



## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

### โครงการ

“การศึกษาเบื้องต้นเพื่อพัฒนาข้อเสนอโครงการ เรื่อง ‘การพัฒนาระเบียง  
ตะวันออก- ตะวันตก (E-WEC) และการเปิดสะพานข้ามแม่น้ำโขงระหว่าง  
สะพานนะเขต-มุกดาหาร : การศึกษาเพื่อเตรียมวางระบบการบริหารจัดการ  
พื้นที่ชายแดนด้านสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติตามยุทธศาสตร์  
การเปิดประตูสู่อินโดจีน-เมืองการค้าและการท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหาร”

โดย ผศ.ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ และคณะ

พฤษภาคม 2549

## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

### โครงการ

“การศึกษาเบื้องต้นเพื่อพัฒนาข้อเสนอโครงการ เรื่อง ‘การพัฒนาระเบียง  
ตะวันออก- ตะวันตก (E-WEC) และการเปิดสะพานข้ามแม่น้ำโขงระหว่าง  
สะพานนะเขต-มุกดาหาร : การศึกษาเพื่อเตรียมวางระบบการบริหารจัดการ  
พื้นที่ชายแดนด้านสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติตามยุทธศาสตร์  
การเปิดประตูสู่อินโดจีน-เมืองการค้าและการท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหาร”

### คณะผู้วิจัย

|                            |                 |
|----------------------------|-----------------|
| ผศ.ดร. ไสภรัตน์ จารุสมบัติ | หัวหน้าโครงการ  |
| นางสาวกรกช ศิริโชค         | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| นางสาวพัชราภา ตันตราจิน    | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| นางสาวชุติพร นุชหมอน       | ผู้ช่วยนักวิจัย |

ชุดโครงการระบบข้อมูลเพื่อการวิจัยและการบริหารจัดการชายแดน สกว.

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

## คำนำ

รายงานการวิจัย โครงการ“การศึกษาเบื้องต้นเพื่อพัฒนาข้อเสนอโครงการเรื่อง‘การพัฒนาระเบียงตะวันออก-ตะวันตก (E-WEC) และการเปิดสะพานข้ามแม่น้ำโขงระหว่างสะพานนะเขต-มุกดาหาร: การศึกษาเพื่อเตรียมวางระบบการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนด้านสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติตามยุทธศาสตร์การเปิดประตูอินโดจีน–เมืองการค้าและการท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหาร”” ได้รับการสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เพื่อการศึกษา สรรวจประเด็นความต้องการ ข้อเสนอแนะ โจทย์วิจัย และปัญหาในการทำงานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาสังคมต่อการพัฒนาระเบียงตะวันออก-ตะวันตก (E-WEC) และการเปิดสะพานข้ามแม่น้ำโขงระหว่างสะพานนะเขต-มุกดาหาร เพื่อที่จะนำข้อเสนอแนะต่างๆ ที่รวบรวมมาจากการจัดสัมมนา ซึ่งจัดขึ้นในกรุงเทพมหานครและจังหวัดมุกดาหาร มาพัฒนาเป็น โจทย์วิจัยโดยมุ่งหวังให้เกิดประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐในการที่จะวางแผนการบริหารจัดการเพื่อรองรับโครงการพัฒนาระเบียงตะวันออก-ตะวันตก (E-WEC) และยุทธศาสตร์จังหวัด ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม

ในการจัดสัมมนาเพื่อสำรวจประเด็นความต้องการ ข้อเสนอแนะ โจทย์วิจัย และปัญหาในการทำงานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาสังคมทั้ง 4 ครั้งที่ผ่านมา นอกจากจะได้รับฟังแนวทางการทำงาน ปัญหา และอุปสรรคของหน่วยงานต่างๆ แล้ว ในการประชุมดังกล่าวยังเป็นการพบปะกันของหน่วยงานภาครัฐและประชาสังคม ที่ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รับฟังปัญหาของกันและกัน และยังช่วยให้แต่ละภาคส่วนได้ตระหนักถึงความสำคัญของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่กำลังจะมาถึง อีกทั้งผลกระทบที่จะตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้ว่าประเด็นผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจะเป็นที่สนใจของการประชุมไม่มากเท่ากับการค้าและการท่องเที่ยวอันเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดมุกดาหารโดยมุ่งจะวิ่งตามให้ทันกระแสทุนนิยมที่กำลังเดินทางมาพร้อมกับถนนหมายเลข 9 และสะพานข้ามแม่น้ำโขง แต่กระนั้นยังเป็นการยืนยันได้อย่างชัดเจนว่า ประเด็นสิ่งแวดล้อมกำลังถูกละเลย ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าห่วงใยเพราะดูเหมือนทิศทางการพัฒนาจะให้ความสนใจเพียงด้านเดียว และหากไม่ได้มีการเตรียมการที่ดีพอ อาจก่อให้เกิดปัญหาและผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนในระยะยาว

รายงานวิจัยฉบับนี้คงจะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่ได้รับแรงบันดาลใจจาก ดร.ขจิต จิตตเสวี อดีตผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ผู้จุดประกายความคิดให้ผู้วิจัยได้เห็นแง่มุมความสำคัญของการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน โดยเฉพาะการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อรองรับการพัฒนาระเบียงตะวันออก-ตะวันตก (E-WEC) และการเปิดสะพานข้ามแม่น้ำโขงระหว่างสะพานนะเขต-มุกดาหาร ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการ

บริหารจัดการพื้นที่ชายแดนในด้านอื่นๆ ในอันที่จะคงความเป็นเมืองนำอยู่ของมุกดาหารไว้บน  
ระบียงของการพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้รายงานฉบับนี้ยังได้รับความอนุเคราะห์และความ  
ร่วมมือหลายฝ่ายอันได้แก่ ดร.นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหาร) คุณบุญสม  
พิรินทร์ยวง (ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหารคนปัจจุบัน) และคุณจำลอง โพธิ์สุข (รองผู้ว่าราชการ  
จังหวัด (ก.ย.2548)) คุณนภา บุญเกียรติ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จังหวัด  
มุกดาหาร คุณสรรพัต มธูรพจน์ เจ้าหน้าที่กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และเจ้าหน้าที่  
สำนักงานจังหวัดมุกดาหารที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดประชุม และให้ข้อมูลอันเป็น  
ประโยชน์ยิ่ง อีกทั้งส่วนราชการในจังหวัดมุกดาหาร องค์การพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ นักวิชาการ  
และผู้เข้าร่วมการสัมมนาทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้ข้อมูลข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อโครงการฯ

อนึ่ง เนื่องจากขอบข่ายของการศึกษานี้ครอบคลุมหลากหลายประเด็น ซึ่งคณะผู้วิจัย  
ตระหนักดีว่าควรมีการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป ทั้งนี้ในการศึกษาครั้งนี้ซึ่งเป็นเพียงการศึกษาเบื้องต้นจึง  
อาจยังไม่ครบถ้วนในบางประเด็น ผู้วิจัยขออภัยในความไม่สมบูรณ์ของงานทุกประการมา  
 ณ ที่นี้ และหวังว่าประเด็นที่ได้จากการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในการวางแผนทาง  
การพัฒนาโขทยุวิจัยต่อไป

คณะผู้วิจัย

พฤษภาคม 2549

# สารบัญ

หน้า

คำนำ

สารบัญ

สารบัญตาราง

สารบัญภาพ

บทคัดย่อ

Abstract

บทที่ 1 บริบทพื้นที่ชายแดนไทย และยุทธศาสตร์ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.1 สภาพของพื้นที่ชายแดนไทยยุคหลังสงครามเย็น                     | 1-1 |
| 1.2 สถานการณ์และทิศทางการพัฒนาความร่วมมือ                        | 1-2 |
| 1.3 การดำเนินงานความร่วมมือที่สำคัญ                              |     |
| 1.3.1 การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (GMS) | 1-2 |
| - เส้นทางเชื่อมโยงการค้ากับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคอินโดจีน         | 1-5 |
| (East West Economic Corridor)                                    |     |
| - การสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงไทย-ลาว แห่งที่ 2 จ.มุกดาหาร         | 1-6 |
| 1.3.2 ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อีรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS)    | 1-7 |

บทที่ 2 มุกดาหารในฐานะที่เป็นเมืองชายแดนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

|                                                    |      |
|----------------------------------------------------|------|
| 2.1 สภาพโดยทั่วไปของจังหวัดมุกดาหาร                | 2-1  |
| 2.1.1 สภาพทางภูมิศาสตร์                            | 2-1  |
| 2.1.2 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม               | 2-2  |
| 2.1.3 แหล่งท่องเที่ยว                              | 2-4  |
| 2.1.4 สภาพทางการเมือง การปกครอง และการบริหารจัดการ | 2-6  |
| 2.1.5 สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม                      | 2-8  |
| 2.2 มุกดาหารกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด      | 2-15 |
| 2.2.1 บทบาทกลุ่มจังหวัด                            | 2-15 |
| 2.2.2 ศักยภาพกลุ่มจังหวัด                          | 2-19 |
| 2.2.3 ปัญหากลุ่มจังหวัด                            | 2-21 |
| 2.3 มุกดาหารกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด           | 2-21 |

**บทที่ 3 การบริหารจัดการเมืองชายแดนมุกดาหารในปัจจุบัน**

|                                                                                    |      |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 3.1 สถานการณ์ทั่วไปของการบริหารจัดการ                                              | 3-1  |
| 3.1.1 ทิศทางของนโยบายในระดับชาติ                                                   | 3-1  |
| 3.1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง                                                        | 3-6  |
| 3.2 การเตรียมการรองรับผลจากการพัฒนา                                                | 3-43 |
| 3.3 แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม                            | 3-49 |
| 3.3.1 กรอบแนวคิดและยุทธศาสตร์ในระดับชาติ                                           | 3-49 |
| 3.3.2 แนวทางการปฏิบัติเพื่อการพัฒนาแบบบูรณาการในยุทธศาสตร์<br>การพัฒนากลุ่มจังหวัด | 3-56 |
| 3.3.3 แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการในระดับจังหวัด                                    | 3-59 |
| 3.3.4 การบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น                                               | 3-62 |

**บทที่ 4 ประเด็นปัญหาและข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัด  
มุกดาหาร : รวบรวมจากเวทีสัมมนาของโครงการฯ**

|                                                                                                                                             |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 4.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร :<br>แยกตามประเด็นต่างๆ                                             | 4-1  |
| 4.2 ประเด็นปัญหา และข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของ<br>จังหวัดมุกดาหาร : ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และปัญหาของแต่ละภาคส่วน |      |
| 4.2.1 ประเด็นและข้อมูลสำคัญ                                                                                                                 | 4-9  |
| 4.2.2 ปัญหา และอุปสรรคในการทำงานของหน่วยราชการ ภาคธุรกิจเอกชน<br>ประชาสังคม และนักวิชาการ                                                   | 4-17 |

**บทที่ 5 ข้อเสนอสำหรับการพัฒนาโจทย์วิจัยในอนาคต**

|                                                                        |      |
|------------------------------------------------------------------------|------|
| 5.1 การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับมุกดาหาร (ที่เผยแพร่แล้วและเท่าที่รวบรวมได้) | 5-1  |
| 5.2 ข้อเสนอโจทย์วิจัยจากมุมมองต่างๆ ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง             | 5-11 |
| 5.3 ข้อเสนอโจทย์วิจัยจากมุมมองของผู้วิจัย                              | 5-20 |

**บรรณานุกรม**

|            |     |
|------------|-----|
| ภาษาไทย    | 7-1 |
| ภาษาอังกฤษ | 7-6 |

**ภาคผนวก**

|            |       |
|------------|-------|
| ภาคผนวก ก. | ผ-1   |
| ภาคผนวก ข. | ผ-24  |
| ภาคผนวก ค. | ผ-62  |
| ภาคผนวก ง. | ผ-81  |
| ภาคผนวก จ. | ผ-119 |

## สารบัญตาราง

| ตารางที่                                                                                                | หน้า |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 2-1 ตารางหน่วยการปกครอง จังหวัดมุกดาหาร                                                                 | 2-6  |
| 3-1 ตารางความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน                                      | 3-3  |
| 3-2 ตารางแสดงระดับการพัฒนาพื้นที่ชายแดนเป้าหมายไทย-สปป.ลาว                                              | 3-6  |
| 3-3 ตารางหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการเมืองชายแดน จ.มุกดาหาร                             | 3-7  |
| 3-4 ตารางความเชื่อมโยงของแผนงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับต่างๆ               | 3-51 |
| 3-5 ตารางสรุปวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทย                     | 3-52 |
| 3-6 ตารางการแบ่งกลุ่มจังหวัด                                                                            | 3-56 |
| 3-7 ตารางหน่วยงานระดับกระทรวงที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม                     | 3-58 |
| 3-8 ตารางการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2537-2546 | 3-61 |
| 5-1 ตารางแสดงโจทย์วิจัยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง                                                         | 5-17 |

## สารบัญภาพ

| รูปที่                                                                                        | หน้า |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1-1 แผนที่โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง                         | 1-3  |
| 2-1 ที่ตั้งและอาณาเขตของจังหวัดมุกดาหาร                                                       | 2-1  |
| 2-2 สถานที่ท่องเที่ยวในจังหวัดมุกดาหาร                                                        | 2-5  |
| 2-3 แผนภูมิแสดงผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดมุกดาหาร                                              | 2-9  |
| 2-4 ประชากร 8 ชนเผ่าของจังหวัดมุกดาหาร                                                        | 2-12 |
| 2-5 ประชากรเชื้อสายเวียดนามในจังหวัดมุกดาหาร                                                  | 2-12 |
| 2-6 งานประเพณีออกพรรษาประจำปีในลุ่มน้ำโขงระหว่างจังหวัดมุกดาหาร<br>กับแขวงสะหวันนะเขต สปป.ลาว | 2-13 |
| 2-7 เส้นทางเชื่อมโยงการค้ากับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคอินโดจีน                                    | 2-20 |
| 2-8 เส้นทางเชื่อมโยงระหว่างไทยกับภูมิภาคเอเชีย                                                | 2-22 |

## บทคัดย่อ

โครงการ“การศึกษาเบื้องต้นเพื่อพัฒนาข้อเสนอโครงการเรื่อง‘การพัฒนาระเบียงตะวันออก-ตะวันตก (E-WEC) และการเปิดสะพานข้ามแม่น้ำโขงระหว่างสะพานนะเขต-มุกดาหาร : การศึกษาเพื่อเตรียมวางระบบการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนด้านสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติตามยุทธศาสตร์การเปิดประตูอินโดจีน–เมืองการค้าและการท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหาร”มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อ 1) ศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับความต้องการและความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆในพื้นที่ จ.มุกดาหารเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางการพัฒนากลไกการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร และ 2) เพื่อศึกษาความพร้อมในการเตรียมการของทางจังหวัดมุกดาหารเกี่ยวกับการพัฒนากลไกการบริหารจัดการด้านสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดมุกดาหาร

การศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาโดยการรวบรวมเอกสารงานวิชาการและเอกสารของส่วนราชการต่างๆที่เกี่ยวข้องตลอดจนการรวบรวมความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากเวทีสัมมนา โดยได้พบประเด็นปัญหาที่สำคัญ 9 ประเด็นปัญหา ดังนี้

- ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน
- การบริหารราชการภายในของประเทศ
- ความเกี่ยวข้องของประชาชนและภาคเอกชนในพื้นที่
- การท่องเที่ยว
- การค้าชายแดนและการค้าผ่านแดน
- การเกษตรและอุตสาหกรรม
- การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และคุณภาพชีวิตของประชาชน
- พังเมือง
- สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและการจัดการสิ่งแวดล้อม

สำหรับในประเด็นของการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนมุกดาหารพบว่ายังคงมีปัญหาในการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เช่น ภูมิภาคกับท้องถิ่น ส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค นอกจากนี้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคทุกหน่วยมีหน้าที่ร่วมกันในการทำงานพัฒนา เสริมสร้างความมั่นคงและแสวงหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในภารกิจที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบ และเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในการบริหารจัดการดังกล่าวด้วย แต่ในความเป็นจริง ปัจจุบัน หน่วยงานอื่นๆ นอกเหนือจากฝ่ายปกครอง ฝ่ายตำรวจและฝ่ายทหาร ยังคงมีบทบาทในการเข้าร่วมบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนค่อนข้างน้อย ทั้งๆ ที่บริบทพื้นที่ชายแดนมีประเด็นอื่นๆ นอกเหนือจากด้านความมั่นคงซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความ

ร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทุกระดับอย่างมากไม่ว่าจะเป็นด้านการค้า การท่องเที่ยวและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในประเด็นการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น จากการรวบรวมข้อมูลต่างๆ พบว่าจังหวัดมุกดาหาร กำลังพัฒนาให้เป็นเมืองศูนย์กลางการผลิต รวบรวม แปรรูปและการกระจายสินค้า (Distribution Center) แต่ความพร้อมในแง่ของการรองรับผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตนั้นยังไม่มีแผนการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม และยังไม่มีการศึกษาวิจัยเพื่อเตรียมการในเชิงวิชาการอย่างชัดเจน

## **Abstract**

The research project relates to the administration and management of the border province of Mukdahan in the new context of East-West Economic Corridor (EWEC), the Friendship Bridge between Thailand and Lao II (Mukdahan – Sawannakhet), the Development Strategy of the Northeastern Provinces Group 6.2, and the Development Strategy of the Province (Distribution Centre). The project is a preliminary one so that a research question that truly reaches users' needs will be further developed.

The study has two major purposes as the followings:

- 1) to conduct a preliminary study of the needs and opinions of the stakeholders concerning to the development of some mechanisms indispensable for the administration and management of the border province of Mukdahan in the new context of East-West Economic Corridor (EWEC), the Friendship Bridge between Thailand and Lao II (Mukdahan – Sawannakhet), the Development Strategy of the Northeastern Provinces Group 6.2, and the Development Strategy of the Province
- 2) to study the existing mechanisms of public administration and management as well as those being developed by the Provincial Government particularly relating to the natural resources and environment.

The main method of the study is to collect documents and organize forums in which stakeholders can take part to share their opinions and ideas as well as to voice their needs and concerns. During the study, there were 4 forums held in Bangkok and Mukdahan. Nine leading issues are taken from the forums. They are as follow:

- Cooperation with the neighboring countries (Lao and Vietnam)
- Thailand public administration
- Involvement of the local people and the local private sector
- Tourism
- Border trade and transit trade
- Agriculture and industrial
- Human resource development and people's quality of life
- Town planning
- Natural resources and environmental management

Special focus is made on the Thailand public administration relating to the administration and management of the border province of Mukdahan in the new context. A crucial problem found is that no constructive and efficient coordination between / among state agencies, e.g. between the Central Government and the Provincial Government, between the Provincial Government and the Local Government. In addition, there is less and constructive involvement between the concerned state agencies and the civil society. What is more, it is widely said that most of the state agencies working at the level of the provincial government have not yet fully recognized that all of them have, within the new context of the Province, to get more involved in working altogether and concerned more about border questions, particularly on transnational issues.

As far as concerned to the question of the environmental management, while the Province aims at becoming a distribution centre (DC) within a year, but it is obviously found that the Province has not yet had a solid and well-studied plan and efficient mechanisms that be able to properly supervise the use of the natural resources and to protect the natural setting as well as to efficiently address any environmental problems.

## บทที่ 1

# บริบทพื้นที่ชายแดนไทย และยุทธศาสตร์ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

### 1.1 สภาพของพื้นที่ชายแดนไทยยุคหลังสงครามเย็น

ในบริบทเดิมของโลกยุคสงครามเย็น โลกถูกแบ่งออกเป็น 2 ขั้วใหญ่ๆ ด้วยความแตกต่างของลัทธิทางการเมืองและระบอบการปกครอง สภาพการณ์ดังกล่าวกินอาณาบริเวณถึงทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย ส่งผลให้การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น ประเด็นเรื่องความมั่นคงเป็นสิ่งที่ไทยและประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนร่วมกันต่างหวาดระแวงซึ่งกันและกัน และมีหลายครั้งที่เกิดการกระทบกระทั่งขัดแย้งรุนแรงจนเกิดการสู้รบกัน จากสภาพดังกล่าวทำให้ภูมิภาคชายแดนของไทยในช่วงสงครามเย็นมีสภาพเป็นพื้นที่ล้าหลังทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมเมื่อเทียบกับกรุงเทพและพื้นที่อื่นๆ ที่อยู่ด้านใน

ผลจากการล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ทำให้สงครามเย็นสิ้นสุดลง ในช่วงปี พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989) ทำให้ประเทศไทยและเพื่อนบ้านเริ่มหวาดระแวงกันน้อยลง ประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศมีการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายในการบริหารงานของประเทศทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ตลอดจนความสัมพันธ์กับประเทศไทย ที่สำคัญ ได้แก่ การปรับเปลี่ยนแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจให้มีลักษณะ “เสรีนิยม” เช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ริเริ่มปฏิรูประบบเศรษฐกิจตามแนวทางเสรีนิยม หรือที่เรียกกันว่า นโยบาย “จินตนาการใหม่” ในปี พ.ศ. 2529 เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันไทยเองก็ปรับเปลี่ยนนโยบายของตนเองตามสภาพบริบทของโลกและของภูมิภาคเอเชียที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน นโยบายสำคัญที่ถือกันว่าเป็นจุดเปลี่ยนของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเพื่อนบ้าน ได้แก่ นโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า ในสมัยที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี กล่าวโดยสรุปได้ว่า ผลจากการที่สงครามเย็นสิ้นสุดลง ทำให้ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ถือว่าเป็น High politics อาทิ เรื่องการเมืองการทหาร ความมั่นคง ความขัดแย้งลดความเข้มข้นลง ในทางกลับกันประเด็นที่ถือว่าเป็น Low politics อาทิ ประเด็นด้านเศรษฐกิจ การแสวงหาความร่วมมือระหว่างกันเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้คนกลับมีความสำคัญเพิ่มขึ้น

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ ทำให้ภูมิภาคชายแดนของไทยทุกด้านมีสภาพค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่มีลักษณะคล้ายเป็น “หลังบ้าน” มีช่องทางการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านน้อยเปลี่ยนเป็นมีลักษณะเปิดกว้างขึ้น มีการร่วมมือกันในการสร้างช่องทางการค้าและการเดินทางไปมาหาสู่ของผู้คนบริเวณชายแดน ตลอดจนการสร้างพื้นที่เพื่อร่วมกันพัฒนาเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้จังหวัดและชุมชนต่างๆ ที่อยู่บริเวณชายแดนมีการเปลี่ยนแปลงไปจากในอดีตอย่างมาก สภาพพื้นที่ชายแดนไม่ได้เป็นเสมือน “หลังบ้าน” เหมือนเช่นในอดีตอีกต่อไป

ความเปลี่ยนแปลงประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนในปัจจุบัน ได้แก่ ประเด็นปัญหาเรื่องความมั่นคง จากเดิมที่ประเด็นปัญหานี้เกี่ยวข้องกับเรื่องการละเมิดอำนาจอธิปไตย ความขัดแย้งเรื่องพรมแดนเป็นเรื่องหลัก และแม้ในปัจจุบัน ประเด็นดังกล่าวนี้ก็ยังมีอยู่และกำลังมีการแก้ไข พื้นที่ชายแดนกำลังเผชิญกับประเด็นปัญหาเรื่องความมั่นคง “ใหม่” (New security issues) ที่มีความเกี่ยวเนื่องชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนของทั้งสองฝั่งเส้นเขตแดนด้วย ที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาการอพยพของแรงงาน ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational crimes) หลากหลายรูปแบบ เช่น การลักลอบค้ามนุษย์ การลักลอบค้ายาเสพติด เป็นต้น

## 1.2 สถานการณ์และทิศทางการพัฒนาความร่วมมือ

จากการปรับเปลี่ยนนโยบายในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกันของไทยกับเพื่อนบ้านในช่วงที่ผ่านมา ตามที่ได้กล่าวข้างต้น ทำให้ไทยกับเพื่อนบ้านแสวงหาความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของคนให้ดีขึ้น ในกรณีของความร่วมมือระหว่างไทยกับเพื่อนบ้าน 3 ประเทศทางทิศตะวันตก ทิศเหนือและทิศตะวันออก ได้แก่ เมียนมาร์ ลาวและกัมพูชา ต่อเนื่องไปถึงเวียดนามด้วยนั้น ประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาความร่วมมือเนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ มีระดับการเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีน้อยกว่าของไทย สภาพเช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ความมั่นคง การสาธารณสุขและคุณภาพชีวิตของประชาชนคนไทย ปัญหาดังกล่าว ได้แก่ ปัญหาการอพยพของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้เข้ามาหางานทำในประเทศไทย ซึ่งมีทั้งที่เข้ามาอย่างถูกต้องกฎหมายและหลบหนีเข้าเมืองมา แรงงานอพยพเหล่านี้มิได้เข้ามาทำงานเฉพาะในเขตจังหวัดชายแดนเท่านั้น แต่เข้ามาทำงานในเขตชั้นในของประเทศด้วย ความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหานี้ทำให้ภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องเร่งผลักดันให้ประเทศเพื่อนบ้านมีความกินดีอยู่ดีขึ้น โดยในระดับความร่วมมือพหุภาคี ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งของโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion [GMS]) ซึ่งริเริ่มและดำเนินการโดยธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank [ADB]) นอกจากนี้ ประเทศไทยเองยังริเริ่มสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับเพื่อนบ้านเหล่านี้เอง ได้แก่ กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady Chao Phraya Mekong Economic Cooperation Strategy) ซึ่งมีแผนงานหลายแบบ ทั้งที่เป็นแบบพหุภาคีและทวิภาคี โดยมีแผนงานจำนวนมากที่ไทยเสนอขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือกับประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้

## 1.3 การดำเนินงานความร่วมมือที่สำคัญ

### 1.3.1 การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS)

โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong

แผนที่ 1.1 แผนที่โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion)



ที่มา : ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย <http://www.adb.org>

Subregion [GMS]) นับเป็นโครงการย่อยโครงการหนึ่งในการผลักดันให้เกิดภูมิภาคทางเศรษฐกิจแห่งเอเชีย (Asian economic community) โดยโครงการความร่วมมือดังกล่าวได้เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2535 เมื่อประเทศต่างๆ ในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ กัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมาร์ ไทย เวียดนามและยูนิอัน บรรลุข้อตกลงร่วมกันที่จะร่วมมือกันในการบูรณาการเศรษฐกิจของตนให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของอนุภูมิภาค โดยมีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ การกำจัดความยากจนและการพัฒนาอย่างยั่งยืนภายใต้บริบทของโลกยุคโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้ ความร่วมมือดังกล่าวได้รับการสนับสนุนทั้งด้านแนวความคิด การจัดการ และการเงินจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank [ADB]) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคองค์การหนึ่งของทวีปเอเชีย ในการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ทางธนาคารฯ มีวิสัยทัศน์ รวม 3 ด้านซึ่งสัมพันธ์กัน ประกอบด้วย การเชื่อมโยง (Connectivity) การแข่งขัน (Competitiveness) และความรู้สึกเป็นชุมชนเดียวกัน (Community)

เพื่อให้กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงบรรลุเป้าหมาย 2 ประการควบคู่ไปกับวิสัยทัศน์ทั้ง 3 ด้านที่กล่าวไว้ข้างต้น ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียได้กำหนดแนวทางการทำงานที่สำคัญไว้ 2 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 การพัฒนาตลาดภายในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และส่วนที่ 2 การพัฒนาให้สินค้าและผู้คนเคลื่อนไหว ข้ามผ่านไป-มาระหว่างพรมแดนของแต่ละประเทศได้สะดวกยิ่งขึ้น (Asian Development Bank, 2004)

ความร่วมมือที่บรรดาประเทศสมาชิกได้ตกลงที่จะดำเนินการร่วมกันในโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงดังกล่าวนี้ ประกอบด้วย ความร่วมมือในสาขาต่างๆ รวม 9 สาขา ได้แก่ คมนาคมขนส่ง โทรคมนาคม พลังงาน การค้า การลงทุน การเกษตร สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ในทางปฏิบัติกำหนดให้มีแผนงานลำดับความสำคัญสูง (GMS Flagship Programs) รวม 11 แผนงาน ได้แก่

- 1) แผนงานพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor)
- 2) แผนงานพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor)
- 3) แผนงานพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor)
- 4) แผนงานพัฒนาเครือข่ายโทรคมนาคม (Telecommunications Backbone)
- 5) แผนงานซื้อขายไฟฟ้าและการเชื่อมโยงเครือข่ายสายส่งไฟฟ้า (Regional Power Interconnection and Trading Arrangements)
- 6) แผนงานการอำนวยความสะดวกการค้าและการลงทุนข้ามพรมแดน (Facilitating Cross-Border Trade and Investment)

- 7) แผนงานเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชน (Enhancing Private Sector Participation and Competitiveness)
- 8) แผนงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และทักษะความชำนาญ (Developing Human Resources and Skills Competencies)
- 9) กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาลังแวดล้อม (Strategic Environment Framework)
- 10) แผนงานการป้องกันน้ำท่วมและการจัดการทรัพยากรน้ำ (Flood Control and Water Resource Management)
- 11) แผนงานการพัฒนาการท่องเที่ยว (GMS Tourism Development)

### จังหวัดมุกดาหารและโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

แผนงานที่สำคัญของโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับจังหวัดมุกดาหาร จังหวัดชายแดนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของ ไทย ซึ่งตั้งอยู่ริมแม่น้ำโขงจังหวัดหนึ่ง ได้แก่ แผนงานการพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) ซึ่งมีโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงไทย-ลาว แห่งที่ 2 เป็นโครงการย่อยโครงการหนึ่งในแผนงานนี้ด้วย

#### ● การพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East West Economic Corridor)

แผนงานการพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

- 1) เพิ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกในโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 4 ประเทศ ที่มีที่ตั้งอยู่บนแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ได้แก่ ลาว เมียนมาร์ ไทยและเวียดนาม
- 2) ลดภาระค่าคมนาคมขนส่งตามแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกและทำให้การขนส่งสินค้าและเดินทางของผู้คนทำได้สะดวกยิ่งขึ้น
- 3) ลดความยากจนในบริเวณพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกด้วยการสนับสนุนโครงการพัฒนาเขตชนบทและอาณาบริเวณชายแดน เพิ่มรายได้ให้แก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย สร้างงานและส่งเสริมการท่องเที่ยว

ทั้งนี้ ที่ประชุมร่วมระหว่างประเทศสมาชิกทั้ง 4 ประเทศ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม 2547 ได้กำหนดให้โครงการพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ประกอบด้วยโครงการย่อยๆ รวม 77 โครงการ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 7 สาขา ประกอบด้วย (1) การคมนาคมขนส่ง (2) พลังงาน (3) โทรคมนาคม (4) การท่องเที่ยว (5) การอำนวยความสะดวกทางการค้า (6) การเกษตรกรรม และ (7) การลงทุนของภาคเอกชนและการนิคมอุตสาหกรรม (<http://www.adb.org>)

ภายในอาณาเขตของประเทศไทย โครงการพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ครอบคลุม 6 จังหวัด นับตั้งแต่จังหวัดตากทางทิศตะวันตกของประเทศซึ่งมีพรมแดนติดกับประเทศเมียนมาร์ต่อเนื่องมาจนถึงจังหวัดพิษณุโลก เพชรบูรณ์ ขอนแก่น กาฬสินธุ์และมุกดาหารซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขง โดยมีแขวงสะหวันนะเขตของประเทศลาวตั้งอยู่ฝั่งตรงข้าม รวมระยะทางของแนวพื้นที่เศรษฐกิจ ในเขตของประเทศไทยทั้งสิ้น 770 กิโลเมตร โครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยและจังหวัดมุกดาหารมีหลายโครงการ ที่สำคัญ ได้แก่ โครงการปรับปรุงทางหลวงแผ่นดินยาว 770 กิโลเมตรจากอำเภอแม่สอด จังหวัดตากถึงจังหวัดมุกดาหารให้เป็นทางหลวงขนาด 4 ช่องทาง (กำลังดำเนินการ) โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงไทย-ลาว แห่งที่ 2 เชื่อมจังหวัดมุกดาหารกับแขวงสะหวันนะเขตและถนนต่อเนื่องอีก 5 กิโลเมตร (กำลังดำเนินการ) โครงการปรับปรุงสนามบินสะหวันนะเขต โครงการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โครงการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร โครงการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน เป็นต้น (<http://www.mfa.go.th>)

#### ● การสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงไทย-ลาว แห่งที่ 2 จังหวัดมุกดาหาร

##### ความเป็นมา

ปี พ.ศ. 2533 ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ได้ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคแก่ประเทศไทยและสปป.ลาว ศึกษาโครงการก่อสร้างสะพานฯ แต่ยังไม่ได้ขี้อยู่ติ

ปี พ.ศ. 2535 – 2538 รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GREATER MEKONG SUBREGION : GMS) ประกอบด้วย จีน พม่า เวียดนาม ลาว กัมพูชา และ ประเทศไทย ได้เห็นพ้องต้องกันในการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่อนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงร่วมกันภายใต้ความร่วมมือช่วยเหลือของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย และจัดให้มีการศึกษา FEASIBILITY STUDY และการคมนาคมขนส่งทางบกในแนว EAST-WEST CORRIDOR ด้วย เพื่อเชื่อมระหว่างพม่า ไทย ลาว เวียดนาม ในแนวเส้นทางเมืองมะละแหม่งของพม่า แม่สอด ตาก พิษณุโลก ขอนแก่น มุกดาหาร สะหวันเขต (สปป.ลาว) และ ดองฮา (เวียดนาม) ขณะเดียวกันได้มีการประชุมระดับ รัฐมนตรีของโครงการ GMS และมีมติให้ดำเนินการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขง แห่งที่ 2 ขึ้นที่ จังหวัดมุกดาหาร – สะหวันเขต ซึ่งเชื่อมโยงกับเส้นทางหมายเลข 9 ใน สปป.ลาว สู่มืองเว้ ดานัง ของเวียดนาม

ปี พ.ศ. 2539 – 2541 ได้จัดให้มีการประชุมผลการศึกษาเพื่อหาจุด (ตำแหน่ง) ของสะพานของทั้งสองประเทศ จนได้ขี้อยู่ติ และตกลงร่วมกันให้ตำแหน่งสะพานฝั่งไทยอยู่ที่บ้านสงเปือย ตำบลบางทรายใหญ่ อำเภอเมืองมุกดาหาร ห่างจากตัวจังหวัดไปทางทิศเหนือประมาณ 7 กิโลเมตร และจุดก่อสร้างฝั่งลาวอยู่ที่บ้านนาแก เมืองคันทะบูลี อยู่ห่างจากตัวแขวงสะหวันเขตไปทางทิศเหนือประมาณ 5 กิโลเมตร

ปี พ.ศ. 2542 – 2543 รัฐบาลญี่ปุ่น โดย JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY : JICA ให้ความช่วยเหลือในการสำรวจ ออกแบบ โครงการ ตั้งแต่เดือน มีนาคม 2542 พร้อมส่งแบบก่อสร้างฉบับสุดท้ายให้รัฐบาลไทยและรัฐบาลลาวเมื่อเดือน สิงหาคม 2543

เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2544 ได้มีการจัดพิธีลงนามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลลาวขึ้นที่โรงแรมมุกดาหาร แกรนด์ โฮเทล โดยมีนายวันมูหะมัด – นอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ขนส่ง ไปรษณีย์และก่อสร้าง เป็นผู้แทนฝ่ายลาว ตกลงสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงระหว่างชาติ มุกดาหาร – สะหวันเขต โดยใช้เงินกู้จาก JBIC วงเงินค่าก่อสร้าง 2,550 ล้านบาท ไทยและลาวออกฝ่ายละครึ่ง

### รูปแบบสะพาน

เป็นสะพานคอนกรีต 2 ช่องจราจร ไม่ทางรถไฟ ผิวจราจรกว้าง 8 เมตร ไหล่ทางข้างละ 1.50 เมตร ยาว 1,600 เมตร จุดกลับรถอยู่ฝั่งไทย

สถานภาพปัจจุบัน (เมษายน พ.ศ. 2549)

กำลังดำเนินการก่อสร้าง คาดว่าจะสร้างเสร็จและสามารถเปิดใช้ได้ภายในปลายปี พ. ศ. 2549 (<http://www.mfa.go.th>; <http://www.mukdahan.go.th>; <http://www.doh.go.th>)

### 1.3.2 ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS)

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady Chao Phraya Mekong Economic Cooperation Strategy) เป็นกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ริเริ่มขึ้นโดยรัฐบาลไทย ภายใต้การนำของพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2546 มีประเทศที่เข้าร่วมเป็นประเทศสมาชิก 5 ประเทศ ได้แก่ ไทย ลาว กัมพูชา เมียนมาร์และเวียดนาม (เข้าเป็นประเทศสมาชิกเมื่อ 10 พฤษภาคม 2547) กรอบความร่วมมือนี้มีเป้าหมาย 2 ประการ ได้แก่ การลดช่องว่างหรือความแตกต่างของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก และการสร้างความมั่งคั่งอย่างยั่งยืนร่วมกัน

ในการประชุมสุดยอดผู้นำประเทศสมาชิก 4 ประเทศ เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2546 ที่เมือง พุกาม ประเทศเมียนมาร์ บรรดาผู้นำได้ลงนามร่วมกันในคำประกาศพุกาม (Bagan Declaration) มีสาระสำคัญว่าประเทศสมาชิกทั้งหมดจะร่วมมือกันในการพัฒนาเศรษฐกิจในด้านต่างๆ รวม 5 ด้าน ได้แก่ (1) การอำนวยความสะดวกการค้าและการลงทุน (2) ความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม (3) การเชื่อมโยงระบบขนส่ง (4) ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว และ (5) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ พร้อมกับอนุมัติแผนปฏิบัติการของยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Economic Cooperation Strategy Plan of Action) โดยแผนดังกล่าว มีโครงการพัฒนาร่วมกันของ

ประเทศทั้งหมด รวม 4 โครงการ และโครงการระดับทวิภาคีอีก 224 โครงการ ทั้งนี้ กำหนดไว้ด้วยว่าจะดำเนินการจัดทำโครงการทั้งหมดให้แล้วเสร็จภายในสิบปี

ภายในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง มีความร่วมมือระดับทวิภาคีระหว่างไทยกับลาวหลายโครงการ ซึ่งมีบางโครงการเกี่ยวข้องกับจังหวัดมุกดาหารโดยตรง โครงการความร่วมมือที่สำคัญ ได้แก่

- ก) โครงการจัดตั้งเมืองพี่เมืองน้อง (Sister – Cities) ระหว่างแขวงสะหวันนะเขตกับจังหวัดมุกดาหาร เมืองต้นผึ้งกับอำเภอเชียงแสน เมืองห้วยทรายกับอำเภอเชียงของ เมืองท่าแขกกับจังหวัดนครพนม เมืองปากเซกับจังหวัดอุบลราชธานี เมืองเงินกับเมืองห้วยโก๋นและเมืองเวียงจันทน์กับจังหวัดหนองคาย
- ข) โครงการความร่วมมือด้านการค้าและการลงทุน อาทิ โครงการส่งเสริมการค้าและการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เขตนิคมอุตสาหกรรมและเขตการค้าชายแดนที่มีอยู่ เช่น ในโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน การทบทวนแก้ไขกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน ร่วมกันศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งตลาดค้าส่งและศูนย์กระจายสินค้า เป็นต้น
- ค) โครงการความร่วมมือด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม อาทิ โครงการเกษตรพันธะ (Contract farming) สร้างคลังเก็บสินค้าเกษตรในลาว ศึกษาความเหมาะสมในการสร้างศูนย์บรรจุภัณฑ์และกระจายสินค้าที่มุกดาหาร เป็นต้น
- ง) โครงการความร่วมมือด้านการขนส่ง อาทิ สร้างเส้นทางเชียงของ-ห้วยทราย-หลวงน้ำทา-บ่อเต็น สร้างเส้นทางห้วยโก๋น-ปากเบ็ง-หงสา-หลวงพระบาง โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟระหว่างหนองคายกับท่านาแล้ง การปรับปรุงและยกระดับด่านพรมแดน เป็นต้น
- จ) โครงการความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว อาทิ ศึกษาความเหมาะสมที่จะนำระบบวีซ่าร่วมกันมาใช้ ส่งเสริมการवानทัวร์และทัวร์จักรยาน ไทยเสนอที่จะยกเว้นการจัดเก็บค่าข้ามแดนให้แก่คนลาวที่จะเดินทางมาฝั่งไทยผ่านด่านพรมแดน เป็นต้น
- ฉ) โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อาทิ ไทยเสนอให้ทุนฝึกอบรมในด้านต่างๆ แก่ลาว เป็นต้น (<http://www.acmecs.org>)

พื้นที่ชายแดนต่างๆ ทั่วโลกที่กำลังเผชิญหน้ากับบริบทใหม่ของโลก นั่นคือการสิ้นสุดของสงครามเย็น ปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์และพลังกำลังของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม – ตลาดเสรีที่เพิ่มมากขึ้น แม้ปัจจุบันรัฐและอธิปไตยของรัฐ เส้นเขตแดนระหว่างประเทศจะยังมีความสำคัญอยู่ แต่ความสำคัญดังกล่าวได้ลดลงกว่าเดิมอย่างเห็นได้ชัด ส่งผลให้พื้นที่ชายแดนที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ปิดตายคล้ายหลังบ้าน มีเจ้าหน้าที่ถืออาวุธรักษาความมั่นคง หลายแห่งมีรั้วหรือกำแพงขวางกั้น

ชัดเจน ถูกทั้งร่างจากการพัฒนาจึงกลายเป็นพื้นที่ล้าหลัง ผู้คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายแดนและอาณาบริเวณโดยรอบมักมีระดับความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตต่ำกว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในเมืองหลวงและเมืองชั้นใน และในแง่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนของสองฝั่งเส้นเขตแดน การเดินทางไปมาหาสู่กัน และการทำการค้าขายระหว่างกันมีน้อยแม้จะอยู่ติดกันเนื่องจากถูกขัดขวางด้วยกฎระเบียบและแนวนโยบายของประเทศทั้งสองฝั่งเส้นเขตแดน นอกจากนั้น ยังแทบไม่มีช่องทางเข้าออกที่ถูกกฎหมายเสียด้วย ลักษณะเช่นนี้เอง ทำให้นักวิชาการได้สรุปกันโดยทั่วไปว่าพื้นที่ชายแดนในอดีตก่อนหน้านี้นับ 10 – 20 ปี มีลักษณะเป็นพื้นที่ที่ไม่มีพลวัตหรือการเคลื่อนไหว หรือที่เรียกว่า Spaces of place ต่างจากปัจจุบันซึ่งกลายเป็นพื้นที่ที่มีการเคลื่อนไหวไหลเวียนของผู้คน สินค้า ตลอดจนข้อมูลข่าวสาร หรือที่เรียกว่า Spaces of flows

พื้นที่ชายแดนของไทยติดกับเพื่อนบ้านก็มีความเปลี่ยนแปลงในทิศทางคล้ายคลึงกับพื้นที่ชายแดนอื่นๆ ทั่วโลก ตัวอย่างเช่นจังหวัดมุกดาหารในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีพื้นที่ต่อเนื่องกับแขวงสะหวันนะเขต ฝั่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นจังหวัดชายแดนที่มีโครงการพัฒนาร่วมกับจังหวัดใกล้เคียงหรือจังหวัดในกลุ่มยุทธศาสตร์เดียวกันและกับประเทศเพื่อนบ้านหลายโครงการ ที่สำคัญได้แก่ โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงและความร่วมมือทางเศรษฐกิจจิรวดี-เจ้าพระยา – แม่โขง ซึ่งประกอบด้วยโครงการการสร้างโครงสร้างพื้นฐานหลายโครงการ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้นี้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างแนวทางการบริหารจัดการเมืองชายแดนให้มีประสิทธิภาพ กล่าวคือผู้คนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างยั่งยืนสืบไป

## บทที่ 2

มุกดาหารในฐานะที่เป็นเมืองชายแดนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

## 2.1 สภาพโดยทั่วไปของจังหวัดมุกดาหาร

### 2.1.1 สภาพทางภูมิศาสตร์

**ตั้งและอาณาเขต**

จังหวัดมุกดาหาร ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย อยู่ระหว่าง  
เส้นรุ้งที่ 16-17 องศาเหนือ และเส้นแวงที่ 104-105 องศาตะวันออก มีพื้นที่ทั้งหมด 4,339.83 หรือ  
2,712,394 ไร่ อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครโดยทางรถยนต์ประมาณ 642 กิโลเมตร เป็นจังหวัด  
ชายแดน มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีแม่น้ำโขงเป็นเส้น  
กั้นพรมแดน และมีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับ อำเภอนาแก อำเภอรามัญ จังหวัดนครพนม และ  
อำเภอเต่างอย จังหวัดสกลนคร

ทศใต้ ติดต่อกับ อำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร อำเภอนามาน จังหวัด  
อำนาจเจริญ อำเภอหนองพอกจังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ แขวงสะพานนะเขต ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ เขาวง อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ และอำเภอ  
เมยวดี จังหวัดร้อยเอ็ด



รูปที่ 2-1 ที่ตั้งและอาณาเขตของจังหวัดมุกดาหาร

## ลักษณะภูมิประเทศ

สภาพภูมิประเทศของจังหวัดมุกดาหารอยู่ทางตอนใต้ของแอ่งสกลนคร มีเทือกเขาภูพานเป็นแนวเชื่อมต่อมาจากจังหวัดสกลนครทางตะวันตก เทือกเขานี้มีลักษณะทอดตัวแยกออกเป็นสี่แฉกลาดไปทางทิศตะวันออกสู่แม่น้ำโขง และเป็นเส้นกั้นระหว่างมุกดาหารกับแขวงสะหวันนะเขตของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นระยะทาง 72 กิโลเมตร พื้นที่ราบระหว่างแนวภูเขามีสภาพเป็นที่ราบลูกคลื่น (Rolling Plain) และบริเวณปากน้ำในแอ่งที่ไหลไปบรรจบกับแม่น้ำโขงมีสภาพเป็นคันดินธรรมชาติ (Natural Levee) ซึ่งเกิดจากการทับถมของตะกอนแม่น้ำนานไปกับลำน้ำโขง ลำน้ำที่สำคัญ ได้แก่ ห้วยมุก ห้วยบังอี ห้วยบังทราย ห้วยชะโนด ห้วยทราย ซึ่งพื้นที่จังหวัดอยู่ในระดับสูงกว่าระดับน้ำทะเลปานกลางประมาณ 289 เมตร

### 2.1.2 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

#### ลักษณะภูมิอากาศ

สภาพอากาศในจังหวัดมุกดาหาร เป็นแบบมรสุมเมืองร้อน (Tropical monsoon climate) ในช่วงมรสุมจะได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ จากมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งจะนำฝนมาตกในปริมาณไม่มากนัก ปริมาณฝนส่วนมากได้รับมาจากอิทธิพลของลมมรสุมเขตร้อน ซึ่งก่อตัวที่ทะเลจีนใต้ เคลื่อนผ่านประเทศเวียดนาม และประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เข้าสู่ประเทศไทย สภาพอากาศจังหวัดมุกดาหารแบ่งได้เป็น 3 ฤดู ดังนี้

ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือน กุมภาพันธ์ - เดือนพฤษภาคม มีความแปรปรวนของกระแสอากาศสูง อุณหภูมิสูงขึ้น แห้งแล้ง มีพายุฤดูร้อน ลมกรรโชกแรง

ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน - เดือนตุลาคม โดยมีพายุโซนร้อนจากทะเลจีนใต้พัดผ่าน ทำให้ฝนตกชุก

ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน - เดือนมกราคม มีอากาศเย็นแผ่ปกคลุม ทำให้อากาศหนาวเย็น และมีลมพัดแรง เนื่องจากมีลมตะวันออกเฉียงเหนือพัดผ่าน อุณหภูมิลดต่ำลงโดยทั่วไป<sup>1</sup>

อุณหภูมิเฉลี่ยตลอดปี ในปี พ.ศ. 2543- 2547 มีค่าอยู่ในช่วง 26.3-26.4 องศาเซลเซียส อุณหภูมิต่ำสุดอยู่ในช่วง 7.0-11.3 องศาเซลเซียส และอุณหภูมิสูงสุดอยู่ในช่วง 41.7-39.7 องศาเซลเซียส

ปริมาณน้ำฝน ระหว่างปี 2543-2547 จะอยู่ในช่วง 1,447.5-1,516.9 มม. เดือนที่มีฝนตกมากที่สุด คือ เดือนสิงหาคม มีปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย 347.6 มม. ส่วนเดือนที่มีปริมาณน้ำฝนน้อยที่สุดคือ เดือนธันวาคม มีปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย 2.7 มม.

<sup>1</sup> สมเกียรติ ปิยะธีระจิตวรกุล และคณะ.2546. โครงการศึกษาสิ่งแวดล้อมทางด้านกายภาพและชีวภาพของโครงการพัฒนาระเบียงตะวันออก-ตะวันตก. สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

### ทรัพยากรป่าไม้

จังหวัดมุกดาหารมีเนื้อที่ป่าไม้ในปี พ.ศ.2547 ประมาณ 1456.7 หน่วย : ตร.กม. หรือประมาณ 33.57 % ของพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัด โดยเป็นป่าดงดิบ ป่าเบญจพรรณ และป่าเต็งรัง ในเขตป่าอนุรักษ์ประเภทต่างๆ ซึ่งประกอบไปด้วยพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 13 แห่ง อุทยานแห่งชาติ 3 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติมุกดาหาร (ภูผาเทิบ) อุทยานแห่งชาติภูสระดอกบัว และอุทยานแห่งชาติห้วยหวด วนอุทยาน 2 แห่ง คือ วนอุทยานดงบังอี่ และวนอุทยานภูหมู นอกจากนี้มีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 2 แห่ง คือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูสีฐาน และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าถ้ำผาน้ำทิพย์

### ทรัพยากรที่ดิน

#### การถือครองที่ดินทางการเกษตร

จังหวัดมุกดาหารมีพื้นที่เพื่อการเกษตรในปี 2544 จำนวน 752,826 ไร่ โดยจำแนกเป็น ที่นา 438,927 ไร่ ที่พืชไร่ 192,212 ไร่ ที่ไม้ผลและไม้ยืนต้น 119,830 ไร่ ที่สวนผักและไม้ดอก 1,857 ไร่

#### การถือครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย

พื้นที่อยู่อาศัย มีประมาณ 29,529 ไร่ นอกจากนี้ เป็นที่ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ 13,209 ไร่ เป็นที่รกร้างว่างเปล่า 51,085 ไร่ และพื้นที่อื่นๆ จำนวน 79,655 ไร่<sup>2</sup>

### ทรัพยากรอื่นๆ

#### พืชเศรษฐกิจ

พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดมุกดาหาร ได้แก่ ข้าว อ้อย มันสำปะหลัง ยางพารา ถั่วลิสง มะขาม มะม่วง และพืชผักต่างๆ ดังนี้

ข้าว มีพื้นที่เพาะปลูก จำนวน 585,396 ไร่ เป็นข้าวจ้าว จำนวน 464,389 ไร่ ผลผลิตรวมข้าวจ้าว 58,487.48 ตัน ข้าวนี้อย 189,645.17 ตัน ผลผลิตเฉลี่ยข้าวจ้าว 428 กก./ไร่ ข้าวนี้อย 431 กก./ไร่ พันธุ์ข้าวส่วนใหญ่ ที่ใช้ปลูกเป็นพันธุ์ กข. 6 ข้าวหอมมะลิ 105

มันสำปะหลัง มีพื้นที่เพาะปลูก จำนวน 168,386 ไร่ ผลผลิตรวม 285,112 ตัน ผลผลิตเฉลี่ย 2,406 กก./ไร่ ส่วนมากยังปลูกพันธุ์พื้นเมือง รองลงมา ได้แก่ พันธุ์ระยะของ 3 ระยะของ 60

อ้อย มีพื้นที่เพาะปลูกจำนวน 94,414 ไร่ ผลผลิตรวม 1,022,297 ตัน ผลผลิตเฉลี่ย 10,007 กก./ไร่

ไม้ผลยืนต้น มีพื้นที่เพาะปลูก จำนวน 78,967 ไร่ เป็นพืชที่ทำรายได้ให้แก่จังหวัด ได้แก่ มะม่วง มะขามหวาน

พืชผัก มีพื้นที่เพาะปลูกจำนวน 75,790 ไร่

ถั่วลิสง มีพื้นที่เพาะปลูก จำนวน 3,808 ไร่ ผลผลิตรวม 1,521 ตัน ผลผลิตเฉลี่ย 267 กก./ไร่

ยางพารา มีพื้นที่เพาะปลูก จำนวน 16,348 ไร่ ให้ผลผลิต 4,406 ไร่ ผลผลิตรวม 1,359.35 ตัน ผลผลิตเฉลี่ย 309 กก./ไร่<sup>3</sup>

### 2.1.3 แหล่งท่องเที่ยว

แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญในจังหวัดมุกดาหาร ได้แก่

**หอแก้วมุกดาหาร** ตั้งอยู่บนถนนมุกดาหาร-คอนตาล ห่างจากอ.เมือง 2 กม. สร้างขึ้นเพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ครองราชย์ครบ 50 ปี มีพื้นที่ประมาณ 3 ไร่ ส่วนฐานของหอมีลักษณะเป็นอาคาร สองชั้น ทรงเก้าเหลี่ยมชั้นหนึ่งจัดแสดงเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำรงชีวิตของชาวบ้านชั้นสองเป็นพิพิธภัณฑ์ประวัติเมืองมุกดาหาร วัตถุโบราณล้ำค่าของแผ่นดิน ภาพถ่ายเก่า ตลอดจนเครื่องแต่งกายชาวไทยมุกดาหารทั้งแปดเผ่า ชั้นหกเป็นหอชมทัศนียภาพรอบเมืองมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขต สปป.ลาว ชั้นเจ็ดเป็นที่ประดิษฐานพระพุทธรูปมิ่งมงคลมุกดาหาร และพระประจำวันเกิดให้ประชาชนได้สักการะ

**ตลาดอินโดจีน** ตั้งอยู่บริเวณริมแม่น้ำโขงติดกับด่านตรวจคนเข้าเมืองเป็นที่รวมของสินค้าไม้สอยจากในประเทศและจากต่างประเทศ OTOP ของมุกดาหารเอง นับว่าเป็นจุด Shopping หลักของนักท่องเที่ยวผู้มาเยือน

**อุทยานแห่งชาติมุกดาหาร (ภูผาเทิบ)** ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดงบังอี ครอบคลุมพื้นที่ อ.เมือง มุกดาหาร และ อ.คอนตาล ห่างจากตัวเมือง 17 กม. มีเนื้อที่ทั้งหมด 30,312.5 ไร่ หรือ 48.5 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยภูเขาชันหลายลูกติดต่อกัน สภาพป่าส่วนใหญ่เป็นป่าเต็งรัง และป่าเบญจพรรณ หลายบริเวณเป็นผาสูง และลานหินกว้าง มีหินรูปร่างแปลกๆ มากมาย

**อุทยานแห่งชาติภูสระดอกบัว** เป็นอุทยานที่มีเนื้อที่อยู่บนแนวรอยต่อ 3 จังหวัด คือ อ.นิคมคำสร้อย อ.คอนตาล จ.มุกดาหาร อ.เลิงนกทา จ. ยโสธร และ อ.ชานุมาน อ.เสนางคนิคม จ. อำนาจเจริญ ประมาณ 145,000 ไร่ สถานที่ท่องเที่ยวที่น่าสนใจ ได้แก่ สระดอกบัว เป็นแอ่งหินและมีน้ำขังตลอดปี นอกจากนี้ยังมีสถานที่ท่องเที่ยวที่น่าสนใจ ได้แก่ ภูผาแต้ม เป็นหน้าผาประกอบด้วยรูปรอยฝ่ามือ และภาพสัญลักษณ์ รวม 98 ภาพ และภูผาหอม เป็นจุดชมวิวกว้างไกลมากของเทือกเขาภูผาแต้ม

**วัดสองคอน** ตั้งอยู่ที่ ต.โป่งขาม อ.หวานใหญ่ เป็นโบสถ์คริสต์ที่ใหญ่ที่สุดในเขตอำเภอคอนตาล

<sup>3</sup> วรินทร์ วงศ์หาญขาว และคณะ. 2547. ยุทธศาสตร์การค้าชายแดน และการค้าผ่านแดน ประเทศไทยกับประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง. สถาบันยุทธศาสตร์การค้า.

วัดมโนรมย์ เป็นวัดเก่าแก่วิชากรรมที่สร้างแบบสถาปัตยกรรมล้านช้าง มีซุ้มประตวง งามดั่งแกะสลักเป็นรูปพระโพธิ์มโนรมย์ ตั้งอยู่ที่บ้านชะโนด ลายปูนปั้น หน้าต่างทศกัณฐ์ลวดลาย หน้าเป็นไม้แกะไม้แกะสลักลายนูนต่ำทั้งดงามหาดคูเวียง ภายในวิหารยังมีหาดทรายทั้งดงาม เรียกว่าหาดมโนภิรมย์

อุทยานสมเด็จพระเจ้า (ฐานารพณ์) เดิมเป็นที่ตั้งของหน่วยทหาร ซึ่งในอดีตสมเด็จพระเจ้าได้ เสด็จพระราชดำเนินประทับแรม ตั้งอยู่ที่บ้านนาม่วง ห่างจากที่ว่าการอำเภอคอนสารประมาณ 5 กิโลเมตร ปัจจุบันเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สวยงามเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและมีห้องรับรอง สำหรับการอบรมสัมมนาพร้อมเปลี่ยนนามว่าอุทยานสมเด็จพระเจ้า

กลองมโหระทึก อยู่ที่ ต.อนดาลอ.คอนสาร อยู่ในวัดมณีนิมิตวาส ซึ่งเป็นที่เก็บรักษา กลองมโหระทึกที่ทำจากสำริดเป็นกลองมโหระทึกที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย หน้ากลองมีลายนูน รูปคล้ายดวงอาทิตย์หรือดวงจันทร์ มีรัศมี 14 แฉกมีประติมากรรมรูปประดับทั้งสี่มุม คาดว่าอายุ ประมาณพุทธศตวรรษที่ 5-6 กลองมโหระทึกถือเป็นวัฒนธรรมร่วมของคนในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้เมื่อ 2,000-3,000 ปีมาแล้ว

วัดบรรพตคีรี (ภูจ้อก้อ) เป็นวัดอยู่บนภูเขา ต้องขึ้นบันได 200 ขั้น วัดนี้เคยเป็นที่พำนัก ของหลวงปู่หล้า เขมปัตโตพระเถระจารย์สายวิปัสสนากรรมฐาน ภายหลังจากท่านละสังขารแล้วได้ มีการจัดสร้าง “เขมปัตโตเจดีย์” บรรพจ้อจู้ สร้างเสร็จเมื่อพ.ศ. 2542 เป็นเจดีย์ทรงระฆังคว่ำ ขึ้นบน เป็นพิพิธภัณฑสถานแสดงประวัติ ผลงาน และเครื่องอัฐบริขารส่วนตัว รวมทั้งประดิษฐานหุ่นขี้ผึ้ง จำลองหลวงปู่

วัดพุทธโธมมธะโร ตั้งอยู่ริมถนนยางกูร ต.โชคชัย อ.นิคมคำสร้อย ห่างจากที่ว่าการ อำเภอประมาณ 3 กิโลเมตร เป็นที่ประดิษฐานพระพุทธรูปขนาดใหญ่ปางห้ามมาร มีธรรมจักรเปล่ง รัศมีอยู่ด้านบน สามารถมองเห็นได้แต่ไกล<sup>4</sup>



รูปที่ 2-2 สถานที่ท่องเที่ยวในจังหวัดมุกดาหาร

4 <http://www.mukdahan.go.th> (ข้อมูล ณ วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2549)

#### 2.1.4 สภาพทางการเมือง การปกครอง และการบริหารจัดการ

จังหวัดมุกดาหารแบ่งการปกครองออกเป็น 7 อำเภอ 52 ตำบล 527 หมู่บ้าน 4 เทศบาล 49 อบต. 2 สภาตำบล ดังนี้

**อำเภอ** ประกอบด้วย อำเภอเมืองมุกดาหาร อำเภอกำชะอี อำเภอดอนตาล อำเภอนิคมน้ำสรี้อย อำเภอดงหลวง อำเภอห้วยน้ำใหญ่ และอำเภอหนองสูง

**เทศบาล** ประกอบด้วย เทศบาลเมืองมุกดาหาร เทศบาลตำบลกำชะอี เทศบาลตำบลดอนตาล และเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย

**องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** ประกอบด้วย อบต. คำอาสวน อ.เมืองมุกดาหาร อบต. นาโสก อ.เมืองมุกดาหาร อบต.บ้านโคก อ.เมืองมุกดาหาร อบต.ผึ่งแดด อ.เมืองมุกดาหาร อบต.ดงเย็น อ.เมืองมุกดาหาร อบต.โพธิ์ทราย อ.เมืองมุกดาหาร อบต.คำป่าหลาย อ.เมืองมุกดาหาร อบต. นาสิโนว อ.เมืองมุกดาหาร อบต.บางทรายใหญ่ อ.เมืองมุกดาหาร อบต. ดงมอน อ.เมืองมุกดาหาร อบต.มุกดาหาร อ.เมืองมุกดาหาร อบต.กุดแซ่ อ.เมืองมุกดาหาร อบต. บางทรายน้อย อ. ห้วยน้ำใหญ่ อบต.ป่าขาม อ. ห้วยน้ำใหญ่ อบต. ห้วยน้ำใหญ่ อ. ห้วยน้ำใหญ่ อบต.ชะโนด อ. ห้วยน้ำใหญ่ อบต.หนองแคน อ. ดงหลวง อบต.ชะโนดน้อย อ. ดงหลวง อบต. ดงหลวง อ. ดงหลวง อบต.กกตูม อ. ดงหลวง อบต.หนองบัว อ. ดงหลวง อบต. พังแดง อ. ดงหลวง อบต.นิคมคำสร้อย อ.นิคมคำสร้อย อบต. กกแดง อ.นิคมคำสร้อย อบต.นาอุดม อ.นิคมคำสร้อย อบต.นาออก อ.นิคมคำสร้อย อบต.หนองแวง อ.นิคมคำสร้อย อบต.โชคชัย อ.นิคมคำสร้อย

#### ตารางที่ 2-1 หน่วยการปกครอง จังหวัดมุกดาหาร

| อำเภอ                 | ตำบล | หมู่บ้าน | เทศบาล | สุขาภิบาล | อบต. | สภาตำบล |
|-----------------------|------|----------|--------|-----------|------|---------|
| 1. อำเภอเมืองมุกดาหาร | 12   | 133      | 1      | -         | 12   | -       |
| 2. อำเภอกำชะอี        | 9    | 84       | 1      | -         | 9    | -       |
| 3. อำเภอดอนตาล        | 7    | 62       | 1      | -         | 7    | -       |
| 4. อำเภอนิคมน้ำสรี้อย | 7    | 79       | 1      | -         | 7    | -       |
| 5. อำเภอดงหลวง        | 6    | 51       | -      | -         | 6    | -       |
| 6. อำเภอห้วยน้ำใหญ่   | 5    | 43       | -      | -         | 4    | 1       |
| 7. อำเภอหนองสูง       | 6    | 44       | -      | -         | 5    | 1       |
| รวม 7 อำเภอ           | 52   | 496      | 4      | -         | 50   | 2       |

ที่มา : [www.mukdahan.go.th](http://www.mukdahan.go.th) (ข้อมูล ณ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549)

## โครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นจังหวัดมุกดาหาร

การจัดองค์กรราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีหน่วยงานที่อยู่ในความควบคุมดูแล ของผู้ว่าราชการจังหวัด คือ ส่วนราชการต่างๆ ในระดับจังหวัดและอำเภอ ดังนี้

ส่วนราชการในระดับจังหวัด แบ่งออกได้เป็น หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด ซึ่งมีทั้งสิ้น 32 หน่วยงาน และหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด มีทั้งสิ้น 40 หน่วยงาน ดังนี้

### หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด ได้แก่

1. ที่ทำการปกครองจังหวัด
2. สำนักงานจังหวัด
3. สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด
4. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด
5. สำนักงานที่ดินจังหวัด
6. สำนักงานผังเมืองจังหวัด
7. สำนักงานโยธาธิการจังหวัด
8. เรือนจำจังหวัด
9. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
10. สำนักงานสรรพากรจังหวัด
11. สำนักงานคลังจังหวัด
12. สำนักงานสรรพสามิตจังหวัด
13. สำนักงานธนารักษ์จังหวัด
14. สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด
15. สำนักงานป่าไม้จังหวัด
16. สำนักงานเกษตรจังหวัด
17. สำนักงานสหกรณ์จังหวัด
18. สำนักงานประมงจังหวัด
19. สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด
20. สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด
21. สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
22. สำนักงานขนส่งจังหวัด
23. สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด
24. สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด
25. สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด
26. สำนักงานจัดหางานจังหวัด

27. สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด
28. สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด
29. สำนักงานประกันสังคมจังหวัด
30. สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด
31. สำนักงานสถิติจังหวัด
32. ตำรวจภูธรจังหวัด

#### หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด ได้แก่

1. สำนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัด
2. สำนักงานการประปาส่วนภูมิภาคจังหวัด
3. หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 24
4. สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์จังหวัด
5. สำนักงานประมงศึกษาจังหวัด
6. สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด
7. สำนักงานการค้าภายใน
8. สำนักงานประกันภัย
9. สถานีพัฒนาที่ดินมุกดาหาร
10. สถานีทดลองหม่อนไหมมุกดาหาร
11. สถานีทดลองพืชไร่มุกดาหาร

และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง

เทศบาล 4 แห่ง

องค์การบริหารส่วนตำบล 52 ตำบล

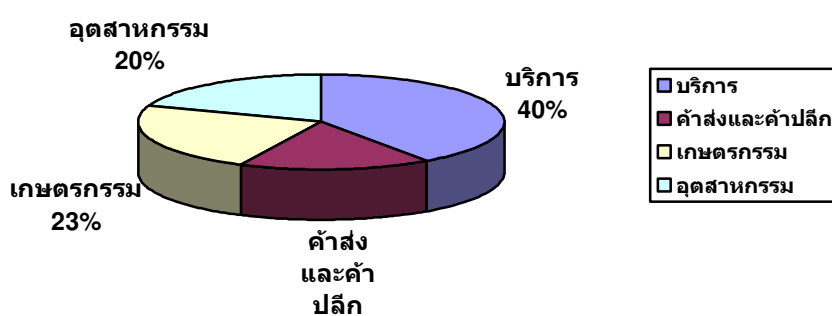
#### 2.1.5 สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

##### สภาพเศรษฐกิจ

จังหวัดมุกดาหารมีประชากรประกอบอาชีพเกษตรกรรมประมาณร้อยละ 84 ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด ซึ่งประกอบด้วยอาชีพทำนา มีจำนวน 44,230 ครัวเรือน อาชีพทำไร่ 15,554 ครัวเรือน และอาชีพทำสวน 3,217 ครัวเรือน นอกจากนี้ประชากรประกอบอาชีพรับจ้าง มีจำนวน 10,965 ครัวเรือน และอาชีพเลี้ยงสัตว์ มีจำนวน 10,119 ครัวเรือน

ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด (GPP) ปี พ.ศ. 2547 มูลค่า 9,699 ล้านบาท โดยแยกเป็น สาขาการบริการ มีมูลค่า 4,073 ล้านบาท (ร้อยละ 41.99) สาขาค้าส่งและค้าปลีก มีมูลค่า 1,724 ล้านบาท (ร้อยละ 17.78) และสาขาเกษตรกรรม มูลค่า 2,370 ล้านบาท (ร้อยละ 24.44) และสาขา อุตสาหกรรม 1,532 ล้านบาท (ร้อยละ 15.80 ) มีรายได้เฉลี่ยต่อหัว 27,098 บาท/ปี เป็นอันดับที่ 71 ของประเทศ และอันดับที่ 14 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ<sup>5</sup> ดังจะเห็นได้จาก

รูปที่ 2-3 แผนภูมิแสดงผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดมุกดาหาร



#### ด้านเกษตรกรรม

จังหวัดมุกดาหารมีการปลูกพืชเศรษฐกิจที่สร้างรายได้ให้กับจังหวัดมุกดาหาร ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง อ้อย ยางพารา ถั่วลิสง ไม้ผล และพืชผักต่างๆ

**อ้อย** จากสถิติการเพาะปลูก ปี 2538-2542 พบว่า ปริมาณผลผลิตมีแนวโน้มลดลง กล่าวคือ ในปี 2542 ผลิตได้ 406,734 ตัน ลดลงจากปี 2541 เป็นจำนวน 17,266 ตัน หรือ คิดเป็น ร้อยละ 4.07 โดยมีเนื้อที่เพาะปลูกในปี 2542 เป็นจำนวน 90,295 ไร่ เพิ่มขึ้นจากปี 2541 เป็นจำนวน 31,504 ไร่ หรือ คิดเป็นร้อยละ 53.59

**มันสำปะหลัง** จากสถิติการเพาะปลูก ปี 2538-2542 พบว่า ปริมาณผลผลิตมีแนวโน้ม เพิ่มขึ้น แต่ ในปี 2542 ลดลง กล่าวคือ ในปี 2542 ผลิตได้จำนวน 159,462 ตัน ลดลงจากปี 2541 เป็น จำนวน 139,538 ตัน หรือ คิดเป็นร้อยละ 46.67 โดยมีเนื้อที่เพาะปลูก ในปี 2542 เป็นจำนวน 91,370 ไร่ ลดลงจากปี 2541 เป็นจำนวน 48,100 ไร่ หรือ คิดเป็นร้อยละ 34.49

**ข้าวนาปี (ข้าวเหนียว)** จากสถิติการเพาะปลูก ปี 2538-2542 พบว่า ปริมาณผลผลิตมี แนวโน้มเพิ่มขึ้น กล่าวคือ ในปี 2542 ผลิตได้จำนวน 183,008 ตัน เพิ่มขึ้นจากปี 2541 เป็นจำนวน 5,008 ตัน หรือ คิดเป็นร้อยละ 2.81 โดยมีเนื้อที่เพาะปลูก ในปี พ.ศ. 2542 เป็นจำนวน 446,360 ไร่ ลดลงจากปี 2541 เป็นจำนวน 10,334 ไร่ หรือ คิดเป็นร้อยละ 2.26<sup>6</sup>

<sup>5</sup> <http://www.mukdahan.go.th> (ข้อมูล ณ วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2549)

<sup>6</sup> <http://www.mukdahan.go.th> (ข้อมูล ณ วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2549)

ยางพารา มีเนื้อที่เพาะปลูก 34,425 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 260 กก./ไร่ พันธุ์ที่นิยมปลูก ได้แก่ RRIM 600

ไม้ผล มีเนื้อที่เพาะปลูก เป็นจำนวน 74,452 ไร่ พืชที่ทำรายได้ให้กับจังหวัด ได้แก่ มะขามหวาน มะขามเปรี้ยว มะนาว และลำไย

พืชผัก มีเนื้อที่เพาะปลูก เป็นจำนวน 6,512 ไร่ พืชที่ทำรายได้ให้กับจังหวัด ได้แก่ ข้าวโพดหวาน ผักสด พักทอง ฯลฯ

ถั่วลิสง มีเนื้อที่เพาะปลูก เป็นจำนวน 2,711 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 298 กก./ไร่ พันธุ์ที่นิยมปลูก ได้แก่ ไทนาน 9

### ด้านพาณิชยกรรม

จังหวัดมุกดาหารมีจำนวนผู้ประกอบการค้า รวมทั้งสิ้น 708 ราย แบ่งออกได้เป็น ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล จำนวน 9 ราย ห้างหุ้นส่วนจำกัด จำนวน 551 ราย และบริษัทจำกัด จำนวน 148 ราย มีเงินลงทุน รวมทั้งสิ้น 1,484.12 ล้านบาท ศูนย์กลางการค้าและตลาดที่สำคัญของจังหวัด ได้แก่ ตลาดเทศบาล 1 ตลาดเทศบาล 2 และตลาดพรเพชร ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาลเมืองมุกดาหาร

### ด้านอุตสาหกรรม

จังหวัดมุกดาหารมีโรงงานอุตสาหกรรม ในปี 2547 จำนวน 382 แห่ง ซึ่งสามารถแยกได้เป็น อุตสาหกรรมเกษตร จำนวน 201 แห่ง อุตสาหกรรมขนส่ง จำนวน 54 แห่ง อุตสาหกรรมอโลหะ จำนวน 32 แห่ง รวมแล้วมีเงินลงทุนทั้งสิ้น จำนวน 1,986,749,317 บาท และมีแรงงาน จำนวน 2,363 คน ประเภทอุตสาหกรรมที่มีจำนวนมากที่สุด คือ โรงสีข้าว มีจำนวน 194 แห่ง เป็นจำนวน 50.78 % ของโรงงานทั้งหมด ลักษณะการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมส่วนมากเป็น อุตสาหกรรมที่มีขนาดเล็กและขนาดกลาง

### ด้านการท่องเที่ยว

จังหวัดมุกดาหารมีสถานการณ์การท่องเที่ยวโดยภาพรวมดีขึ้น ในปี พ.ศ. 2547 มีจำนวนผู้มาเยี่ยมเยือนชาวไทยเพิ่มขึ้น ร้อยละ 4.24 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2545 เป็นผลมาจากการจัดประชุมสัมมนาในโรงแรมของหน่วยงานต่างๆ และนักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวส่วนใหญ่จะพักในโรงแรม ส่วนผู้มาเยี่ยมเยือนต่างประเทศลดลง ร้อยละ 3.46 เป็นผลมาจากนักท่องเที่ยวชาวลาว ที่เข้ามาซื้อสินค้าอุปโภค บริโภค ณ ตลาดอินโดจีน ลดลง ซึ่งรายได้จากการท่องเที่ยว รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 757.89 ล้านบาท

## ด้านการค้าชายแดน

จังหวัดมุกดาหารมีภาวะการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ระหว่างสปป.ลาว ในช่วงเดือนตุลาคม 2548 มีมูลค่าการค้า 542.44 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากมูลค่าการค้าในเดือนกันยายน 2548 ซึ่งมีมูลค่าการค้า 535.77 ล้านบาท เพิ่มขึ้น จำนวน 6.67 ล้านบาท หรือ คิดเป็นร้อยละ 1.24 โดยจำแนกออกได้ ดังนี้

**สินค้าส่งออก** มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 373.08 ล้านบาท ลดลงจากเดือน กันยายน 2548 ซึ่งมีมูลค่า 407.80 ล้านบาท ลดลง 34.72 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 8.51 จำแนกออกโดยผ่านพิธีการที่กรมศุลกากร 87.71 ล้านบาท และผ่านพิธีการด่านศุลกากรมุกดาหาร 285.37 ล้านบาท

สินค้าส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ สินค้าของใช้ประจำวัน (สินค้าอุปโภคบริโภค) สินค้าเชื้อเพลิง เครื่องใช้ ไฟฟ้าอุปกรณ์ส่วนประกอบ ยานพาหนะอุปกรณ์และส่วนประกอบ เครื่องจักรที่ไม่ใช้ไฟฟ้า อุปกรณ์และส่วนประกอบ วัสดุก่อสร้างและสินค้าอุตสาหกรรมเกษตร

**สินค้านำเข้า** มูลค่าการนำเข้า รวมทั้งสิ้น 169.36 ล้านบาท เมื่อเทียบกับเดือนกันยายน 2548 ซึ่งมีมูลค่า 127.97 เพิ่มขึ้น 41.39 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 32.34

**สินค้าผ่านแดน** ในช่วงเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2548 มีมูลค่าผ่านแดนรวม 263.27 ล้านบาท จำแนกเป็นสินค้าจากประเทศที่สามไป สปป.ลาว 252.48 ล้านบาท และสินค้าจากประเทศ สปป.ลาว ไปประเทศที่สาม 10.79 ล้านบาท

สำหรับสินค้าผ่านแดนที่ สปป.ลาว นำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ เครื่องดื่มบำรุงกำลัง ยานพาหนะ สินค้าอุตสาหกรรมการเกษตร เครื่องจักรไม่ใช้ไฟฟ้า อุปกรณ์และส่วนประกอบ และวัสดุก่อสร้าง

สำหรับสินค้าผ่านแดนที่ สปป.ลาว ส่งออกผ่านแดนไปประเทศที่สาม ได้แก่ สินค้าแร่ (ทองแดงบริสุทธิ์) ไม้แปรรูป ของใช้ประจำวัน (สินค้าอุปโภคบริโภค) และสิ่งทอ

**สินค้าผ่านแดนขาออก** มูลค่าการค้าผ่านแดนไทยจากประเทศที่สามไป สปป.ลาว จำนวน 252.48 ล้านบาท ลดลงจากเดือนกันยายน ปี พ.ศ. 2548 ซึ่งมีมูลค่า 487.37 ล้านบาท ลดลง 234.89 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 48.20 เมื่อเทียบกับช่วง ตุลาคม ปี พ.ศ. 2547 มีมูลค่า 2,620.78 ล้านบาท ลดลง 2,368.30 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 90.37

**สินค้าผ่านแดนขาเข้า** มูลค่าการค้าผ่านแดนไทยจาก สปป.ลาว ไปประเทศที่สาม จำนวน 10.79 ล้านบาท ลดลงจากเดือนก่อน กันยายน 2548 ซึ่งมีมูลค่า 480.25 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 97.75 เมื่อเทียบกับช่วง ตุลาคม 2547 ซึ่งมีมูลค่า 11.13 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 0.34 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 3.05<sup>7</sup>

## สภาพสังคม

### ด้านประชากร

สถิติในปี พ.ศ. 2547 จังหวัดมุกดาหารมีจำนวนประชากร รวมทั้งสิ้น 332,563 คน ประชากรเป็นเพศชาย มีจำนวน 166,649 คน และเพศหญิง มีจำนวน 165,914 คน ความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ย 72 คนต่อตารางกิโลเมตร สำหรับอำเภอที่มีประชากรมากที่สุด คือ อำเภอเมืองมุกดาหาร และอำเภอที่มีประชากรอาศัยอยู่น้อยที่สุด คือ อำเภอหว้านใหญ่ นอกจากนี้เป็นอำเภอที่มีความหนาแน่นของประชากรมากที่สุด คือ ประมาณ 220 คนต่อตารางกิโลเมตร ซึ่งในจังหวัดมุกดาหารมีกลุ่มประชากร ประกอบด้วย 8 ชนเผ่า คือ ไทยกูลา ไทยแสก ไทยอีสาน ไทยโซ่ ไทยข่า ไทยกะเลิง ไทยย้อ และผู้ไทย นอกจากนี้มี คนญวน ซึ่งมีเชื้อสายเวียดนาม อาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก



รูปที่ 2-4 ประชากร 8 ชนเผ่า ของจังหวัดมุกดาหาร



รูปที่ 2-5 ประชากรเชื้อสายเวียดนามในจังหวัดมุกดาหาร

## ด้านวัฒนธรรมและศาสนา

ประชากรในจังหวัดมุกดาหารส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ มีวัด 318 แห่ง และอารามหลวง 1 แห่ง ซึ่งแนวปฏิบัติด้านจริยธรรมของจังหวัดมุกดาหาร จะควบคู่ไปกับ หลักธรรมของพระพุทธศาสนา คือ การมีสัมมาคารวะ ซึ่งถือเป็นหลักมัชฌิมาปทา มีความสำคัญในหมู่เครือญาติ ชอบสันติ อุดมทุน มีวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีเหมือนคนอีสานทั่วไป ยึดถือประเพณีฮีตสิบสอง คองสิบสี่ การบวชศรีสู่ขวัญ และสิ่งที่เป็นความภาคภูมิใจของชาวมุกดาหาร คือ การรำदैยหัวดอนตาล การรำวงภูไท ลำพญา และประเพณีการแข่งเรือออกพรรษาประจำปีในลำน้ำโขง ระหว่างจังหวัดมุกดาหารกับแขวงสะหวันนะเขต สปป.ลาว<sup>8</sup> นอกจากนี้ จังหวัดมุกดาหารมีประชากรประกอบด้วย 8 ชนเผ่า อาศัยอยู่ จึงทำให้มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ดังจะเห็นได้จาก งานรวมเผ่าไทยมุกดาหาร ซึ่งเป็นงานที่มีตัวแทนของแต่ละชนเผ่าเข้าร่วม โดยจะเห็นการแต่งกายแบบดั้งเดิม การแสดงวัฒนธรรมในแง่วิถีชีวิต และการละเล่นของแต่ละชนเผ่า ส่วนคนญวนนั้น จะเห็นได้ว่า วัฒนธรรมอาหารญวน มีบทบาทอย่างมากในวัฒนธรรมการกินของจังหวัดมุกดาหาร



รูปที่ 2-6 งานประเพณีออกพรรษาประจำปีในลำน้ำโขง ระหว่าง  
จังหวัดมุกดาหารกับแขวงสะหวันนะเขต สปป.ลาว

<sup>8</sup> <http://www.mukdahan.go.th> (ข้อมูล ณ วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2549)

### ด้านการศึกษา

จังหวัดมุกดาหารมีจำนวนสถานศึกษา ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งสิ้น 282 แห่ง มีจำนวนครู/อาจารย์ 3,129 คน จำนวนนักเรียน/นักศึกษา จำนวน 72,920 คน จำแนกออกได้เป็น ระดับก่อนประถมศึกษา 11,708 คน ระดับประถมศึกษา 33,223 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 15,306 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 10,963 คน และระดับอุดมศึกษา 1,720 คน อัตราส่วนครู : นักเรียน 1: 23.3 คน อัตราการเรียนต่อระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ม.1) คิดเป็นร้อยละ 98 อัตราการเรียนต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ม.4) คิดเป็นร้อยละ 59

### ด้านสาธารณสุข

จังหวัดมุกดาหาร มีจำนวนสถานพยาบาล ทั้งของรัฐและเอกชน รวมทั้งสิ้น 149 แห่ง จำแนกออกได้เป็น โรงพยาบาล 8 แห่ง สถานีอนามัย 78 แห่ง คลินิกและร้านขายยา 63 แห่ง จำนวนบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข แบ่งออกได้เป็น แพทย์ 44/3 คน (อัตราส่วน : ประชากร 1:7,147) ทันตแพทย์ 14 คน (อัตราส่วนประชากร 1: 23,995) เภสัชกร 27/1 คน (อัตราส่วน : ประชากร 1: 12,034) พยาบาลวิชาชีพ 328 /18 (อัตราส่วน : ประชากร 1: 973) พยาบาลเทคนิค 131 คน (อัตราส่วน : ประชากร 1: 2,572) เจ้าหน้าที่พยาบาล 14 คน (อัตราส่วน : ประชากร 1: 24,069) และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขชุมชน 166 คน อัตราส่วน (1: 2,029)

อัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากรในจังหวัดมุกดาหาร มีอัตราการเกิด (ประชากรพันคน) 12.01 อัตราการตาย (ประชากรพันคน) 4.23 และอัตราการเพิ่ม (ประชากรพันคน) 7.80 และสาเหตุการตายของประชากร 10 อันดับแรก ได้แก่ โรคชรา โรคระบบหัวใจ และระบบไหลเวียนโลหิต โรคมะเร็งอื่นๆ โรคมะเร็งตับ ไตวาย ภูมิคุ้มกันบกพร่อง อุบัติเหตุ เบาหวาน และความดันโลหิตสูง ตามลำดับ สำหรับโรคระบาดที่มีอัตราป่วยสูง 10 อันดับแรก ได้แก่ อูจระร่วง อาหารเป็นพิษ ไข้ไม่ทราบสาเหตุ ปวดบวม อีสุกอีใส ไข้เลือดออก ตาแดง หัด บิด และวัณโรคปอด แต่ไม่ปรากฏอัตราการตาย<sup>9</sup>

### ด้านแรงงาน

จังหวัดมุกดาหารมีประชากรที่อยู่ในภาคแรงงาน ในไตรมาสที่ 3/2547 คือ ระหว่างเดือนกรกฎาคม 2547 – กันยายน 2547 ซึ่งแสดงถึงค่าประมาณโครงสร้างแรงงานของเดือน สิงหาคม รวมทั้งสิ้น 178,357 คน จำแนกเป็น ผู้มีงานทำ จำนวน 175,345 คน หรือ คิดเป็นร้อยละ 55.4 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และเป็นผู้ว่างงาน จำนวน 3,012 คน หรือ คิดเป็นร้อยละ 1.0 ของจำนวนประชากรทั้งหมด

<sup>9</sup> <http://www.mukdahan.go.th> (ข้อมูล ณ วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2549)

## ด้านสวัสดิการสังคม

จังหวัดมุกดาหารมีศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน จำนวน 509 ศูนย์ โดยได้รับเงินกองทุน จำนวน 492 ศูนย์ (เทศบาล 26 ศูนย์, อบต. 483 ศูนย์) ไม่ได้รับเงินกองทุน 17 ศูนย์ (เทศบาล 7 ศูนย์, อบต. 10 ศูนย์) ให้การสงเคราะห์คนชรา และผู้ด้อยโอกาส จำนวน 3,285 ราย ให้การบริการประกันสังคม แก่นายจ้างและลูกจ้าง นอกจากนี้มีการดำเนินงานสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ดังจะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ. 2545 การมีหลักประกันสุขภาพประชาชนในจังหวัดมุกดาหาร มีความครอบคลุม คิดเป็นร้อยละ 100 ดังจะเห็นได้จาก ผู้มีบัตรทอง (บัตร 30 บาท) มีจำนวน 280,019 ราย คิดเป็นร้อยละ 83.10 ผู้มีบัตรประกันสังคม มีจำนวน 18,273 ราย คิดเป็นร้อยละ 5.42 ผู้มีบัตรสุขภาพ 500 มีจำนวน 2,716 ราย คิดเป็นร้อยละ 0.81 และบัตรสุขภาพข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ มีจำนวน 35,964 ราย คิดเป็นร้อยละ 10.67

## 2.2 มุกดาหารกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด

### 2.2.1 บทบาทกลุ่มจังหวัด

กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน กลุ่ม 2 หรือ กลุ่ม “สนุก” ประกอบไปด้วย 4 จังหวัด ได้แก่ มุกดาหาร สกลนคร นครพนม และกาฬสินธุ์ ซึ่งการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดนั้น ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) “สะพาน การค้า และการท่องเที่ยวอินโดจีน” (Trade and Tour Bridge to Indochina and beyond ) และแนวทางยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด

#### 1. การสร้างโอกาส และรายได้ให้กับคนจน โดยมีแนวทาง คือ

- การนำที่สาธารณะ ป่าเสื่อมสภาพให้คนจนเข้าทำการเกษตรประณีตบนหลักสหกรณ์
- การส่งเสริมอุตสาหกรรมชนบทขนาดย่อม
- การสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้า OTOP
- การเร่งโครงการแก้ปัญหาคาความยากจนของรัฐบาล
- การบูรณาการทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาความยากจน

#### 2. การปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตรและแปรรูปเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม โดยมีแนวทาง คือ

- การปรับปรุงพืชและสัตว์ที่ให้ผลตอบแทนสูง
- การใช้พื้นที่ชลประทานทำเกษตรก้าวหน้า
- การพัฒนาแหล่งน้ำ
- การพัฒนา Value Chains
- การตั้งศูนย์วิจัย เรียนรู้ และศูนย์เครื่องจักรชุมชน

### 3. การพัฒนาการท่องเที่ยว การค้า การลงทุน เชื่อมโยงกับเพื่อนบ้าน โดยมีแนวทาง คือ

- การยกมาตรฐานแหล่งท่องเที่ยวในกลุ่ม และเชื่อมโยงกับประเทศ เพื่อนบ้าน
- การร่วมมือผลิต (Co-Production)
- การปรับปรุงกฎ ระเบียบ การผ่านแดน ไทย-ลาว
- การตั้งศูนย์บ่มเพาะ (Incubation Center)
- การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ทางรถไฟ DC เป็นต้น

### 4. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และคุณภาพชีวิต โดยมีแนวทาง คือ

- การยกมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- การเพิ่มความสามารถในการให้บริการของสถานศึกษา
- การเพิ่มศักยภาพผู้ประกอบการและแรงงานในกลุ่ม และกลุ่มอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS)
- การเพิ่มความสามารถในการให้บริการสาธารณสุข
- การเฝ้าระวัง ป้องกัน และปราบปราม การลักลอบค้ายาเสพติด

สำหรับประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) ได้มีการกำหนดที่จะมุ่งเน้นการพัฒนาด้านต่างๆ ได้แก่ การพัฒนาการท่องเที่ยว การพัฒนาการค้าชายแดน การพัฒนาเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยมีรายละเอียดของประเด็นต่างๆ ดังนี้

#### 1. การพัฒนาการท่องเที่ยว (Joint-Package Tourism Development)

ยุทธศาสตร์นี้จะมุ่งเน้นการยกระดับโครงสร้างพื้นฐานด้านการบริการ การท่องเที่ยว และการพัฒนาบุคลากรภาคบริการเป็นสำคัญ ดังนี้

##### เป้าประสงค์

1. เพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวระหว่างกลุ่มจังหวัด และประเทศเพื่อนบ้าน
2. จัดตั้งเขตเสรีการท่องเที่ยว และให้มีหนึ่งผลิตภัณฑ์ในจังหวัด และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว พร้อมทั้งสนับสนุนการขยายโครงข่ายทางรถไฟ

##### กลยุทธ์การดำเนินงานหลัก

1. ส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวกับกลุ่มจังหวัด และประเทศเพื่อนบ้าน
2. เพิ่มขีดความสามารถธุรกิจการบริการ และบุคลากรภาคบริการ รวมทั้งอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว

3. จัดตั้งเขตเสรีการท่องเที่ยว GMS VISA และขยายขอบเขตการใช้บัตรผ่านแดน รวมทั้งสนับสนุนการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์ในทุกจังหวัดของกลุ่ม<sup>10</sup>

นอกจากนี้มีการจัดทำโครงการต่างๆ ขึ้นเพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว ได้แก่

- โครงการจัดทำรายการนำเที่ยวร่วมกันระหว่างกลุ่มจังหวัดและประเทศเพื่อนบ้าน เช่น โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว VISA “SANUK” Year 2005-2008

- โครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และธรรมชาติ

- โครงการ “หนึ่งจังหวัด หนึ่งพิพิธภัณฑ์” ซึ่งโครงการนี้จะนำเสนอให้เห็นถึงเอกลักษณ์สำคัญอันเป็นที่โดดเด่นของแต่ละจังหวัด ภายในกลุ่ม “สนุก” (มุกดาหาร สกลนคร นครพนม และกาฬสินธุ์)

|                  |                                          |
|------------------|------------------------------------------|
| จังหวัดกาฬสินธุ์ | “จูราสสิกอีสาน” (Isan Jurassic Park)     |
| จังหวัดนครพนม    | “โลกใต้น้ำโขง” (Mekong Underwater World) |
| จังหวัดสกลนคร    | “เทือกเขาภูพาน” (The Story of Pupan)     |
| จังหวัดมุกดาหาร  | “สะพานเชื่อมโลก” (Bridging the Gap)      |

## 2. การพัฒนาการค้าชายแดน (Cross-border Trade Development)

ยุทธศาสตร์นี้จะมุ่งเน้นการเพิ่มปริมาณและมูลค่าการค้า ตลอดจนปรับปรุงกระบวนการผ่านแดน และอำนวยความสะดวกทางด้านการถือครองการค้า ดังนี้

### เป้าประสงค์

1. การเพิ่มปริมาณ มูลค่าการค้าชายแดน และจัดการให้อยู่ในระบบ
2. ส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

### กลยุทธ์การดำเนินงานหลัก

1. พัฒนาเมืองคู่แฝดและเมืองแฝดสยาม สนับสนุน “เขตปลอดอากร” และจัดระบบตลาดและการกระจายสินค้า (Distribution Center) ให้เอื้อต่อการค้าชายแดน
2. ปรับปรุงกฎระเบียบ การผ่านแดนทั้งรถยนต์ คน และสินค้า เพื่อให้เอื้อต่อระบบ Logistics ให้สะดวกรวดเร็วขึ้น
3. ตั้งศูนย์พัฒนาผู้ประกอบการใหม่ด้านการค้าและการท่องเที่ยวอินโดจีน ให้มีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกฎ ระเบียบต่างๆ ด้านการค้าและการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน<sup>11</sup>

<sup>10</sup>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ผลการระดมความคิด กลุ่มจังหวัดกาฬสินธุ์ นครพนม มุกดาหาร สกลนคร “SANUK” 21 เมษายน 2548.

<sup>11</sup>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ผลการระดมความคิด กลุ่มจังหวัดกาฬสินธุ์ นครพนม มุกดาหาร สกลนคร “SANUK” 21 เมษายน 2548.

นอกจากนี้มีการจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อการพัฒนาการค้าชายแดนขึ้น ได้แก่

- โครงการพัฒนา “เขตเศรษฐกิจชายแดน” โดยส่งเสริม “เขตปลอดอากร” (Free Zone)

ในกลุ่มจังหวัด (คอสะพานข้ามโขง)

- โครงการพัฒนาเมืองคู่แฝด (Twin Cities) หรือเมืองแฝดสาม (Triplet Cities)
- โครงการส่งเสริมการค้าและการลงทุนในกลุ่มจังหวัดสู่ประเทศเพื่อนบ้าน

### 3. การพัฒนาเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม(Agriculture and Industry Development)

ยุทธศาสตร์นี้จะมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างระบบการผลิตทางการเกษตร และการพัฒนารูปแบบความร่วมมือ ตลอดจนส่งเสริมการร่วมทุนกับประเทศเพื่อนบ้านกลุ่มอินโดจีน ดังนี้

#### เป้าประสงค์

1. ปรับโครงสร้างระบบการผลิตทางการเกษตร และสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี และขยายการลงทุนด้านการเกษตรไปสู่ประเทศเพื่อนบ้าน
2. มีศูนย์ R&D และออกแบบผลิตภัณฑ์ในท้องถิ่น

#### กลยุทธ์การดำเนินงานหลัก

1. ส่งเสริมให้เกษตรกรปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตรจากพืชไร่ที่ให้ผลตอบแทนต่ำไปสู่พืชไร่ที่ให้ผลตอบแทนสูง
2. จัดตั้งศูนย์วิจัย และพัฒนาตลอดจนออกแบบผลิตภัณฑ์ขึ้นในท้องถิ่น เพื่อให้บริการได้อย่างใกล้ชิด ถูกต้อง และรวดเร็วตรงตามความต้องการของผู้ประกอบการในพื้นที่
3. สร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลผลิตสินค้าเกษตร อาทิ ยางแผ่นรมควัน<sup>12</sup>

นอกจากนี้มีการจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อการพัฒนาเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมขึ้น ได้แก่

- โครงการพัฒนาศูนย์วิจัยและพัฒนา ตลอดจนออกแบบผลิตภัณฑ์ในท้องถิ่น
- โครงการส่งเสริมผู้ประกอบการไทยไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน (Contract Farming)
- โครงการปรับปรุงโครงสร้างระบบการผลิตทางการเกษตร โดยส่งเสริมการปลูกยางพาราและข้าวหอมมะลิ

12

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ผลการระดมความคิด กลุ่มจังหวัดกาฬสินธุ์ นครพนม มุกดาหาร สกลนคร “SANUK” 21 เมษายน 2548.

#### 4. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development)

ยุทธศาสตร์นี้จะมุ่งเน้นการยกระดับ และเพิ่มขีดความสามารถให้กับบุคลากร และแรงงาน เพื่อรองรับการขยายตัวด้านต่างๆ ดังนี้

##### เป้าประสงค์

1. เพิ่มขีดความสามารถสถาบันการศึกษาในการให้บริการทางวิชาการ และการส่งเสริม และเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อการพัฒนา
2. เพิ่มศักยภาพแรงงาน และศักยภาพเด็กตั้งแต่แรกเกิด อย่างเป็นองค์รวม และยกระดับมาตรฐานบริการสาธารณสุข

##### กลยุทธ์การดำเนินงานหลัก

1. พัฒนาประสิทธิภาพระบบการศึกษา และสร้างแรงจูงใจให้แก่บุคลากรสาขาขาดแคลน เช่น แพทย์ ครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา
2. พัฒนาและยกระดับความสามารถในการแข่งขันให้กับแรงงาน
3. พัฒนาเด็กตั้งแต่แรกเกิดให้สมบูรณ์ทั้งด้านความคิด เหตุผล และอารมณ์ โดยให้ความรู้พ่อแม่ในการเลี้ยงดู และการศึกษาแก่เด็กตามระดับสมอง

4. พัฒนาระบบบริการด้านสาธารณสุขให้มีมาตรฐานสากล

5. ส่งเสริมและพัฒนาระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่น การพัฒนาศูนย์เรียนรู้ชุมชน<sup>13</sup>

นอกจากนี้มีการจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่

- โครงการศูนย์พัฒนาผู้ประกอบการใหม่ (การค้า การท่องเที่ยวอินโดจีน) – NEC
- โครงการศูนย์ส่งเสริมและเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา
- โครงการเพิ่มขีดความสามารถสถาบันการศึกษาในการให้บริการทางวิชาการ

(Extension)

#### 2.2.2 ศักยภาพกลุ่มจังหวัด

##### ด้านเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร

จังหวัด ภายในกลุ่ม “สนุก” เป็นจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ซึ่งมีสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เอื้อประโยชน์ต่อการเกษตร และอุตสาหกรรมเกษตรเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จาก มีทรัพยากรดินที่ดี และทรัพยากรน้ำที่อุดมสมบูรณ์ นอกจากนี้มีโรงงานแปรรูปขนาดใหญ่ ซึ่งอำนวยความสะดวกในด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร ได้เป็นอย่างดี

13

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ผลการระดมความคิด กลุ่มจังหวัดกาฬสินธุ์ นครพนม มุกดาหาร สกลนคร “SANUK” 21 เมษายน 2548.

### ด้านการค้า และการท่องเที่ยว

จังหวัด ภายในกลุ่ม “สนุก” ซึ่งเป็นจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน มีข้อได้เปรียบในด้าน ที่ตั้งของของภาค ซึ่งเชื่อมต่อกับประเทศในกลุ่มอินโดจีน จะเห็นได้ว่าเป็นประโยชน์อย่างมากในการร่วมกับประเทศในกลุ่มอินโดจีน เพื่อขยายฐานอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจพื้นที่ชายแดนของภาค ดังจะเห็นได้จาก

- การมี EWEC ซึ่งประกอบด้วยเส้นทางหมายเลข 9 ของกลุ่มประเทศอินโดจีน เชื่อมสู่ตอนกลางของประเทศสาธารณรัฐ สังกมนิยมเวียตนาม ที่ด่านลาวบาว เมืองดองฮา จังหวัดกวางตรี และจากด่านลาวบาว ผ่านเส้นทางหมายเลข 1 ไปยังเว้ และดานัง ซึ่งเป็นเมืองท่าเรือสำคัญของเวียตนาม

- การมีโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขง แห่งที่ 2 ระหว่างไทย-ลาว ที่จังหวัดมุกดาหาร กับ แขวงสะหวันนะเขต สปป.ลาว

- การมีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม เช่น แหล่งฟอสซิลที่เป็นสิ่งดึงดูดการท่องเที่ยว



รูปที่ 2-7 เส้นทางเชื่อมโยงการค้ากับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคอินโดจีน

### 2.2.3 ปัญหาในกลุ่มจังหวัด

จังหวัด ภายในกลุ่ม “สนุก” มีข้อจำกัดในการพัฒนาหลายประการ ได้แก่

- จังหวัดภายในกลุ่ม “สนุก” มีฐานเศรษฐกิจค่อนข้างแคบ มีขนาดเล็ก และมีการขยายตัวได้ต่ำ ดังจะเห็นได้จาก GRP 9.3 หมื่นล้าน 12% ของภาค ประชากร 14.5% มีอัตราการเติบโตเฉลี่ย 4.1 %

- คุณภาพการศึกษา และประสิทธิภาพของแรงงาน ภายในกลุ่มจังหวัด “สนุก” ลดลงอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จาก คะแนนของนักเรียนชั้นมัธยมปลาย มีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดในภาค และประสิทธิภาพของแรงงานต่ำกว่าประเทศ 3.4 เท่า (30,160 บาท)

- ความยากจน และการกระจายรายได้ ภายในกลุ่มจังหวัด “สนุก” มีสัดส่วนดังนี้ สัดส่วนคนจน 28.4 % ของประชากร รายได้คน 20 % = 4.7 % รายได้คน 20 % = 52.3 %<sup>14</sup>

### 2.3 มุกดาหารกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

ในระยะแรกยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จะมุ่งเน้นการจัดตั้งศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้า การดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตร และสนับสนุนการค้า การท่องเที่ยวตามแนวเชื่อมโยงไทย สปป.ลาว และเวียดนาม โดยมีบทบาทที่สำคัญ ดังนี้

#### ศูนย์กระจายสินค้านานาชาติจังหวัดมุกดาหาร (Mukdahan International Distribution Center)

จังหวัดมุกดาหาร เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเวียดนาม รวมทั้งมีเส้นทางเชื่อมโยงกับทางหมายเลข 3 ซึ่งเป็นเส้นทางหลักในการคมนาคมขนส่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบกับการมีโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขง แห่งที่ 2 (มุกดาหาร-สะหวันนะเขต) ด้วยเหตุนี้จังหวัดมุกดาหารจึงมีฐานะเป็น “ประตูชายแดนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” ซึ่งปัจจัยที่ส่งเสริมให้จังหวัดมุกดาหาร เป็นศูนย์กระจายสินค้านานาชาติ คือ

1. การที่ประเทศไทยมีทำเลที่ตั้งที่เหมาะสม ในการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งหลายด้านในภูมิภาค โดยมีโครงข่ายการเชื่อมโยงด้านโลจิสติกส์ที่ดี ประกอบกับการมีโครงข่ายการเชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยวไปยังประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค จึงทำให้ประเทศไทยมีข้อได้เปรียบหลายด้านในการเป็นศูนย์กลางกระจายสินค้านานาชาติ

14

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน กลุ่มที่ 2. วันที่ 4 ตุลาคม 2548.

มุกดาหารในฐานะที่เป็นเมืองชายแดนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



รูปที่ 2-8 เส้นทางการเชื่อมโยงระหว่างไทยกับภูมิภาคเอเชีย

## 2. จุดแข็งของจังหวัดมุกดาหาร ได้แก่

- การมีโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงไทย-ลาว แห่งที่ 2
- การเป็นจุดยุทธศาสตร์ของการเชื่อมโยงทางการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว ไปยังประเทศในแถบอินโดจีน และต่างประเทศ
- การมีที่ตั้งอยู่บนเส้นทาง EWEC ซึ่งเป็นจุดเชื่อมโยง จากประเทศทางด้านตะวันออกไปสู่ท่าเรือฉาง ประเทศเวียดนาม
- การเป็นจุดเชื่อมโยงไปยังท่าเรือแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี
- การมีโครงการก่อสร้างทางรถไฟ จากบัวใหญ่-มุกดาหาร
- การมีโครงการสถาปนาเป็นเมืองแฝด 3 ระหว่างมุกดาหาร-สะหวัน เซโน - กวางตริ 3 เมือง 3 ประเทศ อย่างเป็นทางการ โดยความเห็นชอบจากรัฐบาล ทั้ง 3 ประเทศ

จากศักยภาพต่างๆเหล่านี้ ทำให้จังหวัดมุกดาหารมีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการผลิต และศูนย์กลางการรับส่งสินค้าและกระจายสินค้านานาชาติ (Border Node) ในการพัฒนาไปสู่การเชื่อมโยงกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ สะหวัน-เซโน ของสปป.ลาว เพื่อพัฒนาเป็นศูนย์กลางบริการตามแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor)

ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติ ในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2547 เห็นชอบในหลักการเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยให้ศึกษาจังหวัดมุกดาหารเป็นศูนย์กลางกระจายสินค้า (Distribution Center) ในการนี้มีข้อกำหนดการศึกษาพัฒนาเมืองมุกดาหารเป็นศูนย์กลางการผลิต รวบรวม แปรรูป และกระจายสินค้า (Distribution Center) โดยมีวัตถุประสงค์ คือ

1. เพื่อทบทวนศักยภาพการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจของพื้นที่ จ. มุกดาหาร และพื้นที่เกี่ยวเนื่องตามแนวเชื่อมโยง (East – West Economic Corridor) ทั้งในและประเทศเพื่อนบ้าน โดยครอบคลุมใน 3 ประเด็นหลัก คือ

- (1) การลงทุนด้านธุรกิจการขนส่งและศูนย์กระจายสินค้า
- (2) การลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมและการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม
- (3) ภาวะการค้าชายแดน การเข้า-ออก ของแรงงาน นักท่องเที่ยว และประชาชนบริเวณชายแดน ตลอดจนนโยบาย กฎระเบียบ และพิธีการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. เพื่อศึกษาความเหมาะสมทางด้านศักยภาพ รูปแบบทางเทคนิค และวิศวกรรม เศรษฐศาสตร์ การตลาด การบริหารจัดการ สังคม และสิ่งแวดล้อม

3. เพื่อเป็นรูปแบบหรือแนวทางในการพัฒนาศูนย์การผลิต รวบรวม แปรรูป และกระจายสินค้าในบริเวณพื้นที่ชายแดนอื่นๆ โดยในระยะสั้น มุ่งเน้นการให้บริการแบบ One Stop Service และขยายผลในลักษณะ Single Stop Inspection ในระยะต่อไป

สำหรับขอบเขตการศึกษา จะทำการศึกษาจากปัจจัยหลายด้าน ดังนี้

1. ศึกษาทบทวนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ของรัฐ แนวทางการดำเนินการ แผนงาน/โครงการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่จังหวัดชายแดน พื้นที่พัฒนาตามแนว EWEC และพื้นที่เชื่อมโยงทั้งใน และประเทศเพื่อนบ้าน ศักยภาพ และข้อจำกัดในการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ

(1) สภาวะการลงทุนทางด้านธุรกิจขนส่งสินค้า และศูนย์กระจายสินค้า ศักยภาพและแนวโน้มการขยายตัวภายหลังจากที่ได้มีการเปิดใช้สะพานข้ามแม่น้ำโขง

(2) สภาวะทางเศรษฐกิจและการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม/เขตอุตสาหกรรม

(3) สภาวะการค้าชายแดน การเคลื่อนย้าย และเข้า-ออก แรงงาน ทั้งคนไทย และต่างชาติ การเข้า-ออก ของนักท่องเที่ยว และประชาชนในบริเวณชายแดน นโยบาย กฎระเบียบ และพิธีการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

(4) ยุทธศาสตร์ทางการค้า การลงทุน ของประเทศเพื่อนบ้านที่มีผลต่อประเทศไทย

2. ศึกษาสภาวะการลงทุนทางด้านธุรกิจขนส่งสินค้า และศูนย์กระจายสินค้า ศักยภาพและแนวโน้มการขยายตัวในอนาคต

(1) ศึกษาการไหลเวียนของสินค้าและบริการในพื้นที่ศึกษา โดยมีรายละเอียดของ

- ชนิด/ประเภท และปริมาณของสินค้า และบริการแต่ละชนิด

- เส้นทาง การขนส่ง (สถานที่ต้นทาง-ปลายทาง) การเชื่อมโยงของการขนส่งสินค้าและบริการแต่ละชนิด ชุมทางการขนส่ง (จุดเปลี่ยนวิธีการขนส่ง)

- ต้นทุนการขนส่ง และระยะเวลาที่ใช้ในการขนส่งสินค้าและบริการ โดยจำแนกตามประเภทของสินค้าและบริการและวิธีการในการขนส่ง

(2) ศึกษาภาวะการลงทุนทางด้านธุรกิจขนส่งสินค้า และศูนย์กระจายสินค้า ศักยภาพข้อจำกัด และแนวโน้มการขยายตัวของธุรกิจภายหลังจากการเปิดใช้สะพานข้ามแม่น้ำโขง

(3) เสนอแนะเส้นทางขนส่งที่เหมาะสมของสินค้าและบริการแต่ละชนิด โดยใช้ จ. มุกดาหาร เป็นศูนย์กลางในการกระจายไปยังพื้นที่ต่างๆ (ได้แก่ ลาว เวียดนาม สิงคโปร์ จีน พม่า เอเชียใต้ และยุโรป)

3. ศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งศูนย์การผลิต รวบรวม แปรรูป และกระจายสินค้า

(1) ศึกษาเปรียบเทียบพื้นที่ส่วนราชการและภาคเอกชนที่ยื่นเสนอให้ กนอ. นำมาศึกษา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นทางด้านขนาดและลักษณะของที่ดิน โดยพิจารณารายละเอียดทางด้าน

- สภาพทางกายภาพของพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง
- ระบบสาธารณูปโภค/สาธารณูปการ
- สภาพเศรษฐกิจ และสังคมของชุมชนโดยรอบ
- สภาพทั่วไปทางด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กายภาพ ชีวภาพ การใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณภาพชีวิต

- ศักยภาพและข้อจำกัดแต่ละพื้นที่

- ศักยภาพและความพร้อมในการลงทุนของผู้พัฒนาโครงการ

(2) การวิเคราะห์ฐานเศรษฐกิจของพื้นที่มุกดาหารและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง

(3) การศึกษาประเภทอุตสาหกรรม/กิจการ จำนวนและขนาดของโรงงาน/กิจการ กระบวนการผลิต ปัจจัยการผลิตที่ใช้สำหรับโรงงาน/กิจการที่คาดว่าจะเข้าใช้พื้นที่ในโครงการ โดยจำแนกเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก กลุ่มเป้าหมายรอง และกลุ่มอุตสาหกรรม/กิจการที่ไม่เข้าข่ายวิเคราะห์ความเชื่อมโยงทางด้านวัตถุดิบ และสินค้าที่ผลิตระหว่างโรงงาน/กิจการที่ตั้งอยู่เดิม กิจการที่คาดว่าจะเข้าใช้พื้นที่ และบริเวณใกล้เคียง วัตถุดิบและสินค้าที่มีโอกาสและแนวโน้มที่จะนำเข้าและส่งออกในอนาคตได้

(4) กำหนดโครงสร้างองค์ประกอบกิจกรรมหลัก (Major Function) และกิจกรรมสนับสนุน (Supporting Function) ที่จะต้องพัฒนาโดยแบ่งการพัฒนาออกเป็นระยะ (Phase) ประเมินการค่าพัฒนาระบบสาธารณูปโภค การกำหนดรูปแบบการออกแบบของระบบสาธารณูปโภคที่จะรองรับกิจกรรมต่างๆ และการเชื่อมโยงจุดที่ตั้งโครงการกับเครือข่ายคมนาคมขนส่งในประเทศ และต่างประเทศ ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ทั้งนี้โดยมุ่งเน้น องค์ประกอบของกิจกรรมที่จะนำไปสู่การให้บริการแบบ One Stop Service และขยายผลในลักษณะ Single Stop Inspection ในระยะต่อไป

(5) ศึกษาความเป็นไปได้ทางด้านเศรษฐศาสตร์และการเงิน โดยประมาณการค่าลงทุนก่อสร้างงบกระแสเงินสดของโครงการ วิเคราะห์ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและการเงินของโครงการดัชนีชี้วัดทางการเงินต่างๆ เสนอแนะแหล่งเงินทุน และจัดลำดับการใช้เงินตามความเหมาะสม ผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการทั้งที่เป็นเรื่องเงิน และไม่ใช่ว่าเรื่องเงิน วิเคราะห์ตัวแปรความเสี่ยง และความอ่อนไหวของโครงการในกรณีต่างๆ และเสนอแนะแนวทางแก้ไข เพื่อลดผลกระทบจากความเสี่ยงในแต่ละกรณี

(6) ศึกษา สำรวจ และเสนอแนะแนวทางทางการตลาด

- การวิเคราะห์สภาพการณ์ด้านการตลาด (SWOT Analysis)

- การสำรวจทางการตลาด (Marketing Survey) และการวิเคราะห์เพื่อกำหนดปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factor)

- การกำหนดกลุ่มลูกค้าเป้าหมายที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด และมีขีดความสามารถในการแข่งขัน

- แนวทางการสร้าง Brand และ Product Differentiation สำหรับโครงการและสำรวจความต้องการของกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย

- การเสนอแผนการดำเนินการด้านการตลาดที่เหมาะสมสำหรับโครงการ

(7) การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) จากการพัฒนาโครงการของแต่ละพื้นที่ ในระดับพื้นที่อำเภอ ทั้งด้านกายภาพ ชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณภาพชีวิต และการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมทางสังคม (SIA) ในภาพรวม อันเนื่องจากการเคลื่อนย้ายของแรงงาน และประชากร ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงด้านสังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการเสนอแนะประเภทอุตสาหกรรมเป้าหมายที่เหมาะสม การจัด Zoning ของกลุ่มประเภทอุตสาหกรรม และกิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่โครงการ มาตรการป้องกัน และลดผลกระทบ และมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(8) การศึกษารูปแบบการบริหารจัดการ รูปแบบการลงทุน และแผนการลงทุนที่เหมาะสม และรูปแบบการให้บริการแบบ One Stop Service และ Single Stop Inspection

(9) กำหนดนโยบาย มาตรการ สิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่จะส่งเสริม และสนับสนุนกิจกรรม การพัฒนานิคมอุตสาหกรรม และศูนย์กระจายสินค้า และการบริการแบบ One Stop Service พร้อมทั้งเสนอแนะบทบาทของภาคเอกชน เพื่อเข้าร่วมในการลงทุนพัฒนา การบริหารจัดการ และการให้บริการตามแผนงาน

4. การศึกษาระบบข้อมูลทางการค้า และการลงทุนบริเวณชายแดน การนำเข้า-ส่งออกสินค้าและบริการ กฎระเบียบ พิธีการ ในการให้บริการตรวจสอบปล่อยสินค้า และการให้บริการผ่านแดน ทั้งทางด้านสินค้าและบริการประชาชน แรงงาน และนักท่องเที่ยว ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทาง ในการดำเนินการหรือการให้บริการ โดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ พร้อมทั้งการศึกษา และ

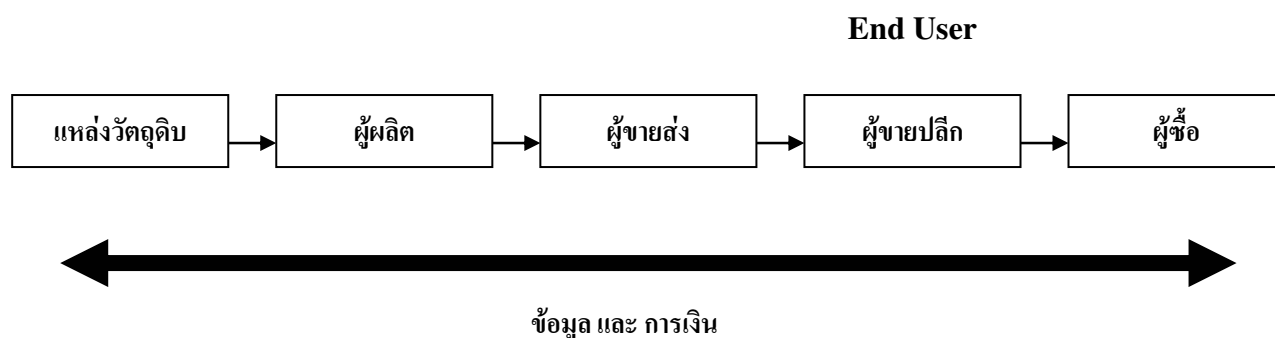
เสนอแนะมาตรการ สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำหรับการพัฒนาโครงการให้สามารถ  
บริการได้เบ็ดเสร็จครบวงจร

ส่วนพื้นที่ศึกษา จะทำการศึกษาในพื้นที่ของส่วนราชการ ภาคเอกชนในจังหวัดมุกดาหารที่  
ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น ทางด้านขนาด ลักษณะของที่ดิน และพื้นที่เกี่ยวเนื่องตามแนวเชื่อมโยง  
EWEC ทั้งในและประเทศเพื่อนบ้าน<sup>15</sup>

### รูปแบบการเป็นศูนย์กลางกระจายสินค้านานาชาติจังหวัดมุกดาหาร

#### 1. ระบบบริหารจัดการด้านโลจิสติกส์ (Logistic Management)

- Supply Chain Management
- Just in time



#### 2. ศูนย์ขนถ่ายสินค้าภายในประเทศ (Truck Terminal)

- เชื่อมโยงการขนส่งภายในประเทศ
- คลังสินค้า (Ware house)

#### 3. ศูนย์ขนถ่ายสินค้าระหว่างประเทศ (Inland Container Depot ICD)

- ระบบเปลี่ยนหัวลาก

#### 4. อุตสาหกรรมแปรรูปทางการเกษตร (Agriculture Value added Processing)

- วัตถุดิบจากกลุ่ม Cluster และจังหวัดใกล้เคียง
- วัตถุดิบจากประเทศเพื่อนบ้าน

#### 5. อุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์ (Re-Packing)

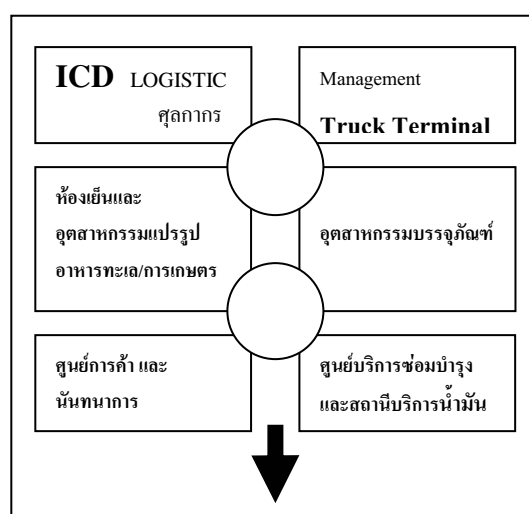
- เป็นการลดต้นทุนสินค้า
- รวบรวมเพื่อส่งออก

<sup>15</sup>

การนิคมอุตสาหกรรม. 2549. เอกสารเรื่อง ข้อกำหนดการศึกษา โครงการศึกษาพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นศูนย์กลางการผลิต รวบรวม แปรรูป  
และกระจายสินค้า (Distribution Center).

6. ห้องเย็นใหญ่ (Cold Storage)
  - เก็บวัตถุดิบด้านอาหารทะเลจากเวียดนาม
  - เก็บรักษาพืชผลทางการเกษตร
  - อุตสาหกรรมแปรรูปจากอาหารทะเล
  - ศูนย์กลางอาหารทะเลภาคอีสานของไทย
7. เขตปลอดภาษี เพื่อการส่งออก (Free Zone)
  - ศูนย์การตรวจปล่อย ณ ศูนย์กระจายสินค้า

รูปแบบ Distribution Center (D/C)



### โครงการรองรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 – 2550

1. ศึกษาความเหมาะสมการจัดตั้ง DC ในจังหวัดมุกดาหาร (แล้วเสร็จเดือน มิถุนายน 2549)
2. ศึกษาออกแบบด้านวิศวกรรมและผลกระทบสิ่งแวดล้อม ของ DC (แล้วเสร็จเดือน สิงหาคม 2550)
3. โครงการเปิดใช้สนามบินสะหวันนะเขต
4. การบังคับใช้ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะที่
5. โครงการศึกษาระบบราง ขอนแก่น-มหาสารคาม-กาฬสินธุ์-มุกดาหาร
6. โครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน
7. โครงการก่อสร้างโรงอบ บ่มยาง
8. โครงการเมืองคู่แฝด เสริมสร้างความสัมพันธ์
9. ศูนย์ข้อมูลการท่องเที่ยว ศิลปวัฒนธรรม การค้า และการลงทุน

### บทที่ 3

## การบริหารจัดการเมืองชายแดนมุกดาหารในปัจจุบัน

### 3.1 สถานการณ์ทั่วไปของการบริหารจัดการ

#### 3.1.1 ทิศทางของนโยบายในระดับชาติ

การบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของไทยในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายระดับชาตินั้น เป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งหน่วยงานหลักที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน ก็คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ หรือ สภาพัฒน์ โดยในการกำหนดนโยบาย และแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ ขึ้นอยู่กับความสำคัญด้านต่างๆ ดังนี้

ในช่วงสิบกว่าที่ผ่านมาเมืองชายแดนของไทยมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดทั้งผลดี และผลเสียตามมา ผลดีที่เห็นได้ชัด คือ มีกิจกรรมเศรษฐกิจที่หลากหลาย และมูลค่าการค้าชายแดนที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูง ขณะเดียวกัน ผลเสียที่เป็นผลมาจากการเติบโตอย่างรวดเร็ว คือ เมืองบางแห่งไม่มีการเตรียมความพร้อม เพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่ที่จะเกิดขึ้น ทำให้เกิดปัญหาสังคม และปัญหาด้านความมั่นคง เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาความแออัด และปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมือง ที่เกิดจากการขาดความระมัดระวังในการพัฒนา และบางแห่งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไม่ทันกับความต้องการ

การพัฒนาเมืองชายแดนอย่างมีประสิทธิภาพต้องดำเนินการแบบองค์รวม ระมัดระวัง และคำนึงถึงประเทศเพื่อนบ้านเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการรักษาผลประโยชน์ และการอยู่ดีกินดีของประชาชนร่วมกัน ซึ่งในทางปฏิบัติประเทศไทยสามารถพัฒนาในส่วนของไทยที่มีความพร้อมก่อน โดยนำปัจจัย โอกาส และศักยภาพของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านรวมไว้ด้วย แล้วค่อยขยายความร่วมมือต่อไปยังพื้นที่ชายแดน และพื้นที่ตอนในของประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้หากสามารถนำศักยภาพอีกมากทั้งในพม่า สปป.ลาว และกัมพูชา ในรูปของทรัพยากรธรรมชาติ ฐานการเกษตร แหล่งวัตถุดิบ และแรงงานไร้ฝีมือ

เมืองชายแดนแต่ละเมืองจะทำหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทั้งเป็นประตูการค้า ประตูคมนาคมขนส่ง และประตูเชื่อมโยงการท่องเที่ยว หรืออีกนัยหนึ่งเมืองชายแดนจะทำหน้าที่เป็นทั้งเมืองผลิตสินค้า เมืองรับส่งสินค้า เมืองท่องเที่ยว และเมืองบริการที่ค่อนข้างสมบูรณ์ในตัวเอง โดยเมืองอื่นๆ ในพื้นที่ตอนในทำหน้าที่เป็นเมืองสนับสนุน เพื่อให้เมืองชายแดนสามารถทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทย มีขนาดระบบเศรษฐกิจที่ใหญ่กว่าประเทศเพื่อนบ้านค่อนข้างมาก โดยพิจารณาจากอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) คือ ใหญ่กว่าเกือบ 10 เท่าของ 3 ประเทศเพื่อนบ้าน (กัมพูชา สปป.ลาว และพม่า) รวมกัน ทำให้สภาพการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยมีอิทธิพลต่อประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 3 ประเทศดังกล่าว ในลักษณะประเทศเศรษฐกิจบริหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนั้น ความแตกต่างของระดับการพัฒนา ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคม เช่น สภาพความเป็นอยู่ ระดับรายได้ และอัตราค่าจ้าง และการจ้างงาน นำมาซึ่งปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะการอพยพของแรงงานต่างด้าวเข้ามายังประเทศไทย จึงจำเป็นต้องมีการจัดระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดน (Economic Cooperation Strategy) เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของพื้นที่ชายแดนของไทยและเพื่อนบ้าน ให้มีความสามารถในการรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย และมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการประกอบการที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือมากๆ ทั้งด้านอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม เพื่อสร้างความต้องการใช้แรงงานพื้นที่ชายแดน พื้นที่ตอนในของประเทศเพื่อนบ้าน และลดการอพยพของแรงงานต่างด้าวเข้ามายังพื้นที่ตอนในของไทย เพื่อให้ไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาเมืองชายแดนร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน สิ่งที่ประเทศไทยต้องเร่งดำเนินการ คือ การเสริมสร้างศักยภาพของพื้นที่เศรษฐกิจร่วม ที่อาจทำในรูปแบบของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ที่ประกอบด้วยเขตประกอบการร่วม สถานียขนถ่ายและบรรจุสินค้า สถานีขนส่งสินค้าที่มีประสิทธิภาพ และการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบที่เอื้อต่อการเสริมสร้างความร่วมมือ และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ<sup>1</sup>

จากความสำเร็จในการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น ทำให้ไทยได้ดำเนินยุทธศาสตร์ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยวิเคราะห์จากความสำเร็จเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านแต่ละประเทศ เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันด้านการผลิต การค้า การลงทุน และการบริการเวทีการค้าโลก ซึ่งผลที่ได้จากการวิเคราะห์นั้น จะนำไปสู่การพัฒนาาร่วมกัน ทางด้านการแลกเปลี่ยนปัจจัยการผลิตได้เป็นอย่างดี ตามยุทธศาสตร์หลัก 5 ด้าน คือ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการเข้าถึงแหล่งทุน ด้านเทคโนโลยี ด้านทรัพยากรมนุษย์ และด้านโครงสร้างพื้นฐาน ดังจะเห็นได้จาก (ตารางที่ 3-1)

<sup>1</sup> สำนักพื้นที่ (สพท.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2546. *การจัดระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดน*. <http://www.nesdb.co.th>

ตารางที่ 3-1 ตารางความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

| ไทย                                                                                                                                                                                                                                 | กัมพูชา                                                                                                                                                        | พม่า                                                                                                                                                  | สปป.ลาว                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ทรัพยากรธรรมชาติ</b><br>✕ มีข้อจำกัดด้านที่ดิน<br>✓ ความอุดมสมบูรณ์<br>ทางการเพาะปลูก<br>✕ ที่ดินการเกษตรราคาสูง<br>✓ ข้าว อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร และผลไม้<br>✕ แหล่งน้ำมีจำกัด<br>✓ ตลาดภายในประเทศขนาดใหญ่<br>✓ แหล่งท่องเที่ยว | <b>ทรัพยากรธรรมชาติ</b><br>✓ เป็นแหล่ง<br>ทรัพยากรธรรมชาติ<br>✓ ที่ดินการเกษตรราคาถูก<br>✓ มีแหล่งน้ำมาก<br>✓ ตลาดภายในประเทศค่อนข้างใหญ่<br>✓ แหล่งท่องเที่ยว | <b>ทรัพยากรธรรมชาติ</b><br>✓ ทรัพยากรธรรมชาติหลากหลาย<br>✓ ที่ดินการเกษตรราคาถูก<br>✓ มีแหล่งน้ำมาก<br>✓ ตลาดภายในประเทศขนาดใหญ่<br>✓ แหล่งท่องเที่ยว | <b>ทรัพยากรธรรมชาติ</b><br>✓ เป็นแหล่ง<br>ทรัพยากรธรรมชาติ<br>✕ มีข้อจำกัดด้าน<br>ทรัพยากร<br>✓ มีที่ดินว่างจำนวนมาก<br>✓ มีแหล่งน้ำมาก<br>✕ ตลาดภายในประเทศมีขนาดเล็ก<br>✓ แหล่งท่องเที่ยว |
| <b>การเข้าถึงแหล่งทุน</b><br>✓ สามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้ดี                                                                                                                                                                           | <b>การเข้าถึงแหล่งทุน</b><br>✕ มีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุน                                                                                                  | <b>การเข้าถึงแหล่งทุน</b><br>✕ มีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุน                                                                                         | <b>การเข้าถึงแหล่งทุน</b><br>✕ มีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุน                                                                                                                               |
| <b>เทคโนโลยี</b><br>✓ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี<br>✓ ระบบการบริการและการขายต่อเนื่องดี                                                                                                                                               | <b>เทคโนโลยี</b><br>✕ ขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัย<br>✕ ขาดระบบบริการและการขายต่อเนื่อง                                                                              | <b>เทคโนโลยี</b><br>✕ ขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัย<br>✕ ขาดระบบการบริการและการขายต่อเนื่องดี                                                                | <b>เทคโนโลยี</b><br>✕ ขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัย<br>✕ ขาดระบบการบริการและการขายต่อเนื่องดี                                                                                                      |
| <b>ทรัพยากรมนุษย์</b><br>✓ การบริหารจัดการ<br>✕ แรงงานมีฝีมือ<br>มีปัญหาแรงงานเป็นช่วงๆ                                                                                                                                             | <b>ทรัพยากรมนุษย์</b><br>✕ ขาดทักษะการบริหารจัดการและเทคนิค<br>✓ แรงงานสามารถรับการฝึกฝนได้<br>✕ มีการประท้วงของแรงงานบ่อย<br>✓ แรงงานมาก                      | <b>ทรัพยากรมนุษย์</b><br>✕ ขาดทักษะการบริหารจัดการและเทคนิค<br>✓ แรงงานสามารถรับการฝึกฝนได้<br>✓ แรงงานมาก                                            | <b>ทรัพยากรมนุษย์</b><br>✕ ขาดทักษะการบริหารจัดการและเทคนิค<br>✓ แรงงานสามารถรับการฝึกฝนได้<br>✕ แรงงานน้อย                                                                                 |
| <b>โครงสร้างพื้นฐาน</b><br>✓ สื่อสารโทรคมนาคม<br>✕ พลังงานในประเทศไม่เพียงพอ<br>✓ มีนิคมอุตสาหกรรม                                                                                                                                  | <b>โครงสร้างพื้นฐาน</b><br>✓ มีแหล่งพลังงานมาก<br>✕ โครงข่ายคมนาคมไม่ดี<br>✕ ไม่มีนิคมอุตสาหกรรม<br>✓ มี GSP                                                   | <b>โครงสร้างพื้นฐาน</b><br>✓ มีโอกาสในการเป็นประตูสู่เอเชียได้<br>✓ มีแหล่งพลังงานมาก<br>✕ โครงข่ายคมนาคมไม่ดี<br>✕ ไม่มีนิคมอุตสาหกรรม               | <b>โครงสร้างพื้นฐาน</b><br>✓ มีแหล่งพลังงานมาก<br>✕ โครงข่ายคมนาคมไม่ดี<br>✕ ไม่มีนิคมอุตสาหกรรม<br>✓ มี GSP                                                                                |

ในที่นี้ จะแสดงให้เห็นถึง การกำหนดทิศทางของไทยในการดำเนินนโยบายระดับชาติ ซึ่งนำไปสู่ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างไทย และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ดังนี้

### ทิศทางของไทยในการดำเนินนโยบายระดับชาติ

การพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจตามแนวชายแดนร่วม ซึ่งประกอบด้วย

#### **1. การจัดระเบียบชายแดน**

การเร่งเจรจากับสปป.ลาว ในการกำหนดระเบียบการผ่านแดนของสินค้า และผู้โดยสารให้เป็นที่ยอมรับระหว่างกัน และการเร่งจัดระเบียบชายแดนร่วมกัน เพื่อลดปัญหาตามแนวชายแดนที่อาจเกิดขึ้น โดยเฉพาะปัญหาการปิดกั้นเขตแดน

#### **2. การคุ้มครองการลงทุน**

การเร่งเจรจากับสปป.ลาว ในการให้การคุ้มครองการลงทุนกับนักลงทุนต่างประเทศ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุน

#### **3. การท่องเที่ยว**

การเร่งเจรจากับสปป.ลาว ในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว เพื่อเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวร่วมกัน โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวที่มีความพร้อม และสามารถร่วมมือกันได้ทันที

#### **4. การให้สิ่งจูงใจนักลงทุน**

การเร่งเจรจากับสปป.ลาว ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนร่วมกัน ดังจะเห็นได้จาก การยกเว้นภาษี การให้สิทธิพิเศษทางภาษี การอำนวยความสะดวกด้านการผ่านแดน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนประเทศเพื่อนบ้านให้มีการพัฒนาที่เร็วขึ้น เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากการสนับสนุนด้านต่างๆ ดังนี้

#### **1. ด้านการเกษตร**

การขยายฐานการปลูกพืชบางชนิดที่ไทยมีการนำเข้าจากประเทศที่ 3 เช่น ถั่วเหลือง ไปยังสปป.ลาว

#### **2. ด้านอุตสาหกรรม**

การให้ความช่วยเหลือแก่ สปป.ลาว ในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมตามแนวชายแดน การพัฒนาอุตสาหกรรม SMEs และพัฒนาคุณภาพสินค้าหัตถกรรม เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปเกษตร อุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้า ฯลฯ

#### **3. ด้านการท่องเที่ยว**

การให้ความช่วยเหลือแก่สปป.ลาว ในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่สามารถเชื่อมโยงกับแหล่งท่องเที่ยวของไทยได้ และยกระดับการบริการให้ได้มาตรฐานยิ่งขึ้น

#### 4. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

การให้ความช่วยเหลือแก่สปป.ลาว ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะโครงข่ายคมนาคมหลัก เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

#### 5. ด้านสังคม

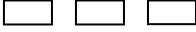
การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ ทั้งด้านสาธารณสุข และการศึกษา เพื่อปรับปรุงให้มีมาตรฐานเพิ่มมากขึ้น

#### ยุทธศาสตร์การพัฒนาระหว่างไทย-สปป.ลาว ได้แก่

1. การเป็นแหล่งผลิตพืชเศรษฐกิจทดแทนการนำเข้า โดยไทยให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยี และเมล็ดพันธุ์ในพืชบางชนิดที่ต้องการการทดแทนการนำเข้าจากประเทศที่สาม ได้แก่ ถั่วเหลือง ข้าวโพด ถั่วลิสง กาแฟ หวาย ผักปลอดสารพิษ และปศุสัตว์
2. การเป็นฐานอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน และใช้ทรัพยากรธรรมชาติของลาวเป็นหลัก โดยไทยให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ การบริหารจัดการ และการปรับปรุงกลไก และกฎระเบียบให้เอื้อต่อการลงทุน
3. การเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม และธรรมชาติ โดยไทยจะเป็นศูนย์กลางการส่งจ่ายนักท่องเที่ยวไปยังแหล่งท่องเที่ยวหลักของลาว
4. การใช้ความร่วมมือทางวิชาการเป็นตัวนำในการพัฒนาด้านอื่นๆ โดยไทยให้ความช่วยเหลือในการถ่ายทอดเทคโนโลยี การปรับปรุงกลไก และกฎระเบียบ รวมทั้งการพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์

การกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินนโยบายของสภาพัฒน์นั้น จังหวัดมุกดาหารเป็นจังหวัดหนึ่ง ซึ่งเป็นเมืองที่ถูกกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน สำหรับทิศทางการพัฒนาและการเตรียมการของจังหวัดมุกดาหาร เพื่อพัฒนาไปสู่การเป็นประตูสู่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) และเวียตนามตอนกลาง ผ่านสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่สอง และเป็น “เขตเศรษฐกิจชายแดน” ในฐานะเป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมและศูนย์กระจายสินค้าเพื่อสนับสนุนการผลิตในสแวนนะเขต (Savan-Seno Special Economic Zone) โดยในระยะแรกมุ่งเน้นการจัดตั้งศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้า การดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตร และสนับสนุนการค้า การท่องเที่ยวตามแนวเชื่อมโยงไทย สปป.ลาว และเวียตนาม (ดูตารางที่ 3-2)

ตารางที่ 3-2 ตารางแสดงระดับการพัฒนาพื้นที่ชายแดนเป้าหมายไทย-สปป.ลาว

| พื้นที่  | ระดับการพัฒนา                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                    |                                                                                                        | หมายเหตุ                                         |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
|          | ระยะสั้น<br>(2546-2547)                                                                                                                                                                                                                                                 | ปานกลาง<br>(2548-2550)                                                                                                                                             | ระยะยาว                                                                                                |                                                  |
| เชียงราย | <br>ประกาศเขตเศรษฐกิจ                                                                                                                                                                  | <br>เปิดให้นักลงทุน                                                              | <br>ย้ายฐานเข้าลงทุน | อยู่ระหว่างการ<br>ดำเนินการจัดตั้ง               |
| มุกดาหาร | <br>กำหนดยุทธศาสตร์และ<br>แผนปฏิบัติการเขต<br>เศรษฐกิจและเร่งศึกษา<br>ความเหมาะสมในการ<br>จัดตั้งเขตศูนย์กระจาย<br>และแปรรูปสินค้า<br>มุกดาหารและ<br>เตรียมการจัดตั้งใน<br>ปลายปี 2547 | <br>จัดตั้งศูนย์กระจาย<br>และแปรรูปสินค้า<br>มุกดาหารและ<br>ประกาศเขต<br>เศรษฐกิจ | <br>ย้ายฐานเข้าลงทุน | ดำเนินการจัดตั้ง<br>ในรูปแบบ<br>เดียวกับเชียงราย |

### 3.1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนจังหวัดมุกดาหาร มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่หลายหน่วยงาน ดังรายชื่อที่แสดงในตารางที่ 3-3 ทั้งนี้มีหน่วยงานหลักที่สำคัญ ซึ่งจะกล่าวในที่นี้ 4 หน่วยงาน คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 3-3 หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการเมืองชายแดน จ.มุกดาหาร

1. ศาลจังหวัดมุกดาหาร
2. สำนักงาน กกต.จังหวัด
3. สำนักงานอัยการจังหวัด
4. ที่ทำการปกครองอำเภอหนองสูง
5. สนง.อุตสาหกรรมจังหวัด
6. สำนักงานสหกรณ์จังหวัด
7. สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด
8. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
9. สำนักงานสถิติจังหวัด
10. สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด
11. สำนักงานพัฒนาสังคมจังหวัด
12. สนง.สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
13. สำนักงานจัดหางานจังหวัด
14. สำนักงานแรงงานจังหวัด
15. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ
16. สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด
17. สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง
18. สำนักงานเกษตรจังหวัด
19. ตำรวจภูธรจังหวัด
20. สำนักงานสรรพากรพื้นที่มุกดาหาร
21. สถานีพัฒนาที่ดินมุกดาหาร
22. สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด
23. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

24. สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
25. สำนักงานการค้าภายในจังหวัด
26. สำนักงานประกันภัยจังหวัด
27. สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด
28. ด้านศุลกากรมุกดาหาร
29. ศูนย์การท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการจังหวัด
30. ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด
31. ศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด
32. ศูนย์บริการวิชาการด้านพืชและปัจจัยการผลิต
33. ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด (ศตส.จ.)
34. ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดมุกดาหาร
35. ศูนย์พัฒนาและส่งเสริมชาวเขาจังหวัด
36. สถานีประมงน้ำจืดจังหวัด
37. สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัด
38. สถานีพัฒนาอาหารสัตว์จังหวัด (สนง.)
39. สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัด
40. สถานีอุตุนิยมวิทยามุกดาหาร
41. สถานีเพาะชำกล้าไม้จังหวัด
42. สถิติจังหวัด (สนง.)
43. สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด (สนง.)
44. สำนักงานจังหวัด
45. สำนักงานที่ดินจังหวัด
46. สำนักงานสรรพากรพื้นที่มุกดาหาร
47. สำนักงานเกษตรจังหวัดมุกดาหาร
48. หน่วยบริการธุรกิจพลังงานจังหวัด

### 3.1.1 กระทรวงมหาดไทย

มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน กรณีศึกษา จังหวัดมุกดาหาร ดังนี้

#### 1. กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

มีโครงการเชื่อมป้องกันตลิ่งริมแม่น้ำและทะเล ในจังหวัดมุกดาหารอยู่ 2 โครงการ คือ

1.1 โครงการ ริมแม่น้ำโขง บริเวณบ้านส้มป่อย (ต่อเนื่องเขื่อนเดิม) ปีงบประมาณ 2547 ที่ตั้งโครงการ หมู่ 2 ต. นาสีนวน อ.เมือง จ.มุกดาหาร ความยาว 127 เมตร

1.2 โครงการ ริมแม่น้ำโขง หน้าวัดพระไถ่ ทาสสองคอน (ต่อเนื่องเขื่อนเดิม) ปีงบประมาณ 2547 ที่ตั้งโครงการ หมู่ 2 ต. ป่งขาม อ.ห้วยใหญ่ จ.มุกดาหาร ความยาว 137 เมตร

นอกจากนี้ มีโครงการแหล่งน้ำชลประทาน ภายในหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน จำนวน 2 โครงการ ซึ่งเก็บกักน้ำได้ 1.75 ล้าน ม. 3 มีพื้นที่ชลประทานได้รับประโยชน์ จำนวน 1,650 ไร่ คิดเป็นร้อยละของพื้นที่ถือครองทางการเกษตร 0.21 โดยมีการประสานการทำงานกับกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้สร้าง

#### 2. จังหวัดมุกดาหาร ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

มีโครงการระดับชาติและระดับภูมิภาคอยู่ 2 โครงการ คือ

2.1 โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 ระหว่าง ราชอาณาจักรไทย กับ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ช่วงจังหวัดมุกดาหาร กับ แขวงสะหวันนะเขต)

2.2 โครงการสถาปนาเมืองคู่แฝดมุกดาหาร-สะหวันนะเขต

2.1 โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 ระหว่าง ราชอาณาจักรไทย กับ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ช่วงจังหวัดมุกดาหาร กับ แขวงสะหวันนะเขต)

##### ความเป็นมาของโครงการ

ปี พ.ศ. 2533 ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ได้ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคแก่ประเทศไทยและสปป.ลาว ศึกษาโครงการก่อสร้างสะพานฯ แต่ยังไม่ได้ขี้อยู่ดี

ปี พ.ศ. 2535 – 2538 รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GREATER MEKONG SUBREGION : GMS) ประกอบด้วย จีน พม่า เวียดนาม ลาว กัมพูชา และ ประเทศไทย ได้เห็นพ้องต้องกันในการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงร่วมกันภายใต้ความร่วมมือช่วยเหลือของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย และจัดให้มีการศึกษา FEASIBILITY STUDY และการคมนาคมขนส่งทางบกในแนว EAST-WEST CORRIDOR ด้วย เพื่อเชื่อมระหว่างพม่า ไทย ลาว เวียดนาม ในแนวเส้นทางเมือง

มะละແຫ່ງຂອງພມ່າ ແມ່ສອດ ດາກ ພິຍຸໂລກ ຂອນແກ່ນ ມຸກດາຫາກ ສະຫວັນນະເຂດ (ສປປ.ລາວ) ແລະ ດອນສາ (ເວີດນາມ) ພະຍະເດືອນໄດ້ມີການປະຊຸມຮູບລະດັບ ຣັຖມົນຕີຂອງໂຄງການ GMS ແລະມີມິຕິໃຫ້ ດຳເນີນການກໍ່ສ້າງສະພານຂ້າມແມ່ນ້ຳໂຈງ ແຫ່ງທີ່ 2 ຂຶ້ນທີ່ ຈັງຫວັດມຸກດາຫາກ – ສະຫວັນນະເຂດ ຈຶ່ງ ເຊື່ອມໂຍງກັບເສັ້ນທາງເລກ 9 ໃນ ສປປ.ລາວ ສູ່ເມືອງເວີ ດານັງ ຂອງເວີດນາມ

ປີ ພ.ສ. 2539 – 2541 ໄດ້ຈັດໃຫ້ມີການປະຊຸມຜົດການສຶກສາເພື່ອຫາຈຸດ (ຕຳແໜ່ງ) ຂອງສະພານ ຂອງທັງສອງປະເທສ ຈົນໄດ້ຂໍ້ອຸຕິ ແລະຕຸດລຽມກັນໃຫ້ຕຳແໜ່ງສະພານຝັ່ງໄທຢູ່ທີ່ບ້ານສງເປື້ອຍ ດຳບລາບທຣາຍໃຫຍ່ ອຳເກອເມືອງມຸກດາຫາກ ຫ່າງຈາກຕົວຈັງຫວັດໄປທາງທິສເນື້ອປະມານ 7 ກິໂລເມຕຣ ແລະຈຸດກໍ່ສ້າງຝັ່ງລາວຢູ່ທີ່ບ້ານນາແກ ເມືອງຄັນທະບູລີ ຢູ່ຫ່າງຈາກຕົວແຂງສະຫວັນນະເຂດໄປທາງທິສ ເນື້ອປະມານ 5 ກິໂລເມຕຣ

ປີ ພ.ສ. 2542 – 2543 ຣັຖບາລຊີປຸ່ນ ໂດຍ JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY : JACA ໃຫ້ຄວາມຊ່ວຍເຫຼືອໃນການສຳຣວງ ອອກແບບ ໂຄງການ ດັ່ງເດືອນ ມີນາຄມ 2542 ພ້ອມສັງແບບກໍ່ສ້າງຈົບສຸດທ້າຍໃຫ້ຣັຖບາລໄທແລະຣັຖບາລລາວເມື່ອເດືອນ ສິງຫາຄມ 2543

ເມື່ອວັນທີ່ 18 ມີນາຄມ 2544 ໄດ້ມີການຈັດພິຣິດນາມຂໍ້ຕຸດລຽມກະຫວ່າງຣັຖບາລໄທແລະຣັຖບາລລາວຂຶ້ນທີ່ ຮອງແມກດາຫາກ ແກຣນດ໌ ໂສເທລ ໂດຍມີນາຍວັນມຸະຫມັດ – ນອ໌ ມະຫາ ຣັຖມົນຕີວ່າການກະຫຣວງ ຄມນາຄມ ຂນສັງ ໄປຣຸຣິຍ໌ແລະກໍ່ສ້າງ ເປັນຜູ້ແທນຝ່າຍລາວ ຕຸດລຽມສ້າງສະພານຂ້າມແມ່ນ້ຳໂຈງກະຫວ່າງ ສາຕິ ມຸກດາຫາກ – ສະຫວັນນະເຂດ ໂດຍໃຊ້ເງິນກູ້ຈາກ JBIC ວງເງິນຄ່າກໍ່ສ້າງ 2,550 ລ້ານບາທ ໄທແລະ ລາວອອກຝ່າຍລະຄຶງ

## ຮູບແບບສະພານ

ເປັນສະພານຄອນກຣີຕ 2 ສ່ອງຈຣາຈຣ ໄມ່ທາງຣດໄຟ ຝົວຈຣາຈຣກວ້າງ 8 ເມຕຣ ໄຫລ່ທາງຂ້າງລະ 1.50 ເມຕຣ ຍາວ 1,600 ເມຕຣ ຈຸດຄລັບຣຄຢູ່ຝັ່ງໄທ ຣາຍລະເຍືດຂອງໂຄງການແບ່ງອອກເປັນ 3 ສ່ວນ ດັ່ງນີ້

ສ່ວນທີ່ 1 (PACKAGE I) ເປັນງານກໍ່ສ້າງຕົວສະພານດ້ານຝັ່ງໄທ ແລະຝັ່ງລາວ ຄ່າກໍ່ສ້າງ ປະມານ 2,000 ລ້ານບາທ ປະກອບດ້ວຍ

|                | ຝັ່ງໄທ | ຝັ່ງລາວ |            |
|----------------|--------|---------|------------|
| ຕົວສະພານ       | 800    | 800     | 1,600 ເມຕຣ |
| ຄອສະພານ        | 250    | 200     | 450 ເມຕຣ   |
| ຄນນຄອສະພານ     | 79     | 79      | 257 ເມຕຣ   |
| ຄນນປ່ື້ນທິສທາງ | 395    | -       | 395 ເມຕຣ   |
| ຈຣາຈຣ          |        |         |            |
| ຣວມ            | 1,524  | 1,178   | 2,702 ເມຕຣ |

ส่วนที่ 2 (PACKAGE II) เป็นงานก่อสร้างอาคารด่านควบคุมและถนนเชื่อม ตลอดจนสิ่งปลูกสร้างด้านฝั่งลาว มีความยาว 2,514 เมตร ค่าก่อสร้าง 300 ล้านบาท

ส่วนที่ 3 (PACKAGE III) เป็นงานก่อสร้างอาคารด่านควบคุมและถนนเชื่อม ตลอดจนสิ่งปลูกสร้างด้านฝั่งไทย มีความยาว 951 เมตร ค่าก่อสร้าง 250 ล้านบาท

#### ระยะเวลาดำเนินการ

|                 |                                                                                    |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| กุมภาพันธ์ 2545 | - คัดเลือกบริษัท ที่ปรึกษา                                                         |
| พฤษภาคม 2545    | - ธนาคารอนุมัติรายละเอียดการประกวดราคาและเอกสารการยื่นซอง                          |
| สิงหาคม 2545    | - ทำการพิจารณาเอกสารการประกวดราคาขั้นต้น และพิจารณาผลการประกวดราคาขั้นต้นสะพานหลัก |
| กุมภาพันธ์ 2546 | - พิจารณาผลการประกวดราคา                                                           |
| มิถุนายน 2546   | - เสร็จต่อการรองเพื่อทำสัญญาและเซ็นสัญญา                                           |
| มิถุนายน 2549   | - โครงการเสร็จสิ้น รวมระยะเวลาก่อสร้าง 3 ปี                                        |

#### สถานภาพปัจจุบัน

ความก้าวหน้าของสัญญาเงินกู้ ขณะนี้กระทรวงการคลังเสนอเข้าคณะรัฐมนตรี เพื่อลงนามระหว่างรัฐบาลไทย – ญี่ปุ่น เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วจะทำสัญญากับ JBIC

#### ผลที่ได้รับจากการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงระหว่างประเทศ (ช่วง จังหวัดมุกดาหาร กับ แขวง สะหวันเขต)

จากการที่สำนักพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านและพื้นที่ชายแดน (สพข.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการจาก JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY : JICA ดำเนินโครงการศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จพื้นที่ชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือของ ไทย ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชายแดนต่อเนื่อง 4 จังหวัด ได้แก่ นครพนม มุกดาหาร กาฬสินธุ์และ สกลนคร รวมทั้ง JICA ยังได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการในรูปแบบเดียวกันดำเนินโครงการศึกษาวางแผนพัฒนาพื้นที่แขวงสะหวันนะเขตและแขวงคำม่วน สปป.ลาว ให้สามารถพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงในลักษณะ พื้นที่เขตเศรษฐกิจการผลิตร่วม(CO-PRODUCTION AREA) ซึ่งมีการประชุมภายในประเทศ จำนวน 2 ครั้ง เมื่อเดือน พฤษภาคม 2543 ที่ กรุงเทพฯ และเดือนมีนาคม

2543 ที่จังหวัดขอนแก่น และการประชุมระหว่างไทย – ลาว จำนวน 2 ครั้ง เมื่อเดือนสิงหาคม 2543 ที่จังหวัดมุกดาหาร และเดือน พฤษภาคม 2544 ที่ สปป.ลาว

ในการศึกษาได้มีการเสนอโครงการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย คือ

จังหวัดนครพนม มีความเหมาะสมที่จะเป็นศูนย์กลางการผลิต/อุตสาหกรรม

จังหวัดกาฬสินธุ์ มีความเหมาะสมที่จะเป็น “นครอุตสาหกรรมสีเขียว” หรือศูนย์แปรรูปผลผลิตการเกษตร

จังหวัดสกลนคร เหมาะสมที่จะเป็นศูนย์กลางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยจัดตั้งเป็น “นครวิทยาศาสตร์การเกษตร”

จังหวัดมุกดาหาร เหมาะสมที่จะเป็นศูนย์กลางธุรกิจจัดจำหน่ายสินค้าต่าง ๆ หรือ “นครการค้าชายแดน”

ผลการศึกษาของ สพช./สศช./JICA ได้คัดเลือกให้จังหวัดมุกดาหาร เป็นประตูด้านตะวันออกสู่ สปป.ลาว และเวียดนามตอนกลาง โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 ขึ้นที่จังหวัดมุกดาหาร – แขวงสะหวันนะเขต เป็นโครงการหนึ่งที่เตรียมรองรับการพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงในทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว กับประเทศเพื่อนบ้านและพื้นที่ชายแดน สะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 นี้จะรองรับการเชื่อมต่อกับทางหลวงหมายเลข 9 ของ สปป.ลาว ทางแขวงสะหวันนะเขต ไปเชื่อมต่อกับเวียดนามตอนกลาง ตลอดไปถึงชายแดนทะเลเจ้าบรรจบเส้นทางหมายเลข 1 โดยมีหัวเมืองที่สำคัญของเวียดนาม คือ เมืองกวางตรี เมืองเว้ (เมืองหลวงเก่า) และเมืองดานัง ซึ่งเป็นท่าเรือที่สำคัญสามารถรองรับเรือขนาด 30,000 ตันได้ ซึ่งจะทำให้จังหวัดมุกดาหารกลายเป็นเมืองศูนย์กลางทางการค้า และพาณิชยกรรมของภาคตะวันออกเฉียงเหนืออีกเมืองหนึ่ง

นอกจากนี้ยังมีโครงการรองรับอีกหลายโครงการ เช่น

1.โครงการก่อสร้างทางเลี่ยงเมืองมุกดาหาร สายที่ 1 แยกทางหลวงหมายเลข 212 ที่ กม.167+575 ระยะทาง 8 กม. จะแล้วเสร็จประมาณ เดือนตุลาคม 2544

2.โครงการก่อสร้างทางหลวงสายหลัก มุกดาหาร – คำชะอี ระยะทาง 35 กม.

3.โครงการก่อสร้างทางหลวงสายหลัก นิคมคำสร้อย – เลิงนกทา จังหวัดยโสธร ระยะทาง 21 กม.

4.โครงการก่อสร้างทางหลวง 4 ช่องจราจร เชื่อมตะวันออก – ตะวันตก จากสะพานข้ามแม่น้ำเมย อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มายัง พิชญ์โลก ขอนแก่น สิ้นสุดที่จังหวัดมุกดาหาร โครงการก่อสร้างทางหลวง 4 ช่องจราจร เชื่อมชายฝั่งตะวันออก จากโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก แหลมฉบัง มายังสระแก้ว สุรินทร์ ยโสธร สิ้นสุดที่มุกดาหาร

ผลจากการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงระหว่างชาติ จังหวัดมุกดาหาร – สะหวันเขต และโครงการต่าง ๆ ที่จะมารองรับข้างต้น จะส่งผลให้จังหวัดมุกดาหาร เป็นจังหวัดที่มีความสำคัญ และมีบทบาทในด้านต่าง ๆ มากขึ้น คือ

1. บทบาทในฐานะเป็นประตูการค้าและการลงทุนสู่อินโดจีน
2. บทบาทในฐานะเป็นฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมที่จะเชื่อมโยงสู่กลุ่มประเทศอินโดจีน และประตูไปสู่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกของไทย (EASTERN SEABORD DEVELOPMENT PROGRAM)

3. บทบาทในฐานะศูนย์กลางการฟื้นฟูบูรณะอินโดจีน ในแง่การเงินการธนาคาร การบริการด้านวิชาการ การวิจัยและศูนย์กลางการถ่ายทอดเทคโนโลยี

4. บทบาทในฐานะเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวในภูมิภาคนี้ เชื่อมโยงสู่แหล่งท่องเที่ยวระดับโลกของกลุ่มประเทศอินโดจีน เช่น นครวัด นครธม ในประเทศกัมพูชา น้ำตกหลี่ผี ในสปป.ลาว และเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญ ๆ ของประเทศเวียดนาม เป็นต้น

เมื่อการก่อสร้างสะพานและโครงการรองรับต่าง ๆ เสร็จสิ้นแล้ว สิ่งที่จะตามมาคือ ความเจริญเติบโต การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ซึ่งจะมีผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสภาพสิ่งแวดล้อม แรงงานอพยพ ผู้หลบหนีเข้าเมือง ปัญหาจากคนต่างชาตินักท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยวทรุดโทรม ปัญหาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาอาชญากรรมยาเสพติด ผลกระทบจากการถ่ายเทวัฒนธรรมต่างชาติ ปัญหาสังคมอื่น ๆ รวมทั้ง ความมั่นคงปลอดภัยบริเวณชายแดน จังหวัดจึงต้องเตรียมความพร้อมในการรองรับกับผลกระทบและปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นตามมา ดังนี้

1. การเตรียมความพร้อมของคน เร่งเสริมสร้างคุณภาพคน โดยเฉพาะด้านการศึกษาและทักษะการใช้ภาษาสากล (อังกฤษ) จำเป็นต้องมีการเรียนการสอนจนถึงระดับอุดมศึกษา ปริญญาตรี โดยระยะแรกจะขยายวิทยาเขตหรือสาขาของสถาบันที่มีการสอนในระดับอุดมศึกษา เช่น สถาบันราชภัฏสกลนคร ที่มาเปิดสอนในปี 2544 เป็นปีแรก ขณะที่มุกดาหารได้รับเลือกเป็นจังหวัดนำร่องในการตั้งวิทยาลัยชุมชน ซึ่งจะเริ่มในปี 2545 นี้

2. การเตรียมทักษะในด้านแรงงานฝีมือ ให้มีคุณภาพและมาตรฐานเพิ่มมากขึ้น

3. การเตรียมการด้านการรักษาความปลอดภัย การป้องกันการก่อวินาศกรรมและอุบัติเหตุ อุบัติภัยให้มีความพร้อมอยู่เสมอ

4. การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การลักลอบขนยาเสพติด แหล่งผลิต แหล่งจำหน่ายผู้เสพ และผู้ที่อาจตกเป็นเหยื่อของยาเสพติด เช่น นักเรียน นักศึกษา ผู้ใช้แรงงาน นักท่องเที่ยว เป็นต้น รวมทั้ง กำหนดมาตรการป้องกันการลักลอบขนผ่านสินค้าหลบหนีภาษีศุลกากร

5.จัดระบบผังเมืองรวมของจังหวัดให้ชัดเจน การจัดระเบียบชุมชนเมือง เช่น การจัด ZONING สถานบริการ จุดพักสินค้า คลังเก็บสินค้า จุดขนถ่ายสินค้า การจัดระบบจราจรที่เหมาะสมและเพียงพอ ให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย คล่องตัวและช่วยลดอุบัติเหตุ

6.จัดเตรียมการก่อสร้าง ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ให้มีความพร้อมเพียงพอต่อความต้องการ

7.ดำเนินการฝึกอบรม สัมมนา เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ เร่งสร้างจิตสำนึก ให้กับผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชนประชาชน และเจ้าหน้าที่ทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ปลูกป่าชุมชน ฯลฯ ให้เห็นคุณค่า ความสำคัญและความสัมพันธ์ ระหว่างสิ่งมีชีวิตและสิ่งแวดล้อม

8.สนับสนุนให้มีการแก้ไข ปรับปรุง ผ่อนคลาย กฎ ระเบียบ ทางการค้า การลงทุน ระหว่างประเทศที่แตกต่างกัน ให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

9.แสวงหาความร่วมมือระหว่างกลุ่มประเทศอินโดจีน ด้วยการแลกเปลี่ยนการเยือน หรือการจัดประชุมพบปะหารือเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันและกันอย่างต่อเนื่อง

กล่าวได้ว่าในอนาคตอันใกล้ สิ่งที่จะเกิดขึ้นกับจังหวัดมุกดาหารเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ จากการศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งได้มีการประชุมสัมมนาภายในประเทศ ครั้งที่ 3 เพื่อจัดทำรายงานการศึกษาฉบับสุดท้ายและการดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐาน โครงข่ายเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมภายในจังหวัด ระหว่างจังหวัด ระหว่างภาค เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2544 ที่จังหวัดนครพนมไปแล้ว จังหวัดมุกดาหารนอกจากจะเป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงด้านธุรกิจ การค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวแล้ว ยังจะเป็นเมืองศูนย์กลางนานาชาติเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ ได้แก่ ไทย ลาว เวียดนาม กัมพูชา จีน และ พม่า ด้วย สมกับคำขนานนามว่า จังหวัดมุกดาหารจะเป็นเมืองเชื่อมโยงสู่ประตูอินโดจีน เป็นไข่มุกแห่งอีสาน เป็นหาดใหญ่แห่งอีสาน ได้อย่างเต็มภาคภูมิ

## **สรุปความคืบหน้าและสถานการณ์ปัจจุบันโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2**

การออกแบบสะพานเสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้มีการลงนามตกลงการก่อสร้างระหว่างราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงระหว่างชาติ มุกดาหาร – สะหวันนะเขต เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2544

ความก้าวหน้าของสัญญาเงินกู้ ขณะนี้ได้ลงนามเซ็นสัญญาเงินกู้ ระหว่างรัฐบาลไทย – ญี่ปุ่น, ลาว-ญี่ปุ่นเสร็จเรียบร้อยแล้ว ตั้งแต่วันที่ 27 ธันวาคม 2544 ได้มีการลงนามของคณะกรรมการประสานงานโครงการ (Project Coordinating Committee: PCC) ฝ่ายไทย – ฝ่ายลาว

ในสัญญาว่าจ้างกลุ่มบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาโดยความเห็นชอบทาง JBIC เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2545 ที่ นครเวียงจันทน์ สปป.ลาว ซึ่งกลุ่มบริษัทที่ปรึกษาประกอบด้วย

1. Oriental Consultant Co.Ltd ประเทศญี่ปุ่น
2. Nippon Koei Co.Ltd ประเทศญี่ปุ่น
3. Asian Engineering Consultant Corp.Ltd ประเทศไทย
4. Communication Design and Research Institute ประเทศลาว

- คณะกรรมการบริหารสะพาน (Bridge Management Committee :BMC) ฝ่ายไทย ได้ประชุมพิจารณาเร่งรัดการดำเนินงานของกลุ่มบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา ในวันที่ 19 กรกฎาคม 2545 ณ กรมทางหลวง

- คณะกรรมการบริหารสะพาน (Bridge Management Committee :BMC) ร่วมไทย – ลาว ได้ประชุมเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2545 ณ ห้องประชุมแขวงการทางหนองคายที่ 1 เพื่อพิจารณารายละเอียดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์วิธีการคัดเลือกผู้มีสิทธิ์ซื้อแบบและเสนอราคา

- คณะกรรมการบริหารสะพาน (Bridge Management Committee :BMC) ร่วมไทย – ลาว และบริษัทผู้รับเหมาที่มีสิทธิ์เข้าประกวดราคาได้ประชุม เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2546 ณ ห้องประชุมแขวงการทางมุกดาหาร เพื่อพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดเขตก่อสร้างพิเศษ (Free Construction Zone – FCZ)

- คณะกรรมการบริหารสะพาน (Bridge Management Committee :BMC) ร่วมไทย – ลาว ได้ประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2546 ณ ห้องประชุมแขวงการทางมุกดาหาร เพื่อพิจารณารายละเอียดข้อปฏิบัติสำหรับพิธีการต่างๆ ในพื้นที่ก่อสร้างพิเศษ (Free Construction Zone – FCZ) เปิดซองประกวดราคาที่ยกรมทางหลวง ในวันที่ 12 พฤษภาคม 2546 จะสามารถลงนามในสัญญาได้ประมาณเดือนตุลาคม – พฤศจิกายน 2546 การก่อสร้างคาดว่าจะเริ่มประมาณต้นปี 2547 ระยะเวลาก่อสร้าง 3 ปี

บริษัทที่มีสิทธิ์ยื่นซองประกวดราคาในการก่อสร้างสะพาน มี 5 ราย ดังนี้

1. บริษัท ชิมิสี ร่วมกับ บริษัท อิตาเลียนไทย
2. บริษัท ไทเซ (ญี่ปุ่น) ร่วมกับ บริษัท ชีโนไทย
3. บริษัท คาจิมา ร่วมกับ บริษัท ช.การช่าง
4. บริษัท สุมิโตโม ร่วมกับ บริษัท วิจิตรภัณฑ์ – บริษัท สยามชินเท็ค
5. บริษัท โอบายชิ ร่วมกับ บริษัท พี.เอส.มิตซูบิชิ

บริษัท สุมิโตโม ร่วมกับบริษัท วิจิตรภัณฑ์ – บริษัท สยามชินเท็ค เป็นบริษัทที่ได้รับคัดเลือกเป็นบริษัทผู้รับจ้างก่อสร้างสะพานฯ

บริษัทฯ ผู้รับจ้าง ได้ขออนุมัติเริ่มงานในแม่น้ำโขง ในวันที่ 24 พฤศจิกายน 2546 เป็นต้นไป เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2546 ได้มีพิธีลงนามสัญญาจ้างก่อสร้างสะพานฯ โดยมีรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงคมนาคมขนส่ง และก่อสร้างแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และ  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมของไทย เป็นประธานร่วมในพิธี ณ ห้องประชุมมนัส คอวนิช  
ชั้น 2 อาคาร 2 กรมทางหลวง กรุงเทพมหานคร  
ผลการก่อสร้างจนถึงสิ้นเดือน พฤษภาคม 2548 ปรากฏว่างานดำเนินไปตามแผนที่ฝั่งไทยและ  
สปป.ลาว โดยด้านฝั่งไทยทำได้ประมาณ 70% และฝั่ง สปป.ลาว ทำได้ประมาณ 50% คาดว่าจะแล้ว  
เสร็จตามแผนที่กำหนดไว้

## 2.2 โครงการสถาปนามืองคู่แฝดมุกดาหาร-สะหวันเขต

### ความเป็นมา

จังหวัดมุกดาหาร แขวงสะหวันเขต และจังหวัดกว๋างจิได้ประชุมร่วมกันเมื่อ วันที่ 2  
กรกฎาคม 2545 ณ จังหวัดกว๋างจิ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และได้ลงนามร่วมกันใน  
MEMORANDUM OF UNDERSTANDING AT THE MEETING AMONG THREE PROVINCE  
: QUANG TRI (VIETNAM) SAVANNAKHET (LAOS) AND MUKDAHAN ( THAILAND) มี  
ความเห็นชอบร่วมกันที่จะสถาปนาความสัมพันธ์เมืองคู่แฝดระหว่างกัน

ในการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย  
แปซิฟิก (SAEAN Regional Forum-ARF) เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2545 ที่บันดาร์ เสรี เบกาวัน  
บรูไน ดารุสซาลาม ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้หารือ  
ทวิภาคกับนายเหงียน ชีเนียน ( Mr. Nguyen Di Nien) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ  
เวียดนามเกี่ยวกับถนนสายที่ 9 เชื่อมต่อระหว่างจังหวัดมุกดาหาร สะหวันเขต เวียดนาม ซึ่งยัง  
มีอุปสรรคเรื่องการผ่านแดนที่ด่านลาวบาวระหว่างลาวกับเวียดนาม ฝ่ายไทยเสนอให้ฝ่ายเวียดนาม  
พิจารณาแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการผ่านแดนเพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถผ่านแดนได้สะดวก  
รวดเร็วยิ่งขึ้น และเสนอให้จังหวัดมุกดาหาร แขวงสะหวันเขต และจังหวัดกว๋างจิซึ่งอยู่บน  
เส้นทางหมายเลข 9 จัดทำความตกลงเมืองแฝด 3 เมืองและขอให้ฝ่ายเวียดนามสนับสนุนข้อเสนอ  
ดังกล่าวของไทย เพื่อให้มีความร่วมมือในระดับจังหวัดและจะเป็นประตูของประชาชน  
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จะส่งสินค้าออกไปยังประเทศเพื่อนบ้าน

การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย - เวียดนาม ครั้งที่ 7 ระหว่างวันที่  
13-14 มีนาคม 2546 โดย ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้  
มอบหมายให้ ดร.ประชา เป็นประธานร่วมฝ่ายไทย และ ฝ่ายเวียดนามมี นายเงิน ดิ่ง เขียน (Tran  
Dinh Khien) รัฐมนตรีช่วยว่าการวางแผนและการลงทุนเป็นประธานฝ่ายเวียดนาม ในการประชุม  
ครั้งนี้ทั้งสองฝ่ายได้หารือกันอย่างใกล้ชิดเกี่ยวกับความร่วมมือในด้านต่างๆ ทั้งด้านการทูต ความ  
มั่นคงเศรษฐกิจ และความร่วมมือด้านอื่นๆ โดยการประชุมครั้งนั้น ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบที่จะ  
ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างจังหวัดของทั้งสองประเทศ รวมทั้งเร่งรัดให้มีการจัดทำความตกลง

เมืองแฝด 3 ระหว่างจังหวัดมุกดาหารของไทย - แขวงสะหวันนะเขต ของลาว - จังหวัดกว๋างจิของเวียดนาม เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนของทั้งสองประเทศ และเป็นการส่งเสริมความร่วมมือในกรอบ East-west Economic Corridor ด้วย

ผลการประชุมระดับผู้นำว่าด้วยยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกัมพูชา ลาว พม่า และไทย (Economic Cooperation Strategy : ECS) เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2546 ณ เมืองพูกาม ประเทศพม่า ได้ประกาศ "ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี - เจ้าพระยา - แม่น้ำโขง" "Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy" หรือ "ปฏิญญาพูกาม" ระบุความร่วมมือกันใน 5 สาขา คือ

- 1) การอำนวยความสะดวกด้านการค้าการลงทุน
- 2) ความร่วมมือด้านเกษตรและอุตสาหกรรม
- 3) การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม
- 4) การท่องเที่ยว
- 5) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ซึ่ง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้ประกาศเจตนารมณ์ว่าไทยพร้อมจะร่วมมือกับกัมพูชา ลาว และพม่า ในการสร้างงาน และสร้างรายได้ให้กับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดช่องว่างของระดับการพัฒนาและสร้างความเจริญ ไปพร้อมๆ กัน

### สถานะล่าสุด

1. ในโอกาสที่นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย ฯพณฯ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และนายกรัฐมนตรีแห่ง สปป.ลาว ฯพณฯ บุนยัง วอละจิต ได้เดินทางมาเป็นประธานในการวางศิลาฤกษ์สะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 นายกรัฐมนตรีทั้งสองประเทศได้ร่วมเป็นสักขีพยานในการลงนามบันทึกความตกลงการเป็นเมืองคู่แฝด ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหาร ดร.นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ กับเจ้าแขวงสะหวันนะเขต ดร.สีเหลื้อ บุนคำ เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2547 ถือว่าเป็นการสถาปนาเมืองคู่แฝดเป็นแห่งแรกระหว่างราชอาณาจักรไทย - สปป.ลาว ตามกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือในการพัฒนาระหว่างประเทศลุ่มน้ำอิรวดีเจ้าพระยาและแม่น้ำโขง (ACMECS)

2. เพื่อเป็นการเตรียมการรองรับการดำเนินการร่วมกันเมื่อได้มีการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างกันแล้ว จังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขต จะตั้งคณะกรรมการร่วมมือด้านต่างๆ ขึ้นเพื่อให้คณะกรรมการได้มีการปรึกษาหารือและเตรียมการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือร่วมกันก่อนล่วงหน้า โดยในส่วนของจังหวัดมุกดาหาร จะได้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นก่อนจำนวน 9 คณะ คือ

- 1) คณะทำงานด้านการอำนวยความสะดวกการค้าการลงทุน มี พาณิชย์จังหวัดมุกดาหาร เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และผู้ช่วยพาณิชย์จังหวัดมุกดาหาร เป็นเลขานุการ
- 2) คณะทำงานความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม มี เกษตรและสหกรณ์จังหวัดมุกดาหารเป็นหัวหน้าคณะทำงาน และหัวหน้าฝ่ายแผนงานพัฒนาการเกษตร สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดมุกดาหาร เป็นเลขานุการ
- 3) คณะทำงานด้านการท่องเที่ยว มี หัวหน้าสำนักงานจังหวัดมุกดาหาร เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และนายวิชา แสนใจกล้า เป็นเลขานุการ
- 4) คณะทำงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มี ปลัดจังหวัด เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และเจ้าจังหวัดมุกดาหาร เป็นเลขานุการ
- 5) คณะทำงานด้านการสาธารณสุข มี นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดมุกดาหาร เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และหัวหน้างานแผนงาน สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมุกดาหาร เป็นเลขานุการ
- 6) คณะทำงานด้านแรงงาน มี แรงงานจังหวัดมุกดาหาร เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และหัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผน สำนักงานแรงงานจังหวัดมุกดาหาร เป็นเลขานุการ
- 7) คณะทำงานด้านการศึกษา มี ผู้อำนวยการวิทยาลัยการอาชีพพนมวินทรราชินีมุกดาหาร เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัยการอาชีพพนมวินทรราชินีมุกดาหารเป็นเลขานุการ
- 8) คณะทำงานด้านกีฬา นันทนาการและศิลปวัฒนธรรม มี อัยการจังหวัดมุกดาหาร เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และนายรัชตะ สำราญชลารักษ์ เป็นเลขานุการ
- 9) คณะทำงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย มี ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดมุกดาหาร เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และผู้กำกับอำนาจการ เป็นเลขานุการ

คณะทำงานทั้ง 9 คณะ จะมีหน้าที่ในการ เสริมสร้างความร่วมมือ ช่วยเหลือ พัฒนาและแลกเปลี่ยนกิจกรรมต่างๆ ร่วมกันระหว่างจังหวัดมุกดาหาร กับ แขวงสะหวันนะเขต ประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดกรอบแนวทางดำเนินความร่วมมือ แผนงาน โครงการและกิจกรรมความร่วมมือที่จะดำเนินการร่วมกัน หรือ ส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกัน ระหว่างจังหวัดมุกดาหารกับแขวงสะหวันนะเขต และร่วมกับคณะทำงาน หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของแขวงสะหวันนะเขต ดำเนินการตามแผนงานโครงการ และกิจกรรมความร่วมมือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

5. ได้มีพิธีลงนามสถาปนาเมืองคู่แฝดมุกดาหาร - สะหวันนะเขต เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2547 ณ จุดก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 (ฝั่งไทย) ในพิธีวางศิลาฤกษ์การก่อสร้างสะพานฯ โดยมีนายกรัฐมนตรีของไทยและลาวร่วมเป็นสักขีพยาน

### 3.1.2 กระทรวงพาณิชย์

สำนักงานการค้าต่างประเทศเขต 5 (หนองคาย) สังกัดกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เป็นหน่วยงานที่ดูแลเรื่องภาวะการค้าชายแดนด้านจังหวัดมุกดาหารกับสปป.ลาว โดยมีสำนักงานพาณิชย์จังหวัดมุกดาหารเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่วิเคราะห์เรื่อง การค้าชายแดน สินค้าส่งออก สินค้านำเข้า สินค้าผ่านแดน ระหว่างชายแดนไทยด้านจังหวัดมุกดาหารกับสปป.ลาว ซึ่งมีการประสานงานกับด่านศุลกากร จ.มุกดาหาร ในการนำข้อมูลมาจัดทำสถิติการค้าชายแดนไทยด้านจังหวัดมุกดาหารกับสปป.ลาว และการลักลอบ (ที่สามารถตรวจจับได้) ตามจุดผ่านแดนถาวร จุดผ่อนปรน จุดผ่านแดนชั่วคราว ต่างๆ

ที่สำคัญในการบริหารจัดการ คือ จากสถิติการค้าปกติ และการค้าชายแดนไทย-ลาว แสดงให้เห็นว่า ยังมีโอกาสในการขยายการค้าระหว่างกันอีกมาก หากมีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคทางการค้าที่สำคัญ ได้แก่

1. ผู้ส่งออกสินค้าของไทยไปสปป.ลาว ส่วนใหญ่เป็นพ่อค้าชายแดน ขาดความเป็นนักการตลาดเชิงรุกมืออาชีพ จึงเสียเปรียบประเทศคู่แข่ง เช่น เวียดนาม สิงคโปร์ มาเลเซีย และได้หวัน เป็นต้น
2. ปัญหาค่าจ้างแรงงานที่มีระดับสูงขึ้น ทำให้ราคาสินค้าของไทยมีราคาสูงขึ้น เป็นเหตุให้ไทยเสียตลาดบางส่วนให้กับเวียดนามและจีน
3. สินค้าไทยระดับล่างมีราคาสูงกว่าสินค้าจากจีน และเวียดนาม เนื่องจากการจัดเก็บอัตราภาษีนำเข้าวัตถุดิบและเครื่องจักรของกรมศุลกากรไทยมีอัตราสูงทำให้ต้นทุนในการผลิตเพิ่มสูงขึ้น สินค้าไทยในระดับล่างจึงไม่สามารถแข่งขันด้านราคากับคู่แข่งได้
4. มีการลักลอบการค้าตามแนวชายแดนไทย-ลาวมากทำให้สินค้าไทยที่ลักลอบเข้าไปในสปป.ลาวมีราคาถูกกว่าสินค้านำเข้าโดยถูกต้อง ทำให้สินค้าไทยเข้าไปแข่งขันกันเองในตลาดลาว
5. สินค้าไทยจะถูกปลอมแปลงและเลียนแบบจากประเทศคู่แข่ง เช่น จีน ส่งจักรยานยนต์และชิ้นส่วนลอกเลียนแบบที่มีราคาต่ำกว่าของไทยมาก และเวียดนามส่งสินค้าคุณภาพที่ต่ำกว่า ทำให้ผู้บริโภคลาวเข้าใจผิดคิดว่าเป็นสินค้าไทย นอกจากนี้ ยังมีผู้ส่งออกไทยบางรายนำสินค้านำเข้าไปจำหน่ายใน สปป.ลาวทำให้สินค้าไทยเสียชื่อเสียง

### 3.1.3 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในส่วนกลางดังนี้

1. หน่วยงานรัฐวิสาหกิจในสังกัดคือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีหน่วยงานรับผิดชอบในระดับจังหวัดคือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือเขต ๔ ซึ่งดูแลรับผิดชอบ จังหวัดนครพนม สกลนคร มุกดาหาร มีที่ตั้ง

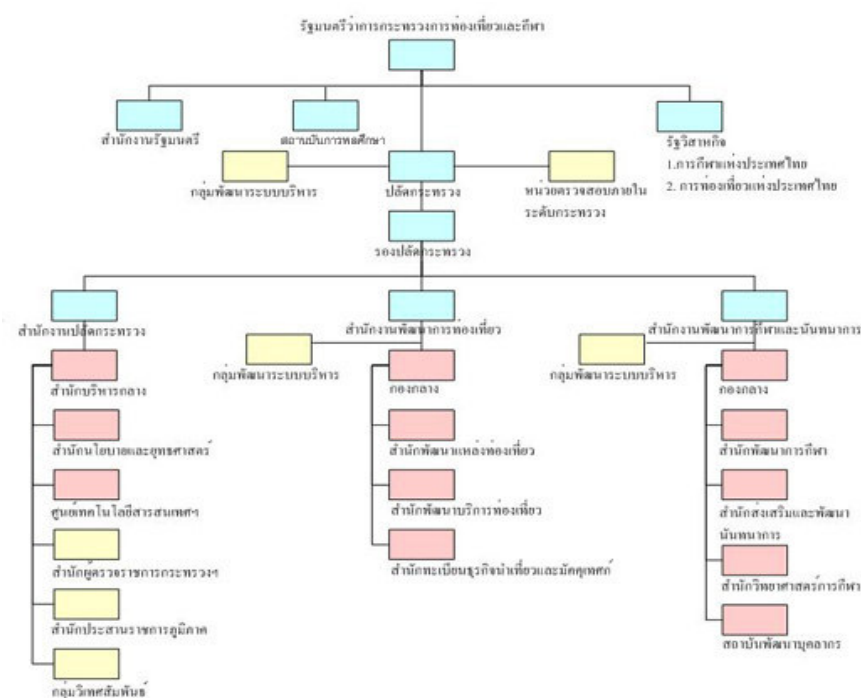
สำนักงานที่จังหวัดนครพนม ซึ่งมีบทบาทมุ่งเน้นหน้าที่ด้านการบริหารจัดการการตลาดการท่องเที่ยวของประเทศไทยเป็นหลัก

2. สำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งมีสำนักงานที่เกี่ยวข้องเช่น สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานประธานการภูมิภาค ซึ่งมีบทบาทเช่น จัดทำและพัฒนาแผนยุทธศาสตร์อันเป็นแผนแม่บทของกระทรวง ในการพัฒนาการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการ, แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการในระดับกระทรวง, ดำเนินการเกี่ยวกับงานความช่วยเหลือและความร่วมมือกับต่างประเทศด้านการท่องเที่ยว การกีฬาและนันทนาการและ ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบในความรับผิดชอบของกระทรวงและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นต้น

3 สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งมีสำนักงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ กลุ่มพัฒนามาตรฐานแหล่งท่องเที่ยว กลุ่มพัฒนาประธานการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว กลุ่มพัฒนามาตรฐานบริการท่องเที่ยว กลุ่มประธานการพัฒนาบริการท่องเที่ยว ทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยสภาพปัญหาและความต้องการในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและบริการ, ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวแบบยั่งยืนและตามมาตรฐานที่กำหนด

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาคดังนี้  
ศูนย์การท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการจังหวัด

### โครงสร้างกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา



แผนปฏิบัติการ 4 ปี พ.ศ.2548-2551

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ค.การปรับโครงสร้างการท่องเที่ยว การบริการและการค้า

• เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์

ธุรกิจการท่องเที่ยวการบริการและการค้า เป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สร้างงานสร้างรายได้ และกระจายไปสู่ชุมชนโดยมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมภายใต้การบริหารจัดการอย่างยั่งยืน

• กลยุทธ์หลักที่ 3.3.1

พัฒนาฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวเดิม และแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ วัฒนธรรมและแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้นให้มีคุณภาพ พร้อมทั้งส่งเสริมกิจกรรมใหม่ๆ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินค้าการท่องเที่ยว และบริการด้านการท่องเที่ยว

| ประเด็นยุทธศาสตร์                                | เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์                                                                                                                                                                                                               | ตัวชี้วัด                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. การพัฒนาฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวเดิม ให้มีคุณภาพ | <p>1.1 แหล่งท่องเที่ยวเดิมทางธรรมชาติ ที่มีศักยภาพได้รับการพัฒนาฟื้นฟู</p> <p>1.2 แหล่งท่องเที่ยวเดิมทางวัฒนธรรม ที่มีศักยภาพได้รับการพัฒนาฟื้นฟู</p> <p>1.3 แหล่งท่องเที่ยวเดิมที่มนุษย์สร้างขึ้น ที่มีศักยภาพได้รับการพัฒนาฟื้นฟู</p> | <p>F331-1-1: สัดส่วนของแหล่งท่องเที่ยวเดิมที่มีศักยภาพที่ได้รับการพัฒนาฟื้นฟู ต่อจำนวนแหล่งท่องเที่ยวเดิม ที่มีศักยภาพทั้งหมด</p> <p>F331-1-2: อัตราการเติบโตของรายได้ของแหล่งท่องเที่ยว ที่ได้รับการฟื้นฟูแล้ว</p> <p>F331-1-3: อัตราการเติบโตของนักท่องเที่ยวที่ไปยังแหล่งท่องเที่ยวที่ฟื้นฟูแล้ว</p> |
| 2. การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่                   | 2.1 การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ เพื่อขยายสินค้าการท่องเที่ยว                                                                                                                                                                            | <p>F331-2-1: จำนวนแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ที่ได้รับการพัฒนา</p> <p>F331-2-2: อัตราการเติบโตของรายได้ของแหล่งท่องเที่ยวใหม่</p> <p>F331-2-3: อัตราการเติบโตของนักท่องเที่ยว ที่ไปยังแหล่งท่องเที่ยวใหม่</p> <p>F331-2-4: ความพึงพอใจของ นักท่องเที่ยว ต่อแหล่งท่องเที่ยวใหม่</p>                             |

|                                                          |                                                                                                  |                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. การสร้างกิจกรรมเพื่อ สร้างมูลค่าเพิ่มแก่การท่องเที่ยว | 3.1 การสร้างมูลค่าเพิ่ม แก่สินค้าการท่องเที่ยว<br>3.2 การสร้างมูลค่าเพิ่ม แก่บริการการท่องเที่ยว | F331-3-1: จำนวนกิจกรรมเพื่อ สร้างมูลค่าเพิ่มแก่การท่องเที่ยว<br>F331-3-2: อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ ของสินค้าและบริการการท่องเที่ยว |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- กลยุทธ์หลักที่ 3.3.2

#### ดำเนินมาตรการเชิงรุกในการรักษาตลาดเดิม และสร้างตลาดใหม่

| ประเด็นยุทธศาสตร์                                           | เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | ตัวชี้วัด                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. ดำเนินมาตรการเชิงรุก ในการรักษาตลาดเดิม และสร้างตลาดใหม่ | 1.1 รักษาอัตราการเติบโตของรายได้ จากนักท่องเที่ยวต่างชาติตาม กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว (เพิ่มขึ้นร้อยละ 20 ต่อปี)<br>1.2 กำหนดอัตราการเติบโตของรายได้ จากคนไทยเที่ยวไทยในอัตราเดียวกับ นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ (เพิ่มขึ้นร้อยละ 15 ต่อปี)<br>1.3 ลดสัดส่วนคนไทยเที่ยวต่างประเทศ ให้กลับมาเที่ยวและใช้จ่าย ในเมืองไทยอย่างต่ำ ร้อยละ 20 ต่อปี | F332-1-1: รายได้จากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเพิ่มขึ้น 400,000 ล้านบาท เมื่อเทียบกับปี 2547<br>F332-1-2: รายได้จากคนไทยเที่ยวไทยเพิ่มขึ้น 250,000 ล้านบาท เมื่อเทียบกับปี 2547<br>F332-1-3: ลดรายจ่ายจากคนไทย เที่ยวต่างประเทศได้ประมาณ 100,000 ล้านบาท ใน 4 ปี (พ.ศ. 2548-2551) |

- กลยุทธ์หลักที่ 3.3.4

#### สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคเอกชน ชุมชนท้องถิ่น และสถาบันการศึกษาในการรักษาทรัพยากรทางการท่องเที่ยว

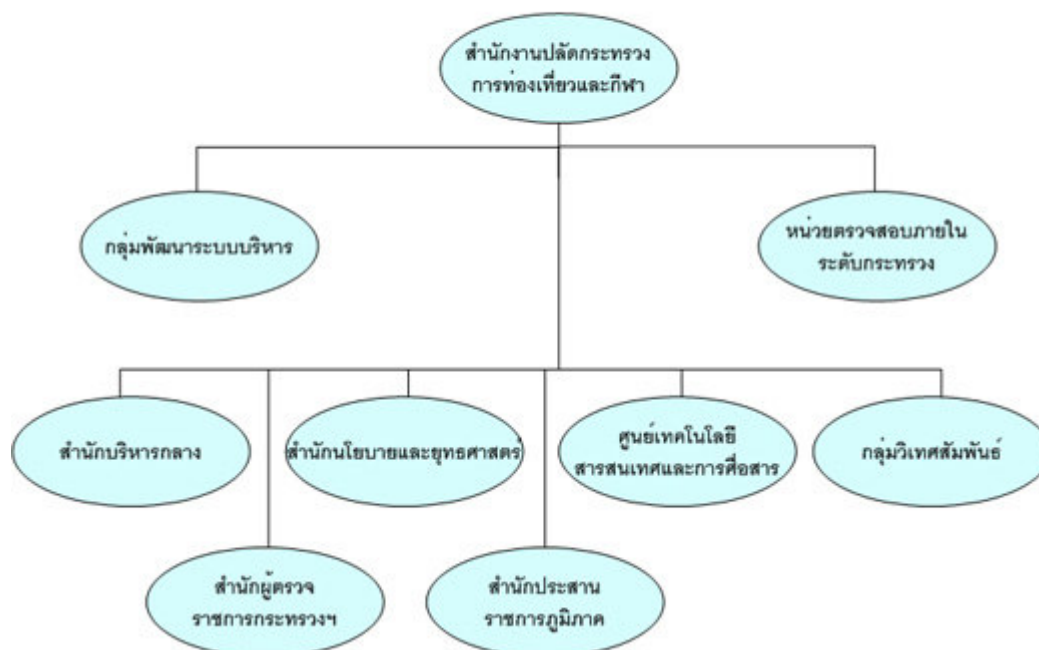
| ประเด็นยุทธศาสตร์                                            | เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์                                                                      | ตัวชี้วัด                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. การสร้างเครือข่าย เพื่ออนุรักษ์ ทรัพยากร ทางการท่องเที่ยว | 1.1 ภาคเอกชน ชุมชนท้องถิ่น และสถาบันการศึกษา ได้มีส่วนร่วมในการ รักษา ทรัพยากรทางการท่องเที่ยว | F334-1-1: จำนวนกิจกรรมความร่วมมือระหว่างภาคเอกชน ชุมชน และสถาบันการศึกษาเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากร ทางการท่องเที่ยว<br>F334-1-2: ระดับความพึงพอใจของเครือข่ายต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรม |

● กลยุทธ์หลักที่ 3.3.5

ส่งเสริมให้คนไทยท่องเที่ยวในประเทศโดยการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและบริการ  
ที่มีคุณภาพและตรงตามความต้องการของคนไทย

| ประเด็นยุทธศาสตร์                           | เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์                                                                                                  | ตัวชี้วัด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. การส่งเสริม การท่องเที่ยว<br>ภายในประเทศ | 1.1 การลดรายจ่ายคนไทย ท่องเที่ยว<br>ต่างประเทศ<br>1.2 การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ที่มีคุณภาพ<br>และตรงตาม ความต้องการของคนไทย | F335-1-1: รายได้จากนักท่องเที่ยวชาวไทย<br>F335-1-2: จำนวนวันพักที่เพิ่มขึ้น ของ<br>นักท่องเที่ยวชาวไทย<br>F335-1-3: อัตราการเพิ่มขึ้นของ<br>นักท่องเที่ยวไทย ที่เดินทาง ไปยังแหล่ง<br>ท่องเที่ยวที่มีเป้าหมาย เพื่อรองรับ<br>นักท่องเที่ยวไทย<br>F335-1-4: การกลับมาซ้ำในแหล่งท่องเที่ยว<br>ของนักท่องเที่ยวชาวไทย<br>F335-1-5: ความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว<br>ชาวไทยต่อแหล่งท่องเที่ยว<br>F335-1-6: จำนวนแหล่งท่องเที่ยวที่ว่างเปล่า<br>เพื่อรองรับคนไทยและประสบความสำเร็จ/จำนวนแหล่งท่องเที่ยว ที่ว่างเปล่า<br>เพื่อรองรับคนไทยทั้งหมด |

## โครงสร้างของสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา



สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีภารกิจเกี่ยวกับการเป็น ศูนย์กลางการบริหารของกระทรวงในการพัฒนายุทธศาสตร์ แปลงนโยบายของกระทรวงเป็น แผนปฏิบัติ จัดสรรทรัพยากร และบริหารราชการประจำทั่วไปของกระทรวงให้บรรลุเป้าหมาย และ เกิดผลสัมฤทธิ์ ตามภารกิจของกระทรวง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. จัดทำและพัฒนาแผนยุทธศาสตร์อันเป็นแผนแม่บทของกระทรวง ในการพัฒนาการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการ และตามนโยบายของกระทรวง นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของรัฐมนตรี ประสานแผนปฏิบัติงานของหน่วยงานและเสนอแนะนโยบายในการตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปี รวมทั้งติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง
2. แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการในระดับกระทรวง
3. จัดสรรและบริหารทรัพยากรของกระทรวง
4. ดำเนินการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจกรรม ตลอดจนผลงานของกระทรวง
5. ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และเป็นศูนย์กลางข้อมูล เพื่อสนับสนุนการบริหารงานของกระทรวง และให้บริการค้นคว้าแก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน
6. ดำเนินการเกี่ยวกับงานความช่วยเหลือและความร่วมมือกับต่างประเทศด้านการท่องเที่ยว การกีฬาและนันทนาการ

7. ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบในความรับผิดชอบของกระทรวงและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

8. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง ตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

### ศูนย์การท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการจังหวัด

|                                |                                                                       |                                                             |                                                            |          |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------|
| นายณรงค์ศักดิ์ คุนบูญญ อารักษ์ | สนามกีฬาจังหวัดมุกดาหาร<br>ถ.สองนางสถิติ อ.เมือง จ.<br>มุกดาหาร 49000 | โทร 042-611947, 01-1179505, 09-5699836<br>โทรสาร 042-611947 | <a href="mailto:mukdahan@mot.go.th">mukdahan@mot.go.th</a> | มุกดาหาร |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------|

### สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

#### โครงสร้างสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว



## กองกลาง มีอำนาจหน้าที่

ดำเนินการเกี่ยวกับ งานบริหารงานทั่วไป และปฏิบัติงานสารบรรณของสำนักงาน

ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและประสานราชการของสำนักงาน

จัดทำและประสานงานแผนการปฏิบัติงาน ของสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว ให้สอดคล้องกับนโยบาย และแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัด ติดตามและประเมินผล การปฏิบัติงาน ของหน่วยงานตามแผนงาน และโครงการของสำนักงาน

ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี งบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะของสำนักงาน

จัดระบบงาน และบริหารงานบุคคลของสำนักงาน

ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายและระเบียบงานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งอาญา งานคดีปกครองและงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่

ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจกรรมและผลงานของสำนักงาน

|                                                                                                                                          |               |             |             |                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|-------------|------------------------------------------------------------------|
| หัวหน้ากลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ<br>Chief, International Cooperation Section<br>นางสาว ประภา ทันตศุภารักษ์<br>Ms. Prapa Tantasuparuk | 440, 442, 443 | 0-2219-4024 | 0-2216-6658 | <a href="mailto:prapa_t@tourism.go.th">prapa_t@tourism.go.th</a> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|-------------|------------------------------------------------------------------|

## สำนักพัฒนาบริการท่องเที่ยว มีอำนาจหน้าที่

ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยสภาพปัญหาและความต้องการในการพัฒนาบริการแหล่งท่องเที่ยว เพื่อกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยว

ติดต่อประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาด้านบริการท่องเที่ยว การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว

## สำนักพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว มีอำนาจหน้าที่

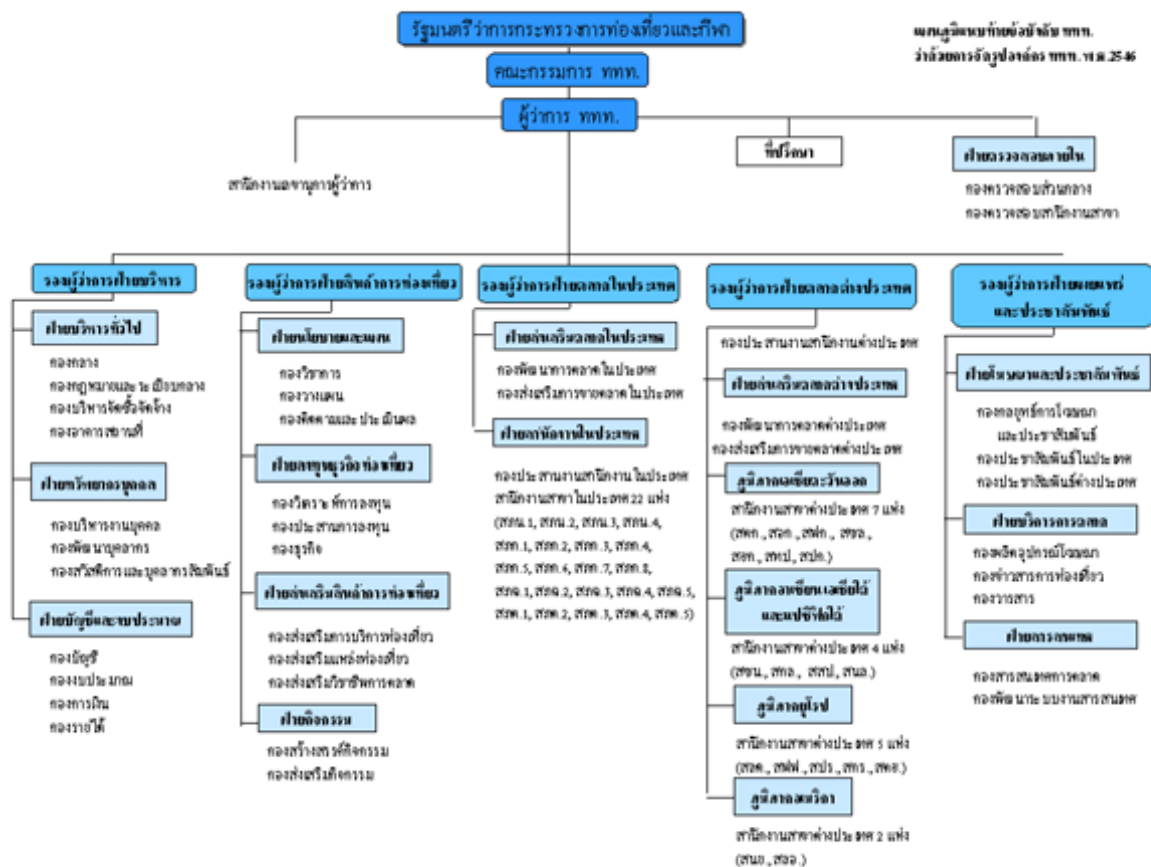
ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยสภาพปัญหา และความต้องการในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว เพื่อกำหนดมาตรฐานแหล่งท่องเที่ยว

ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ด้านการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว

ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวแบบยั่งยืนและตามมาตรฐานที่กำหนด

ส่งเสริม สนับสนุนกิจการภาพยนตร์ ทั้งภาคการผลิต การบริการและกิจการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการส่งเสริมและเผยแพร่ศิลปะและวัฒนธรรม

## การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย



## นโยบาย

สืบเนื่องจากการจัดตั้งกระทรวงการท้องเกี่ยวและกัฬตามการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งอาศัยกฎหมาย พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เกี่ยวกับการโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ทำให้การท้องเกี่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ต้องโอนภาระงานด้านพัฒนาแหล่งท้องเกี่ยว ด้านพัฒนาบริการท้องเกี่ยว และ ด้านทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวไปให้กับกระทรวงการท้องเกี่ยวและกัฬ ทั้งนี้ สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัลคุเทศก์ จะยังคงทำหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัลคุเทศก์ พ.ศ. 2535 จนกว่ากระทรวงการท้องเกี่ยวและกัฬจะรับโอนภารกิจไปดำเนินการหลังเดือนตุลาคม 2547 ไปแล้วนับแต่ปี 2546 ททท. จึงได้ปรับแผนวิสาหกิจเพื่อให้สอดคล้องกับการก่อตั้งกระทรวงการท้องเกี่ยวและกัฬ โดยปรับบทบาทมาเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นหน้าที่ด้านการบริการจัดการการตลาดการท้องเกี่ยวของประเทศไทยเป็นหลัก

## นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศไทย ปี 2546 - 2549

1. ส่งเสริมให้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สร้างงานให้กับประชาชนและเพิ่มรายได้ให้กับประเทศ รวมทั้งส่งเสริมให้การท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญในการช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนทั่วทุกภูมิภาคตามนโยบายรัฐบาล
2. ส่งเสริมและพัฒนาการดำเนินงานด้านการตลาดเชิงรุก การเพิ่มตลาดใหม่และตลาดเฉพาะกลุ่ม เพื่อเร่งดึงดูดให้นักท่องเที่ยวต่างประเทศที่มีคุณภาพเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย และกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวชาวไทยท่องเที่ยวภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งกำหนดจุดขายของประเทศไทย (Positioning Thailand) ให้มีความชัดเจน
3. ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกับทุกฝ่ายทั้งระดับในประเทศและต่างประเทศ ในการส่งเสริมและพัฒนาตลาดท่องเที่ยว ทั้งนี้เพื่อร่วมกันขจัดอุปสรรคทางการท่องเที่ยว และเป็นหนทางก้าวสู่การเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวในภูมิภาคเอเชีย
4. มุ่งพัฒนาองค์กร ระบบบริหารจัดการ และเสริมสร้างบุคลากรให้มีทักษะและขีดความสามารถทางการตลาดท่องเที่ยว เพื่อให้เป็นองค์กรแห่งการขับเคลื่อน (Driving Force) ที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานและมีศักยภาพทางการแข่งขันระดับนานาชาติ ภายใต้หลักธรรมาภิบาล รวมทั้งพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรในบทบาทเชิงวิชาการและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการตลาด
5. เร่งรัดพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการท่องเที่ยว (E-TOURISM) เพื่อรองรับการทำธุรกรรมบนระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต และการดำเนินการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์รวมทั้งการดำเนินงานด้านการตลาดด้วยระบบสารสนเทศ โดยมีกลไกในการควบคุมและป้องกันเพื่อเป็นหลักประกันในการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

### การประชุมความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว (GMS)

การประชุมความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-Region) ณ เมือง Siem Reap ประเทศกัมพูชา ระหว่างวันที่ 22 - 27 มีนาคม พ.ศ.2545 ประเทศสมาชิกได้ลงนามในปฏิญญา Siem Reap เห็นชอบในความร่วมมือที่จะเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานภายใต้สำนักงานความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Mekong Tourism Office) ซึ่งจะมีสำนักงานอยู่ในประเทศไทย ดำเนินโครงการในระดับพหุภาคีซึ่งประเทศไทยจะเป็นผู้นำ 4 โครงการ และสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ประเทศละประมาณ 600,000 บาทต่อปี เป็นต้น

## สรุปผลการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยวระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

- สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)
- สำนักนายกรัฐมนตรี

ได้ร่วมกันจัดทำโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการผลักดันยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางและกลุ่มจังหวัด (Mobile Unit) ขึ้น ตามนโยบายของฯ พล.อ. นายกรัฐมนตรี (นโยบายเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2547 ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง (CEO Retreat) ระหว่างวันที่ 22 – 26 พฤศจิกายน 2547 ณ จังหวัดชลบุรี) โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการฯ Mobile Unit เป็นการประชุมเป็นลักษณะสัญจร โดยใช้จังหวัดแกนนำด้านยุทธศาสตร์ท่องเที่ยวเป็นสถานที่ประชุมหารือ โดยสาระการประชุมหารือแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

- 1) ประชุมร่วมกับภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่
- 2) ประชุมร่วมกับภาครัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

การประชุมหารือกับส่วนภูมิภาคในลักษณะ Mobile Unit ระหว่างเดือน ม.ค.-เม.ย.48 ก่อให้เกิดประโยชน์ที่ชัดเจนต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวในภาพรวม อย่างน้อย 3 ประเด็นหลัก คือ

- 1) ทำให้เกิดความต่อเนื่องในการผลักดันยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวจากส่วนกลางสู่พื้นที่ และช่วยลดช่องว่างด้านความรู้ความเข้าใจระหว่างส่วนกลางและพื้นที่
- 2) หน่วยงานในพื้นที่ (กลุ่มจังหวัด/จังหวัด) สามารถปรับยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว กลยุทธ์ แผนงานและโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวของพื้นที่ให้เหมาะสมกับโอกาสหรือศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของพื้นที่ ให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของส่วนกลาง
- 3) ส่วนกลางนำข้อเสนอแนะจากพื้นที่ที่ควรให้ความสำคัญ ทั้ง Common Recommendation (ข้อเสนอแนะที่หลายกลุ่มจังหวัดเสนอในแนวทางเดียวกัน) และ Specific Recommendation (ข้อเสนอแนะเฉพาะบางกลุ่มจังหวัด) ไปเสนอต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน

ผลการศึกษาวิเคราะห์ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค(กลุ่มจังหวัด/จังหวัด) มีประเด็นสำคัญคือ

1.การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ท่องเที่ยวในภาพรวม: ประกอบด้วย

- 1) การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว
- 2) การสร้าง/พัฒนา/ยกระดับมาตรฐานด้านการท่องเที่ยว
- 3) การสร้างความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยว
- 4) การประชาสัมพันธ์และการตลาดเชิงรุก
- 5) การบริหารจัดการที่ดี และสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

พบว่า ในภาพรวมยุทธศาสตร์ส่วนกลางและพื้นที่ที่มีความสอดคล้องกัน แต่มีข้อสังเกตว่า ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดโดยส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าประเด็นอื่นๆ แต่ยังขาดการเชื่อมโยง/แปลงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดลงสู่แผนงาน/โครงการที่ชัดเจนในการผลักดันการพัฒนาการท่องเที่ยวสู่การปฏิบัติ

2.การแบ่งกลุ่มจังหวัดตามโอกาสและศักยภาพด้านการท่องเที่ยว:

ไม่สามารถสรุปได้ชัดเจนว่า ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัด/จังหวัด มีความเหมาะสมกับพื้นฐาน โอกาส/ศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดตามที่ได้แบ่งกลุ่มไว้หรือไม่ แต่อย่างน้อยสามารถสะท้อนให้เห็นได้ว่า จำเป็นต้องมีการลงสำรวจพื้นที่ในเชิงลึกในหลายจังหวัด

3.ยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัด/จังหวัดมุ่งเน้นเฉพาะพื้นที่กลุ่มจังหวัด/จังหวัด โดยขาดการมองภาพเชื่อมโยงไปยังกลุ่มจังหวัดอื่นๆ (Inter Cluster):

ทำให้เสียโอกาสใช้ประโยชน์จังหวัดที่มีศักยภาพสูงด้านการท่องเที่ยวในการเป็นแม่เหล็กดึงดูดนักท่องเที่ยวไปสู่จังหวัดใกล้เคียง ส่งผลให้ขาดพลังในการผลักดันการท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบ ที่สำคัญยังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในการจัดทำโครงการและการเสนอของบประมาณด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด

4.กับดักราคาต่ำ: การเปรียบเทียบส่วนแบ่งรายได้จากการท่องเที่ยวกับจำนวนผู้เดินทางท่องเที่ยวรายกลุ่มจังหวัด สะท้อนให้เห็นปัญหากับดักราคาต่ำค่อนข้างชัดเจน กลุ่มจังหวัดโดยส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นใช้การแข่งขันด้านราคาในการเพิ่มจำนวนผู้เดินทางท่องเที่ยว เพื่อขยายฐานรายได้จากการท่องเที่ยว ส่งผลให้รายได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่น้อยกว่าหรือช้ากว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้เดินทางท่องเที่ยว ส่วนแบ่งรายได้จึงไม่ค่อยสอดคล้องสัมพันธ์โดยตรงกับส่วนแบ่งจำนวนผู้เดินทางท่องเที่ยว

นัยสำคัญของการศึกษาความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวระหว่างส่วนกลางและพื้นที่ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาในเรื่องสำคัญอย่างน้อย 4 ประเด็นคือ

1. Re-formulate strategy: ปรับซ่อมยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องและเหมาะสมกับโอกาส/ศักยภาพของพื้นที่ และเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ท่องเที่ยวของพื้นที่เข้ากับส่วนกลางอย่างเป็นระบบ มีทิศทางชัดเจน
2. Re-allocate resources: ปรับการจัดสรรงบประมาณ/ทรัพยากรบุคคลด้านการท่องเที่ยว และการแบ่งอำนาจความรับผิดชอบของส่วนกลางและพื้นที่ (จังหวัดและกลุ่มจังหวัด) ให้เหมาะสมกับการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวในภาพรวม
3. Re-manage monitoring & evaluation system: ปรับระบบฐานข้อมูลสารสนเทศและตัวชี้วัด (KPIs) ด้านการท่องเที่ยวของพื้นที่เพื่อพัฒนาระบบติดตามประเมินผลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น
4. การสร้าง/พัฒนา/ยกระดับมาตรฐานการท่องเที่ยว: การยกระดับมาตรฐานการท่องเที่ยวที่เหมาะสม ทั้งมาตรฐานแหล่งท่องเที่ยว มาตรฐานที่พัก มาตรฐานการบริการ สามารถช่วยยกระดับราคาหรือสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยวได้

### 3.1.4 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในหลายทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปมากส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางและยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพ และวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนเป็นวงกว้างและรุนแรงขึ้นตามลำดับในขณะเดียวกันหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็มีการดำเนินงานอย่างไม่เป็นเอกภาพและขาดการบูรณาการ ดังนั้น ในการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 จึงได้จัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้มีอำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับการสงวนอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากข้อมูลของ กพร.ได้สรุปแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วย

- ก. การสร้างสมดุลของการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์เพื่อการพัฒนา
- ข. การเข้าถึงและใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

ค. การฟื้นฟูทรัพยากรดิน และใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่

ง. การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ

จ.การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้การมีส่วนร่วมของเอกชน และชุมชน ท้องถิ่น

ฉ. การควบคุมมลพิษจากขยะ น้ำเสีย ฝุ่นละออง ก๊าซ กลิ่น และเสียง

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดนโยบายการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน ที่จะดำเนินการให้ทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลายของประเทศได้อยู่คู่กับสังคมไทยตลอดไป รวมทั้งประชาชนได้มีการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีความสุขภายใต้คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีดังต่อไปนี้

#### นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติ

- ประเมินสถานภาพและศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภทและความหลากหลายทางชีวภาพ
- สงวน อนุรักษ์ พัฒนา ฟื้นฟู เพื่อดำรงสภาพสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและจัดการใช้ประโยชน์ เพื่อตอบสนองความต้องการตามศักยภาพให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน
- สร้างมูลค่าเพิ่มทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ของทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภท เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า
- จัดทำระเบียบ กฎเกณฑ์ และระบบการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่นและประชาชนทุกกลุ่มอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรม ตลอดจนกำหนดข้อเสนอแนะแนวทาง และมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภทอย่างยั่งยืนและสอดคล้องกับสถานการณ์พื้นฐานข้อมูลจากการวิจัยและพัฒนา

#### นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม

- ดำเนินการให้ชุมชนทั้งในชนบทและในเมืองมีสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดี โดยประสานการวางแผนเมืองและจัดระเบียบชุมชน ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่
- ป้องกัน รักษา และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นและอยู่ในระดับมาตรฐานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ตลอดจนใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- ดำเนินการป้องกันและควบคุมสถานะความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยที่จะมีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิต และส่งเสริมการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

- สร้างกระบวนการเรียนรู้ เพื่อให้ชุมชนสามารถปกป้อง คุ่มครอง และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมชุมชน สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ โบราณคดี วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้เป็นมรดกสืบทอดไปยังอนุชนรุ่นต่อไป

### นโยบายด้านการบริหารจัดการ

- บริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลบนพื้นฐานการจัดการเชิงพื้นที่ การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจ
- เติบโตภูมิปัญญาประชาชนทุกระดับ และเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรทุกระดับอย่างต่อเนื่อง
- พัฒนาบุคลากรให้รู้ทักษะและมีประสิทธิภาพ ทั้งด้านองค์ความรู้และทักษะเพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทและภารกิจของกระทรวง
- พัฒนาระบบและมาตรฐานในการบริหารจัดการและจัดทำฐานข้อมูล โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และสามารถเชื่อมโยงเครือข่ายกับระบบฐานข้อมูลสารสนเทศหลักของประเทศได้
- ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการปฏิบัติงานทุกระดับ
- รณรงค์และสร้างจิตสำนึกของประชาชนทุกฝ่าย รวมทั้งสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง
- ติดตามแก้ไขข้อร้องเรียนของราษฎรด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งพัฒนาเครื่องมือและกลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ
- สร้างแรงจูงใจโดยใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ สังคม และกฎหมาย
- พัฒนากลไกลดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม
- ส่งเสริมกลไกการตลาดเพื่อสังคม เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ปรับปรุง แก้ไข เสนอร่างกฎหมายใหม่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ และสามารถบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้งานสัมฤทธิ์ผลสอดคล้องกับสถานการณ์
- เพิ่มบทบาทด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเวทีโลก เพื่อพัฒนาความร่วมมือและพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ
- ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน โดยมีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ชัดเจน

ทั้งนี้ในการทำงานของกระทรวงฯ ได้แบ่งโครงสร้างการดำเนินการดังต่อไปนี้

## โครงสร้างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

| กลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | กลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรน้ำในแผ่นดิน                                                                 | กลุ่มภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม                                                                                                                                                                                                 | กลุ่มอำนวยการ                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.)</li> <li>กรมทรัพยากรธรณี (ทธ.)</li> <li>กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (อส.)</li> <li>กรมป่าไม้ (ปม.)</li> </ul> <p><u>รัฐวิสาหกิจ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>องค์การสวนสัตว์ (ออส.)</li> <li>องค์การสวนพฤกษศาสตร์ (อสพ.)</li> <li>องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.)</li> <li>บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด (บมจ.)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>ทรัพยากรน้ำ (ทน.)</li> <li>ทรัพยากรน้ำบาดาล (ทบ.)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>กรมควบคุมมลพิษ (คพ.)</li> <li>กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สส.)</li> </ul> <p><u>รัฐวิสาหกิจ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>องค์การจัดการน้ำเสีย (อจน.)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สป.ทส.)</li> <li>สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.)</li> </ul> |

### 1. กลุ่มภารกิจด้านอำนวยการ ประกอบด้วย

**1.1 สำนักงานปลัดกระทรวง** มีภารกิจเกี่ยวกับการเป็นศูนย์กลางการบริหารของกระทรวง ในการพัฒนายุทธศาสตร์ และแปลงนโยบาย ของกระทรวงเป็นแผนปฏิบัติ จัดสรรทรัพยากรให้ บรรลุเป้าหมาย และเกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของกระทรวง เพื่อเป็นศูนย์การบริหารราชการของ กระทรวง โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูลเพื่อเสนอแนะรัฐมนตรี เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง
- 2) พัฒนายุทธศาสตร์การบริหารของกระทรวง
- 3) แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติงาน
- 4) จัดสรรและบริหารทรัพยากรของกระทรวง เพื่อให้เกิดการประหยัดคุ้มค่าและสม ประโยชน์
- 5) ประสานการปฏิบัติงาน รวมทั้งกำกับ เร่งรัดติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการ ของส่วนราชการในสังกัดกระทรวง
- 6) กำหนดนโยบาย ทำที่ และแนวทางความร่วมมือกับต่างประเทศ และองค์การระหว่าง ประเทศด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

7) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อใช้ในการบริหารงาน และการบริการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง

8) ประสานงาน และสนับสนุนราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

9) ประสานงาน และสนับสนุนการติดตาม ตรวจสอบและประเมินสถานภาพการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่

10) ดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

### โครงสร้าง

|                                                          |                                                                 |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| สำนักบริหารกลาง                                          | ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร                             |
| สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ                     | สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ |
| สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1 - 16                         | สำนักตรวจและประเมินผล                                           |
| สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์                                 | กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร                                            |
| สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด 75 จังหวัด |                                                                 |

**1.2 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเสนอแนะนโยบายและแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการ รวมทั้งสนับสนุนการจัดการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ตลอดจนการติดตามตรวจสอบ มาตรการ เงื่อนไขผลกระทบตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจและสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนและคุณภาพชีวิต

### โครงสร้าง

|                                                  |                                           |
|--------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร                             | หน่วยตรวจสอบภายใน                         |
| สำนักงานเลขานุการกรม                             | กองสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่เฉพาะ        |
| สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ            | กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม |
| สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม                        | กองบริหารจัดการที่ดิน                     |
| สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม                 | กองติดตามประเมินผล                        |
| กองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | ฝ่ายความหลากหลายทางชีวภาพ                 |

## 2.กลุ่มภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

**2.1 กรมควบคุมมลพิษ** ทำหน้าที่กำกับดูแล อำนวยการ ประสาน ติดตามและประเมินผล เกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอำนาจ และบทบาทดังนี้

-เสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ

-เสนอแนะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานควบคุมมลพิษจาก แหล่งกำเนิด

-จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรการในการควบคุม ป้องกันและแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ

-ติดตาม ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษ

-พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการที่เหมาะสมสำหรับระบบต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการกากของเสีย สารอันตราย คุณภาพน้ำ อากาศ ระดับเสียง และความสั่นสะเทือน

-ประสานงานและดำเนินการเพื่อฟื้นฟู หรือระงับเหตุที่อาจเป็นอันตรายจากมลพิษในพื้นที่ ที่มีการปนเปื้อนมลพิษ และประเมินความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

-ประสานความร่วมมือกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศในด้านการจัดการ มลพิษ

-ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านมลพิษ

-ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ด้าน การควบคุมมลพิษ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

-ปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือ คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กรมควบคุมมลพิษ ได้ดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยใช้กลไกการกำหนดนโยบาย แผน และแนวทางการจัดการควบคุมมลพิษ การกำหนดมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การติดตาม ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และควบคุมตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ประสานความร่วมมือ และเสริมสร้างสมรรถนะทางวิชาการแก่หน่วยงานของรัฐ เอกชนและท้องถิ่นในการจัดการมลพิษ การส่งเสริมการศึกษา และพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม และการประสานความร่วมมือและ ดำเนินการตามพันธกรณีขององค์กรต่างประเทศด้านมลพิษ

**2.2 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม** ทำหน้าที่ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการวิจัย พัฒนา ฝึกอบรม สร้างจิตสำนึกและถ่ายทอดเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

#### โครงสร้าง

|                                      |                          |
|--------------------------------------|--------------------------|
| กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร                 | หน่วยตรวจสอบภายใน        |
| สำนักงานเลขานุการกรม                 | ศูนย์สารสนเทศสิ่งแวดล้อม |
| สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน | กองส่งเสริมและเผยแพร่    |
| ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม  |                          |

**2.3 องค์การการนํ้าเสีย** ทำหน้าที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมในเขตพื้นที่จัดการน้ำเสีย คือกรุงเทพฯ และปริมณฑล และพื้นที่อื่น ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดรวมทั้งบริการเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียอย่างมีประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจ

#### โครงสร้าง

|                    |                   |
|--------------------|-------------------|
| ส่วนงานบริหาร      | สำนักตรวจสอบภายใน |
| ส่วนงานพัฒนาธุรกิจ | สำนักผู้อำนวยการ  |
| ส่วนงานปฏิบัติการ  |                   |

### **3. กลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบด้วย**

**3.1 กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง** ทำหน้าที่อนุรักษ์ฟื้นฟูบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ป่าชายเลน เพื่อความสมบูรณ์มั่นคง สมดุลและยั่งยืนของทะเลไทย

#### โครงสร้าง

|                                              |                                        |
|----------------------------------------------|----------------------------------------|
| กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร                         | หน่วยตรวจสอบภายใน                      |
| สำนักงานเลขานุการกรม                         | สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง |
| สถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง | กองแผนงาน                              |
| สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน               |                                        |

**3.2 กรมทรัพยากรธรณี** ทำหน้าที่สงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟูและบริหารจัดการด้านธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี โดยการสำรวจ ตรวจสอบ ประเมินศักยภาพแหล่งทรัพยากรธรณี การกำหนดและกำกับ ดูแลเขตพื้นที่สงวนและอนุรักษ์ทรัพยากรธรณี เพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรณี คุณภาพชีวิต เศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน

- เสนอความเห็น เพื่อการกำหนดพื้นที่ การจัดทำนโยบายและแผนการสงวน การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการบริหารจัดการ ด้านธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี
- ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยแร่ในส่วนที่เกี่ยวข้อง

เสนอให้มี ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบ และมาตรการเกี่ยวกับการสงวน การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการบริหารจัดการ ด้านธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี รวมทั้งกำกับ ดูแล ประเมินผล และติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบและมาตรการ

- ดำเนินการเกี่ยวกับการสำรวจ การตรวจสอบ การศึกษา การวิจัย การพัฒนาองค์ความรู้ การให้บริการข้อมูล การเผยแพร่ความรู้ การบริการทางวิชาการ รวมทั้งประสานความร่วมมือกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศในด้านธรณีวิทยาและทรัพยากรแร่
- กำหนดมาตรฐานทางธรณีวิทยา และทรัพยากรแร่ รวมทั้งรวบรวมจัดเก็บรักษาหลักฐานอ้างอิงทางธรณีวิทยา และทรัพยากรแร่ของประเทศ
- ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

### โครงสร้าง

|                           |                                  |
|---------------------------|----------------------------------|
| กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร      | หน่วยตรวจสอบภายใน                |
| สำนักงานเลขานุการกรม      | กองธรณีเทคนิค                    |
| สำนักทรัพยากรแร่          | กองธรณีวิทยาสิ่งแวดล้อมและธรณี   |
| พิบัติภัย                 |                                  |
| สำนักธรณีวิทยา            | กองวิเคราะห์และตรวจสอบทรัพยากร   |
| ธรณี                      |                                  |
| ศูนย์สารสนเทศทรัพยากรธรณี | กองอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรณี |

**3.3 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช** ทำหน้าที่สงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟู ทรัพยากร ป่าไม้ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยควบคุม ป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์เดิม และฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมด้วยการส่งเสริม กระตุ้นและปลูกจิตสำนึก ให้ประชาชนหวงแหนและมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อรักษาความสมดุลของระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ

### โครงสร้าง

|                                                 |                                 |
|-------------------------------------------------|---------------------------------|
| กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร                            | กลุ่มตรวจสอบภายใน               |
| สำนักงานเลขาธิการกรม                            | กองการเจ้าหน้าที่               |
| สำนักแผนงานและสารนิเทศ                          | กองคลัง                         |
| สำนักป้องกันและควบคุมไฟป่า                      | กองฝึกอบรม                      |
| สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า                           | กองนิติการ                      |
| สำนักอุทยานแห่งชาติ                             | ฝ่ายวนวัฒนวิจัยและพฤกษศาสตร์    |
| สำนักบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 1-21        | กองคุ้มครองและอนุรักษ์พันธุ์พืช |
| สำนักจัดการฟื้นฟูพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กองวิศวกรรม |                                 |
| สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ                    |                                 |

**3.4 กรมป่าไม้** ทำหน้าที่ อนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ฟื้นฟู ดูแลรักษา ส่งเสริมทำนุบำรุงป่าและการดำเนินการเกี่ยวกับการป่าไม้ การทำไม้ การเก็บหาของป่า การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ป่าไม้ และการอื่นเกี่ยวกับป่าและอุตสาหกรรมป่าไม้

### โครงสร้าง

|                                   |                                 |
|-----------------------------------|---------------------------------|
| กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร              | หน่วยตรวจสอบภายใน               |
| สำนักงานเลขาธิการกรม              | สำนักส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจ |
| สำนักจัดการป่าชุมชน               | กองการอนุญาต                    |
| สำนักวิจัยเศรษฐกิจและผลิตผลป่าไม้ | กองแผนงานและสารสนเทศ            |
| สำนักงานป่าไม้จังหวัด             |                                 |

**3.5 องค์การสวนสัตว์ในพระบรมราชูปถัมภ์** ทำหน้าที่ จัดดำเนินการ ส่งเสริม รวบรวมสัตว์นานาชนิดไว้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ส่งเสริมและจัดให้มีการบำรุงและผสมพันธุ์สัตว์ต่างๆ เพื่อมิให้สูญพันธุ์ จัดดำเนินการเกี่ยวกับสถานที่เลี้ยงสัตว์ขององค์การจัดบริการสาธารณะเพื่อให้เป็นที่พักผ่อนของประชาชนโดยแท้จริง

### โครงสร้าง

|                                    |                                     |
|------------------------------------|-------------------------------------|
| คณะกรรมการองค์การสวนสัตว์          |                                     |
| ส่วนอำนวยการ                       | ส่วนตรวจสอบ                         |
| ส่วนวิชาการ                        | สวนสัตว์ดุสิต                       |
| ส่วนนโยบายและแผน                   | สวนสัตว์เปิดเขาเขียว                |
| ส่วนพัฒนาธุรกิจและการประชาสัมพันธ์ | สวนสัตว์เชียงใหม่                   |
|                                    | สวนสัตว์นครราชสีมา และสวนสัตว์สงขลา |

**3.6 องค์การสวนพฤกษศาสตร์** ทำหน้าที่เป็นศูนย์วิชาการค้นคว้า วิจัย อนุรักษ์ ผลิต บุคลากรและให้บริการด้านพฤกษศาสตร์ของประเทศ โดยเฉพาะเป็นสถานที่เผยแพร่ความสวยงาม และคุณค่าของพรรณพฤกษชาติไทยให้เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนทั่วโลก

#### โครงสร้าง

คณะกรรมการการบริหารองค์การสวนพฤกษศาสตร์

|                        |                             |
|------------------------|-----------------------------|
| สำนักอำนวยการ          | หน่วยตรวจสอบภายใน           |
| สำนักพัฒนาธุรกิจ       | ศูนย์รวมพรรณไม้ประจำภูมิภาค |
| สำนักวิชาการ – วิจัย   | ส่วนสารสนเทศ ประชาสัมพันธ์  |
| สำนักพัฒนาและปลูกบำรุง | ส่วนวิเทศสัมพันธ์           |

**3.7 องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้** ทำหน้าที่อำนวยการบริการแก่รัฐและประชาชนในการ อุตสาหกรรมป่าไม้ ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมป่าไม้และธุรกิจต่อเนื่อง ปลูกสร้างสวนป่า ไม้ วิจัยค้นคว้าและทดลองเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ในด้านอุตสาหกรรมป่าไม้ เผยแพร่ความรู้ ด้านการคุ้มครอง ดูแลบูรณะและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ รวมถึงการให้บริการ ในกิจการที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว ดำเนินธุรกิจหรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง

#### โครงสร้าง

คณะกรรมการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

|                                        |                                       |
|----------------------------------------|---------------------------------------|
| สำนักงานอำนวยการ                       | สำนักงานอนุรักษ์ และพัฒนาสวนป่าภาค    |
| ตะวันออก                               |                                       |
| สำนักงานตรวจสอบภายใน                   | สำนักงานอนุรักษ์และพัฒนาสวนป่าภาคใต้  |
| สำนักงานบัญชีและการเงิน                | สำนักงานอุตสาหกรรม                    |
| สำนักงานกฎหมาย                         | สำนักงานการตลาดและการขาย              |
| สำนักงานทรัพยากรมนุษย์                 | สำนักงานการศึกษาและพัฒนาการท่องเที่ยว |
| สำนักงานฟื้นฟูป่าเศรษฐกิจและชุมชน      | สำนักงานคชบาลแห่งชาติ                 |
| สำนักงานนโยบาย แผนระบบประมาณ           | สำนักงานจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน      |
| สำนักงานอนุรักษ์และพัฒนาสวนป่าภาคเหนือ | สำนักงานส่งเสริมพัฒนาพืชสมุนไพรและพืช |
| ธัญญาหาร                               |                                       |

**3.8 บริษัทไม้อัดไทย จำกัด** ทำหน้าที่พัฒนาส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้ไม้ที่มีคุณค่าต่ำไม่ เป็นที่รู้จักแพร่หลายมาใช้ผลิตเป็นสินค้าท มีคุณภาพมาตรฐาน เหมาะสมกับประโยชน์และการใช้ สอนของประชาชนเป็นการทดแทนการใช้ไม้ที่มีคุณค่า

## โครงสร้าง

|                     |                            |
|---------------------|----------------------------|
| ฝ่ายธุรการ          | กองตรวจสอบภายใน            |
| ฝ่ายบัญชีและการเงิน | ฝ่ายการผลิต                |
| ฝ่ายการตลาด         | ฝ่ายโรงงานไม้อัดไทยสระบุรี |

## 4. กลุ่มภารกิจด้านน้ำในแผ่นดิน

**4.1 กรมทรัพยากรน้ำ** ทำหน้าที่เสนอแนะในการจัดทำนโยบายและแผน มาตรการที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ บริหารจัดการ พัฒนาอนุรักษ์ฟื้นฟู รวมทั้ง ควบคุม ดูแล กำกับ ประสาน ติดตาม ประเมินผลและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ พัฒนาวิชาการกำหนดมาตรฐานและถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านทรัพยากรน้ำ ทั้งภาพรวมและลุ่มน้ำเพื่อการจัดการที่เป็นเอกภาพและยั่งยืน

### โครงสร้าง

|                                     |                                |
|-------------------------------------|--------------------------------|
| กรมพัฒนาระบบบริหาร                  | หน่วยตรวจสอบภายใน              |
| สำนักงานเลขาธิการกรม                | สำนักส่งเสริมและประสานมวลชน    |
| สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรน้ำ        | สำนักวิจัย พัฒนาและอุทกวิทยา   |
| สำนักพัฒนาแหล่งน้ำ                  | สำนักอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำ |
| สำนักบริหารจัดการน้ำ                | ศูนย์ป้องกันวิกฤตน้ำ           |
| สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ | ศูนย์สารสนเทศทรัพยากรน้ำ       |
| สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 1-8          | กลุ่มงานนิติการ                |

**4.2 กรมทรัพยากรน้ำบาดาล** ทำหน้าที่เสนอแนะในการจัดทำนโยบายและแผน มาตรการที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำบาดาล ดำเนินการ บริหารจัดการ พัฒนาอนุรักษ์ฟื้นฟู ควบคุม ดูแล กำกับ ประสาน ติดตาม ประเมินผล และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำบาดาล พัฒนาวิชาการ กำหนดมาตรฐานและถ่ายทอดเทคโนโลยี เพื่อการจัดการที่เป็นเอกภาพและยั่งยืน

### โครงสร้าง

|                                     |                                        |
|-------------------------------------|----------------------------------------|
| กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร                | หน่วยตรวจสอบภายใน                      |
| สำนักงานเลขาธิการกรม                | สำนักอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำบาดาล |
| สำนักพัฒนาน้ำบาดาล                  | กลุ่มงานนิติการ                        |
| สำนักสำรวจและประเมินศักยภาพน้ำบาดาล | ฝ่ายควบคุมกิจการน้ำบาดาล               |

จากโครงสร้างของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีการแบ่งระบบบริหารงานทั้งในส่วนกลาง และระดับภูมิภาคเพื่อที่จะสามารถกระจายในส่วนของการดำเนินงานด้านการสงวนอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการปฏิบัติการในแต่ละ

ส่วนจะทำงานตามบทบาทและภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายตามภารกิจ  
ดังนี้ โครงการจัดทำแผนพื้นที่นครราชสีมาในพื้นที่ลุ่มน้ำสำคัญ กระทรวงฯ ได้มอบหมายให้มี  
หน่วยงานรับผิดชอบประกอบด้วย กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช (อส.), กรมป่าไม้  
(ปม.), กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.), กรมทรัพยากรธรณี (ทช.) ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การ  
ดำเนินงานของหน่วยงานในกระทรวงฯ จะครอบคลุมทั้งในระดับส่วนกลาง ระดับภูมิภาคและ  
ระดับพื้นที่ ขึ้นกับความจำเป็น ปัญหา และลักษณะของแต่ละพื้นที่

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินงานในระดับพื้นที่โดยตรง คือสำนักงาน  
สิ่งแวดล้อมภาค และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด 75 จังหวัด โดยอยู่ใน  
ความดูแลของสำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นหน่วยงานเทียบเท่าระดับกรม ในสังกัดกระทรวง  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีการแบ่งส่วนราชการส่วนกลางระดับสำนักหรือเทียบเท่า  
จำนวน 22 หน่วยงาน โดยตั้งอยู่ในส่วนกลาง(กรุงเทพมหานคร)จำนวน 6 หน่วยงาน และตั้งอยู่ใน  
ภูมิภาค 16 หน่วยงาน (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1 - 16) และมีการแบ่งส่วนราชการภูมิภาค  
จำนวน 75 หน่วยงานในแต่ละจังหวัด (สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด 75  
จังหวัด)

หน้าที่ของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค และ ทสจ.ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยสังเขป ดังนี้ คือ

#### หน้าที่สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค

- จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับภาค
- ประสานการดำเนินงาน ตลอดจนติดตามประเมินผล แผน และมาตรการ  
จัดการ สิ่งแวดล้อมในระดับภาค
- จัดทำรายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมภาค
- จัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศสิ่งแวดล้อมระดับภาค
- ให้คำปรึกษาและเสนอแนะทางวิชาการและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมตลอดจน สนับสนุน  
และส่งเสริมศักยภาพการดำเนินงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม
- ติดตาม ตรวจสอบและเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อม เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ด้าน  
สิ่งแวดล้อม
- พัฒนารูปแบบการจัดการสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นและสภาพท้องถิ่นหรือ  
พัฒนาเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมกับท้องถิ่น
- ปฏิบัติงานในฐานะเลขานุการคณะกรรมการบริหารสิ่งแวดล้อมระดับภาค

- ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ มอบหมาย
- ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ มอบหมาย

ในส่วนของจังหวัดมุกดาหารจะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 12 อุบลราชธานี ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดในความรับผิดชอบจำนวน 5 จังหวัด คือ อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด ยโสธร มุกดาหาร อำนาจเจริญ ทั้งนี้สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 12 เป็นหน่วยงานด้านวิชาการ โดยทำหน้าที่ดำเนินการเฝ้าระวัง ติดตามและตรวจสอบแหล่งน้ำ น้ำเสียและขยะมูลฝอย แก้ไขปัญหาด้านมลพิษสิ่งแวดล้อม เรื่องเหตุร้องเรียนหรือร้องเรียนด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงแก้ไขปัญหาจากอุบัติเหตุหรืออุบัติภัยที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ได้แก่ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เทศบาล สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และสำนักงานสาธารณสุข เป็นต้น

### 3.2 การเตรียมการรองรับผลจากการพัฒนา

ภายใต้วิสัยทัศน์ของจังหวัดมุกดาหาร และกรอบการพัฒนาพื้นที่ชายแดนในระดับนโยบาย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นจังหวัดมุกดาหารได้มีการดำเนินการเตรียมการรองรับผลจากการพัฒนา โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ต่างๆ ไว้ด้วย 8 ยุทธศาสตร์ 53 กลยุทธ์ ดังนี้

#### • ยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดความยากจน

เป้าประสงค์ คือ

1. ชุมชนได้รับการเสริมสร้างความเข้มแข็ง และเชื่อมโยงประโยชน์จากปัจจัยแวดล้อม รวมทั้งได้รับการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน ปัจจัยการผลิต และโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุน เพื่อแก้ปัญหาของชุมชน
2. ประชาชนยากจนได้รับโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน และได้รับการเพิ่มความรู้ เพื่อเพิ่มโอกาสความมั่นคงในการประกอบอาชีพและรายได้

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ได้แก่ การดำเนินยุทธศาสตร์การจัดความยากจนหมู่บ้านยากจนทั้ง 261 หมู่บ้าน โดยคาดหมายว่า คราวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ จปฐ. จากเดิม 17,760 คราวเรือน ปัจจุบันจะเหลือ 8,626 คราวเรือน ส่วนคนยากจนในทะเบียนคนจนที่ได้รับการช่วยเหลือจะมีจำนวน 57,872 คน

สำหรับกลยุทธ์ที่จะใช้ในการจัดความยากจนมี 5 กลยุทธ์ ดังนี้

1. การเสริมสร้างขีดความสามารถชุมชน และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การพัฒนาองค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น วิสาหกิจชุมชน หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP)
3. การสร้างโอกาสศักยภาพคนจนให้เพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก การสนับสนุนในเรื่อง Direct Sale เป็นต้น
4. การส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง
5. การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน และปัจจัยการผลิต

● ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ

เป้าประสงค์ คือ

1. การให้คนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ มีคุณภาพ มีศักยภาพ ความสามารถในการแข่งขัน คู่สังคมฐานความรู้
2. การยกระดับฝีมือแรงงาน และผลิตแรงงานระดับฝีมือ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระดับสากล
3. การเสริมสร้างสุขภาพ และบริการทางการแพทย์ สาธารณสุข แบบองค์รวมที่มีคุณภาพ
4. การส่งเสริมให้ประชาชนมีภูมิคุ้มกันทางวัฒนธรรม เชิดชูคุณค่าความเป็นไทย และสืบสานวัฒนธรรมพื้นเมือง
5. การป้องกันให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน สงบสุข ปลอดภัยจากอบายมุข และสิ่งเสพติด
6. การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุ มีสุขภาพดีทั้งร่างกายและจิตใจ และคงความเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ดังจะเห็นได้จาก

- จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย ต้องได้ร้อยละ 9.5
- กำลังแรงงานต้องได้รับการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาร้อยละ 50 และผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานเพิ่มขึ้น
- อัตราการเจ็บป่วยต้องลดลง ร้อยละ 2
- มีแหล่งเรียนรู้ และกิจกรรมด้านวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น
- สัดส่วนคดีที่เกิดต่อประชาชนแสนคนต้องลดลง
- กิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุต้องมีเพิ่มขึ้น

ส่วนกลยุทธ์ที่จะใช้ในการพัฒนาคน และสังคมที่มีคุณภาพนั้น มี 6 กลยุทธ์ ได้แก่

1. ด้านการศึกษา ดังจะเห็นได้จาก การยกระดับความรู้ และการส่งเสริมการเข้าถึงการศึกษา รวมทั้ง การส่งเสริมภูมิปัญญาของคนในท้องถิ่น
2. ด้านสุขภาพอนามัย ดังจะเห็นได้จาก การเสริมสร้างสุขภาพอนามัย การพัฒนาระบบบริการการแพทย์ และสาธารณสุข รวมทั้งการเฝ้าระวัง และป้องกันโรค
3. ด้านศิลปวัฒนธรรม และขนบธรรมเนียม ดังจะเห็นได้จาก การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ทางด้านวัฒนธรรม รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกัน ในการอนุรักษ์ และสืบสานวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น
4. ด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ดังจะเห็นได้จาก การป้องกันชีวิต และทรัพย์สิน ของคนในท้องถิ่นให้ปลอดภัย เพื่อความสงบสุขของสังคม
5. ด้านสังคมผู้สูงอายุ ดังจะเห็นได้จาก การส่งเสริมสุขภาพทั้งทางกาย และใจของผู้สูงอายุ รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีคุณค่าในสังคม
6. ด้านประสิทธิภาพกำลังแรงงาน ดังจะเห็นได้จาก การยกระดับทักษะฝีมือ และการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน เป็นต้น

● ยุทธศาสตร์ที่ 3 การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้

เป้าประสงค์ คือ

1. การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต มูลค่าผลผลิตภาคเกษตร และรายได้ให้แก่เกษตรกร
2. การลงทุน และประกอบการภาคอุตสาหกรรม มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และมั่นคง
3. การเสริมสร้างให้ธุรกิจท่องเที่ยว การบริการ และการค้า ให้เป็นตัวขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างงาน สร้างรายได้ และกระจายรายได้สู่ชุมชน โดยมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ภายใต้การบริหารจัดการอย่างยั่งยืน
4. การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และขนส่ง ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อสามารถสนับสนุนการพัฒนา ในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตให้สูงขึ้น
5. การมีเครื่องมือในการบริหารการเงิน การคลัง และเศรษฐกิจของจังหวัด เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
6. การเพิ่มงานวิจัยด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สิ่งประดิษฐ์ และนวัตกรรมใหม่ เพื่อเป็นทรัพย์สินทางปัญญาของจังหวัด

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ดังนี้

- GPP ภาคการเกษตรต้องเพิ่มขึ้น 20 %

- GPP ภาคอุตสาหกรรมต้องเพิ่มขึ้น 12 %
- GPP ภาคการค้า/การบริการต้องเพิ่มขึ้น 12 %
- รายได้จากการท่องเที่ยวจะเพิ่มขึ้น 20 %
- ระบบโครงข่ายการคมนาคมจะได้มาตรฐานยิ่งขึ้น
- ระบบข้อมูลการเงิน การคลัง และเศรษฐกิจ จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- จำนวนสิ่งประดิษฐ์ที่ได้รับการจดทะเบียนจะมีมากขึ้น

สำหรับกลยุทธ์ที่จะใช้ในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุล และแข่งขันได้นั้น ประกอบด้วย 7 กลยุทธ์ ได้แก่

1. การเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร
2. การเพิ่มศักยภาพการแข่งขันด้านอุตสาหกรรม
3. การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติและวัฒนธรรม
4. การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ การคลัง และบัญชี
5. การพัฒนา และการส่งเสริมงานวิจัย เทคโนโลยี และนวัตกรรมใหม่
6. การพัฒนาระบบโครงข่าย การคมนาคม ขนส่ง
7. การสนับสนุนการค้า การลงทุน และการบริการ

#### ● ยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เป้าประสงค์ คือ

1. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้คงความสมบูรณ์ มีการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม
2. การมีระบบการบริหารจัดการน้ำ เพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหา น้ำขาดแคลน น้ำท่วม และคุณภาพน้ำ โดยสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่น และภาคเอกชน
3. การบริหารจัดการ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน ภายใต้การมีส่วนร่วมของชุมชน และท้องถิ่น
4. การป้องกัน ควบคุมมลพิษให้อยู่ในระดับมาตรฐาน เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน และการพัฒนาที่ยั่งยืน

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ได้แก่ การเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ป่าชุมชน การฟื้นฟูเกษตรกรรม และคุณภาพสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งกำหนดมาตรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

สำหรับกลยุทธ์ที่จะใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมนั้น มี 4 กลยุทธ์ คือ

1. การปรับปรุงฟื้นฟู และอนุรักษ์ ดิน น้ำ ป่าไม้ และความหลากหลายทางชีวภาพ
2. การพัฒนาจัดหาแหล่งน้ำ ทั้งน้ำเพื่อการผลิต น้ำเพื่อการอุปโภค และน้ำเพื่อการบริโภค
3. การเสริมสร้างองค์ความรู้ในการบริหารจัดการ ให้กับชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. การป้องกัน และควบคุมมลพิษ เช่น มลพิษทางอากาศ น้ำเสีย และขยะ

● **ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคมกับประเทศเพื่อนบ้าน**  
**เป้าประสงค์ คือ**

1. การมีความสัมพันธ์ที่ดีด้านเศรษฐกิจและสังคมกับประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ เพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนระหว่างประเทศ
2. การได้รับประโยชน์จากความร่วมมือ ACMECS และความช่วยเหลือ เพื่อการพัฒนา

นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ

1. การเพิ่มมูลค่าชายแดนให้เพิ่มขึ้น 20 %
  2. จัดทำโครงการที่เป็นรูปธรรมภายใต้ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน
- สำหรับกลยุทธ์ในการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น มี 4 กลยุทธ์ ดังนี้
1. การอำนวยความสะดวกด้านการค้า การลงทุน และปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน
  2. การแลกเปลี่ยนความร่วมมือด้านการศึกษา สาธารณสุข และวัฒนธรรม
  3. การสร้างเครือข่ายทรัพยากรมนุษย์ เพื่อผลิตกำลังแรงงาน
  4. การดำเนินความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจภายใต้กรอบความร่วมมือ ACMECS ซึ่งประกอบไปด้วย ความร่วมมือในสาขา การค้า การลงทุน การเกษตรและอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การคมนาคม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

● **ยุทธศาสตร์ที่ 6 การเสริมสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**  
**เป้าประสงค์ คือ**

1. การที่ประชาชนทุกระดับมีความพึงพอใจในคุณภาพการบริการของหน่วยงานภาครัฐ และการบริหารงานภาครัฐ ได้รับการยกระดับไปสู่ความเป็นเลิศเพิ่มมากขึ้น
2. การที่ประชาชนมีความเชื่อถือในกลไกภาครัฐสูงขึ้น และหน่วยงานภาครัฐมีการปฏิบัติงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้

3. การที่ภาคเอกชนมีระบบการบริหารจัดการที่ดี มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และผู้บริโภคมีความเข้าใจเกิดความเข้มแข็ง และได้รับความเป็นธรรมจากการคุ้มครองสิทธิอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ

1. การที่ประชาชนมีความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ
2. Blueprint for change หน่วยงานภาครัฐ
3. การลดระยะเวลาขั้นตอนการปฏิบัติราชการ
4. การที่บุคลากรภาครัฐจะได้รับการพัฒนาองค์ความรู้มากยิ่งขึ้น
5. การที่ประชาชนยอมรับกลไกภาครัฐสูงขึ้น
6. การที่ประชาชนได้รับการคุ้มครองแก้ไขปัญหา

สำหรับกลยุทธ์ในการเสริมสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมี 11 กลยุทธ์ คือ

1. การปรับปรุงรูปแบบการทำงาน และคุณภาพการทำงาน (e-service, e-governance)
2. การเพิ่มสมรรถนะ และปรับปรุงกระบวนการทัศน์ของบุคลากร และหน่วยงานภาครัฐ
3. การต่อต้านการทุจริต และประพฤติมิชอบ
4. Good Governance
5. การคุ้มครองผู้บริโภค

#### ● ยุทธศาสตร์ที่ 7 การส่งเสริมประชาธิปไตย และกระบวนการประชาสังคม

เป้าประสงค์ คือ

การยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วน ส่วนเป้าหมายที่สำคัญ ก็คือการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการของภาครัฐเพิ่มขึ้น นอกจากนี้กลยุทธ์ในการเสริมสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มี 3 กลยุทธ์ ดังนี้

1. การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง
2. การพัฒนาระบบกลไกการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเชิงสร้างสรรค์
3. การสนับสนุน และจัดให้มีระบบการตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐทุกระดับจากทุกภาคส่วน

#### ● ยุทธศาสตร์ที่ 8 การรักษาความมั่นคง

เป้าประสงค์ คือ

1. การเกิดทุนสถาบันพระมหากษัตริย์ในทุกโอกาสอันควร
2. การพัฒนาศักยภาพทางด้านการข่าวของหน่วยงานภาครัฐ และการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในเชิงบูรณาการอย่างมีระบบ

3. การมีระบบการบริหารจัดการสถานบุคคล ระบบการป้องกันการลักลอบเข้าเมือง และการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับกลยุทธ์ในการรักษาความมั่นคงนั้น มี 8 กลยุทธ์ ดังนี้

1. การจัดกิจกรรมเตือนสถานบันพระมหากษัตริย์ในทุกโอกาสอันควร
2. การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารเชิงบูรณาการ
3. การพัฒนาระบบการตรวจคนเข้าเมือง
4. การแก้ไขปัญหาลักลอบเข้าเมือง
5. การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว
6. การจัดระเบียบพื้นที่ชายแดน

### 3.3 แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

#### 3.3.1 กรอบแนวคิดและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ให้สิทธิและอำนาจหน้าที่ ทั้งแก่ชุมชนท้องถิ่นและภาครัฐ ในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยไว้อย่างชัดเจนหลายมาตรา โดยเฉพาะในมาตรา 46 ให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา 79 ได้กำหนดให้ภาครัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการดังกล่าวในมาตรา 46 และมาตรา 290 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่และนอกพื้นที่ กรณีที่อาจก่อผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ของตนและตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่นโดยผ่านกลไกและกระบวนการวางแผนกล่าวคือ การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ภายใต้กรอบและแนวทางนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 และแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแล ป้องกัน แก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น

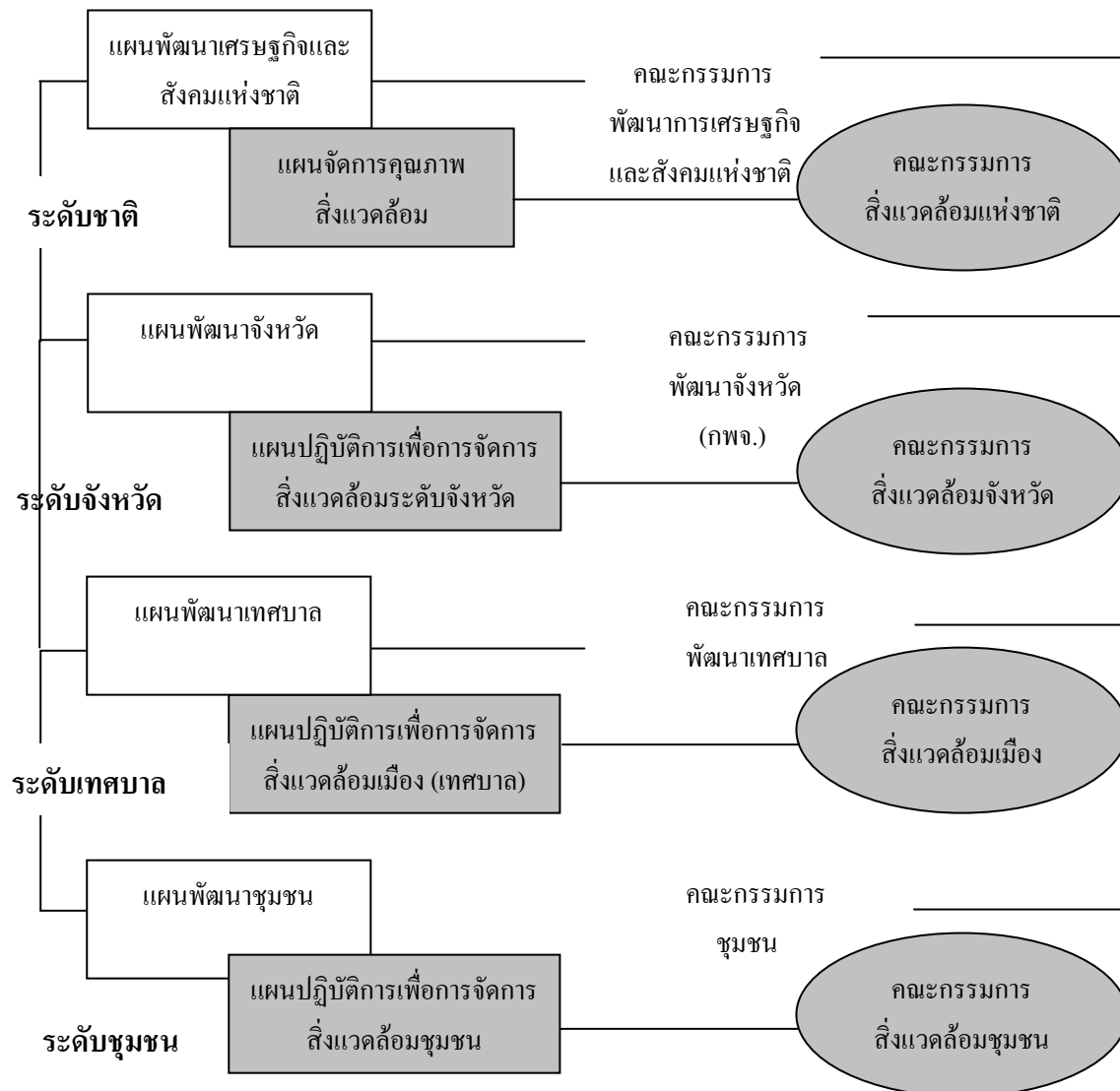
นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กล่าวมาแล้วที่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ซึ่งเป็นกรอบและแผนหลักในการจัดทำแผนการพัฒนาโครงการต่างๆ ในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการจัดการให้เกิดสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ฟื้นฟู โดยส่งเสริมการนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์ในระดับที่ยั่งยืน เพื่อช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่พึ่งตนเองได้ รวมทั้งการยกระดับคุณภาพชีวิต โดยเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 นี้ได้นำมาสู่การจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2545-2549 ที่กำหนดวิสัยทัศน์ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2545 ประกอบด้วยโครงสร้างเหล่านี้คือ การบริหารจัดการการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการป้องกันและแก้ไข ภาวะมลพิษ ซึ่งใช้เป็นกรอบในการวางแผนนโยบายและแผนงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ.2539 ให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2545-2549 ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินำเสนอเพื่อใช้เป็นนโยบายและแนวทางการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระยะยาว 20 ปี ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพึงปฏิบัติตามนโยบายนี้ รวมทั้งการจัดทำแผนปฏิบัติการในระดับจังหวัดอย่างต่อเนื่อง

นั่นคือ ในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย มีแผนสำคัญที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 แผน (ดูรูปที่ 3-4 ประกอบ) ภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ

- 1.แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549)
- 2.แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2545-2549
- 3.นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2549

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแนวนโยบายและแผนทั้ง 3 ข้างต้นสรุปได้ในตาราง 3-5



ตารางที่ 3-4 ความเชื่อมโยงของแผนงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับต่างๆ

ตารางที่ 3-5 ตารางสรุปวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทย

| นโยบาย/แผน                         | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | เป้าหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | <p>- เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตอบสนองต่อการปรับโครงสร้างการพัฒนาประเทศให้เข้าสู่สมดุล เน้นการพัฒนาในเชิงคุณภาพ โดยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัดและคุ้มค่า ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้มีความสำคัญต่อความเป็นธรรมในสังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนในการได้รับประโยชน์และการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ดังนี้</p> <p>-ให้มีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เน้นความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส เกิดผลในทางปฏิบัติมีการให้ความรู้และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมและรับผิดชอบการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> | <p>- ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแล มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติการป้องกันรวมทั้งการเฝ้าระวังรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการก่อกมลพิษ</p> <p>-อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการใช้ประโยชน์ โดยให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 28 ของพื้นที่ประเทศควบคู่ไปกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนให้ได้ไม่ต่ำกว่า 1.25 ล้านไร่ ตลอดจนลดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินไม่น้อยกว่า 5 ล้านไร่ และฟื้นฟูปรับปรุงบำรุงดินที่มีปัญหาทั้งที่เป็นดินเปรี้ยว ดินเค็ม และดินขาดอินทรีย์วัตถุไม่น้อยกว่า 10 ล้านไร่ในปี 2549</p> |

| นโยบาย/แผน | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                | เป้าหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|            | <p>- ให้มีการใช้ประโยชน์ อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล มีการควบคุมที่ดี เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากและคุณภาพชีวิตให้มีการจัดการเมืองและชุมชนน่าอยู่และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของแหล่งศิลปวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน</p> | <p>-รักษาคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลักทุกสายให้มีปริมาณออกซิเจนไม่ต่ำกว่า 2 มิลลิกรัมต่อลิตรตลอดทั้งปี และฟื้นฟูคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานของประเทศรวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการรวบรวม กำจัดและลดกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมและจากชุมชนให้เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นทั้งหมดให้มีการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกวิธี และปลอดภัยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจังหวัดทั้งหมดและมีการใช้ประโยชน์มูลฝอยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นตลอดจนควบคุมคุณภาพอากาศให้ปริมาณฝุ่นละอองและสารมลพิษอื่นๆ ในชุมชนเมืองอยู่ในพิสัยมาตรฐาน</p> <p>-คุ้มครอง ป้องกัน ฟื้นฟู และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมไม่ต่ำกว่าปีละ 50 แหล่ง และแหล่งท่องเที่ยวไม่ต่ำกว่าปีละ 15 แห่ง</p> |

| นโยบาย/แผน                                                                          | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | เป้าหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2.กรอบแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมพ.ศ. 2545-2549                                   | <p>-เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้ความสำคัญต่อศักยภาพของท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของทุกส่วนในสังคม รวมทั้งลดความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการดำเนินกิจกรรมการพัฒนา</p> <p>-เพื่อให้มีการอนุรักษ์ ป่า ฟู บูรณะ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน</p> | <p>-ปฏิรูประบบการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มี ประสิทธิภาพในการกำกับดูแล มีความ โปร่งใสตรวจสอบได้ รวมทั้งให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการทรัพยากรธรรมชาติและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมตลอดจนป้องกันและ เฝ้าระวังการก่อมลพิษ</p> <p>-อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและ ดำรงรักษาระบบนิเวศอย่างสมดุล</p> <p>-พัฒนาเมืองอย่างมีแบบแผนสอดคล้อง กับศักยภาพของพื้นที่โดยไม่ทำลาย สิ่งแวดล้อมรวมทั้งอนุรักษ์ คุ้มครองและ ฟื้นฟูบูรณะสิ่งแวดล้อมของแหล่ง ท้องเที่ยว แหล่งธรรมชาติและแหล่ง ศิลปกรรม</p> <p>-รักษาและฟื้นฟูคุณภาพของแม่น้ำสาย หลักทุกสายและคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง ให้สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีพ ของประชาชนและอุตสาหกรรม และ ควบคุมคุณภาพอากาศของชุมชนเมืองให้ อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน รวมทั้งเพิ่ม ศักยภาพการรวบรวมและกำจัดของเสีย อันตราย ขยะมูลฝอยและการใช้ ประโยชน์จากของเสีย</p> |
| 3.นโยบายและแผนการ ส่ง เสริม และ รักษ า คุณ ภาพ สิ่ง แวด ล้อม แห่งชาติ พ.ศ.2540-2549 | -รักษาและฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อ เสริมสร้างคุณภาพชีวิตและสุขภาพอนามัยที่ดี ของประชาชน                                                                                                                                                                                                                                   | รักษาสถานภาพของทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ให้เสื่อมโทรมไปกว่าปัจจุบันและ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม เพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาที่ ยั่งยืนในอนาคต                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

| นโยบาย/แผน | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | เป้าหมาย |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
|            | <p>-อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถฟื้นฟูสภาพได้ให้มีศักยภาพเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาในอนาคตรวมทั้งสงวนรักษาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่สามารถฟื้นคืนสภาพได้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ</p> <p>-เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่จังหวัดท้องถิ่น</p> |          |

เมื่อนำนัยสำคัญหลักของวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สังเคราะห์ได้จากแผนและนโยบายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว มาพิจารณาร่วมกับนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของรัฐบาล ตามคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 โดยรัฐบาลมีนโยบายในการฟื้นฟูสภาพและคุณภาพการป้องกันมลพิษหรือการสูญสิ้นไป และการนำกลับมาใช้ใหม่ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพให้เอื้อต่อการดำรงชีวิตเกิดความสมดุลในการพัฒนา และเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืนดังนี้

- บริหารและจัดการสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพแบบบูรณาการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม
- ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการควบคุมและกำจัดการมลภาวะที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน
- สนับสนุนให้นำต้นทุนทางสังคมมาพิจารณาในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในกรณีการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และผลักดันการนำหลักการผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้จ่ายและระบบกรรมสิทธิ์ร่วมมาใช้ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของไทยสำหรับการแสวงหาการบริหารจัดการ การอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทุกแหล่งรวมถึงการนำสิ่งของหรือเศษวัสดุเหลือใช้กลับมาใช้ใหม่

### 3.3.2 แนวทางการปฏิบัติเพื่อการพัฒนาแบบบูรณาการในยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่ม

#### จังหวัด

จากนโยบายที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าภาคราชการส่วนจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่สั่งการ ได้ในจังหวัดของตนในลักษณะเป็นผู้ว่าราชการระบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา CEO (Chief Executive Officer) การดำเนินงานในด้านต่างๆควรจะต้องคล่องตัว นอกจากนั้นยังมีการวางแผนปฏิบัติการพัฒนาแบบบูรณาการ โดยใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ซึ่งมีการจัดจังหวัดที่อยู่ใกล้เคียงกันให้อยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน อันจะส่งผลให้การพัฒนาโดยเฉพาะแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีลักษณะสอดคล้อง ต่อเนื่องกันเป็นภาพรวมมากขึ้น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2546 ได้กำหนดให้มีการแบ่งกลุ่มจังหวัดออกเป็น 19 กลุ่ม ดังนี้

ตารางที่ 3-6 การแบ่งกลุ่มจังหวัด

| กลุ่มที่ | ชื่อกลุ่ม                                           | จังหวัดที่อยู่ในกลุ่ม                                     |
|----------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 1        | กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนกลุ่มที่ 1                 | เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน แม่ฮ่องสอน แพร่ น่าน พะเยา |
| 2        | กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนกลุ่มที่ 2                 | พิจิตร โลก ดาก สุโขทัย อุตรดิตถ์                          |
| 3        | กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง                         | นครสวรรค์ พิจิตร กำแพงเพชร อุตรดิตถ์                      |
| 4        | กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบนกลุ่มที่ 1                  | นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง                  |
| 5        | กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบนกลุ่มที่ 2                  | สระบุรี ลพบุรี สิงห์บุรี ชัยนาท                           |
| 6        | กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง                          | ราชบุรี สุพรรณบุรี นครปฐม กาญจนบุรี                       |
| 7        | กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างกลุ่มที่ 1                | สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว         |
| 8        | กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างกลุ่มที่ 2                | สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์            |
| 9        | กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก                             | ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด                                |
| 10       | กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ                   | อุดรธานี หนองคาย เลย หนองบัวลำภู                          |
| 11       | กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน กลุ่มที่ 2   | มุกดาหาร สกลนคร นครพนม กาฬสินธุ์                          |
| 12       | กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง            | ขอนแก่น ร้อยเอ็ด มหาสารคาม                                |
| 13       | กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 1 | นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ สุรินทร์                     |
| 14       | กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 2 | อุบลราชธานี อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ ยโสธร                     |
| 15       | กลุ่มจังหวัดภาคใต้ตอนบน                             | สุราษฎร์ธานี ชุมพร ระนอง                                  |
| 16       | กลุ่มจังหวัดภาคใต้ตอนกลาง                           | นครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง                                 |
| 17       | กลุ่มจังหวัดภาคใต้ตอนล่าง                           | ภูเก็ต พังงา กระบี่                                       |
| 18       | กลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลุ่มที่ 1                 | ปัตตานี ยะลา นราธิวาส                                     |
| 19       | กลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลุ่มที่ 2                 | สงขลา สตูล                                                |

ที่มา : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ทำเนียบรัฐบาล, 1 ธ.ค. พ.ศ.2546

ในการดำเนินงาน กำหนดให้แผนยุทธศาสตร์ของแต่ละกลุ่มจังหวัดดังกล่าว ให้มีลักษณะเชื่อมโยงสอดคล้องกัน รวมทั้งพิจารณาแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดใกล้เคียงด้วย โดยกำหนดให้หน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณากลับกรองให้แผนยุทธศาสตร์สามารถดำเนินไปได้ตามเป้าหมาย คือ

1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด

2. สำนักงบประมาณ เป็นหลักด้านพิจารณางบประมาณ

3. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการร่วมกับกระทรวงมหาดไทยพิจารณากลับกรองยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดให้มีประสิทธิภาพตลอดจนการจัดทำข้อตกลงในการปฏิบัติตามแผนการกำหนดภาพรวมของแผนยุทธศาสตร์ให้แต่ละกระทรวงพิจารณาภาพรวมของแผนยุทธศาสตร์ ดังนี้

- พิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน/โครงการ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่ม จังหวัด ทั้ง 19 กลุ่ม รวมทั้งความสอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนงาน/โครงการของกระทรวงที่จะดำเนินการต่อไป เช่น เรื่องตลาดกลางยางพารา การก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก การเชื่อมโยงเส้นทางต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยยุทธศาสตร์ของแต่ละกระทรวงกับยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มจังหวัดต้องประสานสอดคล้องกัน

- พิจารณาสับสนุนการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกินความสามารถของกลุ่มจังหวัด และจังหวัดที่จะดำเนินการได้เองให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ปัญหาขยะ ปัญหาน้ำเสีย เป็นต้น

- พิจารณาให้ความสำคัญเร่งด่วน ในการเร่งรัดการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาในด้านโครงสร้างพื้นฐานการศึกษา และเศรษฐกิจในกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้

ทั้งนี้ในการดำเนินงาน ให้กระทรวงต่างๆโดยเฉพาะกระทรวงที่เกี่ยวกับงานทางสังคม เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวัฒนธรรม และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดำเนินงานโดยให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ทางสังคมในมิติต่างๆควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความเจริญเติบโตของประเทศ เพื่อให้การพัฒนาทั้งสองด้านเป็นไปอย่างประสานสอดคล้อง และเกิดความสมดุลระหว่างกัน ที่สำคัญคือ ให้นำนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้กลุ่มจังหวัดนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งการจัดทำตัวเลขมาตรฐาน เพื่อใช้เป็น Bench mark ของการพัฒนากลุ่มจังหวัดต่อไป

## การปฏิบัติงานตามแนวทางการให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของภาครัฐ

จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาล นายกรัฐมนตรี พอ.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ ดังกล่าวแล้ว แต่ที่สำคัญคือ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างบูรณาการ โดยยึดหลักให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำรงอยู่ในสภาพที่พึงประสงค์อย่างยั่งยืน

ในการดำเนินงานภาครัฐ มีหลายหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถ้าพิจารณาในระดับกระทรวงจะมีทั้งหมด 6 กระทรวง ซึ่งสามารถแยกออกเป็นกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อม ได้ดังนี้

### ตารางที่ 3-7 หน่วยงานระดับกระทรวงที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

| กระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรง                                           | กระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยอ้อม                                                              |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<br>2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | 1. สำนักนายกรัฐมนตรี<br>2. กระทรวงมหาดไทย<br>3. กระทรวงสาธารณสุข<br>4. กระทรวงอุตสาหกรรม |

หน่วยงานภาครัฐที่มีการระบุภารกิจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม สรุปได้ดังนี้

| กระทรวง                                  | กรม                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. สำนักนายกรัฐมนตรี                     | สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ<br>- สำนักงานแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<br>วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี                                                                                                                   |
| 2. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | 1. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง<br>2. กรมทรัพยากรธรณี<br>3. กรมทรัพยากรน้ำ<br>4. กรมทรัพยากรน้ำบาดาล<br>5. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม<br>6. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช<br>7. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม<br>8. กรมป่าไม้ |

| กระทรวง                 | กรม                                                  |
|-------------------------|------------------------------------------------------|
| 3.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | 1.กรมพัฒนาที่ดิน<br>2.กรมชลประทาน                    |
| 4.กระทรวงมหาดไทย        | 1.กรมการพัฒนาชุมชน<br>2.กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น |
| 5.กระทรวงสาธารณสุข      | 1.กรมอนามัย                                          |
| 6.กระทรวงอุตสาหกรรม     | 1.กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่                   |

ในการดำเนินงาน สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ประสานและเชื่อมโยงแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของกลุ่มจังหวัดและแผนการดำเนินงานของกระทรวง เพื่อให้ภาพรวมของการพัฒนาประเทศทางด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างราบรื่น สอดคล้องและมีประสิทธิภาพ โคนมีกลุ่มภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมตามนโยบายรัฐบาล

จากนโยบายลงมาถึงการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานต่างๆที่มีภารกิจเกี่ยวข้อง ได้ดำเนินงาน โดยเน้นที่ประชาชนในพื้นที่ระดับล่างสุดของสายการปกครอง คือ หมู่บ้าน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตน ทั้งในด้านของทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรดิน ทรัพยากรแร่ธาตุ ฯลฯ เป็นต้น

### 3.3.3 แผนปฏิบัติการเพื่อจัดการระดับจังหวัด

การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด มีหลักการและวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ให้เกิดการประสานและเชื่อมโยงสอดคล้องซึ่งกันและกันกับกิจกรรมที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งในเชิงรุกและเชิงรับที่ดำเนินการโดยภาคราชการ และองค์กรประชาชนในพื้นที่แต่ละจังหวัดอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพสูงสุดตามหลัก พื้นที่ภารกิจ — การมีส่วนร่วม ( Area-Function-Participation : AFP) กล่าวคือ

- ยึดพื้นที่เป็นหลักในการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด เป็นการยึดปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งแนวคิดนี้มีได้จำกัดเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตำบลใดตำบลหนึ่งเท่านั้น แต่ยังรวมถึงปัญหาที่คาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด อำเภอ หรือ ตำบล เช่น บางลำน้ำหรือลุ่มน้ำที่มีอาณาเขตคาบเกี่ยวพื้นที่ที่หลายจังหวัดติดต่อกัน แนวคิดนี้เปิดโอกาสให้จังหวัด อำเภอ ตำบลที่มีปัญหาคาบเกี่ยวกันๆตระหนักในปัญหาร่วมกัน และเสนอแนะโครงการปฏิบัติการร่วมกันได้

- กำหนดภารกิจ โดยประสานโครงการ/กิจกรรม ที่เหมาะสมเพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมของพื้นที่
- เน้นการมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการ ทำแผนปฏิบัติการฯ เพื่อให้ทุกจังหวัดสามารถริเริ่มและดำเนินการจัดการ สิ่งแวดล้อมได้อย่างครบถ้วน ตามสภาพปัญหาและความจำเป็น และเพื่อให้การ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้ระบบแผนจังหวัดมีความ ต่อเนื่อง จึงควรยึดกรอบ/แนวทางของแต่ละกลุ่มภายใต้แผนจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ.2545-2549

ทั้งนี้ ไม่จำเป็นที่จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด ให้ครอบคลุมแนวทาง ของกลุ่มงานภายใต้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ควรพิจารณาตามประเด็นที่มีความสำคัญ เร่งด่วนและครบวงจร โดยมีกิจกรรมการป้องกันและการแก้ไขปัญหา อาทิ การส่งเสริมการมีส่วน ร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม การติดตามเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม การฟื้นฟูและบำบัดด้าน สิ่งแวดล้อม หรือการศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเบ็ดเสร็จอยู่ในโครงการเดียวกันเพื่อ บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่สถานการณ์สิ่งแวดล้อมของจังหวัด วัตถุประสงค์ของแผน เป้าหมายของแผน แนวทางหรือยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของ จังหวัด แผนงานและโครงการ โดยมีขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดดังนี้

- 1) สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แจ้งการจัดทำแผนปฏิบัติ การฯในระดับจังหวัดไปยังจังหวัด เพื่อกำหนดกรอบแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อแจ้ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการเสนอจังหวัดพิจารณากลับกรองเบื้องต้นและ รวบรวมเสนอเป็นแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด มายังสำนักนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 3) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิเคราะห์ กลับกรอง และจัดลำดับความสำคัญ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยมี คณะทำงานและคณะอนุกรรมการกำกับการจัดการแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด เพื่อประสาน การจัดทำและกลับกรองแผนปฏิบัติการก่อนนำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณา
- 4) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขอตั้งเป็นงบประมาณ รายจ่ายประจำปี

5) เมื่อสำนักงานงบประมาณพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แจ้งงวดไปยังจังหวัด เพื่อแจ้งหน่วยดำเนินการและราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่กำหนด

การพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดเพื่อสนับสนุนการจัดการสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2537-2546 พบว่าทั้ง 75 จังหวัดมีการตื่นตัวกับการเตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากจำนวนโครงการที่เสนอขอสนับสนุนงบประมาณ ที่มีจำนวนมากขึ้น โดยมุ่งเน้น 4 กลุ่มโครงการคือ โครงการสร้างจิตสำนึกและความตระหนัก โครงการเฝ้าระวังและป้องกัน โครงการบำบัดและฟื้นฟู และโครงการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติ สำหรับกลุ่มโครงการที่ได้รับการจัดสรรมากที่สุด คือ โครงการบำบัดฟื้นฟู รองลงมาคือโครงการสร้างจิตสำนึกและความตระหนัก โครงการเฝ้าระวังและป้องกัน และโครงการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังตาราง

ตารางที่ 3-8 การจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ปีงบประมาณ พ.ศ.2537-2546

| โครงการ<br>ปี พ.ศ. | สร้างจิตสำนึก | เฝ้าระวังและ<br>ป้องกัน | บำบัดและฟื้นฟู | การศึกษาวิจัย | รวม<br>(หน่วย:ล้านบาท) |
|--------------------|---------------|-------------------------|----------------|---------------|------------------------|
| 2537               | 16.06         | 33.21                   | 338.66         | 0.08          | 388.01                 |
| 2538               | 16.44         | 9.93                    | 542.51         | 2.39          | 571.27                 |
| 2539               | 34.42         | 33.80                   | 2,026.22       | 2.39          | 2,096.83               |
| 2540               | 40.06         | 18.34                   | 1,497.73       | 38.86         | 1,594.99               |
| 2541               | 31.45         | -                       | 1,613.05       |               |                        |
| 2542               | 41.55         | -                       | 1,175.99       |               |                        |
| 2543               | 44.38         | -                       | 1,733.11       |               |                        |
| 2544               | 44.38         | -                       | 1,881.22       |               |                        |
| 2545               | 45.00         | -                       | 2,684.42       |               |                        |
| 2546               | -             | -                       | 2,124.48       |               | 2,124.48               |

ทั้งนี้ ได้ให้ความสำคัญกับการลงทุนก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยและระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียชุมชน เป็นงบประมาณทั้งสิ้น 22,799 บาท แบ่งเป็น การก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย จำนวน 108 พื้นที่ เป็นเงิน 5,287 ล้านบาท และการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียชุมชน จำนวน 33 พื้นที่ เป็นเงิน 17,512 ล้านบาท ซึ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

ก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยชุมชนแล้วเสร็จ 76 แห่ง อยู่ระหว่างการก่อสร้าง 32 แห่ง ส่วนระบบบำบัดน้ำเสียชุมชนดำเนินการแล้วเสร็จ 13 แห่งอยู่ระหว่างการก่อสร้าง 20 แห่ง

จากการติดตามผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านการจัดการขยะมูลฝอยและน้ำเสียชุมชนพบว่าเมื่อมีการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยแล้วเสร็จ ท้องถิ่นได้ปรับวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยจากการเทกองเป็นการฝังกลบแบบถูกสุขาภิบาล ส่วนระบบบำบัดน้ำเสียเมื่อมีการเดินระบบแล้วคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำซึ่งรองรับน้ำทิ้งจากระบบบำบัดน้ำเสียชุมชนรวมมีคุณภาพดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ก็พบว่าการดำเนินงานระบบไม่สามารถดำเนินการได้หรือได้อย่างต่อเนื่องหรือเต็มประสิทธิภาพ โดยมีปัจจัยหลายประการ สรุปได้ดังนี้

1) ในขั้นตอนการจัดหาที่ดิน จะเกิดปัญหาการต่อต้านหรือคัดค้านของประชาชนในพื้นที่ซึ่งคาดว่าจะได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเฉพาะในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบล ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบพื้นที่มากขึ้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดหาหรือจัดซื้อที่ดินตามผลการคัดเลือกพื้นที่ขยะมูลฝอย/ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือไม่สามารถดำเนินการตามแบบรายละเอียดได้ หรือการออกแบบรายละเอียดไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่จริง

2) บางโครงการยังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากโครงการ ทั้งๆที่การก่อสร้างแล้วเสร็จเนื่องจากขาดการเตรียมความพร้อม การทำความเข้าใจกับประชาชนกับประชาชนถึงการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ที่เกิดจากการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย/ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย ทำให้ชุมชนไม่เห็นด้วยที่จะเปิดดำเนินการระบบเพราะเกรงจะเกิดมลพิษในพื้นที่

3) ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียที่ก่อสร้างแล้วเสร็จจะเปิดดำเนินการแล้ว ส่วนใหญ่มีปริมาณน้ำเสียเข้ามาในระบบไม่มากตามที่ได้ออกแบบไว้ เนื่องจากการคาดการณ์ประชากรและปริมาณน้ำเสียที่จะเกิดขึ้นในอีก 20 ปีข้างหน้า ทำให้การออกแบบระบบที่รวบรวมน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสียที่มีขนาดใหญ่ นอกจากนี้ระบบที่รวบรวมน้ำเสียที่ก่อสร้างไว้ยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ชุมชนหนาแน่นในเขตเทศบาล

4) ท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดความพร้อมและมีขีดความสามารถไม่เพียงพอทั้งในด้านวิชาการและการบริหารจัดการในการรับผิดชอบดูแลระบบ และไม่มีการเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการระบบ การวางแผนการดำเนินงาน แผนงบประมาณและแผนบุคลากร

5) ท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินการระบบและบำรุงรักษา ซึ่งเกือบทุกพื้นที่ยังไม่มีงบดำเนินการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียชุมชน/กำจัดขยะมูลฝอยชุมชน

### 3.3.4 การบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น

สืบเนื่องจากประกาศการใช้พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และแผนการปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ ภายใต้แผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด ได้แก่ ด้านการ  
 สร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม การฟื้นฟูและบำบัด  
 สิ่งแวดล้อม การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม งานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัด  
 คุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่  
 ปีงบประมาณ พ.ศ.2545 เป็นต้นไป ประกอบกับประกาศคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก  
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง สรุปหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ พ.ศ.2546 ได้กำหนดกรอบหลักการ หลักเกณฑ์การจัดสรรและ  
 หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงิน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน  
 ทั่วไป ในลักษณะงบลงทุนที่มีเงื่อนไข เพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการ  
 กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์  
 ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจึงได้รับการจัดสรร  
 งบประมาณ โดยไม่ต้องส่งโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ ทำให้ในปีงบประมาณ  
 พ.ศ. 2546 สำนักงานฯ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเฉพาะในส่วนของการฟื้นฟูและบำบัด  
 สิ่งแวดล้อม โครงการที่ได้มีการผูกพันงบประมาณไว้แล้วเท่านั้น คือโครงการก่อสร้างรวบรวมและ  
 บำบัดน้ำเสียชุมชน จำนวน 14 โครงการ ได้แก่ เทศบาลเมืองลำพูน เทศบาลนครลำปาง เทศบาล  
 เมืองสกล เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ เทศบาลนครศรีอยุธยา เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา เทศบาลเมือง  
 สุโขทัยธานี เทศบาลนครสงขลา เทศบาลนครพิษณุโลก เทศบาลเมืองยโสธร เทศบาลตำบลหัว  
 หิน เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลนครตรัง เทศบาลเมืองเชียงราย และโครงการก่อสร้างระบบ  
 กำจัดขยะมูลฝอยชุมชน จำนวน 7 โครงการ ได้แก่ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ เทศบาลเมืองอุดรดิต  
 เทศบาลเมืองปากพนัง เทศบาลตำบลเวียงผา เทศบาลนครเชียงใหม่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 ชลบุรี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่และในปีงบประมาณ พ.ศ.2547 สำนักงานฯจึงไม่  
 เสนอขอตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการโครงการ  
 ก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียและระบบกำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่ใหม่ แต่สำหรับพื้นที่ ที่  
 ดำเนินการต่อเนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ.2546 ก็ยังคงได้รับการสนับสนุนงบประมาณผูกพันต่อไป

ทั้งนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน  
 ท้องถิ่น พ.ศ.2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน  
 ท้องถิ่น จะให้สิทธิและอำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในการจัดการ  
 บริการสาธารณะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนในพื้นที่ แต่เนื่องจากการ  
 ดำเนินงานด้านการฟื้นฟูบำบัดสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่ การจัดการน้ำเสียและขยะมูลฝอยชุมชน เป็น  
 เรื่องที่ต้องใช้เทคนิควิชาการเฉพาะ ทั้งด้านการก่อสร้าง การควบคุมงานและการบริหารจัดการ และ  
 มีงบลงทุนสูง ซึ่งอาจเกินศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง  
 ตามลำพัง และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะที่มีความรับผิดชอบโดยตรง

ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ และมีหน่วยงานในสังกัด ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ที่จะสามารถให้การสนับสนุนช่วยเหลือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทั้งด้านเทคนิควิชาการและการบริหารจัดการ ได้แก่ สำนักงาน นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพ สิ่งแวดล้อม องค์การจัดการน้ำเสีย สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจังหวัด ดังนั้น จึงเห็นควรที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเข้ามา มีบทบาท ในการสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม โดยใช้ช่องทางของแผนปฏิบัติการในระดับจังหวัด เป็นกลไกในการดำเนินการ และเพื่อให้การจัดการ สิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล



## บทที่ 4

### ประเด็นปัญหาและข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัด

#### มุกดาหาร : รวบรวมจากเวทีสัมมนาของโครงการฯ

ในการดำเนินการโครงการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ทางโครงการฯ กำหนดให้มีการจัดเวทีสัมมนา ซึ่งระดมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในจังหวัดมุกดาหารและในส่วนกลางมาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสพการณ์และความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องเป็นวิธีหลักที่ใช้ในการศึกษา โดยทางโครงการฯ ได้ดำเนินการจัดเวทีสัมมนา รวม 4 ครั้ง<sup>1</sup> ดังรายละเอียดต่อไปนี้

**เวทีครั้งที่ 1** เรื่อง การสนทนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสพการณ์ (Dinner Talk)ระหว่างตัวแทนส่วนราชการประจำจังหวัด องค์กรเอกชน และนักศึกษา EPA<sup>1</sup> 17 วันที่ 10 กันยายน พ.ศ.2548 ณ ห้องอาหารภายในโรงแรมพลอยไพลิน จ.มุกดาหาร

**เวทีครั้งที่ 2** เรื่อง “การกำหนดแนวทางการพัฒนากลไกการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน ตามยุทธศาสตร์การเปิดประตูอินโดจีน-เมืองการค้าและการท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหาร” ณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548

**เวทีครั้งที่ 3** เรื่อง “แนวทางการพัฒนาระบบการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนตามยุทธศาสตร์การเปิดประตูอินโดจีน-เมืองการค้าและการท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหาร” ณ ห้องประชุม 103 ศาลากลางจังหวัดมุกดาหาร ถนนวิจิตรสุรการ อ.เมือง จ.มุกดาหาร วันที่พฤหัสบดีที่ 22 ธันวาคม พ.ศ.2548

**เวทีครั้งที่ 4** เรื่อง “ปัจจุบันและอนาคตของการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร” ณ ห้อง ร.102 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่พฤหัสบดีที่ 23 กุมภาพันธ์ 2549

#### 4.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร : แยกตามประเด็นปัญหาในด้านต่างๆ

ในการสัมมนาทุกครั้ง ผู้เข้าร่วมได้ให้ความร่วมมือโดยแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมประเด็นปัญหาหลากหลาย ที่สำคัญได้แก่ 9 ประเด็นปัญหา ดังนี้

- ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน
- การบริหารราชการภายในของประเทศ
- ความเกี่ยวข้องของประชาชนและภาคเอกชนในพื้นที่

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดของการสัมมนาแต่ละครั้งได้ในภาคผนวก

- การท่องเที่ยว
- การค้าชายแดนและการค้าผ่านแดน
- การเกษตรและอุตสาหกรรม
- การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และคุณภาพชีวิตของประชาชน
- ผังเมือง
- สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและจัดการสิ่งแวดล้อม

### ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

- นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างไทย – ลาว ในการบริหารจัดการและการพัฒนาพื้นที่ชายแดนร่วมกันของทั้งสองประเทศ มีลักษณะไม่ต่อเนื่อง
- กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างไทย – ลาว ในการบริหารจัดการและการพัฒนาชายแดนร่วมกัน ของทั้งสองประเทศมีจำนวนมาก ทำให้การนำผลการตกลงร่วมกันจากที่ประชุมระดับต่างๆ ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามที่ได้ตกลงกัน หรือไม่สามารถปฏิบัติได้ตามเงื่อนไขเวลาที่ตกลงกันไว้
- ไทยและเพื่อนบ้านยังคำนึงเรื่องอำนาจอธิปไตย เรื่องเขตแดนว่าเป็นเรื่องสำคัญ แต่ขณะเดียวกัน ทั้งสองฝ่ายจะต้องปรับเปลี่ยนความคิดใหม่โดยคิดถึงเรื่องชายแดนและพื้นที่โดยรอบ ในฐานะที่เป็นพื้นที่ที่ต้องร่วมกันพัฒนา ร่วมกันจัดการมากขึ้น
- ไทยและเพื่อนบ้านต่างก็มีทรัพยากร มีจุดอ่อนจุดแข็งแตกต่างกัน ผลประโยชน์จะเกิดขึ้นกับทั้งสองฝ่าย หากสามารถร่วมกันใช้ทรัพยากรเหล่านี้ โดยต้องไม่ไปฉกฉวยจากเขาเพียงฝ่ายเดียว แต่จะต้องให้ในสิ่งที่เพื่อนบ้านขาดบ้าง จึงจะอยู่ร่วมกันได้อย่างร่วมเย็นเป็นสุข

### การบริหารราชการภายในของประเทศ

- การบริหารราชการระดับภูมิภาค (จังหวัด) ไม่สามารถทำงานหรือตัดสินใจด้วยตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จ ต้องประสานงานและปรึกษารือกับรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ ทำให้การทำงานของราชการส่วนภูมิภาคเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านกระทำให้คืบหน้าไปได้ยาก มีหลายกรณีที่จังหวัดริเริ่มจะทำ แต่ทำไม่ได้ อีกหลายกรณีที่ทำให้เกิดความล่าช้า ทำให้ประเทศเพื่อนบ้านให้ความสนใจประเทศอื่นๆ อาทิ สิงคโปร์และมาเลเซียมากขึ้น

- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสนใจทำงานในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชายแดนและการสร้างเสริมสัมพันธภาพอันดีระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐกับประเทศเพื่อนบ้านน้อย ยังถือว่าภารกิจเหล่านี้เป็นส่วนราชการเท่านั้น
- หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคทุกหน่วยมีหน้าที่ร่วมกันในการทำงานพัฒนา เสริมสร้างความมั่นคงและแสวงหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในภารกิจที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบ แต่ในความเป็นจริง ปัจจุบัน หน่วยงานอื่นๆ นอกเหนือจากฝ่ายปกครอง ฝ่ายตำรวจและฝ่ายทหาร ซึ่งนับได้ว่าเป็นหน่วยรองที่ไม่ได้รับผิดชอบโดยตรงยังไม่ใส่ใจทุ่มเททำงานเกี่ยวข้องกับการพัฒนาชายแดนร่วมกับหน่วยงานหลักที่ทำงานด้านชายแดนอยู่โดยตรง
- การทำงานร่วมกันในกลุ่มจังหวัด จะต้องมีการกำหนดจุดยืนจากจุดแข็ง (Positioning) ของแต่ละจังหวัด โดยไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน เพื่อไม่ให้เกิดการแย่งชิงลูกค้าระหว่างกันเอง ปัจจุบัน มีปัญหาคือมีการแข่งขันกันเองระหว่างจังหวัดในกลุ่มเดียวกัน การทำงานโดยมองภาพรวมของกลุ่มจังหวัดยังมีน้อย
- จำเป็นจะต้องมีการปรับกระบวนการทัศน์ / การคิดและการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนใหม่ ซึ่งในที่นี้ หมายความว่าถึงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางเดิม ประเด็นสำคัญประการหนึ่งในเรื่องนี้ ได้แก่ การมอบอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น
- ความพยายามในการบูรณาการการทำงานระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงการต่างประเทศในเรื่องการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งเพิ่งจะมีการริเริ่มขึ้นอย่างจริงจังเมื่อ 2-3 ปีก่อน จะต้องดำเนินการต่อไป เนื่องจากทั้งหน่วยงานทั้งสองแห่งเป็นหน่วยงานหลักในเรื่องนี้

#### ความเกี่ยวข้องของประชาชนและภาคเอกชนในพื้นที่

- การเฝ้าระวังเรื่องรักษาไม่ให้ชุมชน วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชนเผ่าดั้งเดิม 8 เผ่าที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดมุกดาหารสูญหายไป ในปัจจุบัน การทำงานในเรื่องนี้ นำโดยกระทรวงวัฒนธรรม สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดและสภาวัฒนธรรมจังหวัด
- ความเข้าใจอันดีระหว่างของประชาชนในพื้นที่สองฝั่งของเส้นเขตแดนมีความสำคัญต่อความมั่นคงและการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน

## การท่องเที่ยว

- จังหวัดมุกดาหารไม่มีสนามบิน สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีความพยายามผลักดันให้ใช้สนามบินร่วมกับแขวงสะหวันนะเขต (ผู้ผลักดันแนวนโยบายนี้ ได้แก่ JICA) ทั้งๆ ที่สนามบินแห่งนี้ ยังไม่ได้รับการปรับปรุงแต่อย่างใด นอกจากนั้นในส่วนของไทยเอง จังหวัดที่อยู่ใกล้จังหวัดมุกดาหารล้วนมีสนามบินแล้ว การลงทุนซ้ำเพื่อการสร้างสนามบินใหม่จะไม่คุ้มค่ากับการลงทุน
- คนไทยเดินทางข้ามไปท่องเที่ยวในลาวและเวียดนามได้โดยง่าย เมื่อเปรียบเทียบกับการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในฝั่งไทยของคนลาวและเวียดนาม สาเหตุเกิดจากการที่ทางการลาวและเวียดนามมีกฎระเบียบเข้มงวดในการออกหนังสือเดินทางให้กับคนของตนเอง และในกรณีที่คนลาวและเวียดนามข้ามมาเที่ยวในฝั่งไทย โดยใช้หนังสือผ่านแดน นักท่องเที่ยวจากประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ ไม่สามารถที่จะออกนอกเขตจังหวัดมุกดาหารเพื่อไปท่องเที่ยวที่อื่นๆ ได้ และได้รับการอนุญาตให้ท่องเที่ยวได้เพียง 1 วัน ข้อเสนอแนะ : ภาครัฐของไทยควรปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการเดินทางเพื่อเข้ามาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวจากประเทศลาวและเวียดนามให้ผ่อนคลายลง ควรอนุญาตให้นักท่องเที่ยวเหล่านี้ เดินทางออกนอกเขตจังหวัดมุกดาหารได้และควรเพิ่มจำนวนวันที่อนุญาตให้อยู่ในเขตประเทศไทยได้
- อุตสาหกรรมภาคบริการเพื่อรองรับการท่องเที่ยวยังมีไม่เพียงพอ อาทิ ร้านอาหาร จะเห็นได้ว่ามุกดาหารยังไม่มีร้านอาหารที่มีขนาดใหญ่และมีมาตรฐานการบริการที่ดี
- การประชาสัมพันธ์จังหวัดเพื่อดึงดูดให้นักท่องเที่ยวทั้งจากภายในประเทศและจากประเทศเพื่อนบ้านมาท่องเที่ยวยังต้องปรับปรุงให้ดีขึ้นอีก ซึ่งจะช่วยให้นักท่องเที่ยวรายใหม่ๆ สนใจเข้ามามากขึ้น
- จังหวัดมุกดาหารยังไม่มีศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศอย่างเป็นทางการ ในปัจจุบัน จึงยังต้องแลกเงินกับทางโรงแรม ทั้งที่ ให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ในฐานะเป็นแหล่งรายได้หลักด้านหนึ่งของจังหวัด
- การส่งเสริมการท่องเที่ยว มุกดาหารจะต้องร่วมมือกับจังหวัดในกลุ่มเดียวกันหรือจังหวัดใกล้เคียง และอาจต่อเนื่องไปถึงแขวงสะหวันนะเขตและเวียดนาม โดยจัดทำเป็น Package ร่วมกัน

## การค้าชายแดน

- ยังไม่มีการเตรียมความพร้อมเรื่องการจัดทำเขตการค้าปลอดภาษี (Duty Free) บริเวณด่านชายแดนบริเวณเชิงสะพานมิตรภาพทางฝั่งมุกดาหาร

ประเด็นปัญหาและข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร

4-4

: รวบรวมจากเวทีสัมมนาของโครงการฯ

- ยังมีการค้านอกระบบบริเวณชายแดนอีกมาก เนื่องจากทำให้การค้าชายแดนเป็นการค้าในระบบ ทำการค้าได้โดยไม่ต้องผ่านด่าน และจุดผ่อนปรน ซึ่งมีการเสียภาษี มีการตรวจโรค ทั้งคน สัตว์และพืช ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้คนในพื้นที่สองฝั่งของชายแดน ทำให้ยังมีการค้านอกระบบอยู่มาก ผลลบที่เกิดขึ้นที่สำคัญมีหลายอย่าง อาทิ นำโรคติดต่อเข้ามา เป็นต้น
- สินค้าผ่านแดนจะมีจำนวนมากขึ้น หลังจากมีการเปิดใช้สะพาน จำเป็นจะต้องมีนโยบาย และกฎระเบียบในเรื่องนี้ให้ชัดเจน จะต้องปรับปรุงให้กระบวนการส่งสินค้าผ่านแดน สะดวกขึ้น ลดขั้นตอนให้น้อยลง

### การเกษตรและอุตสาหกรรม

- กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมอุตสาหกรรม (ซึ่งเป็นผู้ไปทำการศึกษาและออกแบบให้กับทางฝั่งลาว) ได้ตัดสินใจในภาพรวมแล้วว่าจะให้มีการสร้างนิคมอุตสาหกรรมในฝั่งลาว (แขวงสะหวันนะเขต) ส่วนฝั่งไทย (จังหวัดมุกดาหาร) จะให้มีการพัฒนาศูนย์กระจายสินค้า (Distribution Centre : DC) พร้อมด้วยระบบการขนส่ง (Logistics) ขึ้น เพื่อให้สินค้าได้ไหลเวียน
- มีการอพยพแรงงานสูงมาก แรงงานที่มีฝีมือจะเดินทางอพยพออกไปทำงานที่กรุงเทพฯ ทำให้มีการลงทุนทำโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดน้อย
- มีสินค้าเกษตรหลายอย่างที่มุกดาหารและประเทศเพื่อนบ้าน (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เวียดนาม) มีเช่นเดียวกัน อาทิ ขางพารา น้ำตาล เชื้อกระดาศ ดังนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมจะต้องรับภาระไปหาทางจัดการให้สินค้าของเราสามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านได้
- การลงทุนทำอุตสาหกรรมไม้และการค้าไม้ในฝั่งแขวงสะหวันนะเขตทำได้ยาก เนื่องจากมีกฎ ระเบียบเคร่งครัด
- ผลผลิตทางการเกษตรหลายชนิด (ที่สำคัญ ได้แก่ อ้อย ขางพารา มันสำปะหลัง) มักมีปริมาณไม่แน่นอน ส่งผลกระทบต่อโรงงานอุตสาหกรรม สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากราคาของพืชแต่ละชนิดเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอน เกษตรกรมักจะเปลี่ยนไปปลูกพืชที่คาดว่าจะทำรายได้ให้สูงสุด ในปัจจุบัน โรงงานน้ำตาลกำลังประสบปัญหา มีอ้อยไม่เพียงพอ เนื่องจากเกษตรกรเปลี่ยนไปปลูกขางพาราหรือมันสำปะหลังแทน
- มีความพยายามจะเคลื่อนย้ายไปใช้พื้นที่ทำการเกษตรในฝั่งสะหวันนะเขต เนื่องจากยังมีพื้นที่ว่างอยู่มาก ทั้งนี้ การขออนุญาตเข้าไปทำทำได้ไม่ยาก แต่มีอุปสรรคที่การนำผลผลิตกลับมาฝั่งไทยทำได้ยาก มีระบบ ระเบียบและภาษีหลายอย่าง

- ประเทศลาวและเวียดนามมีการเตรียมการรองรับการลงทุนจากต่างชาติอย่างดี เช่น มีการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรม ต่างจากประเทศไทยที่ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากกระบวนการเมืองการปกครองไม่เอื้ออำนวยให้ภาครัฐตัดสินใจกระทำการใดๆ ได้โดยราบรื่นและง่ายดาย
- จังหวัดมุกดาหารไม่มีศักยภาพในการเป็นจังหวัดที่มีอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ แต่มีศักยภาพรองรับอุตสาหกรรมขนาดเล็ก/กลาง อาทิ การจัดเก็บสินค้า การบรรจุภัณฑ์ และการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร สาเหตุส่วนหนึ่ง ได้แก่ แรงงานที่จังหวัดไม่มีทักษะจำเป็นสำหรับการใช้งานเทคโนโลยีขั้นสูง ซัพพลายและทันสมัย ซึ่งเป็นเครื่องมือจำเป็นในการประกอบการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่
- เรื่องการปลูกยางพารา ปัจจุบันมีการปลูกมากในจังหวัดมุกดาหาร ตามที่รัฐบาลส่งเสริมให้มีการปลูกยางพาราในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในเขต 5 จังหวัด รวมทั้งมุกดาหาร ตั้งแต่ 20 ปีก่อน เนื่องจากมีระดับปริมาณน้ำฝนสูงแต่ยังมีปัญหาเนื่องจากมีข้อถกเถียงว่าดินอาจไม่เหมาะสม และในอนาคต อาจมีปัญหาเรื่องราคาและตลาดรับซื้อ เนื่องจากหลายประเทศในแถบนี้ ก็ส่งเสริมให้มีการปลูกเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ต่างก็หวังว่าจะขายให้กับจีน ซึ่งเป็นตลาดขนาดใหญ่

#### การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และคุณภาพชีวิต

- รายได้ต่อหัวของประชากรในจังหวัดมุกดาหารอยู่ในระดับต่ำ อันดับที่ 71 จากจำนวนจังหวัดทั้งหมด 75 จังหวัด และจังหวัดนครพนม ซึ่งเป็นจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน ก็เป็นจังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่อหัวต่ำสุด กล่าวคือ อยู่ที่อันดับที่ 75
- จังหวัดมุกดาหารไม่มีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ปัจจุบันต้องอาศัยสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่อยู่ในจังหวัดใกล้เคียง อาทิ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เฉลิมพระเกียรติจังหวัดสกลนคร หรือมหาวิทยาลัยราชภัฏ จังหวัดกาฬสินธุ์
- ประชาชนในพื้นที่และจังหวัดใกล้เคียงส่วนมากไม่มีความสามารถในการใช้ภาษาลาวและเวียดนามเพื่อการสื่อสาร ซึ่งถือเป็นข้อเสียเปรียบในการส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับประเทศทั้งสองนั้น ข้อเสนอแนะ : ต้องเร่งส่งเสริมให้มีการเรียนการสอนภาษาลาวและเวียดนามให้แก่ประชาชนในพื้นที่ และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้ทำธุรกิจการค้า แรงงานและนักเรียน นักศึกษา
- ด้านสาธารณสุข ในรอบความร่วมมือกับประเทศคู่แฝด – แฝดสาม มีข้อตกลงร่วมกันในเรื่องการเฝ้าระวังโรคภัยไข้เจ็บ ของคน พืชและสัตว์ ที่ข้ามไปมาระหว่างกัน ยังต้อง

ปรับปรุงการจัดการป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาดให้ดีขึ้น ส่วนหนึ่งเพื่อรองรับการเป็นเมืองท่องเที่ยว นอกจากการทำงานเฉพาะของทางฝั่งไทยเราเองแล้ว จะต้องแสวงหาความร่วมมือกับทางฝั่งลาวด้วย

- ประเทศเพื่อนบ้านยังมีข้อจำกัดในการให้บริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนอยู่มาก ข้อเสนอแนะ ไทยควรให้บริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนของประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ในเขตชายแดนด้วย โดยไม่ควรคำนึงถึงเรื่องกำไร แต่มุ่งให้คุณภาพชีวิตของผู้คนที่อาศัยอยู่ในชายแดนและพื้นที่โดยรอบดีขึ้น
- มีความเป็นไปได้ว่าปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติจะเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการส่งเสริมการค้าชายแดนและการท่องเที่ยว อาทิ การค้ามนุษย์ (Human Trafficking) ยาเสพติด

### ด้านผังเมือง

- กำลังมีการจัดผังเมือง ซึ่งเป็นการเตรียมชุมชนรองรับการเจริญเติบโตในอนาคต โดยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดมุกดาหาร ปัจจุบันกำลังอยู่ในขั้นตอนที่ 14 ซึ่งเป็นขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ขั้นตอนทั้งหมดมีอยู่ 17 ขั้นตอน คาดว่าจะเสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2548
- ไม่สามารถจัดการวางผังการใช้ที่ดินได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พื้นที่บริเวณเชิงสะพานมิตรภาพ เนื่องจากถูกนายทุนรายใหญ่กว้านซื้อไปหมดแล้ว ทั้งที่สามารถคาดการณ์ได้ว่า ในอนาคตหลังจากสะพานสร้างเสร็จ ตลาดอินโดจีนซึ่งปัจจุบันอยู่ในเขตเทศบาลต้องย้ายไปบริเวณเชิงสะพานอย่างแน่นอน
- การค้าขายบริเวณตลาดอินโดจีน บริเวณเขตเทศบาลเมือง ในปัจจุบัน ทำลายสภาพภูมิทัศน์ของแม่น้ำโขง ซึ่งแม่น้ำโขงบริเวณนั้น นับได้ว่าเป็นช่วงกว้างที่สุด มีความสวยงาม

### สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและการจัดการสิ่งแวดล้อม

- โรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดมุกดาหารมีลักษณะเช่นเดียวกับโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในประเทศไทย ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมต้นน้ำ ที่ทำให้มีของเสียออกมาทำลายสภาพแวดล้อมได้มากกว่าอุตสาหกรรมประเภทปลายน้ำ เช่น โรงงานน้ำตาล โรงงานทำเส้นก๋วยเตี๋ยว โรงงานผลิตแผ่นยางพารา โรงงานเย็บเสื้อผ้า เป็นต้น โรงงานส่วนมากอยู่ในเขตเทศบาล ในกรณีของโรงงานน้ำตาลที่ตั้งอยู่ในจังหวัดมุกดาหาร (โรงงานน้ำตาลสหเรือง) มีการบริหารจัดการโรงงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีการนำของเสียกลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เช่น กากน้ำตาล ชานอ้อย

- ทรัพยากรป่าไม้ของทางฝั่งลาวยังอุดมสมบูรณ์ เนื่องจากลาวมีประชากรน้อยและมีระบบการบริหารจัดการเรื่องป่าไม้ที่ดี มีการกำหนดแปลงตัด และแปลงปลูกเพิ่มเติม มีกฎหมายห้ามนำไม้ซุงออกมา จะต้องมีการแปรรูปทางฝั่งลาวเสียก่อน แนวโน้มในอนาคต ไทยจะสั่งไม้จากลาวเข้าประเทศลดลง เนื่องจากลาวจำกัดโควต้า ปัจจุบันมีการใช้วัสดุอื่นแทนไม้มากขึ้น และลาวสามารถขายราคาไม้ให้กับพ่อค้าจากประเทศอื่นได้ในราคาที่สูงกว่าให้พ่อค้าคนไทย
- ทรัพยากรน้ำ ไทยต้องการผันน้ำในแม่น้ำโขงมาใช้ในภาคอีสาน เนื่องจากมีน้ำน้อยเพื่อการอุปโภคและบริโภคน้อยในฤดูแล้ง มีอุปสรรคเนื่องจากในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นแม่น้ำนานาชาติจะต้องปรึกษากับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสมาชิกของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission) ทั้งหมด และมักถูกขัดขวางจากประเทศปลายน้ำ ที่สำคัญ ได้แก่ เวียดนาม ซึ่งมีพื้นที่การทำนาบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงกว้างขวางมาก
- มลพิษที่ทางจังหวัดประสบมากที่สุดในปัจจุบัน ได้แก่ กลิ่นเหม็นที่เกิดจากฟาร์มปศุสัตว์ และกลิ่นเหม็นที่เกิดจากโรงงานทำแผ่นยางพารา
- มีหน่วยงานหลายหน่วยที่มีหน้าดูแลเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัด มุกดาหาร อาทิ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยงานของกรมชลประทาน ฯลฯ ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องมีแผนบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นธรรมนูญให้หน่วยงานทั้งหลายได้ทำงานไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะช่วยให้เกิดเอกภาพขึ้น
- จัดให้มีการสร้างเตาเผาขยะติดเชื้อ ซึ่งทางจังหวัดยังไม่เคยมีมาก่อนหน้านี้ โดยใช้งบประมาณของผู้ว่าฯ ซีอีโอ
- การพัฒนาเส้นทางระเบียงตะวันออก – ตะวันตก (East – West Economic Corridor) ในเขตจังหวัดมุกดาหารไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อม (ฝุ่น) และทรัพยากรธรรมชาติ (ป่าไม้) มากนัก เนื่องจากมิใช่การตัดถนนใหม่ แต่เป็นการขยายและปรับปรุงถนนที่มีอยู่แต่เดิมแล้ว
- มีหลายกรณีที่ดินนโยบายต่างๆ ต่างขัดแย้งกันเอง ตัวอย่างเช่น ส่งเสริมปลูกยางพารา และในขณะเดียวกันก็ห้ามบุกรุกป่า ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานได้ยาก
- โดยภาพรวมแล้ว ถือว่าทรัพยากรธรรมชาติมีความหลากหลาย ยังไม่มีการนำไปใช้และถูก

ทำลาย และสิ่งแวดล้อมของมุกดาหารยังอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างดี ข้อเสนอแนะ : มีความเหมาะสมที่จะพัฒนาจังหวัดมุกดาหารให้เป็นเมืองที่พักอาศัยของผู้ที่เกษียณอายุจากการทำงานแล้ว หรือเป็นบ้านที่สอง (Second Home) ของผู้คนจากจังหวัดอื่นๆ

- มีความเป็นไปได้ว่ามุกดาหารจะประสบปัญหาหมอกพิษทางอากาศในอนาคต เมื่อเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน – เซโน เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเข้าสู่ฤดูหนาว เนื่องจากกระแสลมจะพัดจากแขวงสะหวันนะเขตเข้าสู่มุกดาหาร และหลังจากมีการเปิดใช้สะพานเนื่องจากจะมีสินค้าผ่านแดนข้ามเข้ามายังจังหวัดมุกดาหารจำนวนมาก ปัจจุบัน ยังไม่มีการเตรียมการที่ดี ข้อเสนอแนะ : ไทยควรช่วยทางลาววางแผนอุตสาหกรรมให้กับแขวงสะหวันนะเขต เพื่อป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นและมีผลต่อมุกดาหาร
- ปริมาณขยะจะเพิ่มมากขึ้น เมื่อมีการค้าชายแดน การส่งสินค้าผ่านแดน และการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น จะต้องเตรียมการให้ดีเพื่อไม่ให้ประสบปัญหาเดียวกับที่เกิดขึ้นที่ด่านพรมแดนช่องเม็ก จังหวัดอุบลราชธานี
- เพื่อเตรียมรับการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน เช่น การเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ทางจังหวัดโดยความร่วมมือกับทุกภาคส่วนจะต้องศึกษาและกำหนดให้ชัดเจนว่าจะต้องมีพื้นที่สีเขียวกว้างขวางแค่ไหนและที่ใดบ้าง

## 4.2 ประเด็นปัญหาและข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร: แยกตามความคิดเห็น ข้อเสนอแนะและปัญหาของแต่ละภาคส่วน

### 4.2.1 ประเด็นและข้อมูลสำคัญ

#### ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากหน่วยราชการ

- จากทำเลที่ตั้ง ช่วยให้จังหวัดมุกดาหารเป็นเส้นทางเป็นด่านสุดท้ายของระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก หรือ East-West Economic Corridor ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือในเรื่องของการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง หรือ GMS 6 ประเทศ และเป็นจังหวัดที่อยู่ในจุดที่ตั้งของการพัฒนาเศรษฐกิจในกรอบอื่นๆ อีก เช่น กรอบของ ACMECS หรือกรอบที่ได้พัฒนามาจากปฏิญญาพุกาม

- พื้นที่ส่วนใหญ่ประมาณ 70% ของ East-West Economic Corridor อยู่ในประเทศไทย ในส่วนของสะพานมิตรภาพนั้นประมาณปีพ.ศ. 2552 จะแล้วเสร็จ ถ้าหากรัฐบาลไทยมีงบประมาณเพียงพอ ซึ่งในการสร้างนี้ไทยได้กู้ยืมเงินมาจาก JABIC

- มุกดาหารกับสะหวันนะเขตถูกกำหนดให้เป็นเมืองคู่แฝดเรียกว่า “Sister City” หรือ “Twin City” อันมีจุดประสงค์หรือเป้าประสงค์หลักคือ ให้แต่ละประเทศในอนุภาคนี้อยู่ในประเด็นปัญหาและข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร

: รวบรวมจากเวทีสัมมนาของโครงการฯ

สถานะที่สามารถที่จะร่วมกันพัฒนาชีวิตและความเป็นอยู่ของพี่น้องประชาชนไม่ให้ยิ่งหย่อนไปกว่ากันได้

- นิคมอุตสาหกรรมในประเทศลาว “สะหวันเซโน” มีการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยช่วยในการออกแบบวางแผนสาธารณูปโภค

- มุกดาหารมีรายได้จากการท่องเที่ยวปีละประมาณ 799 ล้านบาท เมื่อปี พ.ศ.2547 มีนักท่องเที่ยวเข้ามาประมาณ 8 แสนคน ล่าสุดในปีพ.ศ.2548 เพิ่มขึ้นจนถึงประมาณ 9 แสนคน โดยข้อได้เปรียบเรื่องทำเลที่ตั้งของมุกดาหารทางจังหวัดจึงวางแผนไว้ว่าจะพัฒนาในเรื่องการท่องเที่ยวเป็นเรื่องหลัก นอกจากนี้มุกดาหารจะพัฒนาในเรื่องของการค้าขายชายแดน ที่ทำกันมาแต่เดิมแล้ว ซึ่งมีมูลค่าการค้าขายประมาณ 3-4 พันล้านบาทปี ดังนั้น ประเด็นการท่องเที่ยวและการค้าการลงทุนจึงถือเป็นยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาจังหวัดมุกดาหาร

- ประเทศที่น่าจะได้ประโยชน์มากที่สุดจากโครงการ East-West Economic Corridor คือประเทศเวียดนาม เพราะเป็นเมืองท่องเที่ยวทั้งหมด เวียดนามพยายามสร้างโครงสร้างให้เป็นเมืองทางด้านการประมง มีอาหารทะเลที่สามารถส่งขายแข่งกับไทยได้ และค่อนข้างจะพัฒนามากในการรองรับโครงการดังกล่าวเพราะการปกครองของเวียดนามเป็นประเทศสังคมนิยม สามารถที่จะตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว และสามารถจัดภูมิทัศน์ได้สวยงาม โดยบังคับไล่ที่ให้บ้านที่อยู่ริมทะเลย้ายเข้าไปข้างในฝั่งมากขึ้น แบบบ้านที่ปลูกต้องมีลักษณะตามที่รัฐกำหนด ทำให้บ้านเรือนมีลักษณะที่คล้ายกันหมดทุกหลัง นอกจากนี้ยังมีการกำหนดอัตราความเร็วรถเพื่อป้องกันอุบัติเหตุที่อาจจะเกิดขึ้นซึ่งจะกระทบต่อวิถีชีวิตการใช้ถนนหนทางของชาวเวียดนาม อีกทั้งยังมีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดอีกด้วย

- ได้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการร่วมที่ประกอบด้วยผู้แทนจากกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ และ ก.พ.ร. โดยศูนย์จะมีหน้าที่เป็นศูนย์ประสานเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันของกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระหว่างจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเดียวกัน และต่างประเทศ เพื่อให้การทำงานสามารถดำเนินการไปได้

- มหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นศูนย์รวมด้านข่าวสารข้อมูลจังหวัดต่างๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ ในอนาคตจะรวบรวมข้อมูลทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมด รวมทั้งภาคอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเส้นทาง East-West Corridor ไว้ที่ศูนย์ปฏิบัติการร่วมที่ตั้งอยู่ที่สถาบันยุทธศาสตร์การพัฒนาคณะตะวันออกเฉียงเหนือในมหาวิทยาลัยขอนแก่น

- เนื่องจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกระทรวงที่เกิดใหม่ แต่เดิมกรมมลพิษก็ดี กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ดีจะไม่มีความหมายในระดับภูมิภาครองรับอยู่เลย ประเด็นปัญหาและข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร

: รวบรวมจากเวทีสัมมนาของโครงการฯ

ทำให้การควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมขณะนี้ยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นสำรวจข้อมูลเพื่อที่จะทำบัญชีแหล่งกำเนิดมลพิษในจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งในขั้นต่อไปจะมีโครงการเข้าไปตรวจสอบ ติดตาม หรือมีการให้ความรู้ ให้คำแนะนำแก่ผู้ประกอบการในโอกาสต่อไป

- การจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เนื่องจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหลายหน่วยงานเช่นในระดับท้องถิ่นคือเทศบาล อบจ. หรือหน่วยงานของกรมชลประทาน ทั้งนี้จำเป็นต้องมีแผนบริหารจัดการของจังหวัดไว้เป็นธรรมนูญสำหรับให้ทุกหน่วยงานได้เดินไปตามครรลองเดียวกัน ดังนั้นทางจังหวัดจึงได้จัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดขึ้น ซึ่งในแผนนี้ได้มีการวางขั้นตอนในการทำงานไว้อยู่ 5 ขั้นตอนตั้งแต่เริ่มการสำรวจปัญหาและความต้องการ การจัดทำระบบฐานข้อมูลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการจัดทำเป็นแผนรวมสำหรับการบริหารจัดการและมีแผนการปฏิบัติการรวมไปถึงการติดตามและประเมินผล โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดตามแผนพัฒนาของจังหวัด

- สำหรับการประสานงานร่วมกันระหว่างไทย-ลาวด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม จะพิจารณาเป็นประเด็นๆ ไป การจัดการพื้นที่คุ้มครอง Tran boundary protected area จะมีบริเวณจังหวัดอุบลราชธานี ลงมาถึงอุทยานแห่งชาติผาแต้ม

- การจัดวางผังเมือง ขณะนี้ทางสำนักงานผังเมือง โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด กำลังอยู่ในขั้นตอนขั้นที่ 14 คือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมซึ่งในขั้นตอนสุดท้ายคือขั้นตอนที่ 17 จะเสร็จสิ้นภายในปีพ.ศ. 2548 ผังเมืองรวมดังกล่าวจะกำหนดเป็นโซนสีเขียว สีชมพู สีเหลือง

- หัวใจสำคัญของการพัฒนาพื้นที่ทุกประเภทควรจะพิจารณาเรื่องการโซนนิ่ง ตั้งแต่ตัวเมือง ผังเมือง ทรัพยากรธรรมชาติ การโซนนิ่งได้จะต้องมีข้อมูลพื้นฐานทุกๆ ด้าน ข้อมูลของตัวพื้นที่เองเช่น สักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติเป็นป่าประเภทไหน ป่าตอนนี้ยังเหลืออยู่หรือไม่ มีชาวบ้านอยู่ในเขตป่าหรือไม่ ถ้าชาวบ้านอยู่ควรจะปลูกป่าหรือควรจะให้ชาวบ้านใช้ประโยชน์ หรือหากเป็นเขตป่าต้นน้ำควรจะอยู่แบบไหน จะจัดการอย่างไร ในเมืองเองก็ควรมีเขตที่พัฒนาได้ และควรพัฒนาอย่างไร ชาวเมืองควรอยู่อย่างไร สิ่งแวดล้อมจะเป็นอย่างไรหากมีการพัฒนาด้านการค้า หรือมีโครงสร้างการค้าเพิ่มขึ้น

- การเฝ้าระวังโรคติดต่อ ขณะนี้มีด่านตรวจโรคคน พืช สัตว์อยู่แล้ว และมีการประสานงานกันระหว่างเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัดมุกดาหารกับเจ้าหน้าที่สหกรณ์เขตเช่นกรณีการเฝ้าระวังโรคไข้หวัดนก ก็มีการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด

- ปัญหาแรงงานที่เข้ามาในไทยทั้งถูกและไม่ถูกกฎหมายจะนำโรคเข้ามาในประเทศไทย และถ้าสะพานมิตรภาพไทย-ลาวเกิดขึ้น จะมีวิธีที่จะจัดการปัญหานี้อย่างไร

ประเด็นปัญหาและข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร

4-11

: รวบรวมจากเวทีสัมมนาของโครงการฯ

- การเฝ้าระวังเรื่องของวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี มุกดาหารใช้กรอบความร่วมมือภายใต้เมืองคู่แฝดดูแลเป็นพิเศษผ่านทางภาคส่วนราชการ กระทรวงวัฒนธรรม สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด และสภาวัฒนธรรมจังหวัด

- ควรจัดตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัดขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดว่ามีสิ่งใดบ้างที่ควรจะอนุรักษ์ และสิ่งใดบ้างที่ต้องพัฒนา

- เสนอโจทย์ว่าควรดูจุดเด่นจุดด้อยของไทยเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านควรจะวิเคราะห์ทั้งของประชาชนและรัฐบาล

- หากมุกดาหารจะพัฒนาการท่องเที่ยวจะทำแค่มุกดาหารจังหวัดเดียวไม่ได้ ควรทำเป็น package ท่องเที่ยวทางภาคอีสานบริเวณนี้ทั้งหมด และเชื่อมโยงกับเวียดนาม ลาว พม่า นอกจากนี้ควรกำหนดปฏิทินการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับทางลาวด้วย

- ถ้าฝั่งไทยจะทำการค้าจะมองแค่มุกดาหารจังหวัดเดียวนั้นไม่ได้ต้องเตรียมความพร้อมว่าจะขายสินค้าอะไร และร้านค้าปลอดภาษีจะวางแผนขายสินค้าอะไร และขายอย่างไร

- นโยบายที่จะเป็นแรงจูงใจในการลงทุน ควรจะเป็นนโยบายการคลังทางด้านภาษีมากกว่านโยบายการเงินที่ให้เงินสนับสนุน

- หากลาวต้องการสร้างสะพานนะเขตให้เป็นเขตอุตสาหกรรมและเกษตรอุตสาหกรรม มุกดาหารก็ไม่ต้องไปทำอุตสาหกรรมแข่งกับสะพานนะเขตเพราะไทยสามารถอาศัยวัตถุดิบจากลาวได้ แต่ควรที่จะพัฒนาอาหารให้เป็นแหล่งทางด้านการแพทย์ หรือที่พักของคนชรา จะเหมาะสมกว่า

- ข้อคิดของการสร้างสะพานมิตรภาพคือ แม้ว่าจะสร้างโดยเงินเป็นร้อยเป็นพันล้าน หรือสร้างอีกสิบหรือยี่สิบแห่งก็ไม่มี ความหมายอะไรหากไม่สร้างสะพานเชื่อมโยง โดยการแสดงให้เห็นว่า เรามีการร่วมมือกับแนวทางของเมืองคู่แฝด และขอเสนอให้มีการศึกษาด้านวัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ความเป็นมาของจังหวัดสะพานนะเขต เพื่อสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีต่อกัน และการที่เรายกย่องและให้เกียรติเช่นนี้ ถ้าเกิดว่าประชาชนชาวลาวได้เห็นก็จะมีทัศนคติที่ดีต่อไทย การติดต่อต่างๆ ก็จะทำไปได้อย่างสะดวก

- เรื่องการท่องเที่ยวนั้น มีการนำนักท่องเที่ยวจากเมืองไทยไปลาวและเวียดนาม ซึ่งการเข้าไปท่องเที่ยวในลาวทำได้ง่าย แต่มีข้อสังเกตที่ว่าไม่มีการท่องเที่ยวของทั้งชาวลาวและเวียดนามเข้ามาท่องเที่ยวในไทยมากนัก ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะ คนที่นั่นอยากที่จะเข้ามาเที่ยวในหลายๆที่ในไทยแต่ติดปัญหาในการขอวีซ่า ซึ่งทางการลาวออกให้กับชาวลาวนั้นยากมาก ส่วนการขอวีซ่าผ่านแดนนั้น ก็มีปัญหาดังกล่าวที่ไม่สามารถออกนอกเขตจังหวัดมุกดาหารได้ อีกทั้งยังมีเวลาจำกัดเพียงวันเดียว การไปท่องเที่ยวที่ต่างๆ จึงเป็นไปได้ค่อนข้างยากลำบาก ดังนั้นเราควรที่จะเพิ่มระยะเวลา รวมทั้ง

การที่สามารถไปยังที่ต่างๆ ได้ด้วย เพราะถ้าไม่เช่นนั้น เราก็เสียเปรียบ เสียคุณและไม่สามารถดึง รายได้กลับเข้าสู่ประเทศได้

-นักท่องเที่ยว คนไทยที่มาเที่ยวที่หนองคายนั้น จะเป็นการเที่ยวที่ไม่ได้ค้างคืน เช่นเดียวกับ มุกดาหาร เพราะเห็นว่าเป็นเพียงเมืองหน้าด่านในการข้ามไปสู่ฝั่งลาวเท่านั้น ดังนั้นเราควรดูแลทั้งกลุ่ม จังหวัดในการพัฒนามากกว่าที่จะดูเพียงจังหวัดๆ เดียว

-การแนะนำประชาสัมพันธ์จังหวัด เสนอให้มีการจัดงานใหญ่ เพื่อแนะนำจังหวัดให้กับ นักท่องเที่ยวและเป็นการชักจูงนักท่องเที่ยวรายใหม่ ให้ทราบว่าที่จังหวัดนั้นมีสถานที่ท่องเที่ยว อะไรบ้าง เช่น การจัดมหกรรมกีฬาต่างๆ หรืองานวัฒนธรรม

-อยากให้มีการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนการศึกษาของไทย-ลาว ให้มีโอกาสนในการศึกษา แลกเปลี่ยนเพื่อที่จะสามารถพัฒนาฝีมือแรงงานของทางลาวได้เท่าเทียมกัน และการพัฒนาที่จะ เป็นไปแบบคู่ขนาน

-การเป็นศูนย์กลางทางวัตถุดิบ จะทำให้เกิดการสวมสิทธิลง

-อยากให้มุกดาหารเป็นเขตปกครองแบบพิเศษ โดยให้ผู้ว่าเป็น “Super CEO” ให้มีอำนาจ ตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ อีกทั้งต้องให้สิทธิในการทูตในการเจรจาบางเรื่อง ที่สามารถจัดการได้เอง ด้วย

### **ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคประชาสังคม**

- ควรมีการจัดการท่าเรือที่มุกดาหารเช่นเดียวกับท่าเรือคลองเตยเพราะมี Transit trade เกิดขึ้น เหมือนกัน

- ภาคเอกชนของลาวมักนิยมส่งสินค้าออกมาทางท่าเรือคลองเตย แม้จะมีราคาสูง แต่ ความปลอดภัยในการนำส่งมีสูงกว่าการส่งสินค้าออกทะเลทางเวียดนามที่มีปัญหาสินค้าสูญหายอยู่ เสมอ ยกเว้นต่อเมื่อในอนาคตเวียดนามจัดการบริหารท่าเรือคานังหรือดองฮาได้โดยปลอดภัยแล้ว เวียดนามก็จะกลายเป็นคู่แข่งกับไทยในธุรกิจการขนส่ง ที่สำคัญ

- ควรทำการศึกษา จุฬายายเศรษฐกิจ (Sources of economic growth) ว่าสังคมจะถูก กระทบจากการขยายเศรษฐกิจที่ไหนบ้าง สภาพสิ่งแวดล้อมจะถูกกระทบจากการขยายเศรษฐกิจ ตรงไหนบ้าง ซึ่งทางญี่ปุ่นก็ได้ศึกษาไปแล้วส่วนหนึ่งแล้วแต่ยังไม่เพียงพอ ทั้งนี้อาจเริ่มศึกษาใน จังหวัดมุกดาหารหรือในกลุ่มจังหวัด 4 จังหวัดก็ได้

- ควรจะพิจารณาการให้การสนับสนุนอุตสาหกรรมการให้บริการ เพราะประเทศไทยมี ศักยภาพเพียงพอในการให้บริการ โดยอาจจะเน้น อุตสาหกรรมการให้บริการต่างๆ เช่นการ บริการการค้า บริการการท่องเที่ยว บริการด้านอาหาร

- จังหวัดนครพนมเป็นกรณีตัวอย่างในการจัดการพื้นที่ริมโขงที่ดีมาก สามารถรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณนั้นควบคู่กับการค้าและรักษาคุณสมบัติของเมืองนครพนมไว้ได้ด้วย เพราะฉะนั้นมุกดาหารอาจใช้จังหวัดนครพนมเป็นกรณีศึกษาได้ โดยอาจจัดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างเทศบาล อบต. อบจ. จังหวัดมุกดาหารกับจังหวัดที่มีสะพานมิตรภาพ หรือ จังหวัดชายแดน หนองคาย จังหวัดนครพนม หรือ อำเภอยางชุมน้อย ให้มีโอกาสดูเรียนรู้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการสร้างสะพาน หรือประสบการณ์ของแต่ละจังหวัดในการจัดการกับปัญหาชายแดนต่างๆ เป็นต้น

- ควรจะพิจารณาความเหมาะสมในการสร้างร้านค้าขนาดใหญ่เช่น เทสโก้ โลตัส คาร์ฟูร์

- ควรมีการจัดตั้งกลุ่มชุมชน เพื่อทำหน้าที่ติดตาม (Monitor) ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อสร้างจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ชุมชนในเมืองเช่น กลุ่มชุมชนเผ่าภูไทที่รักษารักษาชาติ โดยมีหน่วยงานภาครัฐเช่นกรมพัฒนาชุมชน ทำหน้าที่ในการจัดตั้งกลุ่มชุมชนที่มีจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อจะได้ช่วยกันรักษาคุณภาพชีวิตให้อยู่ดีกินดีได้

-มุกดาหาร ไม่เหมาะกับการที่จะเป็นจังหวัดที่มีอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เรามีความสามารถเพียงการจัดเก็บสินค้า การบรรจุภัณฑ์ และการแปรรูปทางการเกษตร เรามีแรงงานก็จริงแต่ไม่สามารถรองรับกับเทคโนโลยีขนาดใหญ่และทันสมัยได้

-ในประเทศไทยมีการส่งแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยแรงงานเหล่านี้จะทำงานอยู่เพียงระยะหนึ่ง แล้วจะกลับบ้านไปประเทศของตน จึงไม่ค่อยมีปัญหาอย่างแรงงานพม่าหรือกัมพูชา ซึ่งมีเหตุผลทางการเมืองเข้ามาอยู่ด้วย ดังนั้น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ควรที่จะได้รับอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องแรงงานต่างด้าวโดยเด็ดขาด เพราะไม่เช่นนั้น โครงสร้างการจ้างงานจะเปลี่ยนแปลงไป

-การจัดการการขนส่ง(Logistic) ควรมีการเตรียมการเรื่องการขนส่ง โดยดูตัวอย่างจาก โลตัส และบิ๊กซี ว่าเขามีการจัดการกันอย่างไร ระบบทั้งหมดนี้ควรฝึกคนทั้งจังหวัดให้เกิดความเข้าใจว่าระบบเป็นอย่างไร

-การเป็นศูนย์กลางทางวัตถุดิบของภูมิภาคนี้ เรามีศักยภาพในการขนส่งผลผลิตต่างๆ จึงควรให้มุกดาหาร เป็นศูนย์กลางทางวัตถุดิบของภูมิภาคอินโดจีน จะนำเข้าเพื่อการผลิตหรือว่าจะนำเข้าเพื่อการส่งออกก็ได้

-การสร้างเมืองใหม่เป็นที่แน่นอนว่าจะต้องสร้างตามแนวขยายของสะพาน เพราะชุมชนเก่านี้ไม่สามารถรองรับการขยายตัวได้ ดังนั้นจังหวัดมีการจัดการอย่างไรกับไฟฟ้า ประปา ถนนหนทางต่างๆที่จะต้องรองรับเมืองที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ซึ่งยังไม่มีมีการจัดการอย่างเป็นรูปธรรม

-โครงการระดับชาติ (E-WEC) ควรให้ระดับชาติลงมาจัดการ โดยใช้ระดับจังหวัดเป็นเครื่องมือในการผลักดันให้ประสบผลสำเร็จ

ประเด็นปัญหาและข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร

4-14

: รวบรวมจากเวทีสัมมนาของโครงการฯ

-อยากให้ผู้ว่าลงไปทำงานเรื่องความสัมพันธ์ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน อำเภอ เพราะว่าจะเป็นแรงขับเคลื่อนที่ดี ซึ่งจะทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประชาชน และบุคลากรต่างๆ รวมถึง Connection ที่จะเกิดขึ้นตามมาอีกด้วย

-สะพานนี้ไม่ใช่ของจังหวัดมุกดาหารเพียงจังหวัดเดียว แต่เป็นของทั้งประเทศ เมื่อสะพานนี้สร้างเสร็จแล้ว ก็จะมีผลกระทบต่อจังหวัดต่างๆรอบๆนี้ อย่างน้อยก็เป็นทางผ่าน และลำเลียงของต่างๆเข้าและออกพื้นที่ ควรมีการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับจังหวัดที่อยู่ใกล้เคียง เพื่อที่จะได้เตรียมพร้อมแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

-อยากให้เป็นกระบวนการศึกษาอย่างมีส่วนร่วม คือ อยากให้คนที่อยู่ในพื้นที่นั้น ได้แสดงความต้องการ และปัญหา ถ้าเผื่อเขาต้องจะต้องเลือก เขาควรที่จะได้รับอะไรตอบแทนบ้างหรือไม่ รัฐควรดูแลเขาอย่างไร ซึ่ง ถ้าเราศึกษาตรงนี้ ความขัดแย้งในอนาคตก็จะไม่เกิดขึ้น

-ด้านทรัพยากรมนุษย์ในเรื่องของการจัดทำฐานข้อมูลในพื้นที่นั้นจะมีประโยชน์ต่อสถาบันการศึกษา และประชาชนที่สนใจจะทำงานต่อในอนาคต

-อยากให้ศึกษา และหารูปแบบการจัดการปัญหาเรื่องขยะที่จะตามมา โดยให้เป็นการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสร้างเป็นรูปธรรม และสามารถเป็นแบบอย่างให้กับพื้นที่อื่นๆได้อีกด้วยต่อไป

-มุกดาหารจัดเป็นกลุ่มจัดการเรื่องขยะ มีทั้งหมด 5 กลุ่ม ให้ อบต. อบจ. จัดการเรื่องขยะในท้องถิ่นกันเอง ซึ่งถ้าสะพานเสร็จก็จะทำให้ปัญหาเรื่องขยะมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ซึ่งอย่างปัจจุบันทางเทศบาลมีเครือข่าย อบต. จำนวน 10 แห่ง แต่มีที่กำจัดขยะเพียงแห่งเดียวเท่านั้น จะเห็นได้ว่าหากมองในระยะยาวแล้ว ต้องหาที่ใหม่ในการรองรับแน่นอน ซึ่งตรงนี้เองทางกรมก็มึนบในเรื่องนี้ แต่ด้วยหลักกระจายอำนาจในปัจจุบันทำให้การใช้งบนี้เป็นไปอย่างยากลำบากเพราะต้องผ่านคณะกรรมการกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่นเสียก่อน อีกส่วนหนึ่งที่ทางรัฐได้จัดทำก็คือการปลูกจิตสำนึกในการทิ้งขยะให้มากขึ้น เพราะปัญหาขยะก็เป็นปัญหาที่เกิดมาจากตัวคนนั่นเอง

-ในเมืองไทยมีจุดผ่านแดนทั้งที่เป็นธรรมชาติและที่ต้องผ่านช่องทางเข้าออก อยากทราบว่าหากมีลัทธิการผ่านแดนที่เป็นธรรมชาตินั้น จะส่งผลกระทบต่อการค้าของไทยอย่างไร

-เรื่องของการท่องเที่ยว นั้น มุกดาหารมีจุดเด่นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เห็นด้วยว่าควรจะทำให้เป็นเมืองท่องเที่ยว แต่จะมีการจัดการอย่างไรให้การท่องเที่ยวนั้น มีความหลากหลายมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ อย่างเช่น ชนเผ่า สภาพพื้นที่ที่เหมาะสม แต่ควรพัฒนาขึ้น และถ้าเป็นไปได้ควรจะมีการเชื่อมต่อระหว่างแหล่งท่องเที่ยวในจังหวัดกับจังหวัดอื่นๆใกล้เคียงด้วย ซึ่งจะทำให้นักท่องเที่ยวมีทางเลือกมากขึ้น

-การท่องเที่ยวนี้ ควรที่จะมีการปรับปรุง ทั้งที่เป็นธรรมชาติและศาสนา ซึ่งแหล่งท่องเที่ยวดังกล่าวนี้ ต้องเป็นผู้สนใจจริงๆ ถึงจะมาเที่ยวกัน ดังนั้น เราควรที่จะสร้างแหล่ง

ประเด็นปัญหาและข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร

4-15

: รวบรวมจากเวทีสัมมนาของโครงการฯ

ท่องเที่ยวขึ้นมาใหม่เหมือนที่ภูเก็ต สามารถทำได้ทั้งที่จังหวัดภาคใต้ก็มีทะเลที่สวยงามไม่แพ้กัน แต่ทำไมจึงมีคนไปเที่ยวภูเก็ตมากกว่า ทั้งนี้เพื่อเป็นที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวและเพื่อไม่ต้องเป็นเมืองทางผ่านที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

-เรื่อง Border Pass นั้นควรจัดการอย่างเป็นระบบมากกว่านี้ เพราะเป็นเรื่องความมั่นคงภายในประเทศ

### **ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากนักวิชาการ**

- มุกดาหารเหมาะที่จะเป็นเมืองสำหรับคนที่เกษียณอายุไปอยู่อาศัย เนื่องจากมุกดาหารเป็นเมืองที่มีทรัพยากรหลากหลาย คนที่อยู่ที่นั่นแล้วจะมีชีวิตที่ดี มีลักษณะคล้ายเมืองกลางคืน ดังนั้นควรจะทำให้เมืองมุกดาหารกลายเป็นเมืองท่องเที่ยวแบบยั่งยืน ให้คล้ายกับเป็นบ้านที่สองของคนที่ไม่อยู่ ซึ่งจะทำให้คนมุกดาหารมีรายได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะจะได้รับเงินจากการใช้จ่ายใช้สอยของคนชราที่เข้าไปพักอาศัย

- มุกดาหารมีโรงแรมที่พักค่อนข้างดี แต่ถ้าจะทำให้เป็นเมืองผู้สูงอายุ ก็ควรสร้างที่พักให้เป็นรีสอร์ท เป็นบ้านพักชั้นเดียวหรือสองชั้น และมีป่าอยู่รอบๆ บ้านจะทำให้ดูดีขึ้น

- จะทำอะไรให้คนในท้องถิ่นมีส่วนในด้านการให้บริการการท่องเที่ยวต่อคนที่ไปเที่ยวมุกดาหาร เพราะถ้าจะทำให้มุกดาหารเป็นเมืองท่องเที่ยว เมืองการค้า ก็จะต้องสร้างศักยภาพและส่วนในการให้บริการให้เกิดขึ้นกับคนท้องถิ่น

- กรณีประเด็นสิ่งแวดล้อม มุกดาหารติดต่อกับจังหวัดสกลนคร หากสกลนครจะพัฒนาเป็นเมืองอุตสาหกรรมจริง ผลกระทบที่อาจตามมาคือเมืองมุกดาหารในฤดูหนาวลมจะพัดมาจากประเทศลาว ซึ่งอาจพัดเอามลพิษที่อาจเกิดขึ้นจากเขตอุตสาหกรรมในฝั่งลาวเข้ามาด้วย ดังนั้นไทยจึงควรเข้าไปช่วยลาววางแผนในการจัดการกับมลพิษถ้าลาวจะทำอุตสาหกรรมที่สกลนครจะต้องทำอะไรบ้างให้ถูกต้อง มิเช่นนั้นมุกดาหารจะได้รับผลกระทบกระเทือนตามไปด้วย

- ควรห้ามตัดต้นไม้ห้ามขนย้ายต้นไม้ขนาดใหญ่ เพราะการส่งเสริมคนปลูกต้นไม้ไม่ได้ผลเท่าการห้ามตัดต้นไม้

- การจัดการขยะของมุกดาหารขณะนี้ยังไม่มีปัญหาโดยเฉพาะในระยะสิบปีข้างหน้า มีเทศบาลคอยดูแล การจัดการระบบน้ำเสียก็มีกองทุนสิ่งแวดล้อม

- การวางผังเมืองในประเทศไทยในขณะนี้กระทรวงมหาดไทยได้ทำผังเมืองทั่วประเทศเรียบร้อยแล้ว ผังจังหวัด ผังเมืองจะกำหนดโซนแต่ละโซนว่าใช้ทำอะไร ส่วนการจัดการแต่ละโซนเป็นหน้าที่ของเทศบาลหรืออบต. ดังนั้นจึงควรเข้าไปสร้างความเข้าใจในการใช้โซนต่างๆ ให้กับ อบต. เทศบาล หรืออบจ. จะให้จัดการบังคับใช้ผังเมืองได้อย่างถูกต้อง

- เสนอให้ทำวิจัยประเภทฐานข้อมูล เพราะจุดเริ่มต้นการทำงานต้องรู้เขารู้เรา ควรสร้างฐานข้อมูลเพื่อให้ทราบว่าในกลุ่มจังหวัดของไทย และลาว มีจุดแข็งจุดอ่อนตรงไหนบ้าง หากความได้เปรียบกันเองระหว่างจังหวัด และระหว่างไทยกับลาว ประเด็นข้อมูลก็ควรมีความหลากหลายที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด เช่นยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากุมนุญย์ ก็ควรทำการสำรวจสถาบันการศึกษา อาชีวศึกษา อุดมศึกษา ศึกษาว่าคุณภาพการศึกษาในบริเวณจังหวัดนี้แบ่งเป็นระดับไหนบ้าง ปริมาณแหล่งการศึกษาเป็นอย่างไร หรือหากเป็นยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว ก็ควรสำรวจข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ หมู่บ้านที่จะรับนักท่องเที่ยวได้ โรงแรม ถนน สาธารณูปโภค เป็นต้น

- ประเด็นความคืบหน้าการสร้างสนามบินที่จังหวัดมุกดาหารเป็นอย่างไร
- เรื่องการพัฒนาใดๆ ก็ตามควรคำนึงถึงเรื่องวิถีชีวิตชุมชน หากละเลยความสำคัญของชุมชนต่อไปในอนาคตชุมชนจะหายไป และทุกคนจะเข้าไปอยู่ในเมืองเพื่อเป็นลูกจ้าง
- ควรมีการจัดตั้งศูนย์ศึกษาทางด้านวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมในอินโดจีน

#### 4.2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของหน่วยราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ประชาสังคม และนักวิชาการ

##### ความคิดเห็นจากหน่วยราชการ

- มุกดาหารยังมีข้อจำกัดในการส่งเสริมการท่องเที่ยว ปัจจุบันเป็นความร่วมมือกันในระดับท้องถิ่น ซึ่งต้องมุ่งสร้างให้เกิดในระดับเครือข่ายที่เชื่อมโยงกันมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

- เงินงบประมาณ ที่จะใช้ในการพัฒนายังไม่เพียงพอ และในบางกรณีก็ได้รับซ้ำเช่นการทำ “Check dam” ฝ่ายแล้ว ต้องอาศัยงบประมาณหลายส่วนมาทดแทน

- โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ยังมีอีกหลายส่วนที่ยังไม่เพียงพอเช่น สนามบิน มหาวิทยาลัย ใดๆก็ดีมีความคาดหวังจะพึ่งพาสนามบินสะหวันนะเขต เพื่อรองรับคนที่จะมาที่จังหวัดมุกดาหารด้วย

- การบริหารราชการระดับภูมิภาค (จังหวัด) ไม่สามารถทำงานหรือตัดสินใจด้วยตนเอง ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ต้องประสานงานและปรึกษารัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ ทำให้การทำงานของราชการส่วนภูมิภาคเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านกระทำให้คืบหน้าไปได้ยาก มีหลายกรณีที่จังหวัดริเริ่มจะทำ แต่ทำไม่ได้ อีกหลายกรณีที่ก่อให้เกิดความล่าช้า ทำให้ประเทศเพื่อนบ้านให้ความสนใจประเทศอื่นๆ อาทิ สิงคโปร์และมาเลเซียมากขึ้น

- ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างนโยบายในพื้นที่เดียวกัน เช่นนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารา กับนโยบายรักษาสมดุลพื้นที่ธรรมชาติ เมื่อรัฐส่งเสริมให้มีการปลูกยางพาราทำให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินต้องถางป่าบุกรุกยึดพื้นที่ป่า ในขณะที่ส่วนราชการก็เร่งปลูกป่าในที่ดินสาธารณะ

ประเด็นปัญหาและข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร

4-17

: รวบรวมจากเวทีสัมมนาของโครงการฯ

- การจัดการพื้นที่ป่าของมุกดาหารประสบปัญหาคือเรื่องความยากจนของประชาชนเมื่อมีการให้สัมปทานทำไม้แล้ว ประชาชนจะเข้าไปตัดไม้เพื่อที่แปลงสภาพพื้นที่ป่าไปทำไร่นา ไม่สามารถปลูกทดแทนได้ตามหลักการจัดการป่าไม้

- ลาวมีการระมัดระวังในเรื่องของการนำไม้ออกค่อนข้างมาก พ่อค้าไทยมักจะเสียเปรียบ โดยลาวกำหนดให้วางมัดจำเงินสด ไม่อนุญาตให้ใช้สินเชื่อ หรือเช็ค ไม่ให้โควค้าล่วงหน้า ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการค้าไม้ที่สำคัญข้อหนึ่ง

- ในการใช้ทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงร่วมกันนั้น พบว่า ในการคณะกรรมการกลางลุ่มแม่น้ำโขงจะหลีกเลี่ยงการเจรจาการใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงโดยเฉพาะประเทศที่อาจเกิดผลกระทบเช่นเวียดนาม แต่เรื่องที่มีการพูดคุยกันส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการอนุรักษ์การใช้น้ำ การอนุรักษ์ป่าริมน้ำ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมริมแม่น้ำ ความร่วมมือด้านการศึกษา การป่าชุมชน การใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำขนาดเล็ก การใช้ประโยชน์จากสารที่ไม่ก่อให้เกิดสารเคมีที่เป็นมลพิษ ในลักษณะความร่วมมือของ 3 ประเทศลุ่มแม่น้ำ

- มุกดาหารประสบปัญหาหมอกพิษทางอากาศจากฟาร์มปศุสัตว์ และโรงงานทำแผ่นยางพารา ที่เกิดจากการหมัก การล้าง และการเน่าเหม็นของน้ำเสียที่ถูกระบายออกมา

- ทางการลาวมองประเทศไทยบนความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อน ไม่ใช่ความสัมพันธ์ฉันท์พี่น้อง อย่างที่ประเทศไทยมักจะกล่าวอ้าง

- ปัญหาเรื่องกระบวนการจับกุมผู้ค้ายาเสพติดจากประเทศเพื่อนบ้าน เป็นเรื่องที่กระทบต่อความสัมพันธ์ไทย-ลาวอย่างมาก เพราะเจ้าหน้าที่ที่จับกุมเป็นเจ้าหน้าที่ระดับล่าง บางครั้งใช้คำพูดไม่เหมาะสม มีการถ่ายรูปแฉลงข่าวว่าคนลาวกระทำผิด ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับทางการลาว

- คนไทยในสายตาคนลาวนั้นเป็นไปในทางลบ ทั้งนี้เนื่องมาจากข้าราชการไทยบางคนที่ไม่ประสานงานกับเจ้าหน้าที่รัฐของลาวมักจะมองคนลาวอย่างดูถูก โครงการที่ไทยเสนอให้ความช่วยเหลือแก่ลาวจะถูกพิจารณาอย่างรอบครอบ ลาวจะดูว่าโครงการไหนที่ไทยให้ ให้แบบไหน ให้แบบเอื้อให้ไทย หรือเอื้อให้ลาว โดยจะเลือกรับโครงการลาวจะรับแต่สิ่งที่ลาวมีประโยชน์ ซึ่งไม่เหมือนแต่ก่อนที่ใครให้ก็ให้ แต่ในขณะเดียวกันถ้าลาวต้องการแล้วไทยไม่ให้ลาวก็จะขอเวียดนามหรือจีน

- คนไทยมักเข้าไปครอบครองพื้นที่ในลาวเป็นจำนวนมากแล้วไม่ลงทุนทำอะไร ทำให้ลาวไม่พอใจ เพราะโดยปกติลาวจะให้พื้นที่สัมปทานประมาณ 50 ปี ถ้าคนไทยได้สัมปทานแล้วไม่ทำอะไร ก็จะกลายเป็นพื้นที่ว่างเปล่าที่ลาวก็ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อีก

- คนไทยเวลาออกไปติดต่อกับงานหรือการค้ากับต่างประเทศมักจะขัดแย้งกันเอง เช่นไปลงทุนในลาวก็มักจะไปทำธุรกิจที่เหมือนกันและมักฟ้องร้องกันเอง คนลาวมีความรู้สึกที่คนไทย

ไม่ปรองดองกัน จึงหันไปคบเวียดนามมากกว่าไทย เพราะเมื่อเวียดนามเข้ามาติดต่อกีจะมากขึ้นเป็นหมู่คณะ มีการแบ่งหน้าที่ตามความเชี่ยวชาญเขาจะไม่แย่งกันทำ

- รัฐบาลไทยพยายามส่งเสริมให้มีการปลูกยางพาราแถบอีสาน ดังนั้นต้องศึกษาก่อนว่า จังหวัดไหนควรปลูก จังหวัดไหนไม่ควรปลูก ประการต่อมาลูกค้ายางพาราที่ใหญ่ที่สุดก็คือจีน แต่ในขณะนี้ จีนแนะนำให้ทุกประเทศปลูกยางพาราทั้งพม่า ลาว และกัมพูชา และถ้าผลผลิตออกมาคาดว่าจีนจะไม่ซื้อจากไทย จีนอาจจะซื้อจากประเทศที่จีนให้การสนับสนุน แต่ขณะนี้จีนมีปัญหาในเรื่องพันธุ์ยางพาราของจีนที่ให้น้ำยางต่ำ ในขณะที่พันธุ์ของไทยจะให้น้ำยางสูงกว่า ปัญหาที่ตามมาก็คือจะพบว่าจังหวัดหนองคาย นครพนม มีการลักลอบนำพันธุ์ยางพารา และต้นปาล์มบางส่วนออกไปจากไทย นอกจากนี้ ควรเร่งสร้างอุตสาหกรรมอื่นมารองรับนอกจากการผลิตยางแผ่น เช่นถุงยางอนามัย อย่างไรก็ตามไทยมีศักยภาพที่จะสู้กับจีนได้หรือไม่หากจีนทำการผลิตแข่งกับไทย เพราะจีนมีต้นทุนแรงงานราคาต่ำกว่าไทย

- ปัญหาชายแดนเป็นปัญหามาก เพราะเดิมการค้าขายเป็นไปตามวิถีทางธรรมชาติก็คือเดินไปมาหาสู่กันแต่เมื่อมีด่าน มีจุดผ่อนปรน มีการเสียภาษี ก็เป็นปัญหาเพราะไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตคนลาวและวิถีชีวิตคนไทย การเก็บภาษีก็สามารถเก็บได้จากบริษัทใหญ่ๆ ในขณะที่ยกการค้าเล็กๆ ไม่สามารถเก็บได้

- เรื่องประเด็นการผ่านแดน มีความยุ่งยากควรปรับปรุงพัฒนาในเรื่องการผ่านแดนให้สะดวกขึ้นกว่านี้

- โรคติดต่อจากสินค้าเกษตรยังเป็นปัญหาที่ต้องควบคุมโดยเฉพาะเมื่อสะพานสร้างเสร็จ เพราะสินค้าจะข้ามไปมาสะดวกยิ่งขึ้น

- ควรจะมีการจัดการปัญหาหรือป้องกันปัญหาในเรื่องแรงงานอพยพข้ามแดน

- ไทยกำลังจะตัดเส้นทางให้มาออกทะเลที่อีสต์เทิร์นซีบอร์ด ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีเตรียมรับประเด็นสิ่งแวดล้อมไว้เลย ว่าถนนจะเป็นอย่างไร รถอะไรจะวิ่งได้บ้าง สิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของประชาชนจะเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ถ้าเปลี่ยนไปจะเปลี่ยนไปแบบไหน จะเตรียมตัวรับกับสิ่งที่กำลังจะมาถึงอย่างไร

- ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นความสำคัญอย่างยิ่ง แต่กลับถูกจัดความสำคัญให้อยู่ในอันดับหลังๆ ทั้งที่ความจริงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของทุกๆ พื้นที่ เป็นพื้นฐานสำคัญ สำหรับการก้าวไปข้างหน้า

- บุคลากรเจ้าหน้าที่ดูแลเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ยังมีปัญหาทักษะความชำนาญในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามก็จะมีสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคทำหน้าที่ดูแลในเชิงนโยบาย และเทคนิคทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำงานร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด

ประเด็นปัญหาและข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร

4-19

: รวบรวมจากเวทีสัมมนาของโครงการฯ

- ปัญหาการบังคับใช้ โชนนึ่งของป่าไม้ โชนนึ่งในเมือง มีสาเหตุมาจากโชนนึ่งไม่สอดคล้องกับพื้นที่ และข้อมูลที่มี การทำให้โชนนึ่งที่สอดคล้องจริงๆ คือให้คนเข้าไปทำประโยชน์ได้ และการโชนนึ่งต้องไม่ขัดกับโชนนึ่งอื่นดังนั้นจึงควรมีพื้นฐานข้อมูลที่ต้องการ การบังคับใช้ก็จะได้ไม่ลำบาก ไม่ขัดกับความต้องการของประชาชน

- เรื่องข้อมูลทางด้านผังลาว ทางการนิคมอุตสาหกรรมมีข้อมูลและทำการวิเคราะห์ค่อนข้างมาก แต่ทางฝั่งไทยเองไม่ค่อยมีข้อมูล

- ปัญหานโยบายระดับชาติที่ไม่ต่อเนื่อง ทั้งของไทยและของประเทศเพื่อนบ้าน

- กฎระเบียบที่ไม่เอื้ออำนวยในการเจรจาตกลงกัน บางเรื่องเราเจรจาร่วมกัน เราตกลงกัน และทำ MOU ร่วมกันแล้ว แต่ไม่สามารถจะบริหารให้เกิดผลสัมฤทธิ์ก้าวหน้าได้เท่าที่ควร เพราะติดเรื่องกฎระเบียบของทั้งประเทศเพื่อนบ้านและฝ่ายไทยเอง ซึ่งก็มีมากมาย

- การดำเนินการตัดสินใจใดๆ นั้น ไม่สามารถทำได้ด้วยตัวเอง จะต้องยึดกฎระเบียบ โดยเฉพาะเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งค่อนข้างจะละเอียดอ่อน ดังนั้น จึงต้องอาศัยกลไกทางภาคราชการที่จะต้องประสานกับกระทรวงต่างประเทศ และกรมที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการต่างประเทศ เพราะฉะนั้นข้อตกลงบางข้อตกลงที่ไม่เป็นทางการร่วมกันนั้น หากส่งไปยังกระทรวงต่างประเทศ ทางกระทรวงก็จะมีการแก้ไขทั้งถ้อยคำและเงื่อนไขหลายเรื่องเพราะว่ามีผลกระทบต่อสนธิสัญญาบางเรื่อง บางฉบับและภาษาที่เราใช้นั้น ก็ไม่เหมาะสมในการใช้ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

- ความพร้อมของประชาชน ประชาชนถือว่าเป็นบุคคลสำคัญในระดับพื้นที่ชายแดนติดกัน จะเป็นปราการป้องกันในเรื่องการสร้างความมั่นคง การส่งเสริมความร่วมมือ การเข้าใจอันดีของทั้งสองฝ่ายจะอยู่ที่ประชาชน ถ้าประชาชนมีความเข้าใจ สามารถแยกแยะได้ ในการพูด ติดต่อกัน นอกแบบแผน ในฐานะบ้านพี่เมืองน้อง ซึ่งในที่นี่ก็เป็นขีดจำกัดประการหนึ่ง ในการสร้างความพร้อมให้เกิดขึ้น ณ หมู่บ้านชายแดนโดยองค์กรประชาชนหรือประชาชนอย่างไร

- การกระจายอำนาจโดยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นขึ้นทั่วประเทศ รับผิดชอบพื้นที่ รับผิดชอบในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในทุกเรื่องที่อยู่ในพื้นที่แต่ในปัจจุบันเราจะเห็นว่า หากพูดถึงความมั่นคงด้านชายแดน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่ชายแดนนั้นไม่ค่อยได้ใส่ใจที่จะมีบทบาทเข้ามาเสริมหรือร่วมดำเนินการเป็นเจ้าภาพในเรื่องการดำเนินการเรื่องความมั่นคง งานด้านการสร้างความสัมพันธ์ ซึ่งจะปล่อยให้เป็นที่ของภาคราชการเท่านั้น ดังนั้น กระบวนการตรงนี้ เราจะมีวิธีการอย่างไรให้องค์กรเหล่านี้มีส่วนร่วม ถ้าท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วยนั้น ก็จะทำให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน และความเข้มแข็งของชุมชน องค์กรในการแก้ไขปัญหานั้นก็จะเป็นการเกิดความร่วมมือ ซึ่งกระบวนการในส่วนของการปกครองท้องถิ่นนั้นจำเป็นที่จะต้องสร้างขึ้นมาได้ นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมของประชาชน

- ภาครัฐ หน่วยราชการ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือมาตั้งอยู่ในพื้นที่ชายแดน อันที่จริงแล้วหน่วยงานทุกหน่วยงานมีหน้าที่ร่วมกันที่จะต้องทำ แต่ในความเป็นจริงนั้นในส่วนที่รับผิดชอบจริงมี ฝ่ายปกครอง ฝ่ายตำรวจ ฝ่ายทหาร นอกเหนือจากนั้นมีหน่วยงานที่ร่วมด้วย คือ คตม. (คณะกรรมการตรวจคนเข้าเมือง) ซึ่งหน่วยเหล่านี้หากจัดลำดับแล้วก็ถือว่าเป็นหน่วยที่รับผิดชอบโดยตรง เมื่อมีหน่วยที่รับผิดชอบโดยตรงแล้ว หน่วยงานก็ไม่ค่อยที่จะมีบทบาทในการดำเนินการ ส่วนใหญ่จะคำนึงว่าเป็นกรรมการอยู่หรือไม่ เพราะฉะนั้นถ้าเราพูดถึงเรื่องการพัฒนาชายแดนนั้น จะต้องทำอย่างไรที่จะทำให้ทุกส่วนราชการที่มาปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดน ในพื้นที่ชายแดนมีส่วนร่วมกันอย่างจริงจัง ให้มีส่วนร่วมในการรับรู้รับทราบปัญหา จริงๆแล้วในด้านชายแดนอาจจะไม่มีส่วนร่วมในการป้องกันอย่างเต็มที่ แต่ว่าจะมีส่วนร่วมในการสร้างองค์กรประชาชนให้เกิดความเข้มแข็ง

-จังหวัดมุกดาหารยังไม่มีร้านอาหารในการรองรับนักท่องเที่ยวอย่างเพียงพอ เพราะนักท่องเที่ยวมาเที่ยวครั้งละ 100-120 คนนั้น ไม่มีร้านใครรองรับได้

-การเจรจาตกลงระหว่างประเทศที่มีอยู่นั้นทางลาวมีฝรั่งเศสหนุนหลัง จะเห็นได้ว่าการเจรจาของลาว ก่อนข้างที่จะมีจุดแข็ง และการเจรจาของลาวนั้น ทำเพียงแค่คนเดียวก็สามารถที่จะตกลงกับทางไทยได้ แต่ทางไทยต้องเริ่มจากระดับผู้นำท้องถิ่น จังหวัด จนบางที่ต้องรอคำสั่งจากเบื้องสูงถึงจะทำการเจรจาได้ ซึ่งจุดนี้ทำให้ไทยค่อนข้างทำอะไรได้ล่าช้า

-การพัฒนาชลประทาน เมื่อเกิดเมืองใหม่ขึ้นมาคาดว่าจะต้องมีปัญหาซึ่งการวางผังเมืองนั้นตรงนี้ทำไม่ได้ เพราะว่าพื้นที่โดยส่วนใหญ่ถูกกว้านซื้อไปหมดแล้ว

-ในอนาคตการตรวจสินค้านั้นจะเป็นแบบ Single ซึ่งลาวและเวียดนามได้มีการดำเนินการไปแล้วส่วนของไทยยังไม่มีดำเนินการใดๆ หลังสะพานสร้างเสร็จไทยก็จะมี CCA (Common Control Area) ลาวได้ออกแบบส่วนนี้ไปแล้วในขณะที่ไทยก็ยังไม่ได้ออกแบบอะไรเลย

-ควรมี Terminal สำหรับนักท่องเที่ยวเพื่อที่จะไม่ต้องไปแออัด ณ จุดผ่านแดนมากจนเกินไปเหมือนปัจจุบัน

-ในเรื่องของการพัฒนาสนามบินของทางฝั่งลาวให้เป็น Domestic ก็เป็นเรื่องยาก เพราะในปัจจุบันข้าราชการในภาคนี้จะไปราชการที่กรุงเทพฯ ก็ต้องไปขึ้นเครื่องจังหวัดอุบลราชธานี เนื่องจากเป็นจังหวัดเดียวที่มีสายการบินมาลงมากที่สุด หากเป็นจังหวัดรอบๆมุกดาหารจะมีเพียงแค่สายการบินเดียว ทำให้รอบของเครื่องบินน้อยตามไปด้วย ส่วนการพัฒนาสนามบินทางฝั่งลาวนั้นก็เป็นไปได้ยาก หากยังไม่สามารถที่จะหาสายการบินไปลงได้

-เรื่องระบบการขนส่งสินค้า ผู้ประกอบการรายใหญ่จะได้เปรียบในขณะที่ผู้ประกอบการรายเล็กนั้น จะมีโอกาสขาดทุน และหายไปจากระบบในที่สุด ซึ่งส่งผลให้มีแรงงานจำนวนหนึ่งต้องตกงาน

ประเด็นปัญหาและข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร

4-21

: รวบรวมจากเวทีสัมมนาของโครงการฯ

-การผลักดันเรื่องการเป็นเมืองท่าของมุกดาหารเป็นเรื่องที่สำคัญ และต้องทำอย่างจริงจัง ซึ่งตรงนี้ติดขัดมาโดยตลอด อาจเป็นเพราะการย้ายของข้าราชการที่เกิดขึ้นบ่อยทำให้ การสานต่อต่างๆติดขัดไปด้วย

-การค้าและการท่องเที่ยวที่ยังมีรูปแบบที่ไม่ชัดเจน อีกทั้งยังมีข้อมูลที่ไม่แน่นอนว่า จะท่องเที่ยวอะไรและขายสินค้าใด จึงอาจทำให้แผนเฝ้าระวังและป้องกันโรคระบาดนั้นทำได้อย่างไม่ เต็มที่ เพราะการค้าและอุตสาหกรรมบางประเภทนั้น อาจนำมาซึ่งโรคระบาด ดังนั้น เราควรที่จะมี การจัดการที่ดี และควรที่จะเป็นการจัดการทั้งไทยและลาว แต่มีปัญหาว่าระบบการจัดการคนละ แบบ การทำงานที่ไม่เหมือนกันนั้น จะสามารถที่จะเชื่อมต่อกันได้หรือไม่และจัดเป็นในรูปแบบ ไหน คงเป็นเรื่องยากหากจะทำให้มุกดาหารเป็นเมืองแห่งการท่องเที่ยวและการค้า เพราะถ้าเกิดโรค ระบาดขึ้นมาบ่อยๆ ก็จะทำให้ไม่มีใครที่อยากจะมาท่องเที่ยว และทำการค้าเป็นแน่ จึงอยากให้ ศึกษารูปแบบและการจัดการจากพื้นที่ชายแดนที่มีมาก่อนอยู่แล้วว่า มีการจัดการอย่างไรบ้าง

#### **ความคิดเห็นจากภาคธุรกิจเอกชน**

- อุตสาหกรรมในประเทศไทยยังอยู่ในขั้น “อุตสาหกรรมต้นน้ำ” ขาดเทคโนโลยีขั้นสูงที่จะใช้ในการแปรรูปวัตถุดิบ เช่น โรงงานมันสำปะหลัง ผลิตได้เพียงแป้งมันสำปะหลัง แต่ไม่สามารถแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อย่างอื่นได้อีก

- จังหวัดมุกดาหารยังมีการลงทุนทางธุรกิจจำนวนน้อย เช่นมีโรงงานเพียง 189 โรง แต่ละ โรงเป็นเพียงธุรกิจขนาดเล็กๆ

- แรงงานมีราคาถูก แต่มักประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานฝีมือ เพราะแรงงานที่มีฝีมือจะอพยพไปรับจ้างในเขตเมืองใหญ่โดยเฉพาะที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งให้ค่าตอบแทนที่สูงกว่า

-ในการติดต่อการค้าการลงทุนระหว่างนักธุรกิจไทยกับลาวกันเองโดยตรงนั้นมักจะ ประสบปัญหา นักธุรกิจไทยมักจะเสียเปรียบเสมอ จึงเรียกร้องให้ทางภาครัฐเข้ามาช่วยเหลือเป็น ตัวกลางประสานงาน คอยดูแลให้

-ปัญหาการขาดแคลนพื้นที่เพาะปลูกวัตถุดิบเช่นกรณีโรงงานน้ำตาล ประสบปัญหาขาด แคลนอ้อยเพราะชาวบ้านนำพื้นที่ปลูกอ้อยไปปลูกยางพาราและมันสำปะหลังแทน ส่วนพื้นที่ที่เกิด ใหม่ก็คือการไปบุกรุกป่า และเมื่อมีการแก้ปัญหาโดยเข้าไปใช้พื้นที่ประเทศลาวปลูกอ้อยก็ยัง ประสบปัญหาการนำอ้อยเข้าประเทศซึ่งเป็นปัญหาของระเบียบ ภาษี ทั้งนี้คาดว่าหากการเจรจา FTA ประสบผลสำเร็จ ก็อาจแก้ไขปัญหาลำนี้ได้

-มุกดาหารยังไม่มีศูนย์กลางทางการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งต้องไปแลกกับทาง โรงแรมแทน

### **ความคิดเห็นจากนักวิชาการ**

ปัญหาแหล่งพลังงาน ฝั่งไทยไม่มีโรงไฟฟ้าใช้ ในอนาคตอาจขาดแคลนพลังงาน ยกเว้นจะซื้อไฟฟ้าจากลาวมาใช้

### **ความคิดเห็นจากภาคประชาสังคม**

ปัญหาเรื่องการบังคับใช้แผนผังเมือง ที่จะปรับเปลี่ยนทุกๆ 5 ปี ตามสถานการณ์จริง แต่ไม่มีการบังคับใช้ ดังนั้นควรจะศึกษาเรื่องนี้จริงจังเพื่อจะดูว่าจะช่วยจังหวัดบังคับใช้ผังเมืองได้อย่างไรบ้าง อาจจะต้องพิจารณาถึงการใช้มาตรการการเงินเป็นสิ่งจูงใจให้ปฏิบัติ ในกรณีภาคเอกชน

-เมื่อมีการขยายเมือง ปัญหาที่ตามมาก็คือ การไม่มีน้ำใช้อย่างเพียงพอ จะเห็นได้ว่าปัญหานี้เป็นปัญหาในระดับหมู่บ้าน แต่ถ้าเกิดขึ้นกับจังหวัดมุกดาหารจะมีความเห็นอย่างไรในอนาคต

## บทที่ 4

### ประเด็นปัญหาและข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัด

#### มุกดาหาร : รวบรวมจากเวทีสัมมนาของโครงการฯ

ในการดำเนินการโครงการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ทางโครงการฯ กำหนดให้มีการจัดเวทีสัมมนา ซึ่งระดมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในจังหวัดมุกดาหารและในส่วนกลางมาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสพการณ์และความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องเป็นวิธีหลักที่ใช้ในการศึกษา โดยทางโครงการฯ ได้ดำเนินการจัดเวทีสัมมนา รวม 4 ครั้ง<sup>1</sup> ดังรายละเอียดต่อไปนี้

**เวทีครั้งที่ 1** เรื่อง การสนทนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสพการณ์ (Dinner Talk)ระหว่างตัวแทนส่วนราชการประจำจังหวัด องค์กรเอกชน และนักศึกษา EPA<sup>1</sup> 17 วันที่ 10 กันยายน พ.ศ.2548 ณ ห้องอาหารภายในโรงแรมพลอยไพลิน จ.มุกดาหาร

**เวทีครั้งที่ 2** เรื่อง “การกำหนดแนวทางการพัฒนากลไกการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน ตามยุทธศาสตร์การเปิดประตูอินโดจีน-เมืองการค้าและการท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหาร” ณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548

**เวทีครั้งที่ 3** เรื่อง “แนวทางการพัฒนาระบบการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนตามยุทธศาสตร์การเปิดประตูอินโดจีน-เมืองการค้าและการท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหาร” ณ ห้องประชุม 103 ศาลากลางจังหวัดมุกดาหาร ถนนวิจิตรสุรการ อ.เมือง จ.มุกดาหาร วันที่พฤหัสบดีที่ 22 ธันวาคม พ.ศ.2548

**เวทีครั้งที่ 4** เรื่อง “ปัจจุบันและอนาคตของการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร” ณ ห้อง ร.102 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่พฤหัสบดีที่ 23 กุมภาพันธ์ 2549

#### 4.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร : แยกตาม

##### ประเด็นปัญหาในด้านต่างๆ

ในการสัมมนาทุกครั้ง ผู้เข้าร่วมได้ให้ความร่วมมือโดยแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมประเด็นปัญหาหลากหลาย ที่สำคัญได้แก่ 9 ประเด็นปัญหา ดังนี้

- ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน
- การบริหารราชการภายในของประเทศ
- ความเกี่ยวข้องของประชาชนและภาคเอกชนในพื้นที่

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดของการสัมมนาแต่ละครั้งได้ในภาคผนวก

- การท่องเที่ยว
- การค้าชายแดนและการค้าผ่านแดน
- การเกษตรและอุตสาหกรรม
- การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และคุณภาพชีวิตของประชาชน
- ผังเมือง
- สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและจัดการสิ่งแวดล้อม

### ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

- นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างไทย – ลาว ในการบริหารจัดการและการพัฒนาพื้นที่ชายแดนร่วมกันของทั้งสองประเทศ มีลักษณะไม่ต่อเนื่อง
- กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างไทย – ลาว ในการบริหารจัดการและการพัฒนาชายแดนร่วมกัน ของทั้งสองประเทศมีจำนวนมาก ทำให้การนำผลการตกลงร่วมกันจากที่ประชุมระดับต่างๆ ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามที่ได้ตกลงกัน หรือไม่สามารถปฏิบัติได้ตามเงื่อนไขเวลาที่ตกลงกันไว้
- ไทยและเพื่อนบ้านยังคำนึงเรื่องอำนาจอธิปไตย เรื่องเขตแดนว่าเป็นเรื่องสำคัญ แต่ขณะเดียวกัน ทั้งสองฝ่ายจะต้องปรับเปลี่ยนความคิดใหม่โดยคิดถึงเรื่องชายแดนและพื้นที่โดยรอบ ในฐานะที่เป็นพื้นที่ที่ต้องร่วมกันพัฒนา ร่วมกันจัดการมากขึ้น
- ไทยและเพื่อนบ้านต่างก็มีทรัพยากร มีจุดอ่อนจุดแข็งแตกต่างกัน ผลประโยชน์จะเกิดขึ้นกับทั้งสองฝ่าย หากสามารถร่วมกันใช้ทรัพยากรเหล่านี้ โดยต้องไม่ไปฉกฉวยจากเขาเพียงฝ่ายเดียว แต่จะต้องให้ในสิ่งที่เพื่อนบ้านขาดบ้าง จึงจะอยู่ร่วมกันได้อย่างร่วมเย็นเป็นสุข

### การบริหารราชการภายในของประเทศ

- การบริหารราชการระดับภูมิภาค (จังหวัด) ไม่สามารถทำงานหรือตัดสินใจด้วยตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จ ต้องประสานงานและปรึกษารือกับรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ ทำให้การทำงานของราชการส่วนภูมิภาคเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านกระทำให้คืบหน้าไปได้ยาก มีหลายกรณีที่จังหวัดริเริ่มจะทำ แต่ทำไม่ได้ อีกหลายกรณีที่ทำให้เกิดความล่าช้า ทำให้ประเทศเพื่อนบ้านให้ความสนใจประเทศอื่นๆ อาทิ สิงคโปร์และมาเลเซียมากขึ้น

- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสนใจทำงานในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชายแดนและการสร้างเสริมสัมพันธภาพอันดีระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐกับประเทศเพื่อนบ้านน้อย ยังถือว่าภารกิจเหล่านี้เป็นส่วนราชการเท่านั้น
- หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคทุกหน่วยมีหน้าที่ร่วมกันในการทำงานพัฒนา เสริมสร้างความมั่นคงและแสวงหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในภารกิจที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบ แต่ในความเป็นจริง ปัจจุบัน หน่วยงานอื่นๆ นอกเหนือจากฝ่ายปกครอง ฝ่ายตำรวจและฝ่ายทหาร ซึ่งนับได้ว่าเป็นหน่วยรองที่ไม่ได้รับผิดชอบโดยตรงยังไม่ใส่ใจทุ่มเททำงานเกี่ยวข้องกับการพัฒนาชายแดนร่วมกับหน่วยงานหลักที่ทำงานด้านชายแดนอยู่โดยตรง
- การทำงานร่วมกันในกลุ่มจังหวัด จะต้องมีการกำหนดจุดยืนจากจุดแข็ง (Positioning) ของแต่ละจังหวัด โดยไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน เพื่อไม่ให้เกิดการแย่งชิงลูกค้าระหว่างกันเอง ปัจจุบัน มีปัญหาคือมีการแข่งขันกันเองระหว่างจังหวัดในกลุ่มเดียวกัน การทำงานโดยมองภาพรวมของกลุ่มจังหวัดยังมีน้อย
- จำเป็นจะต้องมีการปรับกระบวนทัศน์ / การคิดและการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนใหม่ ซึ่งในที่นี้ หมายความว่าถึงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางเดิม ประเด็นสำคัญประการหนึ่งในเรื่องนี้ ได้แก่ การมอบอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น
- ความพยายามในการบูรณาการการทำงานระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงการต่างประเทศในเรื่องการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งเพิ่งจะมีการริเริ่มขึ้นอย่างจริงจังเมื่อ 2-3 ปีก่อน จะต้องดำเนินการต่อไป เนื่องจากทั้งหน่วยงานทั้งสองแห่งเป็นหน่วยงานหลักในเรื่องนี้

#### ความเกี่ยวข้องของประชาชนและภาคเอกชนในพื้นที่

- การเฝ้าระวังเรื่องรักษาไม่ให้ชุมชน วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชนเผ่าดั้งเดิม 8 เผ่าที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดมุกดาหารสูญหายไป ในปัจจุบัน การทำงานในเรื่องนี้ นำโดยกระทรวงวัฒนธรรม สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดและสภาวัฒนธรรมจังหวัด
- ความเข้าใจอันดีระหว่างของประชาชนในพื้นที่สองฝั่งของเส้นเขตแดนมีความสำคัญต่อความมั่นคงและการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน