

การบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการกับชุมชนท้องถิ่นสวัสดิการ Integrated Provincial Group Administration and Local Community Welfare

พวงเพชร ราชสีสาย¹, รศ.ดร.ภักดี โพธิ์สิงห์²,
รศ.ดร.สัญญา เคนาภูมิ³ และ ผศ.ดร.สุขุมวิท ไสยโสภณ⁴
Phuakphet Thongmuayvai, Assoc. Prof. Dr. Phakdee Phosing,
Assoc. Prof. Dr.Sanya Kenaphoom and Asst. Prof. Dr. Sukhumwit Pisisophon

บทคัดย่อ

การพัฒนาประเทศไทยภายใต้การขับเคลื่อนสู่โมเดลประเทศไทย 4.0 เป็นสิ่งที่ท้าทายรัฐบาลปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง โดยการนำของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่จะนำพาพี่น้องประชาชนโดยเฉพาะคนยากจนที่มากที่สุดในประเทศ ให้หลุดพ้นจากวงจรอุบาท “โง่ จน เจ็บ” ไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งทางร่างกายและจิตใจ โดยมุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนเป็นหลักซึ่งเป็นเป้าหมายพื้นฐานของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นเป็นลำดับแรก เพื่อให้ประชาชน “กินดี อยู่ดี มีความสุข” ชุมชนท้องถิ่นต้องพึ่งตนเองได้ ดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง “พออยู่ พอกิน พอใช้ พอเพียง” เหลือกินเหลือใช้ก็นำไปขาย มีการรวมกลุ่มกันทำวิสาหกิจชุมชน โดยได้มาจากแผนแม่บทชุมชน เพื่อชุมชน โดยชุมชนจัดกระบวนการเรียนรู้จากความต้องการพัฒนาของคนในชุมชนเอง “การเรียนรู้ คือหัวใจ เป้าหมายคือการพึ่งตนเอง” ดังนั้นทางรอดของชุมชนไทยจึงต้องอาศัยรูปแบบชุมชนท้องถิ่นสวัสดิการ ประกอบด้วย (1) สวัสดิการฐานกลุ่มออมทรัพย์ (2) สวัสดิการฐานวิสาหกิจชุมชน (3) สวัสดิการฐานทรัพยากรธรรมชาติ (4) สวัสดิการฐานศาสนาวัฒนธรรม และ ประเพณี (5) สวัสดิการฐานชุมชนเมือง (6) สวัสดิการฐานผู้สูงอายุ และ (7) สวัสดิการฐานผู้ยากลำบาก

คำสำคัญ : การบริหารงาน, กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ, ชุมชนท้องถิ่น,
การขับเคลื่อนสู่โมเดลประเทศไทย 4.0

¹ นักศึกษา ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์) คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
D.P.A. Student (Public Administration), Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University, E-mail : sudteta@gmail.com

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University.

³ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University.

⁴ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี
Faculty of Humanities and Social Sciences Udon Thani Rajabhat University.

Abstract

Thailand's development under "Thailand 4.0" model is challenging current government by leading of General Prayut Chan-Ocha, Prime Minister and Head of National Peace leading people especially poor people in the country for getting out of the Vicious circle " Stupid, Poor and Pain " to be the developed country both physically and mentally focused on quality of life of people. This is primary goal of local community development to make people "good eating, living and happy", local communities have to rely on themselves according to Philosophy of Sufficiency Economics as an enough eating, living, using and sufficient, if remaining consumed, gradually sold, group together to make community enterprises from community master plans, by communities and for communities, learning from needs of people in community itself "learning is the heart The goal is self-reliance". Therefore, the survival of the Thai community therefore requires a form of local community welfare were; (1) Savings Group Welfare, (2) Community Enterprise Welfare, (3) Natural Resources Welfare, (4) Religion, Culture and Tradition Welfare (5) Urban Community Welfare, (6) Elderly welfare and (7) poverty Welfare.

Keywords : Management, Integrated Provinces, Local Communities,
Driving to Thailand 4.0

บทนำ

สังคมไทยในปัจจุบันปรับเปลี่ยนตัวเองจากสังคมอยู่แบบพอเพียง มาเป็นสังคมที่มุ่งมั่งคั่งมากยิ่งขึ้นแบบมั่งคั่งและร่ำรวย มีการสะสมส่วนเกินในการผลิตเพื่อขาย มุ่งแสวงหากำไรมากที่สุด และส่งเสริมการบริโภคในนามของ “การพัฒนา” รวมถึงการทำให้ทันสมัย (Modernization) ซึ่งในความเป็นจริงคุณภาพชีวิตของคนไทยมิได้เพิ่มขึ้นจริงตามดัชนีการบริโภคและกำไร ตามวัตถุประสงค์ของเครื่องอำนวยความสะดวกที่ล้นเหลือแต่อย่างใด ปัจจุบันจึงถือเป็นยุคสมัยที่ผู้คนมีหนี้สินมากมาย ครอบครัวยากจน ล้มเหลว เด็กขาดความอบอุ่น ชุมชนล่มสลาย พ่อแม่ขายทุกอย่างเพื่อให้ได้เงินมาบริโภคตามกระแสทุนนิยมอันบ้าคลั่ง จึงเป็นผลพวงของการพัฒนา “เอาเงินนำหน้า เอาปัญญาตามหลัง” การพัฒนาประเทศในรอบกว่า 40 ปีที่ผ่านมาที่มุ่งเอาเศรษฐกิจนำหน้า เอาตัวเลขการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นตัวชี้วัด (GDP) ได้สร้างช่องว่างรายได้ระหว่างคนจนกับคนรวยมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งมีคำเปรียบเปรยว่า “สังคมไทยเป็นสังคมรวยกระจุก จนกระจาย” ดัชนีความสุขจึงเป็นประเด็นที่คนทั่วไปเริ่มกล่าวถึง และเรียกร้องให้กลับมาใช้เป็นหลักหรือเป้าหมายของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น (Bangkok Business Online. 2016)

รัฐบาลทุกยุคสมัยต่างก็พัฒนามาหลายโมเดล นับตั้งแต่โมเดล “ประเทศไทย 1.0” ที่เน้นภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก ก้าวสู่โมเดล “ประเทศไทย 2.0” ที่เน้นภาคอุตสาหกรรมเบาและ “ประเทศไทย 3.0” ภาคอุตสาหกรรมหนัก จนถึงปัจจุบันที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้า

รักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้แถลงนโยบายเพื่อนำพาพี่น้องประชาชนก้าวเข้าสู่โมเดล “ประเทศไทย 4.0” เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม ในอีก 3-5 ปีข้างหน้า

การบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการชุมชนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนโมเดลประเทศไทย 4.0 เป็นการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้นั้น ชุมชนท้องถิ่นเองจะต้องมีแนวคิดโดยเฉพาะความเชื่อพื้นฐานในปรัชญาการพัฒนาชุมชนว่า มนุษย์มีความสามารถ และมีพลังอันซ่อนเร้น (Potential Ability) แฝงอยู่ทั้งพลังความคิด ทักษะ แรงงานที่มีความสามารถพัฒนาตนเองได้ตามขีดความสามารถทางคุณภาพและคุณธรรม หากโอกาสอำนวยและผู้ให้การสนับสนุน ซึ่งการอยู่กันเป็นชุมชนสังคมมนุษย์ต้องการอยู่ด้วยความสุขกาย สบายใจและมีความเป็นธรรมโดยชุมชนมีความสมดุลในการพัฒนา ดังนั้นการที่ชุมชนท้องถิ่นจะสามารถจัดการตนเองได้นั้น ชุมชนต้องมีความเชื่อมั่นในศักยภาพของคน และชุมชนจะสามารถจัดการตนเองได้ ด้วยการยึดหลักการพึ่งตนเองเป็นที่ตั้ง

อย่างไรก็ตามระหว่างสมัยรัชกาลที่ 5 - รัชกาลที่ 7 (2411 - 2475) มีการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ เรียกว่า “การปฏิรูปการปกครอง” อันนำมาซึ่งความเจริญอย่างมากมายในปัจจุบัน การปฏิรูปการปกครองที่สำคัญ ได้แก่ (1) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ให้ยกเลิกตำแหน่งสมุหกลาโหม สมุหนายก และจตุสดมภ์แล้วแบ่งส่วนราชการเป็น 12 กระทรวง มีเสนาบดีเป็นผู้นำราชการกระทรวง แต่ละกระทรวงมีหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นสัดส่วนแน่นอน ไม่ก้าวร้าวกันเหมือนแต่ก่อน เช่นกระทรวงมหาดไทยดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาว กระทรวงกลาโหมดูแลหัวเมืองฝ่ายใต้ตะวันออกแหลมมลายู กระทรวงการต่างประเทศดูแลในเรื่องความสัมพันธ์กับต่างประเทศ กระทรวงนครบาล รับผิดชอบด้านความสงบเรียบร้อยภายในเมืองหลวงกระทรวงพระคลังมหาสมบัติดูแล การจัดเก็บภาษี และหาเงินเข้าท้องพระคลัง เป็นต้น (2) การจัดการปกครองส่วนภูมิภาค ยกเลิกระบบเมืองเอก โท ตรี แต่ให้รวมหัวเมืองภาคเหนือ ภาคใต้และเมืองท่าตั้งเป็น “มณฑล” ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยมี สมุเทศาภิบาล หรือข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ปกครองมณฑล แต่ละมณฑลประกอบด้วยเมือง มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ปกครอง แต่ละเมืองยังแบ่งเป็นอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครอง แต่ละอำเภอแบ่งเป็นตำบล แต่ละตำบลแบ่งออกเป็นหมู่บ้าน กำนันและผู้ใหญ่บ้านที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ปกครองตำบลและหมู่บ้าน (3) การปกครองส่วนท้องถิ่น รัชกาลที่ 5 ทรงเล็งเห็นประโยชน์ที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จึงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้ง “สุขาภิบาล” ซึ่งลักษณะคล้ายเทศบาลในปัจจุบัน สุขาภิบาลแห่งแรกคือสุขาภิบาลกรุงเทพและสุขาภิบาลท่าฉลอม (จังหวัดสมุทรสาคร) เป็นสุขาภิบาลหัวเมือง เป็นการทดลองรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปรากฏว่าการดำเนินงานของสุขาภิบาลทั้ง 2 แห่งได้ผลดียิ่งจึงได้ตราเป็นพระราชบัญญัติสุขาภิบาล 2458 แบ่งสุขาภิบาลเป็น 2 แบบ คือ สุขาภิบาลเมือง และตำบล เพื่อขยายกิจการสุขาภิบาล ให้แพร่หลายไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ การปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นการวางรากฐานการปกครองในสมัยต่อมา มีการแก้ไขปรับปรุงบางส่วนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ทำให้ประเทศมีระบบการบริหารที่ทันสมัย มีเอกภาพและมั่นคง

อย่างไรก็ตามรูปแบบการปกครองสมัยรัชกาลที่ 6-7 ยังคงยึดรูปแบบการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 มีการปรับปรุงแก้ไขบ้างเพียงเล็กน้อย ทั้ง 2 พระองค์ได้ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่คงจะมีขึ้นในภายข้างหน้า สมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการจัดตั้ง “ดุสิตธานี” ให้เป็นนครจำลองในการปกครองแบบประชาธิปไตย จนเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 หลังจากที่รัชกาลที่ 7 ทรงครองราชย์ได้ 7 ปี คณะผู้ก่อการซึ่งเรียกตัวเองว่า “คณะราษฎร” ประกอบด้วยทหารบก ทหารเรือและพลเรือน จำนวน 99 คน

ได้ทำการยึดอำนาจ และเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช หรือ “ราชาธิปไตย” มาเป็นระบบการปกครองแบบ “ประชาธิปไตย” และได้ฉ้อฉลรัฐธรรมนูญที่ 7 ขึ้นเป็นกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ นับได้ว่ารัชกาลที่ 7 ทรงเป็นกษัตริย์องค์แรกในระบบประชาธิปไตย ลักษณะการปกครองหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ดังนี้ (Thotsaphon Sirisamphan. 1996) พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยและเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา รัฐบาลและศาล ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน ประชาชนเลือกตัวแทนในการบริหารประเทศ ซึ่งเรียกว่า รัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี และการบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) การปกครองส่วนกลาง แบ่งเป็น กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ (2) การปกครองส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น จังหวัด และอำเภอ และ (3) การปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จากนั้นรูปแบบการปกครองและการบริหารก็ยึดรูปแบบเมื่อครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครองแรกเริ่มมาโดยตลอดจนถึงสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเริ่มต้นเมื่อในการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อปรับบทบาทภารกิจ โครงสร้างส่วนราชการเมื่อวันที่ 4-5 สิงหาคม 2544 ณ เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้เสนอหลักคิดว่าการบริหารงานในจังหวัดต้องมีเป้าหมายที่มองทุกตารางนิ้วในจังหวัดเป็นภารกิจหน้าที่ที่จะต้องดูแลแก้ไข มีการทำงานเป็นทีมในรูปของคณะผู้บริหารจังหวัด ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนราชการ โดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานคณะผู้บริหาร หรือ CEO (Chief Executive officer) มีอำนาจเสมือนเป็นนายกรัฐมนตรีของจังหวัด และคณะผู้บริหารจังหวัดเปรียบเสมือนเป็นคณะรัฐมนตรีของจังหวัด ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการมอบอำนาจ 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ 2546 ระเบียบสำนักงบประมาณว่าด้วยการบริหารงบประมาณ 2546 หนังสือสำนักงาน ก.พ. เรื่อง การมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หมายความว่า การบริหารราชการของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์แผนงาน โครงการ สรรพกำลัง และทรัพยากรในจังหวัด และการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายหลักร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของการงานในการบริหารการพัฒนา การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน (Praphars Sutthi-arkarn, Jumnon Raekphinit and Somkid Wongphiphan. 2008)

อย่างไรก็ตามหลักการสำคัญของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย (1) การบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (2) การมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดในการพัฒนา สร้างศักยภาพการแข่งขัน และแก้ปัญหาาร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน ความล่าช้า และความ

สิ้นเปลือง (3) ส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง และในพื้นที่จังหวัด สนับสนุนการจัดองค์กร บุคลากร งบประมาณ ข้อมูลสารสนเทศ กฎหมายระเบียบ และข้อบังคับอย่างเพียงพอ เพื่อกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับปฏิบัติ (4) สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้วยการทำให้เกิดการยอมรับต่อเป้าหมายการทำงานร่วมกันมากกว่าจะมุ่งเน้นการกำกับดูแลเพียงอย่างเดียว (5) ส่งเสริมการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้ปฏิบัติ และมีศูนย์รวมข้อมูลสารสนเทศเป็นฐานข้อมูลในการบริหาร และติดตามประเมินผล (6) รัฐกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงานไว้ในระดับชาติ โดยให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสามารถกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติ และตัวชี้วัดในระดับจังหวัดได้เอง

นอกจากนั้นภารกิจหลักของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ได้แก่ (1) สร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และแก้ไขปัญหาความยากจนในจังหวัด (2) สร้างสังคมที่สงบสุขและพึงปรารถนาาร่วมกัน (3) สร้างการพัฒนาให้เกิดคุณภาพที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับ วิถีชีวิตของประชาชน (4) บริหารราชการให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (5) ทราบเข้าใจ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในจังหวัด (6) ปฏิบัติภารกิจอันเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และนโยบายของรัฐบาล เช่น การแก้ไขปัญหายาเสพติด การแก้ไขปัญหา ผู้มีอิทธิพล และการปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ เป็นต้น

องค์กรกำกับและดำเนินการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

สำหรับองค์กรกำกับและดำเนินการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมี 3 ระดับ ดังนี้

1. **ระดับชาติ** คณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.) นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการ และภาคเอกชนจำนวนหนึ่ง เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการและเลขานุการ อำนาจหน้าที่ กำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ แนวทาง มาตรการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ อำนาจการและประสานการดำเนินงาน เสนอแนะและแก้ไขปัญหาการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเสนอนายกรัฐมนตรี / รัฐมนตรี เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานปรับปรุง ระบบงาน ระบบบริหารงานบุคคล ระบบการเงินการคลัง หรือระบบการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นให้ สอดคล้องกับระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ กำหนดกรอบแนวทางการติดตามประเมินผล ประชาสัมพันธ์ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงาน

2. **ระดับกลุ่มจังหวัด** คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนจำนวนหนึ่งเป็นกรรมการ โดยมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นกรรมการ และเลขานุการ อำนาจหน้าที่ บูรณาการการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ประสานความร่วมมือการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ ป้องกัน/แก้ไขปัญหาภายในกลุ่มจังหวัดและระหว่างกลุ่มจังหวัด กำกับ แนะนำ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานภายในกลุ่มจังหวัด

3. **ระดับจังหวัด** คณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาค

ประชาชน จำนวนหนึ่งเป็นกรรมการ หัวหน้าสำนักงาน เป็นกรรมการและเลขานุการ อำนาจหน้าที่ จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนงาน/โครงการ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่ม จังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มและยุทธศาสตร์ชาติ ส่งเสริม สนับสนุน ประสานความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้มีการพัฒนาเป็นไปตามยุทธศาสตร์ บูรณาการแผนงาน โครงการ พัฒนาของส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน กำกับ แนะนำ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด เชิญส่วนราชการ หน่วยงานของภาครัฐ ภาคเอกชน และบุคคล ที่เกี่ยวข้องร่วม ชี้แจงให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น หรือส่งเอกสารตามที่เห็นสมควร

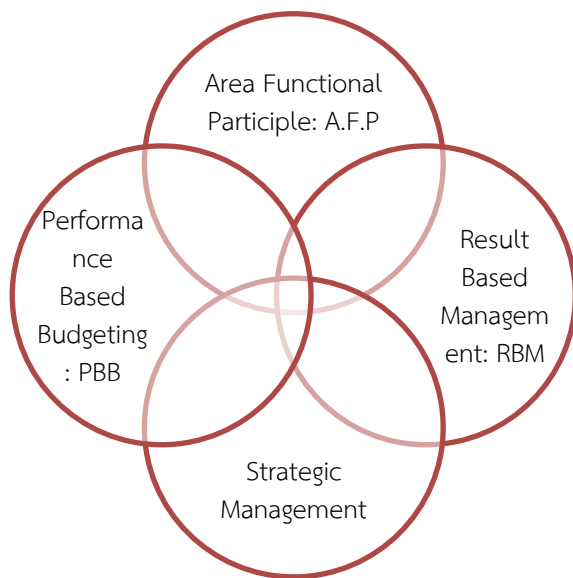
กรอบแนวคิดองค์การกำกับและดำเนินการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการการปกครองตนเอง

สำหรับกรอบแนวคิดองค์การกำกับและดำเนินการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการการปกครองตนเอง ได้แก่ (1) เป็นเรื่องของการจัดการปัญหาในระดับพื้นที่ที่เชื่อมโยงกันระหว่างจังหวัด ปัญหานี้เป็น ปัญหาทั้งทางด้านสังคมและปัญหาเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องยาเสพติด ปัญหาเรื่องอาชญากรรม หรือปัญหาเกี่ยวกับเรื่องราคาพืชผลต่างๆ ที่เป็นปัญหาร่วมกันในพื้นที่ เช่น เรื่องราคาข้าวต้องร่วมกัน แก้ไขปัญหาปริมาณข้าวในระหว่างจังหวัดนครสวรรค์กับจังหวัดพิจิตร เป็นต้น (2) เน้นความร่วมมือใน เรื่องของการใช้ทรัพยากรร่วมกันในการพัฒนายุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจและสังคม และ (3) ยุทธศาสตร์ ในจังหวัดใกล้เคียงกันจะมีจุดเน้นของแต่ละจังหวัดที่ต่างกัน แต่เกื้อกูลกัน เราต้องการให้มีเจ้าภาพใน แต่ละยุทธศาสตร์ให้จังหวัดใดเป็นผู้นำในยุทธศาสตร์นั้นรับผิดชอบ

สำหรับแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดจะต้องคำนึงถึงความสอดคล้อง เชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดินแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่ม ยุทธศาสตร์รายสาขา/เฉพาะด้าน รวมทั้งสอดคล้องกับ ศักยภาพ โอกาส สภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนั้นคุณภาพของแผน ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ที่มีคุณภาพ จะต้องผ่านกระบวนการ เห็นชอบร่วมกันของทุกฝ่าย และแผนดังกล่าวจะต้องมีความชัดเจน ความเป็นเหตุเป็นผลของแผนพัฒนา จังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดที่สอดคล้อง เชื่อมโยงตั้งแต่วิสัยทัศน์

สำหรับรากแก้วของแนวคิดในการบริหาร หรือการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการว่าประกอบด้วย องค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ

1. การแก้ไขปัญหาให้สำเร็จเสร็จสิ้นในพื้นที่โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ (Area Functional Participle : A.F.P)
2. การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management : RBM)
3. การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management)
4. การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จ (Performance Based Budgeting : PBB)



แผนภาพที่ 1 รากแก่นของแนวคิดในการบริหารพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ
(ที่มา : ประยุกต์จาก Damrong Wattana and Chainum Pavavimol. 2004)

อย่างไรก็ตามการพัฒนาประเทศไทยภายใต้โมเดลประเทศไทย 4.0 จะสำเร็จโดยใช้แนวทางสานพลังประชารัฐเป็นตัวการขับเคลื่อน โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วม คือ ร่วมกันคิด ร่วมกันวางแผน ร่วมกันปฏิบัติและร่วมกันรับผลประโยชน์ เป็นการทำงานแบบบูรณาการทุกภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการเงิน ธนาคาร ภาคประชาชน ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำอย่างไรที่จะนำพาพี่น้องฐานรากหญ้าที่ยากจน สลิมาปากได้ ทั้งอปท.และชุมชนเองต้องประสานความร่วมมือกัน โดยทำงานแบบบูรณาการทุกภาคีเครือข่าย (Prosit Karnklarng. 2016) ดังนั้นการจัดการชุมชนของตนเองมาจากข้อมูลการไปศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ตามโครงการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น จากการศึกษาพบว่า หลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นที่มีหลักการสอดคล้องกับหลักการพัฒนาชุมชนในหลายประการ เช่น (1) ประการแรก ต้องให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยปกครองตนเองในการบริหารชุมชนท้องถิ่น (2) ประการที่ 2 ต้องให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพื้นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น (3) ประการที่ 3 ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องรักษาความเป็นชุมชนที่ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรม ประเพณีและประวัติศาสตร์ของชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ

รูปแบบชุมชนท้องถิ่นสวัสดิการ

ทฤษฎีสังคมศาสตร์มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและชุมชนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เพราะสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานตามกระบวนการพัฒนาชุมชนได้ทุกขั้นตอน คือ การศึกษาชุมชน การวิเคราะห์ปัญหา และความต้องการของชุมชน การวางแผนและโครงการ การ

ดำเนินงานพัฒนา การประเมินผลและการทบทวนเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ทำให้การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ (Sonthaya Kunsri. 2012) แนวคิดชุมชนท้องถิ่นสวัสดิการซึ่งเป็นทางรอดของสังคมไทย ท่านมีความเห็นว่า ชุมชนและท้องถิ่น ควรหามาตรการในเชิงนโยบายของตนเอง นั่นก็คือ “ชุมชนท้องถิ่นสวัสดิการ” ขณะที่รัฐบาลมี “รัฐสวัสดิการ” ที่ต้องอาศัยงบประมาณเป็นแสนๆ ล้าน ข้อเสนอเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ “ชุมชนท้องถิ่นสวัสดิการ” ซึ่งจะมีลักษณะ 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรก ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน (Need) ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตทั้งในแง่การส่งเสริมให้มีรายได้ที่เป็นตัวเงินหรือทุนและสวัสดิการของ เช่น ส่งเสริมอาชีพที่มั่นคงตอบสนองด้านอาหาร การรักษาโรค สุขภาพร่างกาย ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน กล่าวคือ การตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายทั้งความต้องการทางด้านวัตถุและด้านจิตใจ เป็นความต้องการของประชาชนในชุมชนตามความเป็นจริง โดยใช้ทรัพยากรและเทคโนโลยีภายในประเทศเป็นหลัก” ลักษณะที่สอง เป็นสวัสดิการที่ไม่ได้เป็นการให้บริการ ซึ่งไม่สามารถจับต้องและมองเห็นได้ เช่น การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ต้องใส่ใจทั้งกายและจิต คุณค่าการบำรุงทางจิตใจสำคัญมากสำหรับผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ชุมชนมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สายใยแห่งความผูกพัน ให้รักกันเหมือนพี่ ตักกันเหมือนน้อง ประองคองกันเหมือนญาติ” โดยสรุป “ชุมชนท้องถิ่นสวัสดิการ” มีหลักการพื้นฐานว่า เพื่อต้องการทำให้คนในชุมชน มีการช่วยเหลือเกื้อกูลและแบ่งปันกัน โดยมีหลักแห่งคุณธรรม จริยธรรม มีจิตสาธารณะและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง

แผนแม่บทชุมชน คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนที่ชุมชนร่วมกันพัฒนาขึ้น โดยกระบวนการเรียนรู้ที่ทำให้เข้าใจศักยภาพที่เป็น “ทุน” ที่แท้จริงและพบแนวทางในการพัฒนาทุนดังกล่าวไปสู่การพึ่งตนเอง (Kovit Phong-ngam. 2011) ซึ่งกระบวนการเรียนรู้นี้เรียกว่า ประชาพิจัยและพัฒนา (People Research and Development-PR&D) หัวใจของประชาพิจัยและพัฒนา คือ การสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับคนในชุมชน เพื่อให้ชุมชนหลุดพ้นจากวิถีคิดแบบพึ่งพาและรอความช่วยเหลือจากรัฐหรือภายนอก การทำประชาพิจัยและพัฒนา มีหลักสำคัญ ดังที่ (Seree Phongphit. 2007) อธิกรณบติสถาบันการเรียนรู้เพื่อปวงชน ได้กล่าวไว้ คือ รู้จักตัวเอง รู้จักโลก เรียนรู้จากตัวอย่าง และความสำเร็จของชุมชนอื่น ๆ รู้จักรากเหง้าและเอกลักษณ์ วิเคราะห์ข้อมูลและค้นหาทางเลือกใหม่ รู้จักศักยภาพและทุนของ ร่างแผนแม่บทและทำประชาพิจารณ์ ทำบัญชีรายรับ - รายจ่าย หนี้สินและปัญหาต่างๆ ดังนั้นรูปแบบชุมชนท้องถิ่นสวัสดิการ ดังนี้ (Kittipat Nonthapatamadul. 2007 ; Wichulada Matanboon. 2007 ; Pornthip Pechmark. 2011 ; Utai Parinyasutinun. 2016)

รูปแบบแรก สวัสดิการฐานกลุ่มออมทรัพย์เป็นการใช้กลุ่มออมทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดสวัสดิการโดยเฉพาะ แล้วนำผลกำไรมาจัดเป็น สวัสดิการ

รูปแบบที่สอง สวัสดิการฐานวิสาหกิจชุมชน เป็นการใช้วิสาหกิจชุมชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อลดการพึ่งพา จากภายนอกและสร้างมูลค่าเพิ่มให้ผลผลิต แล้วนำผล กำไรมาจัดเป็นสวัสดิการ

รูปแบบที่สาม สวัสดิการฐานทรัพยากรธรรมชาติเป็นการใช้ทุนทรัพยากรของ ชุมชนมาจัดตั้งเป็นสวัสดิการความมั่นคงด้านอาหาร

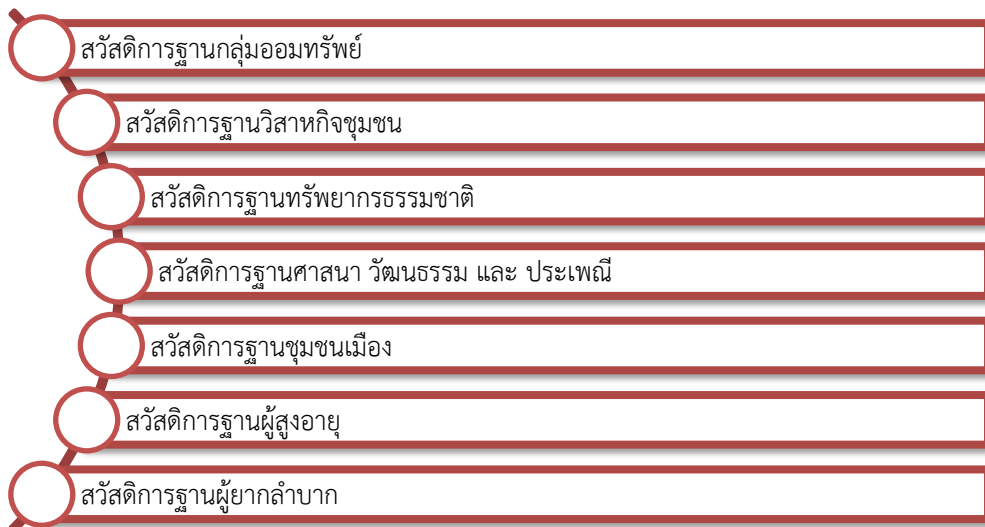
รูปแบบที่สี่ สวัสดิการฐานศาสนา วัฒนธรรม และ ประเพณี เป็นการใชหลักคำสอนทางศาสนา หรือขนานของวัฒนธรรมและประเพณีมาจัดตั้งเป็นกองทุน แล้วนำผล กำไรมาจัดเป็นสวัสดิการ

รูปแบบที่ห้า สวัสดิการฐานชุมชนเมือง เป็นการใช้กลุ่มออมทรัพย์ของชุมชน แอ๊ดซึ่งชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบและ ขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งสวัสดิการต่างๆ มาจัดตั้ง เป็นสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยที่มั่นคงแล้วขยายกิจกรรม เป็นสวัสดิการด้านอื่น ๆ ที่หลากหลายขึ้นทั้งที่เป็น กองทุนสวัสดิการโดยตรงและการจัดบ้านกลางสำหรับ ผู้ สูงอายุหรือผู้ พิการที่ไม่มีผู้เลี้ยงดู

รูปแบบที่หก สวัสดิการฐานผู้สูงอายุ เป็นการใช้ กองทุนสวัสดิการ ผู้ สูงอายุจังหวัดละ 1 ล้านบาทจัดเป็นกองทุน หมุนเวียนให้ผู้สูงอายุหรือลูกหลานกู้ยืมไปลงทุน แล้วนำ ผลกำไรมาจัดตั้งเป็น สวัสดิการ ทำให้ผู้สูงอายุได้รับทั้งประโยชน์โดยตรงและประโยชน์โดยอ้อมในฐานะสมาชิกเครือข่าย

รูปแบบที่เจ็ด สวัสดิการฐานผู้ยากลำบาก เป็นการใช้งบของของผู้ยาก ล าบากหรือ กองทุน ชุมชนโดยเครือข่ายองค์กรชุมชน สำนักงาน กองทุนเพื่อสังคม (Social investment fund : SIF) มา จัดเป็นสวัสดิการทั้งที่เป็นการให้เปล่าและเป็นกองทุน หมุนเวียน

สรุปได้ว่า การจัดสวัสดิการชุมชนโดยใช้ฐานทุนเดิมของชุมชนตามรูปแบบแรกถึงรูปแบบที่สี่ และการ จัดสวัสดิการชุมชนที่มีหน่วยงานเข้าไปสนับสนุนต่อ ยอดจากฐานทุนเดิมของชุมชนตามรูปแบบ ที่ห้าถึง รูปแบบที่เจ็ด ได้ทำให้เกิดการตื่นตัวในการจัดสวัสดิการ ชุมชนที่กว้างขวางขึ้น ส่งผลให้ผู้ นำ ชุมชนต้องหารือ ร่วมกันที่จะทำให้เกิดกองทุนสวัสดิการชุมชนที่สามารถ จัดสวัสดิการได้อย่างครอบคลุม ทุกคนและทุกช่วงวัย โดยมีสวัสดิการเริ่มตั้งแต่เกิดจนตาย รวมทั้งยังเกิด แนวทางใหม่เพิ่มขึ้นจากฐาน ทุนเดิม



แผนภาพที่ 2 รูปแบบชุมชนท้องถิ่นสวัสดิการ

บทสรุป

นโยบายการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อให้กลุ่มจังหวัดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ โดยนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของกลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคการบริหาร

จัดการของกลุ่มจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัด มีหน้าที่ ประสาน เร่งรัด ติดตามการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด โดยผ่านช่องทางการดำเนินงานของสำนัก บริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดบูรณาการในการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัด ประสานเชื่อมโยงการ ดำเนินการกับผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกลุ่ม จังหวัดนั้น ๆ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา

เอกสารอ้างอิง

- Bangkok Business Online. (2016). *Economy*. [Online] [http : //www.bangkokbiznews.com](http://www.bangkokbiznews.com). 27 September 2016]. [In Thai].
- Damrong Wattana and Chainum Pavavimol. (2004). *Project of Evaluation of the Effectiveness and Achievement of Integrated Provincial Development Strategy Plan*. Bangkok: Academic Service Center of Chulalongkorn University. [In Thai].
- Kittipat Nonthapatamadul. 2007. *Social Welfare for Underprivileged People : Policy on well-eating, well-being and have a right*. Bangkok: Chulalongkorn University Publishing House. [In Thai].
- Kovit Phong-ngam. (2011). *Local Community Welfare: the Survival of Thai Society*. Bangkok : Siam Rath, Weekly Review, Friday 14–Thursday 20 January 2011, 58 (17). [In Thai].
- Pornthip Pechmark. 2011. *Community Welfare: the Power of Self-management of Community*. Page 396-412 in Phawana Phattanasri et al. (Editor) of National Social Work and Social Welfare Conference 2011. Bangkok : J. print. [In Thai].
- Praphars Sutthi-arkam, Jumnong Raekphinit and Somkid Wongphiphan. (2008). *Community Enterprise*. Bangkok : Chareonwit Printing. [In Thai].
- Prosit Karnklarng, (2009). *Provincial Competency Development in the Planning and Budgeting of Provincial and Provincial Groups*. Bangkok : Research Report of Damrong Rajanuphab Institute. [In Thai].
- Sonthaya Kunsri. (2012). *Theories and Principles of Community Development*. 4th Edition. Bangkok : Odean Store Publishing. [In Thai]
- Thotsaphon Sirisamphan. (1996). *Strategic Planning*. Bangkok : Government Reform Commission, Prime Minister's Office. [In Thai].
- Utai Parinyasutinun. 2016. “Community Welfare : Balancing Between Giving and Taking”. *Journal of Community Development and Life Quality*, 4 (3) : 327 – 336). [In Thai].
- Wichulada Matanboon. 2007. *Rural Community Fund Management: Case Study of Flat Ground*. Chiang Mai: Social Research Institute Chiang Mai University. [In Thai].