



วารสาร ตำรงราชานภาพ

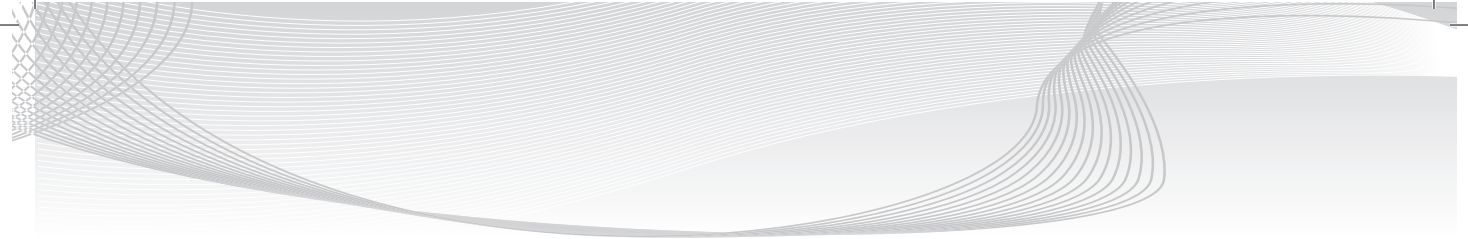
ปีที่ 10 ฉบับที่ 35 เมษายน - มิถุนายน 2553

ISSN 1513-6884



**การบูรณาการและการขับเคลื่อน
การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด**





วารสารดำรงราชานุภาพ

DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงมหาดไทย



ตราประจำพระองค์
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

“บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏ
ในวารสารดำรงราชานุภาพ
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สถาบันดำรงราชานุภาพและ
บรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย”

วารสารดำรงราชานุภาพ

DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

คณะผู้จัดทำวารสารดำรงราชานุภาพ

เจ้าของ สถาบันดำรงราชานุภาพ

คณะที่ปรึกษา

นายมานิต วัฒนเสน

ปลัดกระทรวงมหาดไทย

นายสมพร ไซ้บางยาง

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติหน้าที่ด้านบริหาร

นายพระนาย สุวรรณรัฐ

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติหน้าที่ด้านความมั่นคง

นายวิบูลย์ สงวนพงศ์

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

ปฏิบัติหน้าที่ด้านพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ

นายภาณุ อุทัยรัตน์

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติหน้าที่ด้านกิจการพิเศษ

นายขวัญชัย วงศ์นิติกร

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติหน้าที่ด้านสาธารณภัยและพัฒนาเมือง

บรรณาธิการบริหาร

นายศุภโชค เลหาทะพันธุ์

ที่ปรึกษากองบรรณาธิการ

นายสงวน อีระกุล

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน

หัวหน้ากองบรรณาธิการ

นางนิทฐา แสงทอง

กองบรรณาธิการ

นางวันเพ็ญ ทรงวิวัฒน์

นางนิรมล เกิดแก้ว

นางรัตนภรณ์ ศรีพยัคฆ์

นางกาญจนา แจ่มมินทร์

นายกิจชัย กุลสัมฤทธิ์

แบบปก นางสาวอัจฉา เตชะพันธุ์

สถานที่ติดต่อ

สถาบันดำรงราชานุภาพ

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

โทร. / โทรสาร 0-2221-5958

<http://www.stabundamrong.go.th>

บทบรรณาธิการ

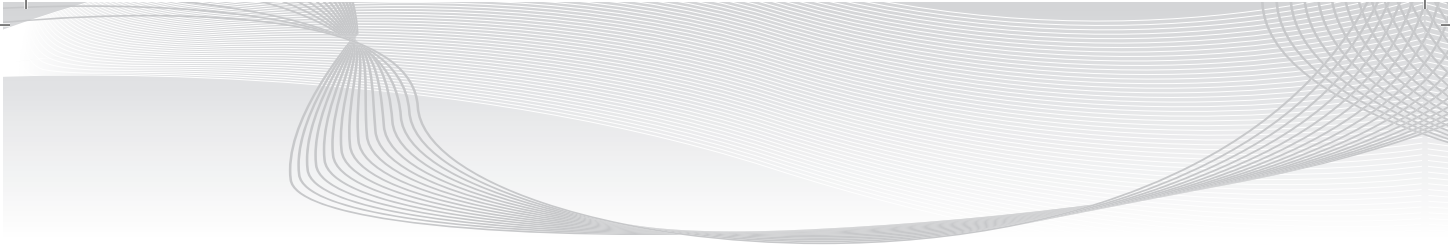
การบริหารราชการของไทย โดยเฉพาะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้มีการพัฒนาแนวทาง กลไกการบริหาร และกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงาน จังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยมุ่งเน้นการบริหารงานในเชิงพื้นที่ ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และได้กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ โดยจังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จึงเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญ ในการบูรณาการทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งหมายถึงการบูรณาการและการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

เพื่อสนับสนุนการบูรณาการและขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดด้วยนั้น วารสารดำรงราชานุภาพ ปีที่ 10 ฉบับที่ 35 ประจำเดือนเมษายน - มิถุนายน 2553 ได้นำเสนอความรู้ เรื่องการบูรณาการและขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด รวมทั้งเรื่องอื่นๆ ที่น่าสนใจ

บทความต่างๆ เหล่านี้ ผู้ทรงความรู้และประสบการณ์ได้กรุณาเขียนขึ้นเพื่อพิมพ์ในวารสารดำรงราชานุภาพฉบับนี้โดยเฉพาะ กองบรรณาธิการ จึงใคร่ขอขอบพระคุณหน่วยงานและผู้เขียนทุกท่านเป็นอย่างสูง

อนึ่ง สถาบันดำรงราชานุภาพ จะนำเผยแพร่ใน www.stabundamrong.go.th ด้วย

กองบรรณาธิการ



		หน้า
๑๐ แนวทางการบูรณาการและการเชื่อมโยงแผนพัฒนา ในระดับพื้นที่	สำนักพัฒนาและส่งเสริม การบริหารราชการจังหวัด	1
๑๑ สรุปผลโครงการประชุมสัมมนาเพื่อบูรณาการโครงการ ภายใต้ยุทธศาสตร์ระหว่างจังหวัด/กลุ่มจังหวัดกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ	8
๑๒ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงาน จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	ศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ	24
๑๓ กรอบความร่วมมือ และกลไกการขับเคลื่อนการพัฒนา จังหวัดด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม ระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี	บัณฑิต พิทักษ์จันทน์	29
๑๔ แนวทางการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นกับ แผนพัฒนาจังหวัด	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	37
๑๕ บทบาทใหม่ กลไก กรอ. กับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ	ศุภยา นาคเงินทอง	43
๑๖ บทบาทของภาคเอกชนในการขับเคลื่อน การพัฒนาจังหวัด	วิรัตน์ อิงตระกูล	55
๑๗ แนวทางการส่งเสริมกระบวนการชุมชน	ฐานิสร์ นันทพัฒน์ปรีชา	66
๑๘ บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ในการจัดทำ แผนพัฒนาหมู่บ้าน	กรมการปกครอง	74
๑๙ การตรวจติดตามและประเมินผลการดำเนินการ ตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด	ปริญญ์ เจริญผล และสุรศักดิ์ เกษมสุวรรณ	85

หน้า

๑ ข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล	ดร. สุรพล กาญจนะจิตรา	92
๑ รายงานผลเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ ของประเทศไทย	ดร. สุชาดา วัฒนา	105
๑ ความสำนึกในความเป็นคนไทยภายใต้ร่มพระบารมี หม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล		114



๖๖

นวัตกรรมการบูรณาการ และการเชื่อมโยงแผนพัฒนาในระดับพื้นที่

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด¹

ปัจจุบันในทิศทางของการบริหารงาน ภาครัฐแนวใหม่ได้ให้ความสำคัญกับ ผลสัมฤทธิ์ของงานที่ มุ่งเพื่อประโยชน์ สูงสุดต่อประชาชน (Citizen focus) และ การทำงานอย่างมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วน ซึ่งระบบการบริหารงานจังหวัดแบบ บูรณาการได้เป็นกลไกหนึ่งในการเชื่อมโยง ทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนา และการบริหาร จัดการ ให้ไปสู่จุดมุ่งหมายในแนวทางเดียวกัน

เพื่อบูรณาการและเชื่อมโยงแผน พัฒนาที่มีอยู่ในระดับพื้นที่ทั้งแผนชุมชน แผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนพัฒนาของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนพัฒนา อำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัดตลอดจน แผนงาน และโครงการของส่วนราชการต่างๆ กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดแนวทาง บูรณาการและเชื่อมโยงแผนดังกล่าว เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานของ ส่วนราชการ หน่วยงาน และองค์กรที่ เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งได้จัดให้มีการประชุม สัมมนาระหว่างจังหวัดและกลุ่มจังหวัดกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2553 ณ โรงแรมรามารการ์เด็นส์ กรุงเทพฯ เพื่อชี้แจง ทำความเข้าใจ

¹ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



ในการทำงานและบูรณาการแผนพัฒนา
ร่วมกัน

จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจากแนวทางการบูรณาการและการเชื่อมโยงแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ และการทำความเข้าใจร่วมกันในการสัมมนาดังกล่าว จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาของประชาชน ภายใต้การบริหารจัดการที่มุ่งประสิทธิภาพ และประสิทธิผลต่อการพัฒนาร่วมกัน



โดยเหตุที่การพัฒนาในระดับพื้นที่ในทุกจังหวัด ในปัจจุบันจะมีแผนพัฒนาหลายแผนด้วยกัน และแต่ละแผนก็อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ ในฐานะผู้สนับสนุนการขับเคลื่อนในระดับนโยบายโดยผ่านจังหวัด อำเภอ คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันไป อาทิ แผนชุมชนอยู่ในความรับผิดชอบ

ของกรมการพัฒนาชุมชน แผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนพัฒนาอำเภออยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในความรับผิดชอบของ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และแผนพัฒนาจังหวัด อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งที่ผ่านมา แผนดังกล่าวยังขาดการบูรณาการ ประสานเชื่อมโยงที่ดี และมักเกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนิน โครงการ หรือดำเนิน โครงการที่ไม่สอดคล้อง ต่อกันและกัน ทำให้การพัฒนาในจังหวัดและ การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

ขาดประสิทธิภาพ หรืออาจไม่บรรลุผลสำเร็จอย่างเท่าที่ควรจะเป็น

ในเรื่องนี้ เป็นเรื่องที่สำคัญที่ต้อง คิดว่าจะทำอย่างไรที่จะบูรณาการ แผนแต่ละแผนให้เชื่อมโยง และเกิด ประสิทธิภาพต่อการพัฒนาร่วมกัน เพื่อให้ การพัฒนาจังหวัดเป็นไปตามที่กำหนดใน มาตรา 53/1 วรรคท้ายของพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7)



พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่กำหนดไว้ว่า “เมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินกิจการของส่วนราชการ และหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐทั้งปวงที่กระทำในพื้นที่จังหวัดต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว”

ในการบูรณาการแผนดังกล่าว สิ่งสำคัญต้องบูรณาการทั้งด้านเนื้อหา ซึ่งหมายถึงยุทธศาสตร์ หรือกรอบแนวทางการพัฒนา และโครงการ และการบูรณาการด้านระยะเวลา เพื่อที่จะให้การจัดทำแผนแต่ละแผนมีช่วงระยะเวลาดำเนินการที่สอดคล้อง และส่งต่อรับช่วงกันได้ทันไม่ไขว่ “ต่างคนต่างทำ” ซึ่งเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทย โดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดแนวทางการบูรณาการ และการเชื่อมโยงแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ โดยมีลำดับขั้นตอน และช่วงระยะเวลาดำเนินการดังนี้



ขั้นตอนแรก (ช่วงเดือนตุลาคม - พฤศจิกายน) เริ่มที่การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ หรือกรอบแนวทางการพัฒนาเสียก่อน โดยการเริ่มต้นที่ “ต้นทาง” เพื่อให้ “ปลายทาง” คือ แผนปฏิบัติการ และโครงการจะได้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อเป็นเช่นนี้จังหวัดควรที่จะใช้ช่วงระยะเวลาประมาณเดือนตุลาคม - พฤศจิกายน ของทุกปี ทำการ





อำเภอ ในขณะที่เดียวกัน
ชุมชนก็จะเริ่มนำแผนชุมชน
ที่ได้ดำเนินการมาโดยตลอด
อยู่แล้วและปัญหาอันเป็น
ข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่มาเข้าสู่
กระบวนการชุมชน “การให้
ชุมชนร่วมคิด วิเคราะห์

ทบทวนยุทธศาสตร์ หรือกรอบแนวทาง
การพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการ
พัฒนาระดับชาติ ตลอดจนนโยบายรัฐบาล
สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม
และปัญหาความต้องการของประชาชน
ในขณะนั้น แล้วแจ้งยุทธศาสตร์/
กรอบแนวทางการพัฒนา ให้องค์การ
บริหารส่วนจังหวัดในฐานะหน่วยงาน
ประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด
และอีกทางหนึ่งก็ส่งให้อำเภอเพื่อนำไป
กำหนดกรอบแนวทางการพัฒนาในส่วนที่
เกี่ยวข้องต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 (ช่วงเดือนพฤศจิกายน -
มกราคม) อำเภอใช้ช่วงระยะเวลา เดือน
พฤศจิกายน ซึ่งอาจเหลื่อมเวลาไปบ้างใน
ช่วงเดือนธันวาคม ในการนำยุทธศาสตร์ และ
กรอบแนวทางการพัฒนาจังหวัดมาปรับ
ให้เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่เพื่อ
กำหนด เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาของ

ปัญหาของตนเอง เพื่อนำมาสู่การแก้ไข”
ในช่วงเดือนพฤศจิกายน - มกราคม ใน
ขั้นตอน กระบวนการชุมชนนี้ คณะ
กรรมการหมู่บ้าน (กม.) และองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. และเทศบาลตำบล
ควรเข้ามามีส่วนร่วมในบทบาทของ ผู้กระตุ้น
และหนุนเสริมแก่ชุมชนด้วย เช่น
การสนับสนุนการจัดทำเวทีประชาคม
ของชุมชน

ขั้นตอนที่ 3 (ช่วงเดือนมกราคม -
มีนาคม) เป็นช่วงระยะเวลาการนำผลจาก
กระบวนการชุมชน หรือจากเวทีประชาคม
ของชุมชนที่ได้ดำเนินการ มาพิจารณา
กลั่นกรอง และปรับหรือจัดทำแผนชุมชน
ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยจัดแยก
ประเภทปัญหาที่ต้องการแก้ไข โดยแยก
เป็นปัญหาที่แก้โดยชุมชนเอง และ
ปัญหาที่ต้องขอรับการสนับสนุนหรือร่วม
ดำเนินการ แล้วส่งแผนชุมชนให้แก่



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลตำบล ฯลฯ) และคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ภายในเดือนมีนาคม เพื่อให้แผนชุมชน เป็นแผนพัฒนาหมู่บ้านพร้อมกับใช้เป็นข้อมูล ในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขอยกตัวอย่างเพื่อความเข้าใจ เช่น ชุมชน A มีโครงการในแผนชุมชนที่ต้องการขอรับการสนับสนุนจำนวน 5 โครงการ หากองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาแล้วเห็นว่าเหมาะสมที่จะช่วยให้การสนับสนุนได้ 3 โครงการ ฉะนั้น ที่เหลืออีก 2 โครงการ ก็ส่งต่อไปเข้าสู่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอต่อไป ทั้งนี้ ให้ กม. เป็นองค์กรประสานขอรับการสนับสนุนดังกล่าว

ขั้นตอนที่ 4 (ช่วงระยะเวลาเหลือมจากเดือนกุมภาพันธ์ - มิถุนายน) ช่วงระยะเวลาในขั้นตอนนี้ ที่กำหนดเป็นระยะเวลาเหลือมจากขั้นตอนที่ 3 เป็นในกรณีที่ขั้นตอนที่ 3 มีการดำเนินการแล้วเสร็จ เร็วกว่ากำหนด โดยกำหนดช่วงระยะเวลาดำเนินการ เป็น 2 ส่วน คือ

*** ช่วงเดือนกุมภาพันธ์ — มีนาคม**
อำเภอ นำปัญหาความต้องการของชุมชน/หมู่บ้าน ไปสู่กระบวนการจัดทำแผนความต้องการระดับอำเภอ “แผนพัฒนาอำเภอ”

*** ช่วงเดือนกุมภาพันธ์ — มิถุนายน**
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำปัญหาความต้องการของชุมชน/หมู่บ้าน ไปสู่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนา และบูรณาการโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งพออธิบายโดยสังเขป ดังนี้

ถ้าโครงการใดที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับตำบล ก็จะเสนอเข้าสู่คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ และเช่นเดียวกัน ถ้าเกินขีดความสามารถระดับอำเภอ ก็จะเสนอไปยังคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัดต่อไป)

ขั้นตอนที่ 5 (ช่วงเดือนเมษายน - มิถุนายน) เป็นช่วงระยะเวลาการนำแผนความต้องการระดับอำเภอ คือ “แผนพัฒนาอำเภอ” เข้าสู่กระบวนการจัดทำ





แผนพัฒนาจังหวัด/แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ซึ่งต้องปฏิบัติ และดำเนินการตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

ฉะนั้น ในขั้นตอนนี้ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด (กรณีเป็นการทบทวนแผนพัฒนาจังหวัด) จะแล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน เพื่อนำไปจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดต่อไป หรือหากเป็นการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด (เพื่อจัดทำเป็นคำของบประมาณในปีนั้นๆ) จะแล้วเสร็จภายในเดือนตุลาคม - พฤศจิกายน ซึ่งจะทำให้มีเวลาเพียงพอต่อการพิจารณา ให้ความเห็นชอบแผนฯ ของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) และคณะรัฐมนตรี

และสามารถส่งแผนฯ ให้กับส่วนราชการกระทรวง กรม นำไปพิจารณาเพื่อบรรจุเป็นแผนงาน/โครงการของส่วนราชการกระทรวง กรม ที่เห็นสมควร เพื่อการสนับสนุนได้ทันภายในเดือนมกราคม และส่งสำนักงานประมาณได้ทันภายในต้นเดือนกุมภาพันธ์ (ทั้งนี้เป็นไปตามการกำหนดของ ก.น.จ. ในแต่ละครั้ง)

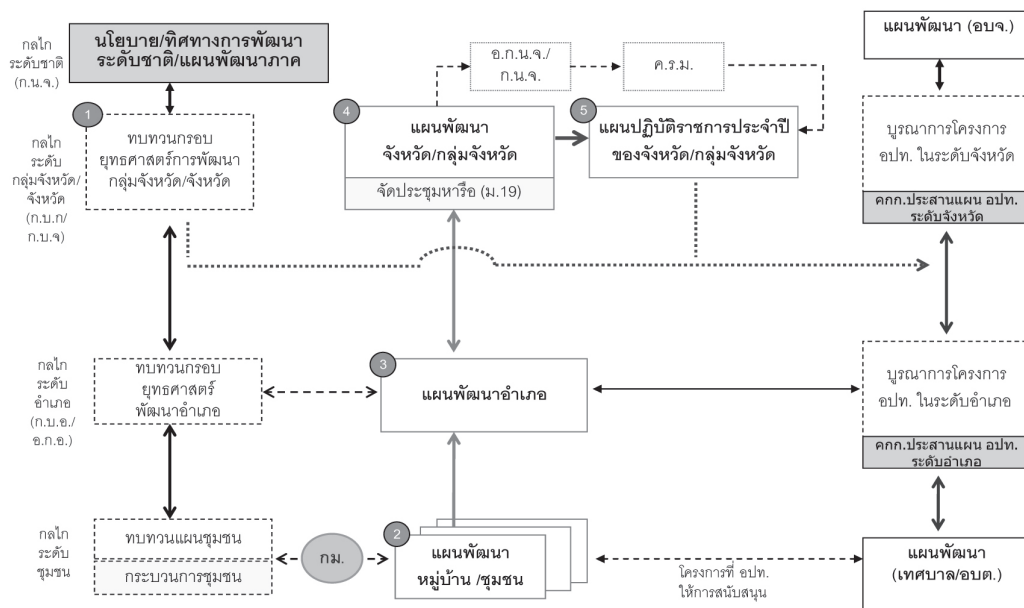
จากแนวทางการบูรณาการและเชื่อมโยงแผนดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะการทำงาน ทั้งจาก บน - สู่ล่าง (Top Down) และจากล่าง - สู่บน (Bottom Up) จะช่วยให้การพัฒนา และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อการพัฒนาภายใต้การทำงาน ที่ทุกหน่วยงานองค์กร และผู้เกี่ยวข้องสามารถร่วมบูรณาการ และดำเนินการจัดทำแผนในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้อย่างเหมาะสม



สอดคล้อง และเกิดการเกื้อกูลในการทำงาน
ระหว่างกัน อย่างไรก็ดีตามเพื่อให้บรรลุผล
ตามแนวทางที่กำหนด แต่ละส่วนราชการ
หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้องจำเป็น

ต้องชี้แจงขั้นตอนและวิธีดำเนินการแก่
บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน เพื่อเสริมสร้าง
ความเข้าใจ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

แนวทางการบูรณาการและการเชื่อมโยงแผนในระดับพื้นที่





สรุปผลโครงการประชุมสัมมนาเพื่อบูรณาการ โครงการภายใต้ยุทธศาสตร์ ระหว่างจังหวัด/กลุ่มจังหวัด กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

ศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ²

กระทรวงมหาดไทย โดยสำนัก
พัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการ
จังหวัด ได้จัดการประชุมสัมมนาเพื่อ
บูรณาการโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์
ระหว่างจังหวัด/กลุ่มจังหวัดกับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่
18 กุมภาพันธ์ 2553 ณ โรงแรมรามาร
การ์เด้นส์ กรุงเทพฯ เพื่อบูรณาการ
ยุทธศาสตร์ โครงการ และการจัดทำ
แผนพัฒนา แผนปฏิบัติราชการประจำปี

และคำขอของงบประมาณจังหวัดและกลุ่ม
จังหวัด กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
และทำความเข้าใจถึงแนวทางการปฏิบัติ
กลไกในการประสานงานและเชื่อมโยง
แผน และโครงการในการพัฒนาในระดับ
พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินการประชุมสัมมนาฯ
ดังกล่าว เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และ
มีผลดำเนินงาน ดังนี้

1. ผู้เข้าร่วมการประชุมสัมมนา ฯ

¹ ประชุมเมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 18 กุมภาพันธ์ 2553 ณ โรงแรมรามารการ์เด้นส์ กรุงเทพฯ

² ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



ในส่วนภูมิภาคประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนนายกเทศมนตรี ผู้แทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และในส่วนกลางประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย สำนักงบประมาณ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และภาคประชาสังคม ได้แก่ ผู้แทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ผู้แทนสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และผู้สนใจในแนวทางการเชื่อมโยงประมาณ 580 คน

2. ในการประชุมสัมมนา ได้จัดรูปแบบการดำเนินการ ดังนี้

2.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้เกียรติเป็นประธานพิธีเปิดการประชุมสัมมนาและปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “ท้องถิ่นกับจังหวัด/กลุ่มจังหวัดร่วมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาในพื้นที่” โดยเน้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานในส่วนภูมิภาคให้เกิดความร่วมมือ และเชื่อมโยงการทำงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ให้ประสานเป็นหนึ่งเดียว และสามารถเชื่อมโยงนโยบายการพัฒนาระดับชาติสู่ท้องถิ่น และนำปัญหาความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นสู่การพัฒนาและแก้ไข โดยใช้ “แผนพัฒนา” เป็นเครื่องมือ และมีการบูรณาการทุกแผนที่มีอยู่ในพื้นที่ โดยการบูรณาการของ



ทุกภาคส่วน ประสานเชื่อมโยง และเป็นที่ยอมรับ อย่างแท้จริง

2.2 ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ให้เกียรติบรรยายพิเศษ เรื่อง “การประสานแผนพัฒนาเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับพื้นที่จากท้องถิ่นสู่จังหวัดและจากจังหวัดสู่ท้องถิ่น” พร้อมนี้ได้ตอบประเด็นคำถามของผู้เข้าร่วมประชุมจากจังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดอุดรธานี จังหวัดเชียงราย ในเรื่องของการกระจายอำนาจ ภารกิจถ่ายโอน และการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ได้เสนอความเห็นในเรื่อง ของความร่วมมือของการพัฒนาโดยข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 การบรรยายพิเศษ โดย

ดร.สุวิทย์ เมษินทรีย์ เรื่อง “Regional Development Strategy In the New

Global Landscape” มีประเด็นดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ

1. สถานที่ที่สามารถแข่งขัน

(Place in Competition) จะต้องคำนึงถึง 7 มิติ ดังนี้

1.1 เป็นสถานที่ ที่เหมาะ

ต่อการท่องเที่ยว (Place to Visit) : มีแหล่งดึงดูดทางธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ผู้คนมีอัตราวัยไม่ตรี ที่พัก ราคา กิจกรรม

1.2 เป็นสินค้าเหมาะ

ต่อการซื้อ (Product to Buy) : คุณภาพ มูลค่า ราคา สินค้าเฉพาะกลุ่ม สินค้าปลอดภัย เทคโนโลยี นวัตกรรม และมีมาตรฐาน

1.3 เป็นสถานที่ที่เหมาะ

ต่อการจับจ่าย (Place to Shop) : ความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ ราคา คุณภาพ ของสินค้า สินค้าเฉพาะกลุ่ม ตลาด

1.4 เป็นสถานที่ ที่เหมาะ

ต่อการทำงาน (Place to Work) : เงินเดือน ผลประโยชน์ สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ เพื่อนร่วมงาน สำนักงานใหญ่ ระดับภูมิภาค บริษัทท้องถิ่น ภาษา การใช้ชีวิต การเดินทางเข้าเมืองและใบอนุญาต



การทำงาน ระบบภาษี

1.5 เป็นสถานที่ ที่
เหมาะต่อการเรียน (Place to Learn) :
ค่าธรรมเนียม ค่าครองชีพ การใช้ชีวิต
ภาษา สภาพแวดล้อมของสถานศึกษา
มาตรฐานระบบการศึกษา มีชื่อเสียงใน
ระดับนานาชาติ

1.6 เป็นสถานที่ ที่
เหมาะต่อการลงทุน (Place to Invest) :
ความเสี่ยงที่มองเห็น แรงงาน ต้นทุน
เสถียรภาพทางการเมือง แรงกระตุ้น
ด้านภาษี ภาษา การเข้าสู่ตลาด กฎและ

ระเบียบต่างๆ อัตราผลตอบแทนจาก
การลงทุน กฎหมายการลงทุนของธุรกิจ
ต่างดาว สภาพแวดล้อมในการดำเนินธุรกิจ
ศักยภาพทางธุรกิจ โครงสร้างพื้นฐานและ
การบริการสาธารณะ กลุ่มอุตสาหกรรม

1.7 เป็นสถานที่ ที่
เหมาะต่อการอยู่อาศัย (Place to Live) :
การใช้ชีวิต บ้านและอสังหาริมทรัพย์ ที่
อยู่อาศัยแบบถาวร ความเป็นพลเมือง
สถานศึกษา สถานพยาบาล ความมั่นคง
ทางสังคม มาตรฐานความเป็นอยู่ ระดับ
ของเสรีภาพ ภาษาทางการ สิทธิมนุษยชน

2. ตัวอย่างการวางเป้าหมายการพัฒนาของเมืองต่างๆ ในโลก (Position the city/state as a landmark of the world)

เมือง	เป้าหมายการพัฒนา
New Zealand	100% Pure/ Clean & Green
Switzerland	Ski Capital
Philippines	Call Center Hub of Asia
Siargao	Surfing Capital of Asia
Hong Kong	Asia's World City
West Bengal	Gateway to the East
Sydney	Cultural Capital
Osaka	Sports Paradise
Singapore	Tourism Capital



สภาพแวดล้อม กฎระเบียบ

โดยเห็นตัวอย่างประเทศที่พัฒนาแล้ว มีการกำหนด Clusters ในการพัฒนาในแต่ละพื้นที่อย่างชัดเจนว่าจะมุ่งเน้นการผลิตสินค้าและบริการในด้านใด เช่น เมือง Emilia Romagna ของประเทศอิตาลี มุ่งเน้นการพัฒนา SMEs ประเทศจีนและประเทศไต้หวันก็มีการแบ่ง Clusters ในการพัฒนาเป็นพื้นที่ๆ อย่างเฉพาะเจาะจงเป็นต้น

ทั้งนี้ หากพิจารณาในภูมิภาคอาเซียนในปัจจุบันทิศทางการรวมมือระหว่างประเทศในอาเซียนจะมีมากขึ้น โดยจะก้าวสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) ดังนั้น การพิจารณายุทธศาสตร์การพัฒนาในอนาคต จะพิจารณาในระดับประเทศเพื่อนบ้านนั้นคงไม่เพียงพอ จะต้องมองถึงกรอบการพัฒนาในระดับ ASEAN และภูมิภาคต่างๆ ที่เชื่อมโยงกันในระดับนานาชาติด้วย

ส่วนที่ 2 บริบทของโลกใหม่ในปัจจุบัน (New Normal)

1. บริบทแวดล้อมของโลกในปัจจุบันที่เราต้องเผชิญหน้า อาทิเช่น

- โลกาภิวัตน์ (Globalization)

ตลาดใหม่ (New Markets)

- คู่แข่งใหม่ (New Competitors)

พันธมิตรใหม่ (New Partnerships)

ลูกค้าใหม่ (New Customer Expectations)

รูปแบบธุรกิจใหม่ (New Business Models)

- กฎระเบียบใหม่ (New Regulations) ข้อกังวลเรื่องความมั่นคง (Security Concerns)

- เทคโนโลยีใหม่ (Disruptive Technology) ความไม่มั่นคงทางการเมือง (Political Unrests)

- การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Environment & Natural Resources) วิกฤตการณ์ภัยธรรมชาติ (Natural Disasters) ราคาที่ผันผวน (Commodity Prices)

2. การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจัดการ (Changing the State of Nature)

รูปแบบการบริหารจัดการแบบเดิมที่เป็นแบบแข็งตัว (Solid Modernity) ปรับมาเป็นแบบยืดหยุ่นเสมือนของเหลว (Liquid Modernity) โดยการบริหารจัดการ



แบบใหม่นี้ จะเน้นถึงการเชื่อมโยงติดต่อกัน (Connectivity) การปฏิสัมพันธ์ (Interactivity) การเคลื่อนย้าย เคลื่อนที่ (Mobility) โลกเสมือนจริง (Virtuality)

โดยมิติต่างๆ (Interconnected Landscapes) จะต้องเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน แทนการแยกส่วน ทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ และสังคมจะต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อม ด้วย ซึ่งจะต้องเชื่อมต่อการทำงาน (Interconnected Boundaries) ในลักษณะ Local — Regional — Global Boundary

ทั้งนี้ จะต้องคำนึงไว้เสมอว่าเรื่อง หรือปัจจัยภายในของประเทศหนึ่งๆ อาจถูกทำให้กลายเป็นประเด็นภายนอกได้ (Externalized) หรือประเด็นภายนอก อาจถูกทำให้กลายมาเป็นประเด็นภายในของประเทศได้ (Internalized) เนื่องจาก โลกมีลักษณะไหลเอื้อม คือ ทุกๆ เรื่องที่เกิดขึ้นสามารถเคลื่อนย้ายถ่ายโอน ระหว่างกันและกันเหมือนของเหลว ได้ตลอดเวลา จึงทำให้สิ่งที่เกิดที่หนึ่งของ มุมโลก อาจจะมีผลกระทบต่ออีกด้านหนึ่งของอีกมุมโลกก็เป็นได้ เช่น วิกฤตเศรษฐกิจ U.S.A. ไข้หวัด Mexico ฯลฯ เป็นต้น

ดังนั้น จึงต้องมีการบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นทั้งในระดับ Local และ

Global เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาสงครามกลางเมือง ภัยก่อการร้ายสากล แรงงานอพยพ สภาวะการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ วิกฤตเศรษฐกิจ เป็นต้น โดยจะต้องมีการปรับสมดุลในสภาวะ การณ์ต่างๆ และเตรียมความพร้อมอยู่เสมอ เพราะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีทั้ง โอกาสและภัยคุกคามที่มาพร้อมๆ กัน อยู่ทั้งการพิจารณาและหยิบฉวยโอกาส ที่มาถึง และป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นด้วย

ส่วนที่ 3 การวางวิสัยทัศน์ในอนาคต (New Vision)

1. ทิศทางการพัฒนา รูปแบบ การพัฒนาเดิมนั้นขาดความสมดุล (Developmental Imbalance) โดยมุ่งเน้น แต่ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (Economic Wealth) แต่ด้านเดียวเป็นหลัก โดยขาด การคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม (Environmental Wellness) ความมั่นคงทางสังคม (Social Well-beings) และการพัฒนาคน (Human Wisdom) ดังนั้น การวางทิศทางและ เป้าหมายของการพัฒนาในอนาคต จะต้อง พิจารณาถึงความสมดุลใน 4 มิตินี้ควบคู่ กันไป โดยเริ่มต้นจาก “คน” (Human Wisdom) เป็นรากฐานและศูนย์กลางที่



สำคัญของการพัฒนา โดยพัฒนาให้คนมีความรู้และคุณธรรม (People with Knowledge & Morality) นำไปสู่การเห็นคุณค่าของตัวเอง (Self Expression Value) และสร้างค่านิยมของสังคมร่วมกัน (Communal Value) หลังจากนั้นจึงสร้างให้เกิดวัฒนธรรมผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Culture) และวัฒนธรรมของการห่วงใยและการเป็นผู้ให้ (Care & Share Culture) เพื่อก้าวไปสู่สังคมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Value Creation Economy) และสังคมที่รักห่วงใย (Caring Society) โดยมีเป้าหมายการพัฒนาสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

2. ความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนในอนาคต มี 4 ด้าน ดังนี้

- 2.1 การเปลี่ยนแปลง (Change)
- 2.2 การมีส่วนร่วม (Participation)
- 2.3 เสรีภาพ (Freedom)
- 2.4 ความมั่นคง (Stability)

ทั้งนี้ การพัฒนาที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางจะต้องพิจารณาถึงความคาดหวังและความต้องการของประชาชน เพื่อนำมากำหนดเข้ากับกรอบการพัฒนาของประเทศ ให้สอดคล้องและเชื่อมโยงไปด้วยกัน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาชุมชน

ที่มีความสมดุล (A Balanced Community)

ส่วนที่ 4 การวางแผนปฏิบัติการ/การกระทำในอนาคต (New Action) จากการที่โลกเปลี่ยนแปลงในลักษณะของเหลว (Liquid Modernity) ทำให้เกิด 2 ด้านที่สำคัญ ได้แก่

1. เกิดการรวมกลุ่มและเชื่อมโยงกันมากขึ้น (Communization) ซึ่งจะนำไปสู่การรวมกลุ่มกันในระดับโลก (Global Governance)

2. เกิดความเป็นปัจเจกชนนิยมมากขึ้น (Individualization) เกิดการกระจายอำนาจมากขึ้น ส่งผลให้เกิดรูปแบบการปกครองตนเอง (Self Governance)

ด้วยเหตุนี้เอง บทบาทของรัฐ (Nation State) จึงถูกลดบทบาทลง เพราะจะเกิดการรวมตัวกันในระดับภูมิภาคและระดับโลกมากขึ้น รวมทั้งเกิดการปกครองย่อยๆ ในแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นสิ่งที่รัฐบาล (Sovereign Government) จะต้องปรับบทบาท และควรเน้นสิ่งที่ต้องดำเนินการใน 2 ด้าน ดังนี้

1. เป็นรัฐบาลที่เล่นบทบาทในระดับมหภาค/ระดับโลก (Cosmopolitan Government) เน้นการเมืองระหว่าง



ประเทศ (Global Politics) เช่น การที่นายกรัฐมนตรีไปร่วมประชุมเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ที่ประเทศเดนมาร์ก การประชุม ASEAN ฯลฯ เป็นต้น

2. เป็นรัฐบาลที่เล่นบทบาทในระดับจุลภาค/ระดับชุมชน (Population Government) เน้นเรื่องการเมืองภายใน (Micro Politics) เช่น การดูแลปัญหาความยากจน สภาพชีวิตความเป็นอยู่ ของคนในชุมชน ฯลฯ เป็นต้น

โดยมีการแบ่งบทบาท (Role) ในการดำเนินการในแต่ละระดับอย่างชัดเจน ซึ่งจะต้องมีการแบ่งหน้าที่ในการดำเนินการว่าส่วนไหนเป็นยุทธศาสตร์ระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับประเทศ รวมทั้งภายในประเทศก็มีการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติ ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่นโดยมีเครื่องมือในการบริหารจัดการ เรียกว่า “Six Boxes” ที่ช่วยแบ่งบทบาทในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติในแต่ละระดับ

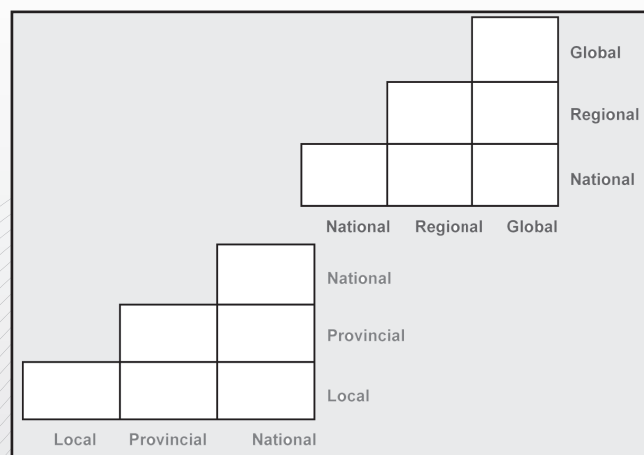
ทั้งนี้การพัฒนาในอนาคตผู้ว่าราชการจังหวัด และ

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาร่วมกันในการบูรณาการการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับพื้นที่ เพื่อให้เป้าหมายการพัฒนาบรรลุผลสัมฤทธิ์โดยจะต้องพิจารณาถึงความสมดุลของการพัฒนา และเน้นการพัฒนา 2 ด้าน คือ ก่อให้เกิดความมั่นคง และความมั่นคงอย่างยั่งยืนต่อไป

2.4 การอภิปรายเรื่อง “การขับเคลื่อนการบูรณาการแผนท้องถิ่นสู่แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด” โดยมีผู้แทนดังนี้

(1) นางนิตยา กมลวิทนินิตา ที่ปรึกษาด้านแผนงานและนโยบาย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

(2) นายประสิทธิ์ นาวิกุล นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ สำนัก





งบประมาณ (สปป.)

(3) นายสมพร ใช้บางยาง รองปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย

(4) นายศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริม การบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทย ดำเนินรายการ

ผู้แทน สศช. นำเสนอเรื่อง “การ ขับเคลื่อนการบูรณาการแผนท้องถิ่นสู่ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่ม จังหวัด” โดยมีประเด็นดังนี้

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และพระราช กฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

2. ความเชื่อมโยงกลไกและ กระบวนการของแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับชาติ นโยบายรัฐบาล แผนชาติ เรียงลำดับมา แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด อำเภอ และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

3. บทบาทของจังหวัด อำเภอ ในการเป็นหน่วยจัดตั้งงบประมาณ และ หน่วยประสานการขับเคลื่อนแผนงาน โดยต้องรู้กรอบนโยบายแผนชาติ และ ต้องมาจากความต้องการของท้องถิ่นและ ชุมชน ซึ่งต้องมีความชัดเจน

4. ผลการพิจารณาในรอบปีที่ ผ่านมา ลักษณะของแผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัดที่มีคุณภาพ ต้องมีความ ครอบคลุมทุกมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ ความมั่นคง โดยต้องอยู่บนพื้นฐานความ เห็นชอบทุกภาคส่วน มีความสอดคล้อง กับนโยบาย ยุทธศาสตร์ การพัฒนา มีความชัดเจนและเป็นเหตุเป็นผล

5. การจัดทำแผนท้องถิ่น แผน พัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่มีคุณภาพ ต้องมีการทบทวน ปรับปรุง มีการบูรณาการ และยอมรับต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงที่มี ผลกระทบต่อการพัฒนาพื้นที่ การเปลี่ยนแปลง ระดับโลก ได้แก่ การรวมตัวทางเศรษฐกิจ ในภูมิภาค ความผันผวนทางการเงิน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ปัญหาภัย คุกคาม ภาวะโลกร้อน การเปลี่ยนแปลง ในประเทศ ได้แก่ อาชีพ รายได้ ความ มั่นคง การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทรัพยากร



วัฒนธรรม ประชาธิปไตย และปัญหาชายแดน เป็นต้น

6. ข้อเสนอแนะแนวทางการขับเคลื่อนการบูรณาการแผนฯ ได้แก่ ปรับกระบวนการและระยะเวลาการจัดทำแผนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ปรับเนื้อหาของแผนท้องถิ่นให้ครอบคลุมทุกมิติ พัฒนารฐานข้อมูลจังหวัด และท้องถิ่น พัฒนาศักยภาพผู้รับผิดชอบการจัดทำแผน สร้างกลไกการถ่ายทอดทิศทางการพัฒนาสู่ท้องถิ่น และสนับสนุนงบประมาณ

ผู้แทน สป. นำเสนอเรื่อง “การบูรณาการด้านงบประมาณ” มีประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. การบูรณาการด้านแผนงานและงบประมาณ จำเป็นต้องมีการแยกแยะแหล่งของงบประมาณ โดยเฉพาะแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดซึ่งได้แบ่งแหล่งงบประมาณออก ดังนี้

- 1) งบจังหวัด
- 2) งบสนับสนุนจากส่วนราชการ/กระทรวง/กรม
- 3) งบสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครใจให้การสนับสนุน

4) งบสนับสนุนหรือเป็นความร่วมมือจากภาคเอกชน

2. แผนงาน โครงการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบูรณาการด้านแผนงาน/โครงการนั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำแผนงาน/โครงการของจังหวัดด้วยความสมัครใจ

3. การจัดทำคำของบประมาณซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นหน่วยงานที่จัดทำคำของบประมาณ ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ คำนึงถึงความสำคัญและความจำเป็นในการใช้จ่าย ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญต่อการใช้จ่ายงบประมาณ

4. การจัดสรรงบประมาณ เป็นไปตามที่ ก.น.จ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณ ดังนั้นจังหวัดและท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือ และบูรณาการร่วมกันในการประสานงานเพื่อพัฒนาไปสู่ความสำเร็จ

ผู้แทน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยนำเสนอเรื่อง “ความสำคัญในการเชื่อมโยงบูรณาการในระดับพื้นที่”



โดยมีประเด็น ดังนี้

1. การอาศัยความร่วมมือในการทำงาน ในพื้นที่ตั้งแต่ระดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน/ชุมชน ในพื้นที่ที่มีหน่วยงานหลัก ๆ ได้แก่ ปกครอง พัฒนาชุมชน ต้องเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ลงไปในพื้นที่

2. การปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีการทำงาน ควรสร้างทีมงานร่วมกันทำงานอย่างบูรณาการ ต้องมีการนำเอาแผนชุมชน/หมู่บ้าน แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด มาวิเคราะห์ร่วมกัน โดยใช้แนวทางที่ สศช. ก.พ.ร. และสงป. ได้ให้คำแนะนำ

3. การสร้างความเชื่อมโยงและบูรณาการแผนในพื้นที่ โดยการนำเอานโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กำหนดเป็นกรอบการพัฒนาจังหวัด และต้องมาจากความต้องการของประชาชน เป็นแผนของพื้นที่ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่แผนของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือแผนขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแสดงบทบาทของการเป็นผู้นำในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้เกิดคุณภาพและให้ความสำคัญอย่าง

จริงจัง ต่อแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

4. การให้ความสำคัญกับคุณภาพของแผนพัฒนาจังหวัด ตามมติ ก.น.จ. ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับเกณฑ์การพิจารณาคุณภาพของแผนงาน มากำหนดในการจัดสรรงบประมาณ ขอฝากให้จังหวัดได้ทบทวนและพิจารณาให้ครบทุกมิติการพัฒนา

ผู้ดำเนินรายการ สรุปประเด็นการอภิปราย มีรายละเอียด ดังนี้

1. การบูรณาการแผนท้องถิ่นสู่แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ควรกำหนดกรอบแผนงาน 5 แผนงานเช่นกัน คือ

- (1) แผนงานด้านเศรษฐกิจ
- (2) แผนงานด้านสังคม
- (3) แผนงานด้านความมั่นคง
- (4) แผนงานด้านการบริหารจัดการและ

(5) แผนงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และในแต่ละแผนงานควรจัดแบ่งโครงการ/กิจกรรมเพื่อประสานขอรับการสนับสนุนงบประมาณดังนี้ คือ

- (1) งบจังหวัด
- (2) งบสนับสนุนจากส่วนราชการ/



กระทรวง/กรม

(3) งบประมาณสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครใจให้การสนับสนุน

(4) งบประมาณสนับสนุนหรือเป็นความร่วมมือจากภาคเอกชน

2. นอกจากการบูรณาการความร่วมมือระหว่างจังหวัดและกลุ่มจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จำเป็นที่จะต้องดำเนินการจัดให้มีองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบูรณาการในระดับกระทรวง ทบวง กรม เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่

2.5 การอภิปรายเรื่อง “แนวทางการบูรณาการและการเชื่อมโยงแผนพัฒนาในระดับพื้นที่” โดยมีผู้แทน ดังนี้

(1) นายศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

(2) นายทองเอกวิลาศ รุจิวัฒน์พงศ์ รองอธิบดีกรมการปกครอง³

(3) นายนิสิต จันทน์สมวงศ์ รองอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน

(4) นายกฤษดา สมประสงค์

หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาชุมชน สำนักส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการมีส่วนร่วม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(5) นางสาวอรอุมา วรแสน

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ดำเนินรายการ

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดย นายศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด ได้ชี้แจงกรอบแนวทางในการเชื่อมโยงและบูรณาการแผนในระดับพื้นที่ ดังนี้

1. ที่มาและความสำคัญของการเชื่อมโยงและบูรณาการแผนในระดับพื้นที่

1.1 หลักการสำคัญตามกฎหมาย

1) หลักความสอดคล้องเชื่อมโยง คือ ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยประสาน นโยบายรัฐบาลกับความต้องการของประชาชน และเชื่อมต่อ

³ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษ



กับศักยภาพของประชาชน ความพร้อมของ
ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และความสอดคล้อง
กับยุทธศาสตร์ของพื้นที่ขึ้นมาให้ได้ ดังนั้น
แผนความต้องการของชุมชน ก็ต้องเข้ามา
เชื่อมโยง เข้ามาเป็น Input

2) หลักการมีส่วนร่วมของ
ทุกภาคส่วน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้อง
เป็นผู้ประสาน และสร้างการมีส่วนร่วม
ในการกำหนดยุทธศาสตร์ การกำหนด
วิสัยทัศน์ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

และกลุ่มจังหวัด เพื่อให้เกิดความเห็นพ้อง
ต้องกัน ในยุทธศาสตร์ จังหวัดและ
กลุ่มจังหวัด

3) หลักการบูรณาการ เน้น
การบูรณาการ ตั้งแต่กระบวนการวางแผน
การกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การบริหาร
ตามแผน และยุทธศาสตร์ รวมถึง
การบูรณาการระหว่างแผนงาน การบูรณาการ
งบประมาณของภาคเอกชน ท้องถิ่น และ
ทุกภาคส่วนให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน

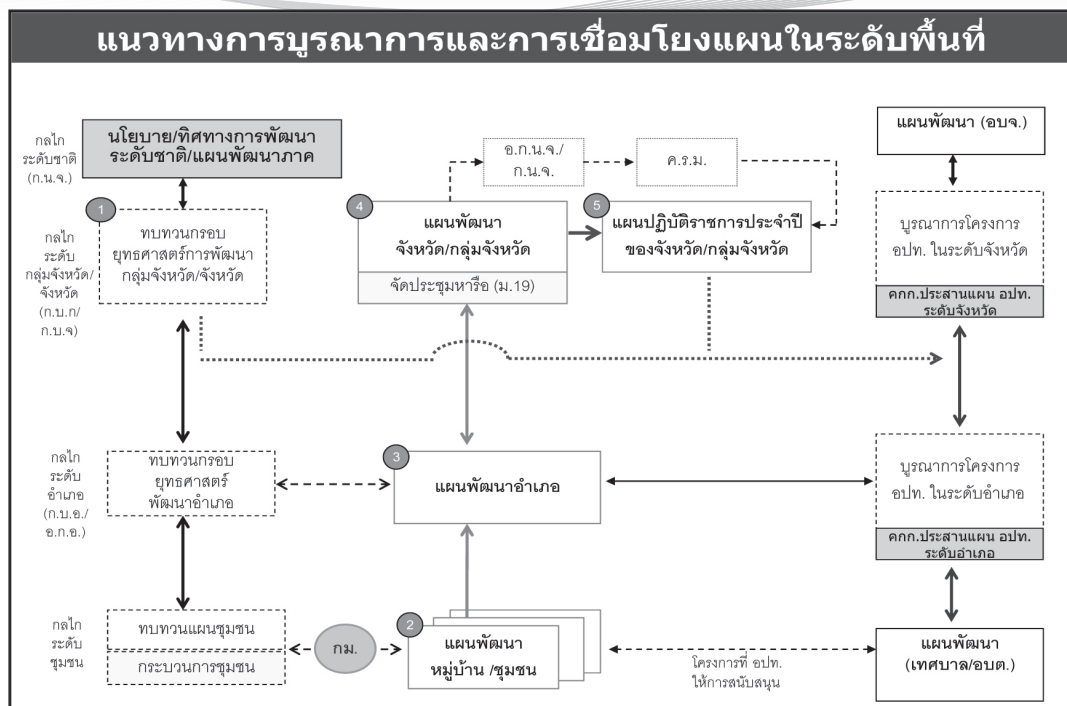
หลักการสำคัญตามกฎหมาย



- ระหว่างนโยบายการพัฒนาประเทศ นโยบายของรัฐบาลกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
- ความต้องการและศักยภาพของประชาชน ความพร้อมของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

- ผู้ว่าราชการจังหวัดประสานและสร้างการมีส่วนร่วม
- เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพื่อให้เกิดความเห็นพ้องต้องกัน ในยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และร่วมรับผิดชอบต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

- บูรณาการตั้งแต่กระบวนการวางแผน กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารตามแผนและยุทธศาสตร์ รวมไปถึงการบูรณาการระหว่างแผนงานและแผนงบประมาณ
- การบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคท้องถิ่น และภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชน



1.2 แผนในระดับพื้นที่ในปัจจุบัน มีความแตกต่าง และหลากหลายประกอบด้วย

- 1) แผนชุมชน
- 2) แผนพัฒนาหมู่บ้าน ของ กม. (คณะกรรมการหมู่บ้าน)
- 3) แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) แผนพัฒนาในระดับอำเภอ
- 5) แผนพัฒนาจังหวัด
- 6) แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด
- 7) แผนงาน/โครงการเฉพาะของส่วนราชการต่างๆ

2. แนวทางการเชื่อมโยง และบูรณาการแผนในระดับพื้นที่ ซึ่งกระทรวง

มหาดไทย โดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดแนวทางการบูรณาการและการเชื่อมโยงแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ โดยมีลำดับขั้นตอน และช่วงระยะเวลาดำเนินการ ซึ่งได้กล่าวแล้ว

3. ข้อสังเกต/ข้อเสนอแนะ

3.1 ควรเน้นเรื่องการสร้าง ความเข้มแข็งของกระบวนการชุมชนผ่านแผนชุมชน

3.2 แนวทางในการทำงานควรมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน



ที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด เพื่อทำให้เกิดการเชื่อมโยงอย่างชัดเจน และไม่ซ้ำซ้อน

3.3 ในอนาคตอาจออกเป็นระเบียบ คู่มือหรือแนวทางปฏิบัติในการเชื่อมโยงและบูรณาการแผนในระดับพื้นที่

กรมการปกครอง โดย นายกองเอกวิลาศ รุจิวัฒนพงศ์ รองอธิบดีกรมการปกครอง ได้เน้นถึงบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) และแผนพัฒนาอำเภอ ดังนี้

1. บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) กม. ถือเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนชุมชน/หมู่บ้าน ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และสามารถดำเนินการสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชน/หมู่บ้านร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่า แผนชุมชนเข้าไปอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่นประมาณร้อยละ 70

2. แผนพัฒนาอำเภอเป็นแผนที่รวบรวมปัญหาและความต้องการของพื้นที่ในระดับอำเภอ แล้วนำมาจัดลำดับความสำคัญ เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการบริหารงานอำเภอ (ก.บ.อ.) และคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบ

บูรณาการ (ก.บ.จ.) ทั้งนี้ มีความเห็นว่เพื่อให้แผนพัฒนาอำเภอสามารถขับเคลื่อนได้ เห็นควรให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณที่เสนอขอโดยผ่านแผนอำเภอด้วย หรือจัดสัดส่วนงบประมาณมาให้แผนพัฒนาอำเภอเพื่มาดำเนินการในระดับพื้นที่ต่อไป

3. ปัญหาที่พบ คือเรื่องความซ้ำซ้อนของการจัดทำเวทีประชาคมหมู่บ้านของส่วนราชการต่างๆ ที่ลงมาดำเนินการในชุมชน จึงควรมีการบูรณาการร่วมกัน

4. ข้อเสนอแนะ/ข้อเสนอแนะ วิธีการคัดเลือกโครงการ การบรรจุโครงการเข้ามาอยู่ในแผน ยังเป็นดุลพินิจของ ก.บ.อ. และ ก.บ.จ. ดังนั้น การทำงานในระดับอำเภอจึงมีกลไกที่สำคัญ คือ ชุดปฏิบัติการประจำตำบล ที่จะเข้าไปพูดคุยกันในกลุ่มย่อยโดยเชิญ ผู้แทนที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมหารือเพื่อจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ก่อนจะรวบรวมเป็นแผนในระดับอำเภอต่อไป

กรมการพัฒนาชุมชน โดย นายนิสิต จันทน์สุมวงศ์ รองอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ได้เน้นถึงเรื่อง แผนชุมชน ดังนี้

1. ขอให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องมีความเชื่อมั่นในการนำแผนชุมชนไปใช้เชื่อมโยง และจัดทำแผนในลำดับต่างๆ



โดยกรมการพัฒนาชุมชนได้มีการอบรมวิทยากรกระบวนการ 10,500 คนต่อปี ในการสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนชุมชน โดยจะขอให้เข้าไปมีส่วนร่วม กับ กม. ในการจัดทำแผนชุมชนดังกล่าว

2. ข้อเสนอแนะ/ข้อเสนอแนะ

2.1 ขอให้ใช้แผนชุมชน แม้รูปแบบจะแตกต่างกัน

2.2 การจัดลำดับความสำคัญของแผนชุมชน

2.3 ระดับจังหวัดจะต้องพิจารณาโครงการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะมีส่วนใดที่จะเสริมจุดอ่อน

2.4 นำโครงการมาทาบกับยุทธศาสตร์จังหวัด (Re - check) ตรวจสอบว่าสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัดหรือไม่

2.5 ความซ้ำซ้อนของคณะกรรมการต่างๆ ควรจัดระบบ

2.6 ขอความร่วมมือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สท.) ในการสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
โดย นายกฤษดา สมประสงค์ หัวหน้า

ฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาชุมชน
สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาชุมชน

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดประชาคมเพื่อนำมาจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นเพื่อเป็นการบูรณาการทำงานร่วมกับ กม. ในการจัดทำแผนชุมชนจึงได้เสนอให้มีการจัดเวทีประชาคมเป็นเวทีเดียวกัน โดยทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้สนับสนุนการจัดเวทีประชาคม ซึ่งเป็นช่องทางที่สำคัญในการรวบรวมปัญหาและความต้องการของชุมชน มาจัดทำเป็นแผนชุมชน เพื่อใช้เป็นฐานในการจัดทำแผนในระดับต่างๆ ต่อไป

2. เห็นควรใช้กลไกในระดับพื้นที่ในการทำงาน ทั้งคณะกรรมการหมู่บ้านและศูนย์ประสานงานองค์การชุมชนตำบล ซึ่งมีหน้าที่บูรณาการแผนชุมชนตำบลร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมคิด ร่วมทำ

3. ควรมีการพัฒนาความรู้ให้กับ กม. โดยเฉพาะ อบจ. ในการเข้ามาพัฒนาผู้นำหมู่บ้านและผู้นำชุมชน เพื่อเกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป





บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใต้การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ

ศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ¹

ในการศึกษาเรื่องบทบาทของ
ผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงาน
จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มี
กรอบการศึกษา ดังนี้คือ

วัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาพัฒนาการ
ของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบ
บูรณาการเพื่อติดตาม และศึกษาผลกระทบ
ที่มีต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ขอบเขตการศึกษา ศึกษาภาพรวม
การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐและ

บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และ
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทบาทของ
ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการ
ส่วนภูมิภาค

ประเด็นการนำเสนอ ประกอบด้วย

1. ระบบการบริหารราชการส่วน
ภูมิภาคที่ผ่านมา
2. แนวความคิดและการบริหาร
งานจังหวัดแบบบูรณาการ
3. ข้อเสนอเพื่อการพิจารณา

1 ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ผ่านมา

จากโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดไว้ 3 ส่วน ประกอบด้วย ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ในอดีตที่ผ่านมา ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค พบว่า มีปัญหาในการบริหารงานจังหวัดโดยรวม กล่าวคือ การบริหารงานยังขาดเอกภาพ การบริหารงานของแต่ละหน่วยงานในจังหวัดเป็นไปในลักษณะ “ต่างคน ต่างทำ” ทำให้ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงาน และการพัฒนาแก้ไขปัญหาในพื้นที่

แนวความคิดและการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวได้นำมาสู่การจัดระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีลำดับขั้นตอน ดังนี้

กำหนดให้มีการทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในปี 2544 และขยายผลการดำเนินการ โดยมีจุดเริ่มต้นความคิดที่ให้จังหวัดเป็นเสมือนหน่วยบริหารเชิงยุทธศาสตร์ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน และพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ทั้งนี้



การทำงานยึดหลัก การบูรณาการ
การทำงานของทุกภาคส่วน โดยมีทิศทาง
และเป้าหมายในการทำงานร่วมกัน

ในการทดลองการบริหารงาน
จังหวัดแบบบูรณาการในปี 2544 ได้เลือก
จังหวัดทดลอง 5 จังหวัด คือ จังหวัด
ศรีสะเกษ ชัยนาท ลำปาง ภูเก็ต และ
นราธิวาส เพื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดที่ใช้
รูปแบบการบริหารงานจังหวัดเดิม 5 จังหวัด
คือ จังหวัดสุรินทร์ อ่างทอง พิษณุโลก
พังงา และ บัตตานี ตามลำดับ ใช้ระยะ
เวลาการทดลอง 1 ปี โดยประเมินผล
ด้านประสิทธิภาพการบริหารงาน และ
ความพึงพอใจของประชาชน ซึ่งผลการ
ประเมินปรากฏว่า จังหวัดที่ทดลองใช้
ระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ
โดยรวม มีประสิทธิภาพการบริหารงาน
และประชาชนมีความพึงพอใจสูงกว่า

รัฐบาลจึงได้ขยายผลการดำเนินงาน
ในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
ทั้ง 75 จังหวัด ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546

อย่างไรก็ตามในการศึกษาประเมิน
ในช่วงการทดลองแม้จะพบว่าผู้ว่าราชการ
จังหวัดได้ปรับเปลี่ยนบทบาท เป็นนักบริหาร
เชิงยุทธศาสตร์ และใช้ระบบการบูรณาการ
ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ยังพบว่ายังมี

ปัญหาในเรื่อง การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่า
ราชการจังหวัดในประเด็นขาดการมอบ
อำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างจริงจัง
และระบบงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน
ที่จังหวัดได้รับไม่พร้อมกัน ทำให้เป็น
อุปสรรคในการบูรณาการ

จากการขยายผลการบริหารงาน
จังหวัดแบบบูรณาการในทุกจังหวัดใน
ช่วงปี 2546 - 2550 พบว่าจากการปฏิรูป
ระบบราชการ ทำให้มีการปรับยุบหน่วยงาน
ส่วนภูมิภาคบางหน่วยในระดับจังหวัดและ
อำเภอ หรือปรับเปลี่ยนไปเป็นหน่วยงาน
ส่วนกลางประกอบกับปัญหาในเรื่อง
การมอบอำนาจ และปัญหาด้านระบบ
งบประมาณทำให้จังหวัดไม่สามารถขับเคลื่อน
การบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
เท่าที่ควร

สำหรับการบริหารงานจังหวัด
แบบบูรณาการในปี 2551 จนถึงปัจจุบันที่
ได้มีการออกกฎหมายที่สำคัญที่มีผลต่อ
การบริหารงานจังหวัดกล่าวคือ จาก
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้จังหวัดมีแผน และ
งบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดเพื่อ
ประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ และมีการ
แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร



ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถตั้งคำขอ บประมาณได้ ทั้งนี้ ให้จัดทำแผนพัฒนา จังหวัดให้สอดคล้องกับทิศทางการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ในจังหวัด โดยมีการออกพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่ม จังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผน และการขอตั้งงบประมาณพระราช กฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

ส่วนสาระสำคัญของพระราช กฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ให้ความสำคัญในเรื่องของความสอดคล้อง และความเชื่อมโยงในการพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด กับทิศทางการพัฒนา ระดับชาติ และปัญหาความต้องการ ของประชาชน และการบูรณาการการมี ส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

นอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักการ บริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบ บูรณาการ โดยให้บริหารงานให้เป็นไป ตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ ผู้ปฏิบัติ และยึดหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี

สำหรับการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดได้ กำหนดกลุ่มจังหวัดเป็น 18 กลุ่มจังหวัด โดยเป็นการรวมจังหวัดใกล้เคียง ที่มี ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ และภูมิสังคม เพื่อการเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนา ร่วมกันจึงเป็นการรวมกัน เพื่อขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกันเท่านั้น มิใช่การรวมตัวกันในทางการปกครอง

และเพื่อติดตามผลการดำเนินงาน การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ใน การศึกษาได้ตรวจเยี่ยมและรับฟังความ คิดเห็นจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ประชาชนในพื้นที่ กรณีศึกษาจังหวัด เชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง ได้รับทราบ ว่าในปัจจุบันการบริหารงานจังหวัดยังคง มีปัญหาในเรื่อง การบริการประชาชนใน พื้นที่ การขาดอัตรากำลังที่เพียงพอต่อ การปฏิบัติงาน ปัญหาการขาดเอกภาพและ การมอบอำนาจให้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารงาน การแก้ไขปัญหบางเรื่อง จังหวัดไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ



ท้ายที่สุดนี้ การบริหารงานแบบบูรณาการที่มีเอกภาพร่วมกัน และกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาจากทุกภาคส่วนถือเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) และสร้างให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging) ซึ่งจะส่งผลต่อการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องต่อศักยภาพ

และสภาพปัญหาของพื้นที่ โดยอาศัยการทำงานอย่างเป็นระบบ ผ่านการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ชัดเจน และมีโครงสร้างและระบบการทำงานที่รองรับอย่างมีประสิทธิภาพ เชื่อเป็นอย่างยิ่งว่าจะนำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนา และยกระดับคุณภาพชีวิตของพี่น้องประชาชนในท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น และนำพาประเทศสู่ความมั่นคงและมั่นคงต่อไป





ก รอบความร่วมมือ และกลไกการขับเคลื่อน การพัฒนาจังหวัดด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม ระหว่าง กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

บังอร พิทักษ์จำนงค์¹

ความเป็นมา

การพัฒนาประเทศโดยใช้องค์ความรู้เป็นตัวขับเคลื่อนให้สามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมของผลิตภัณฑ์และบริการที่ตรงกับความต้องการของตลาดทั้งในประเทศ และต่างประเทศ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทั้งระดับชุมชน ภาคอุตสาหกรรม และระดับประเทศ สร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างยั่งยืน ดังนั้น การผลักดัน

งานด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีระดับประเทศ ให้มีความสอดคล้องและเป็นแนวทางเดียวกัน เกิดการทำงานเชิงบูรณาการเชื่อมโยงทั้งระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการ จำเป็นต้องมีผู้นำวิทยาศาสตร์ในระดับจังหวัด เพื่อเป็นกลไกประสานเชื่อมโยงหน่วยงานด้านนโยบาย วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีกับหน่วยงานระดับปฏิบัติการ เรียกว่า ผู้บริหารวิทยาศาสตร์จังหวัดระดับสูง (Provincial Chief Science

¹ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ข้าราชการ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



Officer : PCSO)

กระทรวงมหาดไทย และกระทรวง
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้มีการ
ลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ
“การพัฒนาจังหวัดด้วยวิทยาศาสตร์
เทคโนโลยี และนวัตกรรม”

ทั้งนี้ การจัดทำบันทึกข้อตกลง
ดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และ

ข้อตกลง โดยปลัดกระทรวงมหาดไทย
และปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และ
เทคโนโลยี เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2552
โดยมีวัตถุประสงค์ และขอบเขตความ
ร่วมมือในบันทึกข้อตกลง ดังนี้

วัตถุประสงค์

กระทรวงมหาดไทย และกระทรวง
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตกลงร่วมมือกัน
ดำเนินงาน การพัฒนาจังหวัดด้วยวิทยาศาสตร์



เทคโนโลยี ร่วมเป็นสักขีพยานการลงนาม
ความร่วมมือ ระหว่างกระทรวงวิทยาศาสตร์
และเทคโนโลยีกับกระทรวงมหาดไทย ใน
การดำเนินงาน “การพัฒนาจังหวัดด้วย
วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี” ซึ่งร่วมลงนาม

และเทคโนโลยี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำ
วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีไปพัฒนาจังหวัด
เพื่อ ยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ให้กับ
ประชาชนในทุกพื้นที่ของประเทศ



ขอบเขตความร่วมมือ

คณะกรรมการร่วม

คณะกรรมการร่วมทั้งสองฝ่ายตกลงร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีองค์ประกอบตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงมหาดไทย เห็นชอบร่วมกัน เพื่อให้คณะกรรมการทำหน้าที่วางแผนทางปฏิบัติ แผนปฏิบัติการ และกำกับการดำเนินงานให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ติดตามและทบทวนการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลงนี้ และให้เหมาะสมกับสถานการณ์

กระทรวงมหาดไทย

หน่วยงานกลาง
สศช.
สำนักงบประมาณ

กระทรวง
วิทยาศาสตร์
และเทคโนโลยี



กรอบแนวคิดการพัฒนาจังหวัดด้วย
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม

โดยที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นแหล่งรวมข้อมูล องค์ความรู้ และทรัพยากรบุคคลทางด้านวิทยาศาสตร์

และเทคโนโลยีที่สำคัญของประเทศ มีบทบาทและหน้าที่หลักในการสร้างความตระหนักรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี รวมถึงส่งเสริม และสนับสนุนการวิจัย พัฒนาเทคโนโลยี และนวัตกรรม สนับสนุน



บุคลากรด้านการวิจัย การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี สนับสนุนให้น้องคณาจารย์ไปใช้ประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ เป็นต้น

กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของประเทศ มีบทบาทและภารกิจช่วยเหลือประชาชนในด้านการอำนวยความสะดวกปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน การพัฒนาอาชีพ และฐานความเป็นอยู่ การพัฒนาจิตใจให้อยู่ร่วมกันได้ด้วยความสุข และความสามัคคี ประองตองและการให้การศึกษาเพื่อสร้างอนาคตที่แจ่มใส และเป็นเจ้าภาพหลักในการบูรณาการการบริหารจัดการ ในส่วนภูมิภาค

บทบาทกระทรวงมหาดไทย

1. มอบหมายรองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่รับผิดชอบงานด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นผู้บริหารวิทยาศาสตร์จังหวัด ระดับสูง (Provincial Chief Science Officer : PCSO)

2. ประสาน กำกับ ดูแลและติดตามงาน/แผนงานบูรณาการ ด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ของแต่ละจังหวัด

3. ดำเนินการเชื่อมโยงหน่วยงานด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีระดับกระทรวงกับระดับจังหวัด เพื่อผลักดันนโยบายสู่การปฏิบัติ อันจะส่งผลให้การนำวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีไปผลักดันงานพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทบาทกระทรวงวิทยาศาสตร์

1. มอบหมายสถาบันการศึกษาที่ทำหน้าที่เป็นคลินิกเทคโนโลยีเครือข่ายของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำหน้าที่สนับสนุนงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของจังหวัด และประสานการดำเนินงานร่วมกับผู้บริหารวิทยาศาสตร์จังหวัดระดับสูง

2. ดำเนินการจัดกิจกรรมด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (วิจัย และพัฒนาถ่ายทอดเทคโนโลยี เผยแพร่ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

3. ประสาน กำกับดูแลและติดตามการดำเนินงานตามแผนบูรณาการด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี

บทบาทผู้บริหารวิทยาศาสตร์จังหวัด



ระดับสูง

1. ประสานความร่วมมือระหว่างจังหวัดกับกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผ่านหน่วยงานเครือข่ายกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในพื้นที่

2. ริเริ่มและผลักดันให้มีโครงการในการนำวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม (วทน.) ไปใช้พัฒนาจังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัด

3. สนับสนุนการนำองค์ความรู้ทางวทน. ไปพัฒนาจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนากาด กลุ่มจังหวัดจังหวัด และท้องถิ่นสู่การปฏิบัติ

4. ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่กิจกรรม/ผลงาน ความร่วมมือระหว่างจังหวัดกับกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งใช้ข้อมูลสารสนเทศแบบบูรณาการ ระหว่างกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กับกระทรวงมหาดไทย เพื่อวางแผนพัฒนาจังหวัดด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม

5. กำกับ ดูแล และติดตามงานโครงการด้าน วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ของจังหวัด

การบูรณาการงานด้านวิทยาศาสตร์

เทคโนโลยี และนวัตกรรม (วทน.) กับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

การบูรณาการงานด้าน วทน. กับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด : สร้างงาน สร้างคุณภาพชีวิตด้วย วทน. ซึ่งกลไกดังกล่าวถือเป็นกลไกสำคัญของการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการฯ ครั้งนี้ โดย กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้เริ่มดำเนินงานบูรณาการงานด้าน วทน. กับจังหวัด/กลุ่มจังหวัดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน โดยระยะที่ 1 (พ.ศ. 2547 — 2550) สามารถรวบรวมความต้องการของจังหวัดที่ต้องการให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สนับสนุน รวมทั้งสิ้น 445 เรื่องใน 4 ด้าน ได้แก่ การพัฒนาสินค้าเกษตรอุตสาหกรรม และการทดสอบ สอบเทียบ การแปรรูปสินค้า พัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน และท้องถิ่น (OTOP) การพัฒนาระบบนิเวศ และการท่องเที่ยว และการสร้างเครือข่ายองค์ความรู้ด้าน วทน. และในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 — 2552 สามารถรวบรวมข้อเสนอ/ความต้องการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ได้จำนวน 170 เรื่อง และ 125 เรื่อง ตามลำดับใน องค์ความรู้ 3 ด้าน ได้แก่ การพัฒนาสินค้าเกษตรอุตสาหกรรมและการทดสอบ สอบเทียบ



การแปรรูปสินค้า พัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน และท้องถิ่น (OTOP) และการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ และการจัดการความรู้ ด้าน วทน. ทั้งนี้ การตอบสนองความต้องการของจังหวัด ส่วนใหญ่จะเป็นการถ่ายทอดเทคโนโลยี พัฒนาผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ รวมทั้งการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ของชุมชน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

- การสร้างงานและการสร้างเงิน

1. การถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านอาหารสัตว์ “การใช้โปรตีนก้อนทดแทนอาหารชั้น ในฝูงโคนม จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำปาง

2. การถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตมะม่วงเขียวมรกตเพื่อการค้า จังหวัดลำพูน

3. การทำไอศกรีมข้าวกล้องงอก ถั่วเหลือง พักทอง และน้ำมันโค จังหวัดลำปาง

4. การผลิตปุ๋ยหมักชีวภาพเพื่อการเกษตร จังหวัดแม่ฮ่องสอน

5. หมู่บ้านวานิลลา จังหวัดเชียงใหม่

6. การถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มปริมาณ และคุณภาพน้ำผึ้ง และนมผึ้งเพื่อการส่งออก จังหวัดลำพูน

7. การถ่ายทอดเทคโนโลยีการทำชาเขียวจากผักเชียงดา จังหวัดลำปาง

8. การเพาะเลี้ยงไส้เดือนเพื่ออุตสาหกรรม และการผลิตปุ๋ยหมัก จังหวัดเชียงใหม่

9. การรีไซเคิลลำไยอบแห้ง ด้วยเครื่องจักรอัดแท่งชีวมวล จังหวัดลำพูน

- การสร้างคุณภาพชีวิต

1. การผลิตแก๊สชีวภาพเป็นแหล่งพลังงานทดแทน เพื่อแสงสว่าง และความร้อนของครัวเรือนในชุมชน อำเภอ ดอยสะเก็ด อำเภอเชียงดาว อำเภอ สันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ และ จังหวัดลำปาง

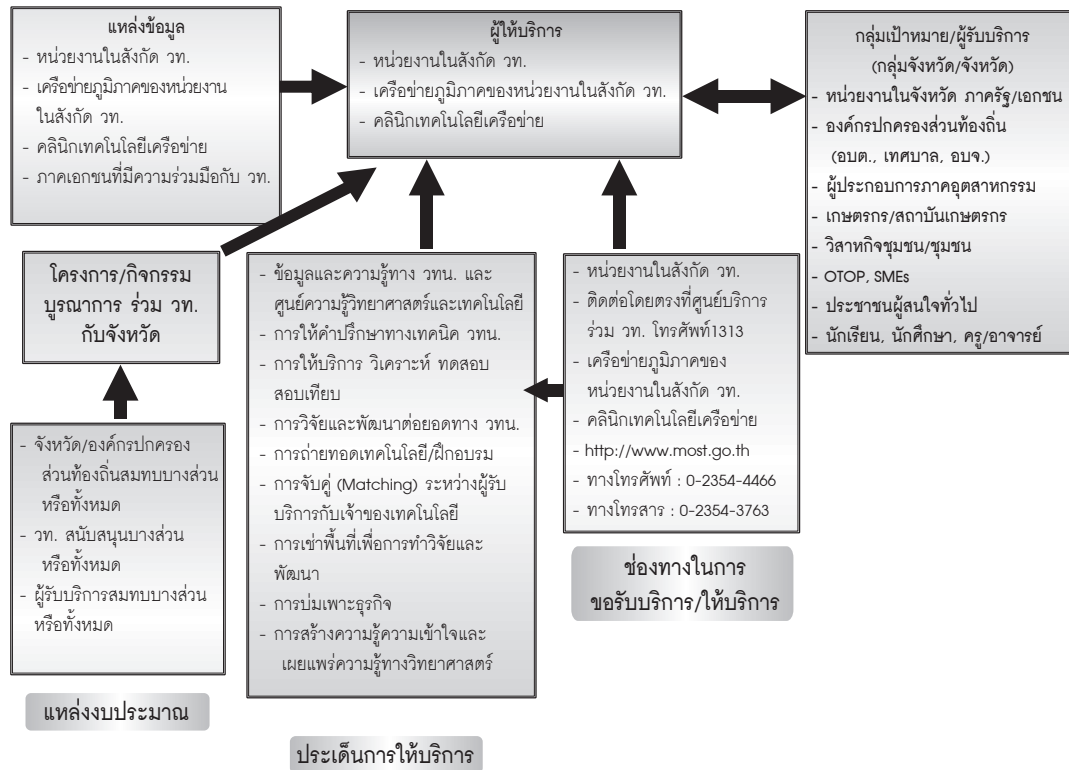
2. การถ่ายทอดเทคโนโลยีการทำลูกประคบสมุนไพร เพื่อเสริมสร้างสุขภาพ จังหวัดลำปาง

3. กิจกรรมการให้บริการด้านคำปรึกษา “คลินิกเทคโนโลยี ปุ๋ย ดิน แก๊สชีวภาพ เพื่อพลังงานทดแทนเครื่องจักรขนาดเล็ก และการจัดการขยะระดับชุมชน จังหวัดลำพูน จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน

4. การผลิตสารกรองสนิมเหล็กในน้ำ และผลิตเครื่องกรองน้ำ เพื่อการอุปโภค และบริโภค จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน



การดำเนินงานบูรณาการงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด



กลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัด ด้วย วท.

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ





คณะกรรมการนโยบายการบริหารงาน จังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีหน้าที่

กำหนดกรอบนโยบาย และวางระบบ
ในการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัด
แบบบูรณาการ เพื่อให้จังหวัด และกลุ่ม
จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา
รวมทั้งพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัด และ
กลุ่มจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจน
ตอบสนองความต้องการของประชาชนให้
ได้รับประโยชน์สูงสุด และกำหนดนโยบาย
หลักเกณฑ์ รวมทั้งวิธีการในการจัดทำ
แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด
แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด
และแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่ม
จังหวัด การจัดทำ และบริหารงบประมาณ
จังหวัด/กลุ่มจังหวัด พิจารณา กลั่นกรอง
รวมทั้งให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด
แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติการ

ประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติการ
ประจำปีของกลุ่มจังหวัด และคำขอ
งบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด
ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

• **โดยสรุป** กลไกการดำเนินงาน
ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ
นวัตกรรม ลงสู่พื้นที่ชุมชน แม้จะมี
ความแตกต่างกันในเรื่องวัตถุประสงค์ และ
กระบวนการดำเนินงาน แต่อยู่บนพื้นฐาน
ที่เหมือนในเรื่องเป้าหมายการทำงาน คือ
การนำวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ
นวัตกรรม ไปสร้างงาน สร้างเงิน และ
สร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนใน
จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ท้องถิ่น ชุมชน และ
สร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมเศรษฐกิจ
ฐานความรู้ เพื่อนำไปสู่การสร้าง
ความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่าง
ยั่งยืน





๒๒ แนวทางการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น กับแผนพัฒนาจังหวัด

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เป็นที่รับทราบโดยทั่วไปแล้วว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ ก็มีได้หมายความว่า อปท.จะดำเนินกิจการได้อย่างอิสระเต็มตัว เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ อปท. ย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการ

สาธารณะ การบริหารงานบุคคลการเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย จึงแสดงให้เห็นว่าการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของ อปท. ต้องขึ้นกับปัจจัยหลัก 3 ประการ ประกอบด้วย

- 1) ทิศทางการพัฒนาระดับจังหวัด
- 2) นโยบายของ อปท. และ
- 3) ปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยในบทความนี้ จะแสดงให้เห็น



ถึงปัจจุบันที่ 1) ทิศทางการพัฒนาระดับจังหวัดก่อน

ทิศทางการพัฒนาระดับจังหวัดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มาตรา 6 (2) ได้บัญญัติหลักการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ให้คำนึงถึงหลักการสร้างโอกาส และส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ อปท. ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขัน และการแก้ไขปัญหาาร่วมกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับต่างๆ ที่มีผู้แทนของ อปท. ร่วมเป็นกรรมการ จากหลักการดังกล่าวทำให้เกิดการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นกับแผนพัฒนาจังหวัดตั้งแต่การประสานระดับนโยบาย การประสานระดับพื้นที่ และการประสานการปฏิบัติ ดังนี้

1. การประสานระดับนโยบายสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่

1.1 ระดับชาติ มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ซึ่งมี

ผู้แทน อปท. ร่วมเป็นกรรมการ ได้แก่ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่การกำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด (มาตรา 7(3) และมาตรา 8(2) ตามลำดับ)

1.2 ระดับจังหวัด มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ซึ่งมีผู้แทนผู้บริหาร อปท. ร่วมเป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด (มาตรา 10 (6) และมาตรา 11(2) ตามลำดับ)

นอกจากนี้ เพื่อให้การประสานในระดับนโยบายเกิดการบูรณาการร่วมกันยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดหรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนกลาง หัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัด หรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด ผู้บริหาร อปท.



ทั้งหมดในจังหวัด ผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน เพื่อปรึกษาหารือ และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดที่ ก.บ.จ.จัดทำ (มาตรา 19 วรรคหนึ่ง)

2. การประสานระดับพื้นที่

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ข้อ 19 วรรคสุดท้ายบัญญัติว่า “เมื่อแผนพัฒนาจังหวัดได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและประกาศใช้แล้ว การจัดทำแผนพัฒนาของ อบท. และการดำเนินการกิจการของจังหวัด และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว” ซึ่ง ก.บ.จ. ได้กำหนดกรอบนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ให้มุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันทุกภาคส่วน โดยคำนึงความพร้อมของทุกภาคส่วนในการบูรณาการแผนงาน/โครงการ ตามแผนปฏิบัติการราชการประจำปีให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดที่กำหนดไว้ และความพร้อมของ อบท. ในการดำเนินโครงการพัฒนาร่วมระหว่างจังหวัด หรือโครงการพัฒนาร่วมระหว่าง อบท. ดังนั้นจึงมีผลให้ อบท.ต้องกำหนดแผนงาน/

โครงการพัฒนา ที่สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ไว้ในแผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด

เพื่อให้เกิดการบูรณาการแผนงาน/โครงการพัฒนา อบท. จะต้องให้ความร่วมมือกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดทำแผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด ตั้งแต่การสำรวจข้อมูลปัญหาความต้องการของประชาชน โดย ก.บ.จ. ได้กำหนดให้ใช้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/แผนชุมชนเป็นเครื่องมือในการสำรวจปัญหาความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งให้ความร่วมมือกับการจัดทำ/ทบทวนแผนยุทธศาสตร์อำเภอในการคัดกรองข้อมูลจากแผนพัฒนาหมู่บ้าน/แผนชุมชน ที่สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพื่อให้การสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดทำแผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด รวมทั้งใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาของ อบท.ด้วย ในการนี้ เพื่อให้การประสานแผนในระดับพื้นที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางในจัดทำแผนพัฒนาของ อบท. (พ.ศ. 2554 - 2556) ให้มีความเชื่อมโยง



กับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนา (หนังสือ มท. ด่วนที่สุด ที่ มท 0810.2/ว 224
หมู่บ้าน/แผนชุมชน ตามขั้นตอนดังนี้ ลงวันที่ 20 มกราคม 2553)

ขั้นตอนการปฏิบัติ	หน่วยดำเนินการ	ระยะเวลา ดำเนินการ
1. ทบทวนแผนพัฒนาจังหวัด พร้อมทั้งจัดลำดับ ความสำคัญของประเด็นยุทธศาสตร์	ก.บ.จ.	เมษายน - พฤษภาคม 2552
2. จัดประชาคมทบทวน จัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน (โดยส่วนราชการระดับจังหวัด อำเภอ และ อปท. ส่งเสริมให้มีการจัดประชาคม)	กม. / ชุมชน	เมษายน - พฤษภาคม 2552
3. จัดทำแผนยุทธศาสตร์อำเภอ เสนอ ก.บ.จ. โดยใช้ ข้อมูลจากแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน	อ.ก.อ.	พฤษภาคม - มิถุนายน 2552
4. จัดประชุมหารือร่างแผนพัฒนาจังหวัด และปรับปรุง แผนให้มีความสมบูรณ์ เพื่อเสนอ ก.น.จ.	ก.บ.จ.	กรกฎาคม - สิงหาคม 2552
5. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด	ค.ร.ม.	8 ธันวาคม 2552
6. ทบทวนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของ อปท. ให้มี ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด	อปท.	มกราคม 2553
7. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนดประเด็นการ พัฒนา โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้	อปท.	มกราคม - กุมภาพันธ์ 2553
1) นำข้อมูลที่ อปท. ได้ร่วมประชาคมตามขั้นตอนที่ 2 มากำหนดประเด็นการพัฒนา และ/หรือ		
2) จัดประชุมประชาคมท้องถิ่นสำรวจปัญหาความ ต้องการของประชาชน		



ขั้นตอนการปฏิบัติ	หน่วยดำเนินการ	ระยะเวลา ดำเนินการ
8. เทศบาล และ อบต.คัดเลือกโครงการที่ประสงค์จะดำเนินการร่วมกับ อบท. อื่น หรือขอรับการสนับสนุนจาก อบท. อื่น เสนอคณะกรรมการประสานแผนฯ ระดับอำเภอ	อบท.	กุมภาพันธ์ 2553
9. พิจารณานำโครงการโครงการจากขั้นตอนที่ 8 เสนอคณะกรรมการประสานแผนฯ ระดับจังหวัด	คณะกรรมการ ประสานแผนฯ ระดับอำเภอ	มีนาคม 2553
10. พิจารณานำโครงการโครงการจากขั้นตอนที่ 9 เพื่อจัดทำ/ทบทวนกรอบการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น (กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนารวมของ อบท. เดิม) พร้อมแจ้งคณะกรรมการประสานแผนฯ ระดับอำเภอ เพื่อแจ้ง อบท. ต่อไป	คณะกรรมการ ประสานแผนฯ ระดับจังหวัด ร่วมกับ อบจ. และ อบท. ในจังหวัด	เมษายน 2553
11. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี และคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนฯ	อบท.	มีนาคม - มิถุนายน 2553
12. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี (สำหรับ อบต. ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนฯ ต่อสภา อบต. ให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้)	อบท.	ภายใน เดือน มิถุนายน 2553

นอกจากนี้ ก็ยังได้กำหนดให้ อบท. มีการประสานแผนระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับ อบท. ในจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนแผนงาน/โครงการพัฒนาที่ อบท. สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

ของจังหวัดให้เกิดเป็นรูปธรรม ซึ่งกำหนดไว้ในขั้นตอน ที่ 8 - 10 โดยมีคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด และคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ เป็นกลไกขับเคลื่อน



คณะทำงานฯ ประชุมร่วมกับท้องถิ่นจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

3 การประสานการปฏิบัติ

เมื่อแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และประกาศใช้แล้ว อบท.ต้องนำโครงการที่ อบท. สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดดังกล่าว มาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีของ อบท. เพื่อนำไปสู่การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ อบท.ต่อไป

สรุป จากที่กล่าวมาทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายทิศทาง

การพัฒนาท้องถิ่นที่ดี มิได้เกิดจากความต้องการของประชาชนและวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร อบท. เพียงด้านเดียว แต่ต้องพิจารณาว่าจุดมุ่งหมายของการพัฒนาประเทศและจังหวัดจะมุ่งไปในทิศทางใดประกอบด้วย เพราะการพัฒนาประเทศก็เหมือนกับการพายเรือ ซึ่งถ้าต่างคนต่างพายกว่าจะถึงจุดหมายจะต้องเสียเวลาและแรงไปมาก แต่ถ้าทุกคนมุ่งไปที่เป้าหมายเดียวกันแล้ว ร่วมมือกันพาย มีการแบ่งหน้าที่กันทำ เรือก็จะไปถึงที่หมายได้อย่างรวดเร็ว





ป

ทบาทใหม่กลไก กรอ. กับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

ศุภยาวั นาคเงินทอง¹

1. ความเป็นมา

สืบเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจทั้งภายนอก และภายในประเทศประกอบกับภาวะเศรษฐกิจโลกที่ผันผวนส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านการค้า การลงทุนทั้งภายนอก และภายในประเทศจนเป็นข้อจำกัดที่ทำให้การประกอบธุรกิจภาคเอกชนไม่คล่องตัว ซึ่งเป็นความจำเป็นที่ภาครัฐ และเอกชนจะต้องหันหน้าเข้ากันเพื่อร่วมหารือ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมปฏิบัติต่อการวางแผนทางการพัฒนาและแก้ไข

ปัญหาเศรษฐกิจให้มีความก้าวหน้า จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่จะต้องอาศัยการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และเอกชนอย่างเป็นเอกภาพ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในทุกระดับทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยได้มีการเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐ และเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจังหวัด หรือที่เรียกว่า “กรอ.” โดยในปี 2524 กรอ. ได้ก่อตั้งเป็นรูปร่างที่ชัดเจน โดยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี

¹ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



ได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ (สศช.) ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยภาครัฐและเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ กรอ.

ต่อมากลไกนี้ได้ถูกขยายออกไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้ง กรอ. จังหวัด และได้มีกระบวนการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งปัจจุบัน ในปี 2551 รัฐบาลโดยการนำของนายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 ว่า การสร้างความเชื่อมั่นและกระตุ้นเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ภาคประชาชนและเอกชนในการลงทุน และการบริโภคจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไข

ปัญหาทางเศรษฐกิจ และเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2553 คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และผู้แทนจากภาครัฐและเอกชนเข้าร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการ กรอ. จะมีการประชุมสลับกับคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (รศก.) ทุกๆ 2 – 3 สัปดาห์



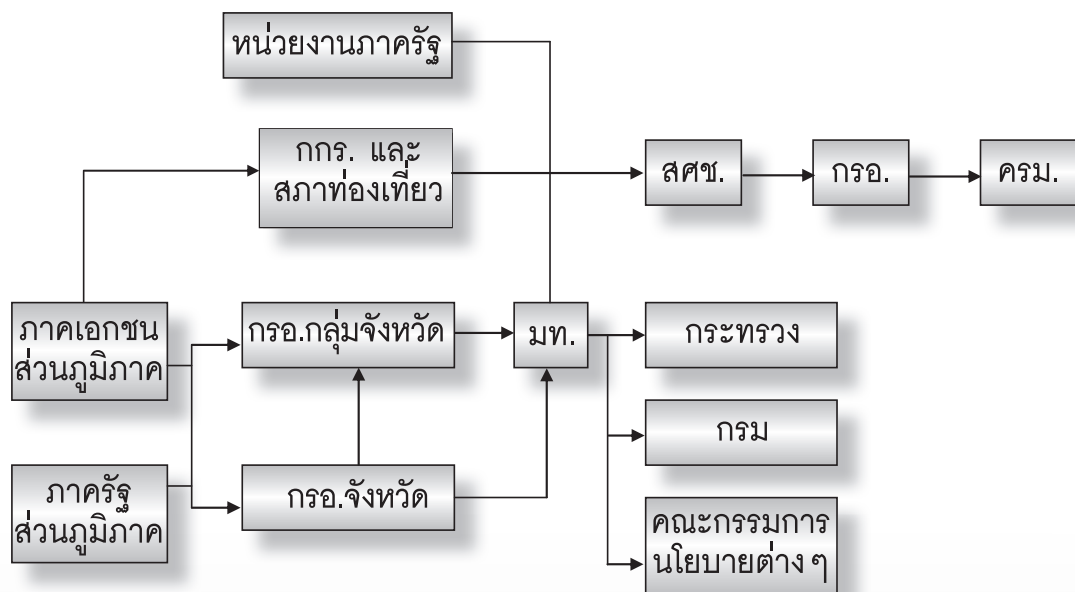


2. กลไกการขับเคลื่อน กรอ.

กระทรวงมหาดไทยเป็นแกนกลางของกลไกการขับเคลื่อน กรอ.จังหวัด/กรอ.กลุ่มจังหวัด/กรอ.ส่วนกลาง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

เรื่องการจัดงาน ④ วางแนวทางการขับเคลื่อนแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะเร่งด่วนตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ⑤ ส่งเสริมและให้ความช่วยเหลืออุตสาหกรรมท่องเที่ยว

กลไกการขับเคลื่อนกรอ.

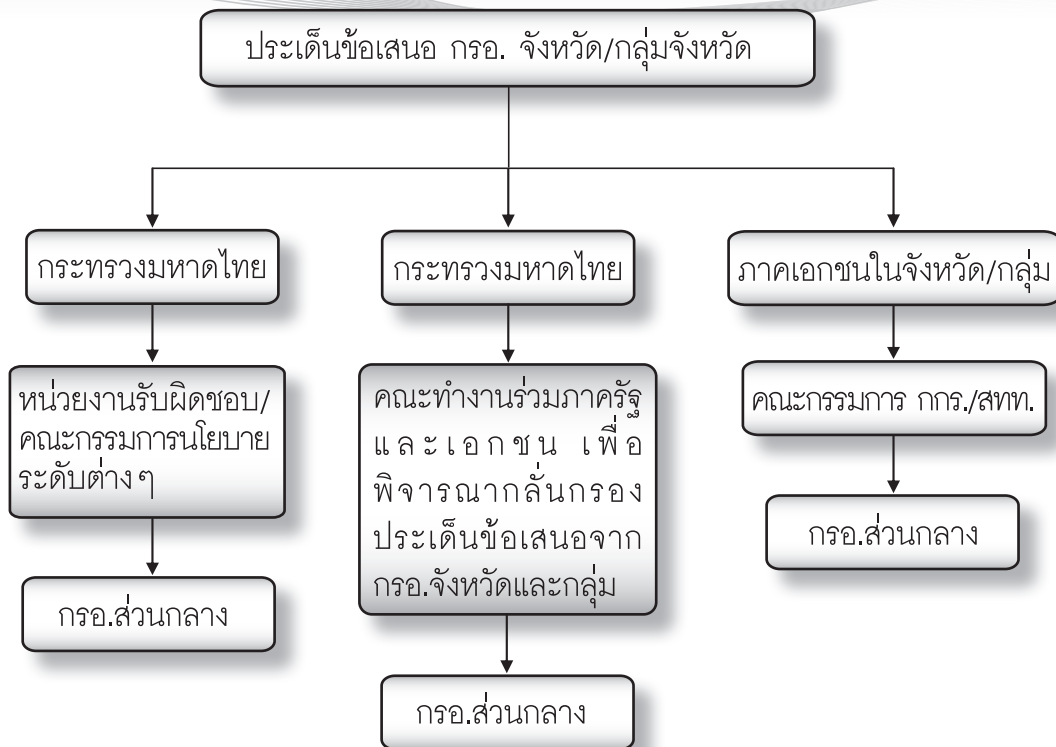


3. ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ กรอ.

ที่ประชุมคณะกรรมการ กรอ. ได้มีการประชุมหารือและมีการดำเนินการในเรื่องต่างๆ แล้ว ได้แก่ ① จัดตั้งกลไกรองรับการดำเนินงานขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด) ② เสริมสร้างสภาพคล่องและภาษี ③ แก้ไขปัญหา

⑥ ส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรม ⑦ ส่งเสริมและสนับสนุนด้านการค้าและบริการ ⑧ ส่งเสริมและสนับสนุนด้านการลงทุน

ช่องทางการเสนอเรื่องที่ผ่านมาการพิจารณาของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัดและกลุ่มจังหวัด มายังส่วนกลางแยกได้ดังนี้



คณะกรรมการ กรอ. ได้มอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายวีระชัย วีระเมธีกุล) ประสานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เพื่อให้คณะกรรมการ กรอ.จังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีส่วนร่วมในกระบวนการเสนอกรอบงบประมาณของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ในปีงบประมาณพ.ศ. 2554 และให้ใช้ปฏิบัติต่อไป

4. แนวทางการขับเคลื่อน กรอ.

4.1 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2552 เห็นชอบเรื่องการจัดตั้ง

คณะกรรมการ กรอ.จังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ ดังนี้

1) เร่งรัดดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ กรอ.จังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยมีการกำหนดจำนวนผู้แทนในคณะกรรมการให้สอดคล้องกับสภาพและขนาดเศรษฐกิจของจังหวัด

2) เพิ่มภารกิจการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด และกลุ่มจังหวัด



3) ให้มีการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณของจังหวัดมาสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัดและกลุ่มจังหวัด

4.2 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2553 เห็นชอบแนวทางการขับเคลื่อน กรอ.จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ดังนี้

1) คณะกรรมการ กรอ.จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ควรมีการจัดประชุมคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด อย่างน้อย 2 เดือน/ครั้ง ส่วนคณะกรรมการ กรอ.กลุ่มจังหวัด 3 เดือน/ครั้ง

2) สำนักงานจังหวัด/สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ในฐานะฝ่ายเลขานุการ รับประเด็นข้อเสนอจากภาคเอกชนเป็นหลัก พร้อมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในระดับพื้นที่

3) วาระการประชุมคณะกรรมการ กรอ.จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ควรประกอบด้วยการติดตามสถานการณ์เศรษฐกิจในระดับพื้นที่ การพิจารณาประเด็นข้อเสนอของภาคเอกชน เช่น ข้อเสนอการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนด้านการค้า

การลงทุน ทั้งระยะสั้นและระยะยาว การรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามข้อเสนอของภาคเอกชนทั้งที่เป็นมาตรการ แผนงาน และโครงการ และวาระการประชุมควรครอบคลุมความเป็นมา ปัญหาอุปสรรค กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาและยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าว

5. การให้การสนับสนุนข้อเสนอ กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด

ในช่วงที่ผ่านมาคณะกรรมการ กรอ.ส่วนกลาง ได้สนับสนุนการดำเนินการตามมติของ กรอ.จังหวัด และ กรอ. กลุ่มจังหวัด ได้แก่

5.1 มอบหมายกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งคณะทำงานร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพิจารณากลับกรองประเด็นข้อเสนอจาก กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยมีหน้าที่พิจารณากลับกรองประเด็นจาก กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ก่อนนำเสนอคณะกรรมการ กรอ.ส่วนกลาง โดยมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายบริหารเป็นประธานคณะทำงาน และผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนร่วมเป็นคณะทำงานฯ

5.2 สนับสนุนการเปิดเส้นทางบินประจำ ท่าอากาศยานลำปาง โดยบริษัทการบินกรุงเทพ จำกัด เริ่มให้บริการเส้นทางบินกรุงเทพ (สุวรรณภูมิ) — สุโขทัย — ลำปาง ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2553 ซึ่งกรมการบินพลเรือนรายงานว่าจะอนุมัติการออกใบอนุญาตเส้นทางบินให้กับบริษัทฯ ได้ทันตามกำหนดการเปิดให้บริการ

5.3 มอบหมายให้กระทรวงคมนาคมเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับ กรอ.จังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

5.3.1 ศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการยกเลิกเที่ยวบินประจำของสายการบินที่ได้รับใบอนุญาต รวมทั้งกำหนดมาตรการสนับสนุนและส่งเสริม เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเดินทางทางอากาศภายในประเทศมากขึ้น และมาตรการจูงใจให้ผู้ประกอบการสายการบินเข้ามาให้บริการในเส้นทางการบินภายในประเทศที่มีปัญหาการยกเลิกหรือที่ยังไม่มีสายการบินให้บริการเที่ยวบินประจำ

5.3.2 ศึกษาแนวทางพัฒนาและให้ประโยชน์ท่าอากาศยานภูมิภาคเพื่อให้เกิดการกระจายรายได้และผล

ประโยชน์ทางเศรษฐกิจไปยังต่างจังหวัด รวมทั้งใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ



6. กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ที่ขอรับการสนับสนุนจาก กรอ.ส่วนกลาง

คณะกรรมการ กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ได้มีการขอรับการสนับสนุนจากคณะกรรมการ กรอ.ส่วนกลาง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 10 จังหวัด ได้แก่ กรอ.จังหวัดเลย ราชบุรี แพร่ นครราชสีมา ยะลา ตรัง ประจวบคีรีขันธ์ กาญจนบุรี จันทบุรี โดยได้ผ่านการประชุมคณะทำงานร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อพิจารณากลับกรองประเด็นข้อเสนอจาก กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด แล้ว โดยมีมติให้เสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการดำเนินงานในเบื้องต้นก่อน ซึ่งขณะนี้ อยู่ระหว่างการประสานการดำเนินการ



7. สรุปผล/ปัญหา/ข้อเสนอแนะ

7.1 สรุปผล

กลไกและกระบวนการ กรอ. ได้มีพัฒนาการในเชิงสร้างสรรค์อย่างต่อเนื่อง โดยได้เห็นภาพที่ชัดเจนของ กรอ. เริ่มต้นมาตั้งแต่ปี 2524 และได้มีการต่อยอดของการพัฒนาต่อมา ทั้งรูปแบบและโครงสร้าง ทุกรัฐบาลแม้จะมีสาเหตุจากความไม่ต่อเนื่องในเรื่องโครงสร้าง และแนวทางการปฏิบัติงานของ กรอ.จังหวัด ในช่วงระยะหนึ่ง แต่รัฐบาลก็ยังให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของภาครัฐและเอกชน ในเชิงบูรณาการ ซึ่งกระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดทั่วประเทศ ยังคงตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว โดยเฉพาะพัฒนาการที่มีได้จำกัด อยู่เฉพาะกรอบงานภายในประเทศ แต่ได้ขยายขอบเขตออกไปสู่เวทีระหว่างประเทศ และสิ่งที่สำคัญคือ การที่ภาคเอกชนให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการพัฒนามิติทางสังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง นอกเหนือจากมิติทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้ดำเนินการมาเป็นอย่างดี โดยลำดับ เวทีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนได้มีการประชุมหารืออย่างสม่ำเสมอ เพื่อร่วมกันพิจารณาปัญหา

และอุปสรรค โดยได้รับการแก้ไขในหลายเรื่องหลายประการ จนกระทั่ง คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2552 มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัด ดำเนินการแต่งตั้ง กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจังหวัด/กลุ่มจังหวัด รวมทั้งการเพิ่มภารกิจด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มอีกด้วย ทั้งนี้ กระบวนการ “กรอ. ยุคใหม่” หรือ “บทบาทใหม่ กรอ. กับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจจังหวัด” ที่เกิดจากการ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ” ระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งจะต้อง มุ่งยึดผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ในอันจะเป็นพลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เจริญเติบโตยั่งยืนสืบไป โดย “ภาคเอกชนเป็นแกนนำขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยมีภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนด้วยการร่วมแรงร่วมใจ ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมกันทำ”

7.2 ปัญหา/ข้อเสนอแนะ

กระทรวงมหาดไทยร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ) และภาคเอกชน (สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภา



อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย) ได้ติดตามผลการดำเนินงานเพื่อสำรวจปัญหา ความต้องการ และข้อเสนอแนะจาก กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในพื้นที่ 4 ภาค ได้แก่ จังหวัด

นครปฐม กาญจนบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช เชียงราย พะเยา ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สกลนคร และมุกดาหาร ในช่วงเดือนกรกฎาคม — กันยายน 2552 โดยมีประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะตามตาราง ดังนี้

ตารางสรุปปัญหา/ข้อเสนอแนะบทบาทใหม่กลไก กรอ. กับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
ประเด็นที่ 1 องค์ประกอบโครงสร้างของคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด	
๑ จังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดขนาดใหญ่ได้มีการแต่งตั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการจำนวนมาก เพื่อต้องการให้ครอบคลุมกับประเด็นด้านเศรษฐกิจของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จึงทำให้การพิจารณาประเด็นค่อนข้างหลากหลาย ส่งผลให้ใช้เวลานานในการได้ข้อยุติหรือเป็นมติที่ประชุม	1) แต่งตั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการโดยมีจำนวนผู้แทนจากหน่วยงานที่เหมาะสมครอบคลุมภารกิจด้านเศรษฐกิจ 2) แต่งตั้งคณะทำงานย่อย โดยจำแนกตามภารกิจย่อย เพื่อสนับสนุน หรืออุดหนุนว่างของการดำเนินงาน กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด
ประเด็นที่ 2 การประชุมคณะกรรมการ กรอ.กลุ่มจังหวัด	
1) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนกลุ่มจังหวัดในคณะกรรมการ กรอ. ซึ่งไม่ได้อยู่ในพื้นที่ของสถานที่ที่จัดประชุม กรอ.กลุ่มจังหวัด ต้อง	1) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน หรือ กรอ.ส่วนกลาง ควรพิจารณาวางแนวทางให้มีการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการ



ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
เดินทางไกลมาประชุม ประกอบกับงบประมาณค่าเบี้ยประชุมและค่าเดินทางไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ 2) ประธาน กรอ.กลุ่มจังหวัด ได้แก่ หัวหน้ากลุ่มจังหวัดซึ่งหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัด บางครั้งมีการกิจเร่งด่วนในวันประชุมไม่สามารถเป็นประธานการประชุมได้ จึงมีการมอบหมายให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานแทน ซึ่งในขณะที่ผู้เข้าร่วมประชุม กรอ.กลุ่มจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมเป็นกรรมการในกรอ.กลุ่มจังหวัด ทำให้เกิดความสับสนหรือมีลักษณะไม่เหมาะสม (ประธานที่ประชุม กรอ.กลุ่มจังหวัด คือ รองผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะที่ผู้เข้าร่วมประชุมคือผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆในกลุ่มจังหวัด)	ดำเนินงานของ กรอ.กลุ่มจังหวัด 2) ประธาน กรอ.กลุ่มจังหวัด ควรให้ความสำคัญกับการประชุม กรอ.กลุ่มจังหวัด
ประเด็นที่ 3 บทบาท อำนาจหน้าที่ กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด	
๑ เนื่องจาก กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ได้มีการรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่ กรอ. ได้ถูกยกเลิก โดยมีการนำระบบการบริหาร	1) จัดประชุมสัมมนาแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน กรอ.ทุกระดับ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของ



ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
ราชการในลักษณะบูรณาการในระดับภูมิภาคกลุ่มจังหวัดและจังหวัด ทำให้ขาดความต่อเนื่องเป็นผลให้คณะกรรมการ กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด รวมถึงเป็นผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับการแต่งตั้งบางรายขาดความรู้ความเข้าใจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของ กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด อย่างแท้จริงให้ครอบคลุมกับประเด็นด้านเศรษฐกิจของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จึงทำให้การพิจารณาประเด็นค่อนข้างหลากหลาย ส่งผลให้ใช้เวลามากในการได้ข้อยุติหรือเป็นมติที่ประชุม	ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ 2) จัดตั้งหน่วยสนับสนุนการจัดทำแผน กรอ.จังหวัด และ กรอ.กลุ่มจังหวัด ในลักษณะเตรียมการเป็นแผนปฏิบัติการเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาให้การสนับสนุนงบประมาณ โดยเป็นแผนที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ที่มีทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน ตลอดจนเป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศในอนาคต
ประเด็นที่ 4 ประเด็นปัญหา/ความต้องการขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลาง	
๑ การนำเสนอปัญหาของ กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ยังขาดความชัดเจนในการนำเสนอตลอดจนรูปแบบและช่องทางการนำเสนออย่างไร จึงจะได้รับการสนับสนุนจาก กรอ.ส่วนกลาง หรือรัฐบาล เพื่อสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ให้บังเกิดผลอย่างแท้จริง	1) ฝ่ายเลขานุการ กรอ.ส่วนกลาง (สศช.) ควรกำหนดรูปแบบที่ชัดเจนในการนำเสนอประเด็นปัญหาความต้องการ เพื่อให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ได้รับการตอบสนองการพัฒนาด้านเศรษฐกิจให้บังเกิดผล 2) สนับสนุนการดำเนินงานตามข้อเสนอของ กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด อย่างจริงจัง โดยเฉพาะฝ่ายเลขานุการ



ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
	กรอ.ส่วนกลาง (สศช.) ควรมีการนำประเด็นข้อเสนอของ กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัดเสนอต่อที่ประชุม กรอ.ส่วนกลาง อย่างสม่ำเสมอ และได้รับการตอบสนองในเวลาที่เหมาะสม ซึ่งจะเป็นแบบอย่างต่อการขับเคลื่อน กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ต่างๆ
ประเด็นที่ 5 การขยายบทบาทความร่วมมือภาครัฐและเอกชน	
๑ กรอ.จังหวัด ต้องแสวงหาความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ กับพื้นที่ใกล้เคียง พื้นที่ชายแดนหรือพื้นที่พัฒนาตามยุทธศาสตร์ต่างๆ ทั้งในระดับภาค/อนุภาค/กลุ่มจังหวัด ตลอดจนประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ความร่วมมือด้านท่องเที่ยว ด้านการค้าการลงทุน แต่ยังคงมีปัญหาอุปสรรคจากภาครัฐทั้งด้านงบประมาณและข้อกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติต่างๆ จึงทำให้การดำเนินงานไม่คล่องตัว	1) เพิ่มขีดความสามารถทางด้านการค้าการลงทุน โดย กรอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด จะต้องเน้นบทบาทในเชิงการพัฒนาส่งเสริมสนับสนุน และกระตุ้นให้เกิดบรรยากาศลงทุนของรัฐบาลให้มากขึ้นรวมทั้งการส่งเสริมให้เกิดการผลิต การจ้างงาน การลงทุน และการพัฒนาอุตสาหกรรมให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ 2) ขยายบทบาทความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน โดย กรอ.จังหวัด จะต้องแสวงหาความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ กับพื้นที่ใกล้เคียง พื้นที่ชายแดน หรือพื้นที่พัฒนาตามยุทธศาสตร์กับการพัฒนาจังหวัดทั้งในระดับภาค อนุภาค หรือกลุ่มจังหวัด และระหว่างประเทศ เนื่องจากปัจจุบันความร่วมมือภาครัฐและเอกชนในระดับ



ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
	จังหวัดได้ขยายความร่วมมือออกไปในขอบเขตที่กว้างขวางในรูปแบบต่างๆ ไม่เพียงแต่เฉพาะภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังเป็นความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน
ประเด็นที่ 6 การจัดสรรงบประมาณ	
๑ งบประมาณเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจังหวัด/กลุ่มจังหวัด รวมทั้งงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการในภารกิจของ กอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ไม่มีงบประมาณภารกิจ กอ. หรือไม่ได้รับการสนับสนุนเพื่อดำเนินงานด้าน กอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยตรงทำให้เป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือในการดำเนินงาน กอ.	๑ งบประมาณเพื่อสนับสนุนแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจังหวัด/กลุ่มจังหวัด รวมทั้งงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการในภารกิจของ กอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ไม่มีงบประมาณภารกิจ กอ. หรือไม่ได้รับการสนับสนุนเพื่อดำเนินงานด้าน กอ.จังหวัด/กลุ่มจังหวัดโดยตรงทำให้เป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือในการดำเนินงาน กอ.





บทบาทของภาคเอกชน ในการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัด

วิรัตน์ อิงตระกูล¹



โครงสร้างของการบริหารกับ
การพัฒนา

รูปแบบการปกครองของ
ประเทศไทยจากการจัดระเบียบการบริหาร
ราชการแผ่นดินในปัจจุบัน ตามบทบัญญัติ

¹ ประธานหอการค้าจังหวัดนครนายก

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ได้แบ่งการบริหาร
ราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ระเบียบ
บริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหาร
ราชการส่วนภูมิภาค ระเบียบบริหาร
ราชการส่วนท้องถิ่น ถ้าพิจารณาเฉพาะรูปแบบ
ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
สามารถอธิบายโดยย่อ หมายถึง ราชการ
ของแต่ละกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ
ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการในจังหวัด
อำเภอ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการ
ของประชาชน โดยมีเจ้าหน้าที่ของ



ราชการส่วนกลางซึ่งได้รับการแต่งตั้ง
ออกไปประจำตามจังหวัด อำเภอ และ
บริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชา
ของราชการส่วนกลาง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง
ราชการส่วนภูมิภาคก็คือ ตัวแทนของ
ราชการส่วนกลาง ซึ่งนำบริการของรัฐบาล
ออกไปสู่ประชาชนนั่นเอง โดยมีข้าราชการ
ซึ่งแต่งตั้งไปจากส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบ
หน้าที่ลดหลั่นกันลงไป ซึ่งผู้มีอำนาจสูงสุด
ในการบังคับบัญชาในระดับจังหวัดก็คือ
ผู้ว่าราชการจังหวัด

จังหวัด ถือเป็นหน่วยงานที่ใหญ่ที่สุด
ในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
ประกอบด้วยอำเภอหลายๆ อำเภอ มีฐานะ
เป็นนิติบุคคล การจัดตั้ง ยุบ หรือ
การเปลี่ยนแปลงของจังหวัดต้องทำเป็น
พระราชบัญญัติ ในจังหวัดหนึ่งๆ จะมี
ผู้ว่าราชการหนึ่งคนสังกัดกระทรวง
มหาดไทย ปฏิบัติราชการตามนโยบายและ
คำสั่งของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี
กระทรวง ทบวง กรม ให้เกิดผลดีแก่
ภูมิภาคนั้นๆ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา
ข้าราชการฝ่ายบริหารในเขตจังหวัด โดย
มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด
หัวหน้าส่วนราชการจังหวัดและข้าราชการ
พนักงานของรัฐ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ

ส่งมาประจำ ในจังหวัดนั้นๆ ทำหน้าที่
บริหารราชการในขอบเขตภาระความ
รับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งการบริหาร
ราชการส่วนภูมิภาค จะทำหน้าที่เป็น
องค์กรหลักในการสนองตอบต่อความ
ต้องการของภูมิภาคนั้นๆ โดยหลัก
ความมีเอกภาพทางการบริหารตาม
กฎหมาย อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นฝ่าย
ประสานงาน และสนับสนุนการบริหาร
ของราชการส่วนกลาง และการบริหาร
ราชการส่วนท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมาย
ตามเจตนารมณ์ของการบริหารราชการ
แผ่นดิน โดยมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนา
ในทุกๆ ด้าน ของสังคม อันมีผลประโยชน์
ของประชาชนในเรื่องของ การอยู่ดี มีสุข
เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีภายใต้การช่วยเหลือ
จากระบบรัฐสวัสดิการส่วนหนึ่ง ดังนั้น
ภาคราชการ จึงจำเป็นที่จะต้อง มองหา
ปัจจัยที่มีอยู่ในสังคมท้องถิ่นนั้นๆ ที่จะ
นำมาสู่การมีส่วนร่วมในระบบราชการ
เพื่อเป็นพลังสนับสนุน และเป็นองค์กร
หลักต่างๆ ในแต่ละความถนัดของแต่ละ
องค์กร เพื่อจะนำไปสู่การพัฒนาที่
ครอบคลุมในทุกมิติที่จำเป็นต่อไป

องค์กรหลักต่างๆ ที่กล่าวถึงนั้น
ประกอบด้วยองค์กรภาคเอกชนและองค์กร



ภาคประชาชนที่ก่อตั้งขึ้นมา โดยกระบวนการที่เกิดขึ้นอาจจะแตกต่างกันและจุดหมายปลายทางของแต่ละองค์กร ย่อมจะคล้ายคลึงกันในวัตถุประสงค์ที่ต้องการการพัฒนา และแก้ไขปัญหาของประชาชนทั้งหลาย ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีขึ้นในทุกๆ ด้านโดยเฉพาะองค์กรภาคเอกชนที่เกิดขึ้นและเป็นองค์กรหลัก ในแต่ละจังหวัดที่มีศักยภาพ และความพร้อมในการเป็นองค์กร ที่จะช่วยให้เกิดการพัฒนายอย่างจริงจัง

ปัญหามีอยู่เพียงว่า อะไรคือการพัฒนา? พัฒนาคืออะไร? ประสพการณ์ 40 ปีแห่งการพัฒนาของไทยบ่งชี้ว่าการพัฒนา คือ การส่งเสริมให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความเจริญเติบโต ของรายได้ประชาชาติ กลายเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุด ของการพัฒนาในระยะแรกๆ ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เศรษฐกิจไทยมีความเจริญก้าวหน้าอย่างไม่หยุดยั้ง ในช่วงทศวรรษ 1990 ไทยได้ชื่อว่ามีอัตราความเจริญเติบโตที่สูงที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันความยากจนยังคงดำรงอยู่อย่างกว้างขวาง ช่องว่างรายได้ และโอกาสชีวิตระหว่างกลุ่มชนต่างๆ ดูเหมือนจะขยายตัวมากขึ้น ซึ่งถ้ามองใน

แง่นี้แล้วการพัฒนาของไทยค่อนข้างจะล้มเหลวอย่างยิ่ง

สิทธิมนุษยชนและการพัฒนาเป็นสิ่งที่คู่กัน การเร่งรัดพัฒนาและเสถียรภาพทางการเมืองจะถูกนำมาเป็นข้ออ้าง เพื่อละเมิดสิทธิพื้นฐานของประชาชนไม่ได้เป็นอันขาด นโยบายพัฒนาจะต้องคำนึงถึงความต้องการอันแท้จริงของประชาชน และจะต้องเคารพสิทธิประชาชนที่ปรารถนาเข้ามาสู่กระบวนการพัฒนาด้วยตนเองอย่างเต็มรูปแบบ จะประกอบด้วยหลักสำคัญ 4 ประการ

1. การพัฒนามนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนา คือ การเปิดโอกาสให้ แต่ละคนแสดงศักยภาพที่มีอยู่ในตนเองได้อย่างเต็มที่

2. การสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน เป็นการพัฒนาที่สนองต่อความต้องการของมนุษย์ทั้งทางด้านวัตถุ และจิตใจ การเคารพสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านเป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการพัฒนา

3. การมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้มนุษย์ต้องมีโอกาส และมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วม ในการกำหนดชะตากรรมของตนเองได้ หลักการของความเสมอภาคเป็นหลักสำคัญของการพัฒนา



4. การพึ่งตนเอง เป็นกระบวนการที่ทำให้มนุษย์ และชุมชน มีโอกาสที่จะแสวงหาหนทางการพัฒนา ที่เป็นอิสระจากการพึ่งพาที่เกิดขึ้นต่อกัน การพึ่งพาตัวเองจะเป็นการปลดปล่อยพลังที่เฉื่อยชาให้เกิดลักษณะการตื่นตัวรับรู้ต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเต็มที่ ซึ่งจะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาโดยตนเอง เพื่อชุมชนของตนเอง

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน

การบริหารงานภาครัฐ และเอกชน ในปัจจุบันมีหลักเกณฑ์การบริหารหรือการจัดการในแนวทางที่ใกล้ชิดหรือเหมือนกันมากขึ้น เป็นการบริหารที่ไร้พรมแดน ซึ่งยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน และการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน ต้องประสานกับภาคีการพัฒนา คือ ผู้ประกอบการภาคเอกชน หน่วยงานภาครัฐ และสถาบันวิชาการ เพื่อขับเคลื่อนและเอื้ออำนวยให้มีการดำเนินงานไปตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ หลักการการทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือ ทุกฝ่ายมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีสิทธิ และโอกาสที่เท่าเทียมกัน เป็นการทำงานแนวราบ ไม่มีการสั่งการจากฝ่ายใด เป็นกระบวนการเรียนรู้ โดยการทำงานร่วมกัน

รูปแบบการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน

ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 - 2550 ยุทธศาสตร์ที่ 7 กล่าวโดยสรุปว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดระบบราชการ เข้าสู่กระบวนการความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยการยอมรับ และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงาน และการตรวจสอบผลการดำเนินงาน โดยมีมาตรการ เช่น

- ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีระบบการให้คำปรึกษาหารือกับประชาชน





การสำรวจความต้องการของประชาชน และ/หรือการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างสม่ำเสมอ

- ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน โดยเฉพาะระดับปฏิบัติการ (กรม/จังหวัด/อำเภอ) เพื่อให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายของรัฐ และระบบการบริหารงาน

- ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีอาสาสมัครภาคประชาชน เข้ามาร่วมการทำงานกับภาคราชการ เป็นต้น

การบริหารแบบมีส่วนร่วม

เน้นการเปลี่ยนแปลงจากการบริหารจัดการ แบบสายการบังคับบัญชา มาสร้างการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชน เพราะการบริหารตามลำดับชั้น แบบสายการบังคับบัญชาเป็นการบริหารระบบปิด ที่ตอบสนองต่อผู้บังคับบัญชา ไม่สอดคล้องต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ต้องตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลาย การต้องรอคำสั่งตามสายการบังคับบัญชา ทำให้การบริการล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้ทันทั่วถึง และยังทำให้การจัดการของภาครัฐ มีต้นทุนสูง ต้องใช้เวลาและขั้นตอนมาก

ผู้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของภาครัฐ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ และกล้าแสดงออก และต้องมีความอดทน เมื่อเข้าร่วมกิจกรรม บางส่วนที่มีความเห็นที่แตกต่างกัน การเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม หมายถึง กิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐ สนับสนุนให้ประชาชน เข้ามาร่วมในขั้นตอนการบริหารราชการต่างๆ ตั้งแต่ ร่วมความคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับประโยชน์ และร่วมประเมินผล

การมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์

ปรัชญา และแนวคิดในการเปลี่ยนโฉมภาคราชการ ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ชุมชนเป็นเจ้าของ เป็นระบบที่มอบให้ประชาชนไปดำเนินการเอง หน่วยงานของรัฐต้องมอบอำนาจให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น องค์กรเอกชนต่างๆ คิด หรือทำในสิ่งที่อยากจะทำมากกว่าที่จะรอคอยความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเดียว การบริหารภาครัฐแบบมีส่วนร่วม เน้นการปรึกษาหารือกับประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมเสนอปัญหา ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตาม ประเมินผล เน้นความร่วมมือของชุมชน ในการประสานกิจกรรมภาครัฐ การดูแลของภาครัฐ คู่ที่ความต้องการ ความพอใจ



เพื่อตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ โดยยึดถือความสงบสุขร่มเย็นของประชาชนเป็นประการสำคัญ

ในขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์การจัดระบบการประสานงานระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนในรูปคณะกรรมการร่วม เพื่อทำหน้าที่ประสานนโยบายระดับสูง ทำหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมของนโยบาย ส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วม ในสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 - 2529
บทที่ 6 การระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน โดยส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนและสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การจัดทำแผนและดำเนินการแก้ไขปัญหาของชุมชน สนับสนุนให้มีคณะกรรมการของประชาชนในชุมชน และท้องถิ่น ร่วมคิด ร่วมทำงาน และเรียนรู้ประสบการณ์ ความสำเร็จ ความสามารถซึ่งกันและกัน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544
บทที่ 3 การพัฒนาระบบความมั่นคงของสังคม กล่าวว่า ภาครัฐหรือระบบราชการ ต้องมุ่งเสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดี โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการตัดสินใจในการบริหารประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 - 2554
บทที่ 7 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล แนวทางการพัฒนา เสริมสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนา โดยภาครัฐต้องปรับบทบาท จากผู้กำกับ ควบคุมสั่งการ และดำเนินการเอง มาเป็นผู้ประสาน สนับสนุน บริการ อำนวยความสะดวก สามารถทำงานกับภาคีพัฒนา ในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนา ที่คำนึงถึงความต้องการของประชาชน ภาคเอกชนต้องคำนึงถึงความ





รับผิดชอบต่อสังคม ชุมชน มีกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ไม่ทำลายคุณค่าทางวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม มีการจัดการที่โปร่งใสเป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ และเข้ามามีบทบาทร่วมจัดบริการสังคม และกิจกรรมสร้างสรรค์ร่วมกับภาครัฐ

ในบางส่วนของรัฐบาล ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดกฎเกณฑ์ เช่น คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัยแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องที่สำคัญ การวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยการประชุมปรึกษาหารือกับกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือชุมชน การทำประชาพิจารณ์ ประชามติแล้วแต่กรณี โดยให้สถาบันทางวิชาการ สื่อสารมวลชน องค์กรอาชีพ ภาคเอกชน และองค์กรสาธารณะประโยชน์เข้ามามีบทบาทในการร่วมดำเนินการ ซึ่งนโยบายด้านเศรษฐกิจ “เน้นให้ภาคเอกชนมีบทบาทนำ และผนึกกำลังร่วมกับภาครัฐและภาคประชาสังคม เพื่อเพิ่มพลังเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจ” นโยบายสังคม “จัดทำ

แผนปฏิรูปสังคมอยู่เย็นเป็นสุข ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ บนพื้นฐานคุณธรรมร่วมกับภาคประชาชน ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคสื่อมวลชน และสถาบันศาสนา เพื่อสร้างสังคมไทยที่ไม่ทอดทิ้งกัน สังคมที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาสังคมที่เข้มแข็ง สังคมคุณธรรมและสังคมประชาธิปไตย”

การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

มีการยอมรับบทบาทของภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมในกลไกการบริหารราชการตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ประมาณปี 2510 โดยให้ผู้แทนภาคเอกชนเข้าร่วมในคณะกรรมการตามกฎหมายหรือคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง แต่ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ยังมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมากกว่าระดับสถาบัน จนกระทั่งปีพ.ศ. 2520 กลุ่มธุรกิจเอกชนจึงได้มีการรวมตัวกันเป็นคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน สภาสถาบันประกอบด้วย หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย เพื่อจะทำความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเป็นทางการ แนวความคิดของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในประเทศไทย คือ การ



จัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ หรือเรียกว่า กรอ. ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 เพื่อความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน นับเป็นก้าวใหม่ที่อาจจะมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ในอดีตที่ผ่านมาภาคเอกชนไม่เคยได้รับการยอมรับจากรัฐบาล ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในลักษณะนี้มาก่อน

ในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีประเทศไทย ประสบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ในช่วงปี พ.ศ. 2522 - 2524 รัฐบาลในขณะนั้นได้ตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทภาคธุรกิจ ที่จะเข้าแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ที่กำลังประสบอยู่โดยมีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ ก่อให้เกิดความร่วมมือสัมพันธ์กัน ในเชิงสถาบัน ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม อันประกอบด้วยผู้แทนระดับสูงจากทั้งสองฝ่ายโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เรียกว่า “คณะกรรมการร่วมภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ

หรือ กรอ.” คณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ที่มีนายกรัฐมนตรี กรรมการภาครัฐ ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และข้าราชการ ที่รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจ ส่วนกรรมการภาคเอกชน ประกอบด้วย ผู้แทนหอการค้าไทย ผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรม และผู้แทนสมาคมธนาคารไทย คณะกรรมการสมัยแรก มีอำนาจพิจารณา ปัญหา และอุปสรรค การดำเนินงานของ ภาครัฐ และภาคเอกชน และจัดระบบ ประสานงานเพื่อเร่งรัดแก้ไขปัญหาให้ลุล่วง โดยเร็ว ประสานงานและจัดทำแผน และโครงการร่วมระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน ในสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญ พิจารณาเสริม บบาทของสถาบันเอกชน เพื่อสนับสนุน การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ติดตาม ผลการดำเนินงานที่มอบหมายให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ แต่งตั้งอนุกรรมการ และคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานตามที่ คณะกรรมการฯ มอบหมาย

จากโครงสร้างที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เป็นเพียงบางส่วนในปัจจัยที่ก่อให้เกิด การพัฒนาจากอดีตที่ผ่านมาไปสู่การ เปลี่ยนแปลงจนกระทั่งในปัจจุบันนี้ ทำให้เห็นความแตกต่างที่เกิดขึ้นได้อย่าง



ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นในมิติของคำว่าจังหวัด ซึ่งแต่เดิมในอดีตความสำคัญในอำนาจการบริหารราชการ จะอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายราชการ แต่เพียงอย่างเดียว โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดถืออำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจสุดท้ายไว้แต่ผู้เดียว โดยมิได้เล็งเห็นและให้ความสำคัญกับองค์กรภาคเอกชนเท่าไร แต่หลังจากเกิดแนวความคิดการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการขึ้นมา คำว่า CEO คือ Chief Executive Office ซึ่งแปลว่า ประธานคณะผู้บริหาร แสดงให้เห็นว่า มีผู้บริหารหลายคนมาอยู่ร่วมกัน แล้วมีบุคคลหนึ่งเป็นประธานนั่นเอง การเอาหัวหน้าราชการทุกส่วนราชการเป็นคณะผู้บริหารแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดคือ ประธานของจังหวัด ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาทำไม่สำเร็จ เพราะมองกันว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทย หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ก็คิดว่าตนเองเป็นตัวแทนของกระทรวงต่างๆ ที่ตนสังกัด การบริหารราชการก็กลับกลายเป็นเรื่องของใครของมัน ต่างคนต่างทำ โดยไม่มีการคิดการทำงานที่ประสานร่วมกัน หรือมีเป้าหมายไปในทิศทางเดียวกัน เพราะฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ ประธานบริหาร

จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำหน้าที่ให้ทุกฝ่ายได้ร่วมกันคิด ช่วยกันทำ เกิดการประสานงาน โดยเอายุทธศาสตร์มาวางร่วมกัน เพราะถ้าให้ทุกคนทุกภาคส่วนได้คิดร่วมกัน จะเกิดความรู้สึกว่าต้องรับผิดชอบต่อจังหวัด นี้ด้วยกัน จะต้องทำให้ประชาชน เศรษฐกิจ และสังคมในจังหวัดดีขึ้น

สำหรับบทบาทขององค์กรภาคเอกชน จากอดีตจวบจนกระทั่งปัจจุบันนี้ เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมายในบทบาทอำนาจและหน้าที่ ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมืองในปัจจุบันหรือการบริหารราชการแผ่นดินในอดีต โดยได้รับอานิสงส์จากการพัฒนาเปลี่ยนแปลงในรูปโครงสร้าง “จังหวัด” ตั้งแต่อดีตเรื่อยมาเกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางความคิดครั้งใหญ่ ที่เห็นความสำคัญขององค์กร ภาคเอกชน ที่จะนำเอาความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ที่มีอยู่ในแต่ละองค์กร เข้าไปมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการบ้านเมือง ไล่เรียงตั้งแต่การมีส่วนร่วมในกระบวนการความคิด การตัดสินใจ การดำเนินการ การประสานงาน ตลอดจนการติดตามตรวจสอบ สอดส่องดูแล เพื่อให้เกิดคุณภาพในการบริหารงาน



ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้ช่วยกันคิดร่วมกันทำ ซึ่งบทบาทที่ภาคเอกชนได้เข้าไปมีโอกาสนี้ในการบริหารงานในระดับจังหวัด และกลุ่มจังหวัดเท่าที่พอจะยกมาให้เห็นได้เป็นรูปธรรมอย่างชัด อาทิเช่น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัด (กรอ.จังหวัด) คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจกลุ่มจังหวัด (กรอ.กลุ่มจังหวัด) คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.)

บทบาท และหน้าที่ในแต่ละโครงสร้าง คณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น ถูกระบุบทบาท และหน้าที่ให้แตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ซึ่งนับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างมากมาย ในความมีส่วนร่วมต่อการบริหารจัดการบ้านเมืองในปัจจุบัน โดยมีภาคราชการ ซึ่งเราปฏิเสธไม่ได้ว่าจำเป็นจะต้องเป็นหลัก และมีความรับผิดชอบอย่างเต็มที่

ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา จวบจนกระทั่งปัจจุบัน จะมีเพียงรูปแบบในปัจจุบัน มีผู้ร่วมกระบวนการ เข้ามาเพิ่มเติมคือองค์กรภาคเอกชนส่วนหนึ่ง และอีกหลายๆ ภาคส่วน

ดังนั้น โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กิติ โดยอำนาจตามกฎหมายในแต่ละระดับชั้นกิติ จากนโยบายในแต่ละผู้นำเอง กิติ ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกที่เกิดขึ้น ย่อมเป็นสิ่งที่ต้องยอมรับว่า ทุกตัวแปรที่กล่าวมา และได้กล่าวถึงอีกมากมาย เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ในมิติของการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นกว่าเดิม นำมาสู่กระบวนการพัฒนาของทุกภาคส่วนเกิดขึ้น ซึ่งมีองค์กรภาคเอกชน เป็นหนึ่งในภาคส่วนดังกล่าว ที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาเกิดขึ้นตั้งแต่ระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ลงมาถึงท้องถิ่น หมู่บ้าน ก่อเกิดขึ้นจากสำนึกของความเป็นเจ้าของพื้นที่ ความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม และความเสียสละเพื่อสังคมในแต่ละระดับชั้น

ข้าพเจ้ามีความคาดหวังว่า พัฒนาของการเปลี่ยนแปลงในสังคม คงไม่หยุดนิ่งอยู่เพียงนี้ จะต้องเกิดการหมุนเวียน



อยู่ตลอดเวลา และไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งการ
หมุนเปลี่ยนของมิติเวลาที่เปลี่ยนไป จะเป็น
โอกาสต่อการพัฒนาที่นำไปสู่ความ
เจริญที่ดีกว่าเดิมในทุกๆ มิติของสังคม
ที่เอื้ออำนวยและส่งเสริมปัจจัย ที่นำไปสู่
กระบวนการพัฒนาที่เกิดความสมบูรณ์

และลงตัวอย่างที่สุด ซึ่งปัจจัยหนึ่งที่จะ
ขาดเสียมิได้เลยคือ “องค์กรภาคเอกชน”
แต่ความสำคัญไม่ใช่แค่เพียงองค์กร
ภาคเอกชนเท่านั้น ยังคงมีอยู่หลากหลาย
องค์กรที่จะนำมาสู่ปัจจัยของการพัฒนา
ได้ในลำดับต่อไป





๖๖

นวัตกรรมการส่งเสริม กระบวนการแผนชุมชน

ฐานิสร์ นันทพัฒน์ปรีชา¹

1. ความเป็นมา

กรมการพัฒนาชุมชน ได้ส่งเสริมให้หมู่บ้านใช้แผนชุมชนเป็นเครื่องมือเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชนในการแก้ไขปัญหาของชุมชนด้วยตนเองบนพื้นฐานของข้อมูล การคิดการตัดสินใจ และลงมือกระทำของคนในชุมชนและได้จัดสรรงบประมาณให้จังหวัดดำเนินการส่งเสริมกระบวนการแผนชุมชนในหมู่บ้านมาโดยตลอด โดยมีเป้าหมายให้ทุกหมู่บ้านมีแผนชุมชน และใช้แผนชุมชนเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความ

ยากจน และวางรากฐานวิถีชีวิตตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

2. แนวคิด

“การทำให้ชุมชนเข้มแข็ง ไม่สามารถทำได้โดยการสร้างจากบุคคลภายนอกชุมชน หรือทำโดยการสอน การฝึกอบรมชุมชนที่เข้มแข็งจะมีกระบวนการในการจัดการของชุมชน มีการเรียนรู้ร่วมกัน มีกิจกรรมเพิ่มคุณค่าทุนทางสังคมและเศรษฐกิจของคนในชุมชน ภายใต้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชน เป็นเครือข่ายชุมชน และมีการขยายพันธมิตร

¹ นักวิชาการพัฒนาชุมชนชำนาญการ กรมการพัฒนาชุมชน



ออกไปนอกชุมชนในลักษณะสร้างความสัมพันธ์” ดังนั้น ทุกชุมชนจึงต้องร่วมกันสร้างพลังชุมชน และใช้พลังชุมชนในการพัฒนาชุมชน

3. อดีต - ปัจจุบัน

กรมการพัฒนาชุมชน ได้ดำเนินการส่งเสริมกระบวนการแผนชุมชนมาตั้งแต่ปี 2546 ดังนี้

ปี 2546 ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และภาคีการพัฒนา 4 หน่วยงาน (กรมส่งเสริมการเกษตร กรมสนับสนุนการบริการสุขภาพ กรมการศึกษานอกโรงเรียน และกองบัญชาการทหารสูงสุด) โดยรับผิดชอบการประสานการดำเนินงานในพื้นที่ 14 จังหวัด

ปี 2547 กรมฯ ได้จัดสรรงบประมาณให้จังหวัดดำเนินกิจกรรมสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชนเพื่อแก้ปัญหาความยากจน จำนวนเงิน 22 ล้านบาท ดำเนินการในระดับตำบล

ปี 2548 กรมฯ จัดสรรงบประมาณให้จังหวัดดำเนินงานส่งเสริมเครือข่ายการเรียนรู้เพื่อการจัดทำแผนชุมชน เพื่อให้หมู่บ้านที่ยังไม่สามารถจัดทำแผนชุมชน

ได้ทบทวนกระบวนการจัดทำแผนชุมชนของตนเอง และเรียนรู้จากหมู่บ้านที่สามารถจัดทำแผนชุมชนได้ และกิจกรรมเจรจาภาคีการพัฒนา เพื่อสนับสนุนแผนชุมชน เพื่อผลักดันให้เกิดการสนับสนุนกิจกรรมตามแผนชุมชน ที่หมู่บ้านต่างๆ จัดทำขึ้น นอกจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ให้พัฒนาระบบฐานข้อมูลแผนชุมชนของกรมฯ เพื่อสนับสนุนดำเนินงานโครงการนำร่องบูรณาการ การบริหารจัดการเชิงพื้นที่ (12 จังหวัด) และการขยายผลของโครงการต่อไปในอนาคต โดยติดตั้งไว้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้สนใจเข้าใช้ประโยชน์ได้ทางเว็บไซต์ (www.cdd.go.th/Plandata)

ปี 2549 กรมฯ จัดสรรงบประมาณให้จังหวัดดำเนินกิจกรรมพัฒนาศักยภาพแกนนำชุมชน ในการสร้างกลยุทธ์การบริหารจัดการแก้ไขปัญหาความยากจน และงบประมาณสำหรับจัดกระบวนการเพื่อปรับแผนชุมชน โดยเป็นงบประมาณส่วนหนึ่งของโครงการปฏิบัติการแก้จนแบบเข้าถึงทุกครัวเรือน

ปี 2550 กรมฯ จัดสรรงบประมาณ



ให้จังหวัดสร้างการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเป็นงบประมาณส่วนหนึ่งของโครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง “อยู่เย็น เป็นสุข”

ปี 2551 กรมฯ จัดสรรงบประมาณให้จังหวัดดำเนินกิจกรรมเพิ่มประสิทธิภาพแผนชุมชน งบประมาณ 174 ล้านบาท

ปี 2552 กรมฯ จัดสรรงบประมาณให้จังหวัดดำเนินการ เพื่อพัฒนาแผนชุมชน งบประมาณ 39,250 ล้านบาท

4. การประเมินคุณภาพแผนชุมชน

การประเมินคุณภาพแผนชุมชน ปี 2548 กรมฯ ได้จัดทำระบบฐานข้อมูลคุณภาพแผนชุมชน เมื่อปี 2548 และจัดแบ่งระดับการพัฒนาคุณภาพ แผนชุมชน เป็น 3 ระดับ คือ ระดับดี (A) ระดับปานกลาง (B) ระดับพอใช้ (C) โดยใช้ตัวชี้วัดและเกณฑ์ ดังนี้

ตัวชี้วัด 4 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย

1. มีกระบวนการวิเคราะห์ตนเองของคนในชุมชน โดยพิจารณาจากฐานข้อมูลการใช้บัญชีรับ - จ่ายของครัวเรือนในการวิเคราะห์ปัญหาความต้องการในระดับครัวเรือน

2. มีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนโดยพิจารณาจากฐานข้อมูลระดับ การมีส่วนร่วมของประชาชนในเวทีจัดทำแผนชุมชน

3. มีแผนชุมชนเป็นลายลักษณ์อักษร

4. มีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนตั้งแต่ต้น โดยพิจารณาจากฐานข้อมูลการมีส่วนร่วมของ อบต. ในการจัดทำแผนตั้งแต่ต้นเกณฑ์ ประกอบด้วย

4. มีส่วนร่วมขององค์กร

4.1 มีข้อมูลที่ครัวเรือนทำ และ





ให้บัญชีรายรับ - รายจ่าย ร้อยละ 70 ขึ้นไป

4.2 มีแผนชุมชนเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นรูปเล่ม

4.3 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนร้อยละ 70 ขึ้นไป

4.4 มีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมจัดทำแผนตั้งแต่ต้น

การประเมินคุณภาพแผนชุมชน ปี 2550 กรมฯ ได้จัดสรรงบประมาณให้จังหวัดดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพแผนชุมชน เพื่อยกระดับคุณภาพแผนชุมชน และได้กำหนดตัวชี้วัดในการประเมินคุณภาพแผนชุมชนใหม่ ประกอบด้วย ตัวชี้วัดเดิม 4 ตัวชี้วัด และตัวชี้วัดใหม่ดังต่อไปนี้

- ตัวชี้วัดเดิม 4 ตัวชี้วัด และเกณฑ์เดิม

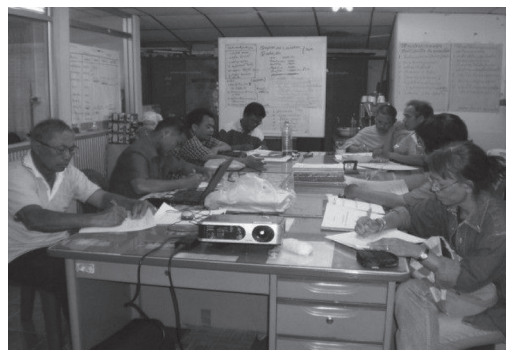
- ตัวชี้วัดใหม่ 2 ตัวชี้วัด และเกณฑ์ คือ

1. มีกระบวนการจัดทำแผนชุมชนตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีแผนงาน/โครงการ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข

2. มีกิจกรรมพึ่งตนเอง (ทำเอง) อย่างน้อยร้อยละ 30 ของกิจกรรมในแผน

ชุมชน และมีการปฏิบัติได้จริง ร้อยละ 30 ของกิจกรรมพึ่งตนเอง

การประเมินคุณภาพแผนชุมชน ปี 2551 กรมฯ ได้จ้างสถาบันเทคโนโลยี



พระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ดำเนินการประเมินคุณภาพแผนชุมชนระดับคุณภาพดีเด่น (ระดับจังหวัด) และดีเยี่ยม (ระดับเขต) ซึ่งสถาบันฯ ได้ออกแบบกระบวนการประเมินคุณภาพแผน และกำหนดตัวชี้วัดที่แตกต่างจากวิธีการประเมินคุณภาพแผนชุมชนที่กรมฯ ใช้อยู่เดิม เรียกว่า การประเมินคุณภาพแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม โดยใช้ตัวชี้วัด 5 ตัวชี้วัด คือ

- ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
- กระบวนการมีส่วนร่วม
- กระบวนการเรียนรู้
- การนำแผนชุมชนไปใช้ประโยชน์
- โครงสร้างแผนชุมชน



ผลการประเมินคุณภาพแผนชุมชน ระดับดีเด่นและดีเยี่ยม โดยสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง เมื่อปี 2551 มีแผนชุมชนดีเด่น จำนวน 75 แผน/หมู่บ้าน และแผนดีเยี่ยม จำนวน 42 แผน/หมู่บ้าน

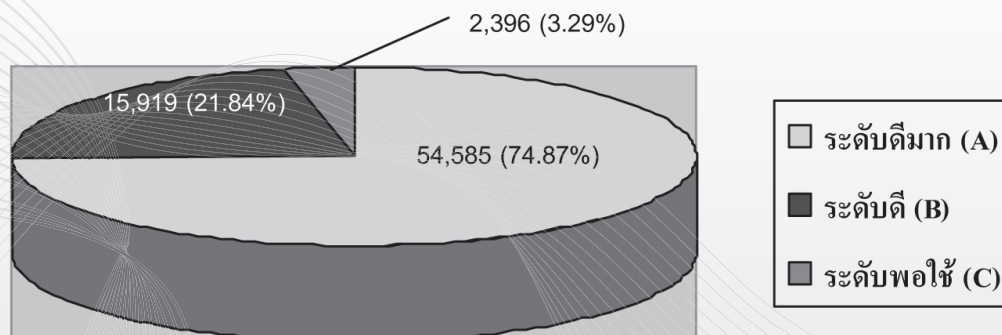
การประเมินคุณภาพแผนชุมชน ปี 2552 กรมฯ ได้แจ้งให้จังหวัด ดำเนินงาน ส่งเสริมกระบวนการแผนชุมชน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยให้มีการทบทวน และปรับปรุงกลไกการขับเคลื่อน การจัดทำแผนชุมชนทุกระดับ ทบทวน และ ปรับแผนชุมชนของหมู่บ้านให้สอดคล้อง การจัดทำแผนชุมชน การนำไปใช้ประโยชน์ และ การประเมินคุณภาพแผนชุมชน โดยหมู่บ้านประเมินแผนชุมชนเบื้องต้นด้วย ตัวชี้วัด 6 ตัวชี้วัด และตัวชี้วัด 5 ตัว ของ

กระบวนการประเมินคุณภาพแผนชุมชน แบบมีส่วนร่วม และมีระบบรับรองคุณภาพแผนชุมชน เพื่อให้แผนชุมชน มีมาตรฐานและเกิดการยอมรับแก่หน่วยงาน ต่างๆ ที่ต้องการสนับสนุนกิจกรรมที่กำหนด ไว้ในแผนชุมชนของหมู่บ้าน

การประเมินคุณภาพแผนชุมชน ในปีปัจจุบัน ผลการประเมินคุณภาพ แผนชุมชน ณ วันที่ 31 เดือนมีนาคม 2553 สรุปได้ดังนี้

- แผนชุมชนคุณภาพระดับดีมาก (A) จำนวน 54,585 แผน/หมู่บ้าน (ร้อยละ 74.87)
- แผนชุมชนคุณภาพระดับดี (B) จำนวน 15,919 แผน/หมู่บ้าน (ร้อยละ 21.84)
- แผนชุมชนคุณภาพระดับพอใช้ (C) จำนวน 2,396 แผน/หมู่บ้าน (ร้อยละ 3.29)

แผนภูมิ สรุปการประเมินคุณภาพแผนชุมชนในปีปัจจุบัน



ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม 2553



ในส่วนการใช้ประโยชน์จากแผนชุมชน จากการรายงานของจังหวัดพบว่า ชุมชน มีการนำ แผนชุมชนไปใช้ประโยชน์ (ชุมชนมีการนำแผนชุมชนไปใช้ประโยชน์ หมายถึง ชุมชนที่มีการดำเนินงานตาม กิจกรรมที่ปรากฏในแผนชุมชนอย่างน้อย ร้อยละ 30 ของกิจกรรมในแผนชุมชน) จำนวน 48,709 แผน คิดเป็นร้อยละ 70.48 (จากจำนวนชุมชนทั้งหมด 69,110 แผน ตามฐานข้อมูล กชช. 2 ค ปี 2548)

5. การดำเนินงานพัฒนาคุณภาพแผนชุมชน และแนวทางการดำเนินกิจกรรมตาม งบประมาณในปี 2553

กรมการพัฒนาชุมชน สนับสนุน ให้มีการพัฒนาระบบรับรองมาตรฐาน แผนชุมชน และพัฒนากระบวนการบูรณาการ แผนชุมชน เพื่อเชื่อมโยงไปสู่การบูรณาการ แผนชุมชนและทำให้แผนชุมชนซึ่งกรม การพัฒนาชุมชน เป็นหน่วยประสานการ ดำเนินงานเป็นเครื่องมือที่มีมาตรฐาน สามารถสนับสนุนยุทธศาสตร์ระดับ จังหวัด สอดคล้องกับสถานการณ์และ แก้ไขปัญหาชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามเป้าหมาย โดยมีกิจกรรมหลัก 2 กิจกรรม และกิจกรรมย่อย 4 กิจกรรม รายละเอียดตามตาราง

ที่	กิจกรรม	งบประมาณ	ผู้ปฏิบัติ
1	พัฒนาระบบรับรองมาตรฐานแผนชุมชน	25,735,500 บาท	
	1.1 สร้างและพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้กระบวนการแผนชุมชน	21,048,000 บาท	อำเภอ ไตรมาส 2
	1.2 ส่งเสริมและรับรองมาตรฐานแผนชุมชน	4,687,500 บาท	จังหวัด ไตรมาส 3 และ 4
2	พัฒนากระบวนการบูรณาการแผนชุมชน	12,428,700 บาท	
	2.1 พัฒนากลไกสนับสนุนกระบวนการบูรณาการแผนชุมชน	503,700 บาท	ส่วนกลาง ไตรมาส 1
	2.2 บูรณาการแผนชุมชนระดับจังหวัด	11,925,000 บาท	จังหวัด ไตรมาส 3 และ 4



6. แนวทางการส่งเสริมและรับรองมาตรฐานแผนชุมชน

กรมการพัฒนาชุมชน ได้ส่งเสริมให้หมู่บ้าน/ชุมชนใช้แผนชุมชน เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนา และกำหนดกิจกรรมการพัฒนาของชุมชน ซึ่งในปี 2552 กรมการพัฒนาชุมชน ได้ริเริ่มระบบรับรองมาตรฐานแผนชุมชน เพื่อกระตุ้นให้ชุมชนยกระดับแผนชุมชน ให้เชื่อถือได้ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการประสานการบูรณาการ และขอรับการสนับสนุนงบประมาณ และเพื่อให้การรับรองมาตรฐานแผนชุมชนเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และช่วยให้หมู่บ้าน/ชุมชนยกระดับการใช้ประโยชน์ของแผนชุมชนในการพัฒนาตนเอง รวมทั้งหน่วยงานต่างๆ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรมการพัฒนาชุมชนได้สนับสนุนงบประมาณในการส่งเสริมรับรองมาตรฐานแผนชุมชนในปี 2553 รวม 75 จังหวัดๆ ละ 62,500 บาท (หกหมื่นสองพันห้าร้อยบาทถ้วน) และกำหนดดำเนินการในไตรมาส 3 และ 4

7. ผลการดำเนินงานการรับรองมาตรฐานแผนชุมชนในปี 2552

จำนวนแผนชุมชน ที่ผ่านการรับรองมาตรฐาน จำนวน 8,430 แผน คิดเป็น

12.2% เกินเป้าหมาย 4,975 แผน (รายละเอียดเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐาน และเกณฑ์ชี้วัด ศึกษาเพิ่มเติม ได้จากคู่มือการพัฒนาแผนชุมชน ปี 2552 และจาก เว็บไซต์กรมการพัฒนาชุมชน <http://www.cdd.go.th>)

8. การบูรณาการแผนชุมชนระดับอำเภอและระดับจังหวัด

ในปีงบประมาณ 2552 กรมการพัฒนาชุมชนได้สนับสนุนงบประมาณในการบูรณาการแผนชุมชนระดับอำเภอ และส่งเสริมให้ชุมชนมีการนำแผนชุมชนไปใช้ประโยชน์

การรายงานผลการบูรณาการแผนชุมชนระดับอำเภอพบว่า มีการบูรณาการครบทุกอำเภอ จำนวน 877 อำเภอ

ในส่วนของการบูรณาการแผนชุมชนระดับจังหวัด 75 จังหวัด กรมการพัฒนาชุมชนสนับสนุนงบประมาณในปี 2553 จังหวัดละ 159,000 บาท (หนึ่งแสนห้าหมื่นเก้าพันบาทถ้วน) และได้ชักชวนแนวทางการดำเนินงานให้เจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัด กำหนดดำเนินการในไตรมาส 3 และ 4



สรุป

การส่งเสริมกระบวนการแผน
ชุมชนของกรมการพัฒนาชุมชน นับได้ว่า
เป็นกลวิธีที่สำคัญในการพัฒนากระบวนการ
เรียนรู้ของคนในชุมชนให้สามารถรู้ถึง

ปัญหาของชุมชนและมีส่วนร่วมแก้ไข
ปัญหาของชุมชนที่ตนอยู่อาศัย เป็นการ
ระเบิดจากภายในซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนา
ชุมชนให้เข้มแข็งอย่างยั่งยืนต่อไป





บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

กรมการปกครอง

1. บทนำ

หมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด จัดตั้งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยมีผู้บริหารงานภายในหมู่บ้าน แยกตามลักษณะของงานได้ ดังนี้

1.1 ผู้ปกครองหมู่บ้าน ประกอบด้วย
ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

1.2 คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.)
ซึ่งมีการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่
ตามมาตรา 28 ตริ แห่ง พระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช

2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551
กำหนดให้มืองค์ประกอบมาจากกรรมการ
2 ประเภท คือ

1.2.1 กรรมการหมู่บ้านโดย
ตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่
มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทน
กลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน

1.2.2 กรรมการหมู่บ้านโดย
การเลือก ได้แก่ กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ
ซึ่งราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็น
ผู้เลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ



โดยมีจำนวน 2 - 10 คน และให้ที่ประชุม
เลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิเป็น
ผู้กำหนดจำนวนกรรมการหมู่บ้านผู้ทรง
คุณวุฒิที่พึงมีในแต่ละหมู่บ้าน

1.3 หน้าที่ของ กม. กฎหมาย
กำหนดให้ กม.มีหน้าที่ ดังนี้

1.3.1 ช่วยเหลือแนะนำให้
คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน

1.3.2 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตาม
กฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทาง
ราชการ

1.3.3 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่
นายอำเภอมอบหมายหรือผู้ใหญ่บ้าน
ร้องขอ

1.3.4 เป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบ
ในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

1.3.5 บริหารจัดการกิจกรรม
ที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่น
ทุกภาคส่วน

จากอำนาจหน้าที่ของ กม. ซึ่งเป็น
ผู้ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านในการบริหารจัดการ
และพัฒนาหมู่บ้านข้างต้น หากเปรียบเทียบกับ
การบริหารประเทศที่นายกรัฐมนตรี
(หัวหน้ารัฐบาล) เป็นผู้นำในการบริหาร
ประเทศ และมีคณะรัฐมนตรีช่วยเหลือ
ในการบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมาย

โดยจะมีรัฐมนตรีประจำกระทรวง บริหารงาน
ให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อ
รัฐสภา ดังนั้น ในการปกครองในระดับ
หมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเปรียบเสมือนเป็น
นายกรัฐมนตรีของหมู่บ้าน โดยมี กม.
เป็นคณะรัฐมนตรีช่วยเหลือในการปฏิบัติ
หน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านโดยมีเป้าหมายร่วม
กันคือ ให้หมู่บ้านมีความเข้มแข็ง
ประชาชนมีความรัก ความสามัคคีและ
อยู่ดีกินดี

2. ระดับของแผนพัฒนา

การแบ่งระดับของแผนพัฒนานั้น
อาจแบ่งออกได้เป็น 6 ระดับ ดังนี้

2.1 ระดับประเทศ คือ แผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจัดทำขึ้น
โดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทาง
ในการพัฒนาประเทศ

2.2 ระดับกลุ่มจังหวัด คือ แผน
ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็น
แผนที่เกิดจากกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
ร่วมกันจัดทำแผนตามศักยภาพ โอกาส และ
สู่ทางการพัฒนาในแต่ละภูมิภาค โดย
ความร่วมมือของทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและ
เอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ



เพื่อประโยชน์ในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติของแต่ละจังหวัด ซึ่งมุ่งที่จะริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ โดยนำความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นแนวทางริเริ่ม มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ความสามารถและประสิทธิภาพต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหา รวมทั้งการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

2.3 ระดับจังหวัด คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งเป็นแผนที่ทุกภาคส่วนในจังหวัดได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัด เพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหา ศักยภาพ และโอกาสให้สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยผ่านกระบวนการเชื่อมโยงแผน ตั้งแต่แผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาอำเภอ ไปสู่แผนพัฒนาจังหวัด

2.4 ระดับอำเภอ คือ แผนยุทธศาสตร์พัฒนาอำเภอ ซึ่งเป็นแผนที่อำเภอจัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล/จังหวัด และความต้องการของประชาชนในตำบล หมู่บ้าน

2.5 ระดับตำบล คือ แผนพัฒนาของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำขึ้นโดยเปิดเวทีประชาคมร่วมกับหมู่บ้าน/ชุมชน เพื่อนำข้อมูลปัญหา/ความต้องการของประชาชนจากแผนพัฒนาหมู่บ้านมาเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาให้ตรงตามความต้องการของประชาชนในระดับท้องถิ่น

2.6 ระดับหมู่บ้าน คือ แผนพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งมีคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้าน เพื่อสะท้อนข้อมูลปัญหา และความต้องการของประชาชนในหมู่บ้าน และเชื่อมโยงแผนจากระดับหมู่บ้านไปจนถึงระดับประเทศ

3. บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

คำจำกัดความ ของแผนพัฒนาหมู่บ้านในที่นี้ หมายถึง แผนที่หมู่บ้านกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทาง/ทิศทางการพัฒนาของหมู่บ้านในอนาคต โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้าน และแผนพัฒนาหมู่บ้านดังกล่าว จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหาร และพัฒนา



หมู่บ้านนั้นๆ ซึ่งจะมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด กลุ่มจังหวัด และระดับประเทศ

แผนพัฒนาหมู่บ้าน แท้จริงแล้วได้มีการจัดทำเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารและการพัฒนาชนบทเป็นเวลานานแล้ว เดิมนั้นคณะกรรมการหมู่บ้านถูกกำหนดให้เสนอปัญหาและความต้องการ ซึ่งหมายถึงแผนพัฒนาหมู่บ้านในรูปแบบเอกสารซึ่ง กม. ได้จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาหมู่บ้าน โดยเอกสารดังกล่าวจะต้องระบุถึงปัญหาของหมู่บ้าน แนวทางแก้ไขปัญหาของหมู่บ้าน และโครงการพัฒนาหมู่บ้านให้สภาตำบลพิจารณาเพื่อจัดทำแผนพัฒนาตำบล และสภาตำบลได้ใช้แผนพัฒนาตำบลดังกล่าวขอเงินสนับสนุนจากรัฐบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนใน

ปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง

หลังจากนั้น บทบาทของ กม. ในการร่วมบริหารและพัฒนาหมู่บ้านได้ลดความเข้มข้นลงไปเรื่อยๆ ทั้งนี้ อาจเกิดจากหลายปัจจัยด้วยกันที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของ กม. ทำให้การประสานงานในระดับหมู่บ้านของส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ มุ่งใช้กลไกขับเคลื่อนภารกิจ/กิจกรรมไปที่ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน บางหน่วยมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมารองรับกิจกรรมของตนเองในหมู่บ้าน

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2550 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ต่างๆ ทั้งในประเทศและนอกประเทศ รวมถึงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 28 ตรี ได้มีการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของ กม. ในรูปแบบใหม่ โดยเพิ่ม



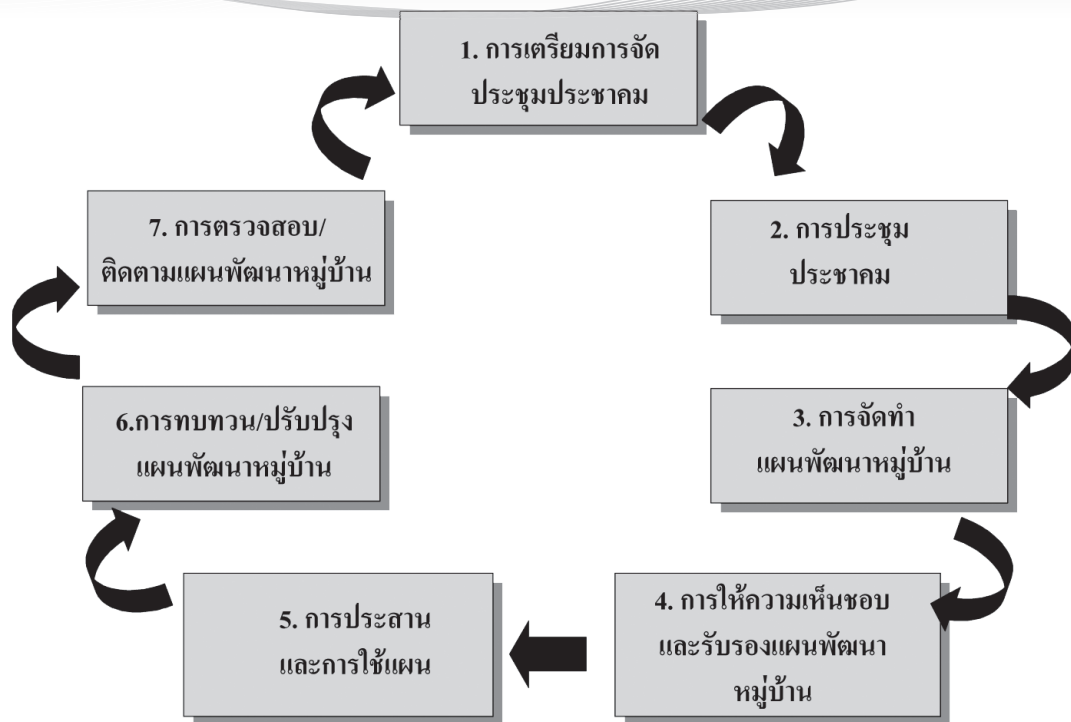
องค์ประกอบจำนวนสมาชิกของ กม. ให้มีความหลากหลายและให้ กม. มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนขึ้นโดยเฉพาะในการทำหน้าที่ เป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน และเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2552 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางปฏิบัติการขับเคลื่อนการดำเนินงานของ กม. โดยให้ กม. เป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนภารกิจ/กิจกรรมในหมู่บ้าน และยังได้กำหนดให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้ กม. เป็นองค์กรหลักในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และนำแผนพัฒนาหมู่บ้านที่ กม. จัดทำเป็นข้อมูลในการจัดทำคำขอของงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป กม. ถือเป็นกลไกหลักและเป็นเจ้าภาพในหมู่บ้าน โดยมีหน้าที่ในการจัดทำแผน และ

บูรณาการแผนพัฒนาหมู่บ้าน ร่วมกับทุกองค์กรทั้งภาคประชาชนภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ หน่วยงานต่างๆ ให้เป็นรูปธรรม โดยกระบวนการ มีส่วนร่วมของประชาชน ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 และมาตรา 87 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 52 วรรคสาม มาตรา 53/1 และมาตรา 53/2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

4. กม. กับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและการทบทวนปรับปรุงแผนพัฒนาหมู่บ้าน ประกอบด้วย





4.1 การเตรียมการจัดประชุมประชาคม

4.1.1 กม. กำหนดวัน เวลา และสถานที่จัดเวทีประชาคม รูปแบบการจัดเวทีประชาคม และระเบียบวาระ/ลำดับการนำเสนอ

4.1.2 แจกส่วนที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อนำแผนงาน/โครงการ เข้าร่วมบูรณาการ

4.1.3 แจกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าร่วมกระบวนการ เรียนรู้/สนับสนุนการจัดเวทีประชาคมและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน ร่วมกับ กม.

4.1.4 แจกอำเภอเพื่อจัดทีมตำบลร่วมเป็นพี่เลี้ยงในการจัดเวทีประชาคม

4.1.5 แจกผู้แทนครัวเรือนเข้าร่วมประชุมในเวทีประชาคม ไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนครัวเรือนที่มีอยู่ในหมู่บ้าน

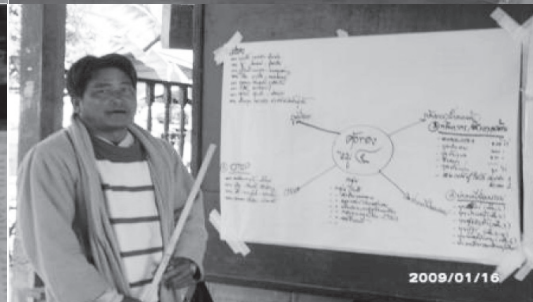
4.1.6 คณะทำงานด้านจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน บูรณาการแผนตามข้อ 4.1.2 และจัดทำร่างแผนพัฒนาหมู่บ้าน เอกสารประเด็นสำคัญ ที่สรุปไว้เพื่อเตรียมเสนอต่อที่ประชุมประชาคม

4.2 การประชุมประชาคม



4.2.1 การลงทะเบียนผู้เข้าร่วมประชุมประชาคม

ปัญหา และร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาหมู่บ้าน



4.2.2 ดำเนินการประชุมทบทวนปรับปรุงแผนพัฒนาหมู่บ้าน นำเสนอร่างแผนพัฒนาหมู่บ้าน/เอกสารประเด็นสำคัญให้ที่ประชุมพิจารณาและสำรวจปัญหาความต้องการของหมู่บ้าน โดยอาจมีการเพิ่มเติมข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นหรือตัดทอนส่วนที่ไม่จำเป็นออกตามมติที่ประชุม

4.2.3 จัดหมวดหมู่ข้อมูลแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม

4.2.4 วิเคราะห์ข้อมูล/จัดลำดับความสำคัญ

4.2.5 เสนอแนวทางแก้ไข

4.2.6 ตรวจสอบเอกสารสรุปผลการประชาคมเบื้องต้นและลงมติประชาคม

4.2.7 บันทึกผลการประชุมประชาคม

4.3 การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

กม. (คณะทำงานด้านจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน) รวบรวมข้อมูลจากการประชุมประชาคมหมู่บ้านไปจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านเป็นรูปเล่ม (รูปเล่มแล้วแต่ความเหมาะสมของหมู่บ้าน) เพื่อเสนอที่ประชุม กม. ให้ความเห็นชอบและรับรองแผนพัฒนาหมู่บ้าน



4.4 การให้ความเห็นชอบและรับรอง แผนพัฒนาหมู่บ้าน

4.4.1 กม. ประชุมเพื่อพิจารณา
ร่างแผนพัฒนาหมู่บ้านให้เป็นไปตามมติ
ที่ประชุมประชาคมหมู่บ้าน แล้วลงมติ
เพื่อรับรอง หากไม่เป็นไปตามมติที่ประชุม
ประชาคม หรือมีข้อแก้ไขเพิ่มเติมให้
คณะทำงานด้านจัดทำแผนพัฒนา
หมู่บ้าน ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพื่อนำ
เข้าที่ประชุม กม. พิจารณาอีกครั้ง

4.4.2 เมื่อที่ประชุม กม. มีมติ
รับรองแผนพัฒนาหมู่บ้านแล้ว ให้ประธาน
กม. (ผู้ใหญ่บ้าน) เป็นผู้ลงนามรับรอง

4.5 การประสานและการใช้แผน พัฒนาหมู่บ้าน

4.5.1 จัดเก็บแผนพัฒนาหมู่บ้าน
ไว้ใช้ประโยชน์ในการพัฒนาหมู่บ้าน

4.5.2 จัดส่งแผนพัฒนาหมู่บ้าน
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล
ตำบล/อบต.) และ/หรือองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด (อบจ.) เพื่อเป็นข้อมูลใน
การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น

4.5.3 จัดส่งแผนพัฒนาหมู่บ้าน
ให้คณะกรรมการระดับอำเภอ (อ.ก.อ.)

เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
พัฒนาอำเภอ และแผนยุทธศาสตร์การ
พัฒนาจังหวัดต่อไป

4.5.4 จัดส่งให้องค์กรเอกชน
หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) เพื่อ
ประสานและบูรณาการแผน

4.6 การทบทวนปรับปรุงแผน พัฒนาหมู่บ้าน

ให้มีการดำเนินการทบทวนหรือ
ปรับปรุงแผนพัฒนาหมู่บ้าน ตามขั้นตอนที่
1 - 5 อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อให้แผน
พัฒนาหมู่บ้านเป็นปัจจุบัน สามารถใช้เป็น
แนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหา
ของหมู่บ้านในสถานการณ์ที่มีการ
เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.7 การตรวจสอบและการติดตาม การดำเนินการตามแผนพัฒนาหมู่บ้าน

กม. และประชาชนในหมู่บ้าน
มีหน้าที่ตรวจสอบและติดตามการดำเนินการ
ตามแผนพัฒนาหมู่บ้าน ดังนี้

4.7.1 ตรวจสอบการดำเนินการ
ตามแผนงานและโครงการในเขตหมู่บ้าน
ให้มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและ
เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

4.7.2 ตรวจสอบผลกระทบที่



เกิดจากการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการ ภายในหมู่บ้านและร่วมกันหาแนวทางแก้ไข หรือแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยแก้ไขปัญห

4.7.3 ติดตามเร่งรัดการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือผู้รับผิดชอบโครงการ

4.7.4 ตรวจสอบแผนงาน/โครงการ และระดมสรรพกำลังภายในหมู่บ้าน เพื่อดำเนินการตามแผนงาน/โครงการที่หมู่บ้านมีศักยภาพสามารถดำเนินการได้

4.7.5 รายงานผลการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการ ที่ดำเนินการแล้วเสร็จ/ประสบผลสำเร็จ ต่อที่ประชุมประชาคมหมู่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของหมู่บ้าน ให้เป็นที่รับทราบอย่างกว้างขวาง

บทบาทของ กม. ในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน สามารถสรุปจากกระบวนการฯ ได้ ดังนี้

- 1) เป็นแกนนำในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน
- 2) จัดเก็บและรวบรวมข้อมูลของหมู่บ้าน

3) การจัดทำเวทีประชาคมเพื่อจัดทำหรือทบทวนแผนพัฒนาหมู่บ้าน รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้าน

4) การให้ความเห็นชอบและรับรองแผนพัฒนาหมู่บ้าน

5) ประสานและส่งแผนพัฒนาหมู่บ้านไปยังส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้แผนพัฒนาหมู่บ้านเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆ

6) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาหมู่บ้าน

ทั้งนี้ มี กม. หลายแห่งที่มีการบริหารจัดการหมู่บ้านได้อย่างเข้มแข็งจากการใช้แผนพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งสามารถเป็นตัวอย่างให้กับหมู่บ้านอื่นๆ ได้ศึกษาเรียนรู้ อาทิ บ้านหนองกลางดง หมู่ที่ 7 ตำบลศิลาลอย อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่มีนายโชคชัย ลิ้มประดิษฐ์ ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธาน กม. บ้านยางทอง หมู่ที่ 8 ตำบลบางเจ้าฉ่า อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง ที่มีนายสุรินทร์ นิลเลิศ กำนันเป็นประธาน กม. บ้านสามขา หมู่ที่ 6 ตำบลหัวเสือ อำเภอแม่ทะ



จังหวัดลำปาง ที่มีนายจันทน์ จันทรจอม
ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน กม.

5. กม. กับตัวชี้วัดของกระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. 2552 - 2554

ในปีงบประมาณ 2552 กระทรวง
มหาดไทยได้มีนโยบายเร่งด่วน นโยบายที่ 3 :
กำหนดให้ การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน
โดยยึดหลักงบประมาณของประชาชน
และในปีงบประมาณ 2553 ได้ปรับเปลี่ยน
เป็นนโยบายที่ 6 ซึ่งนโยบายดังกล่าวมี
ตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับการขับเคลื่อน กม. คือ
ตัวชี้วัดที่ 1 ร้อยละของ กม. มีความเข้าใจ
สามารถจัดทำ และใช้แผนพัฒนาหมู่บ้าน
เพื่อพัฒนาหมู่บ้าน โดยผ่านกระบวนการ
ประชาคม ทั้งนี้ การกำหนดตัวชี้วัดดังกล่าว
เพื่อมุ่งพัฒนาศักยภาพของ กม. ให้มี
การจัดทำและบูรณาการแผนพัฒนา
หมู่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นรูปธรรม
อันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อประชาชน
ในหมู่บ้านอย่างแท้จริงและยั่งยืน

สรุป

กม. เป็นองค์กรหลักที่กฎหมายรองรับ
มาช้านาน โดยถูกกำหนดเพิ่มเติมไว้ใน
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2486 เพื่อทำหน้าที่บริหารและ
พัฒนาหมู่บ้านให้เกิดความแข็งแกร่ง มุ่งสู่
ความยั่งยืนในการเป็นฐานรากของการ
พัฒนาทุกระดับ จนกระทั่งมีการปรับปรุง
โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ใหม่ ให้ กม.
มีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนมากขึ้น ตาม
มาตรา 28 ตี ๒ แห่งพระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และ
เพื่อให้ กม. เป็นกลไกภาครัฐมีความเป็น
เอกภาพในการบริหารและพัฒนาหมู่บ้าน
คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบ แนวทาง
การขับเคลื่อนการดำเนินงานของ กม.
เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2552 โดยให้ กม.
เป็นองค์กรในการดำเนินงานภารกิจ/
กิจกรรมแทนกระทรวง กรม ในหมู่บ้าน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กม. เป็น
องค์กรที่เกิดขึ้นมานับเป็นเวลาช้านานแล้ว
และมีความพร้อมด้านบุคลากรที่จะ
ดำเนินกิจกรรมแทนทุกภาคส่วน

ดังนั้น หากทุกภาคส่วนได้ช่วย
ส่งเสริมสนับสนุนองค์ความรู้ บุคลากร
งบประมาณ รวมทั้งกิจกรรมให้ กม.
ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ กม.
ได้มีศักยภาพในการบริหารและพัฒนา
หมู่บ้านร่วมกับประชาชนในหมู่บ้านอย่าง



มีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลโดยรวมต่อ และครอบคลุมในทุกมิติของสังคมใน
การพัฒนาประเทศให้เกิดความมั่นคง ที่สุด





กา

การตรวจติดตามและประเมินผล การดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด¹

ปริยานุช เจริญผล²และสุรศักดิ์ เกษมสุวรรณ³

การติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด เป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะผลักดันให้การขับเคลื่อนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเป็นไปอย่างสัมฤทธิ์ผล ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจึงได้ร่วมกันวางระบบการติดตาม และประเมินผลฯ

โดยมุ่งเน้นการติดตามและประเมินผลใน 4 ส่วน คือ 1) การติดตามเป้าหมายการดำเนินงาน ได้แก่ การใช้จ่ายงบประมาณของแผนงาน/โครงการ ความก้าวหน้าของกิจกรรมตามแผนงาน/โครงการ และผลผลิตที่ทำได้จริงเปรียบเทียบกับแผน 2) การประเมินผล ที่ได้รับของแผนงาน/โครงการ ได้แก่ ประโยชน์ที่ได้รับจากแผนงาน/โครงการ และความพึงพอใจ

¹ แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดและการบริหารงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ตามมาตรา 34 แห่ง พ.ร.ฎ. ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ครั้งที่ 1 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

² ผู้อำนวยการส่วนตรวจราชการ สำนักตรวจราชการและเรื่องราວร้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

³ ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการที่ 9 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



ของกลุ่มเป้าหมาย 3) การประเมินผลกระทบ
ของแผนงาน/โครงการ ได้แก่ ผลกระทบต่อ
ประชาชน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
4) การประเมินการมีส่วนร่วมของภาคส่วน
ต่างๆ ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน
และประชาชน

ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ได้ตรวจติดตามและประเมินผล
การดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด
และกลุ่มจังหวัด (พ.ศ. 2553 — 2556)
แผนปฏิบัติการราชการประจำปีงบประมาณ
พ.ศ. 2553 ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
และการบริหารงบประมาณของจังหวัด
และกลุ่มจังหวัด ครั้งที่ 1 ประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. 2553

พร้อมกันนี้ที่ปรึกษาผู้ตรวจ
ราชการภาคประชาชน และประชาชนในพื้นที่



ได้มีบทบาทในการเข้าร่วมให้ข้อสังเกต
และข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อ
การดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด และ
กลุ่มจังหวัดฯ ด้วย โดยสรุปผลการตรวจ
ติดตามและผลการประเมินฯ ณ วันที่
31 มีนาคม 2553 ได้ดังนี้

1. การดำเนินการตามแผนปฏิบัติ ราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ได้รับ
อนุมัติงบประมาณเพื่อดำเนินแผนงาน/
โครงการ ตามแผนปฏิบัติการราชการประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. 2553 ของจังหวัด/กลุ่ม
จังหวัด ในวงเงิน 17,977.95 ล้านบาท
ประกอบด้วย

(1) งบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 วงเงิน
3,300 ล้านบาท



(2) โครงการเงินกู้ ภายใต้
“แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555”
วงเงิน 14,677.95 ล้านบาท

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

จากผลการตรวจติดตามและ
ประเมินผลการดำเนินงาน และปัญหา
อุปสรรค ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ได้มีข้อเสนอแนะที่เห็นควร
เสนอให้ ก.น.จ. รับไปประกอบการพิจารณา
ดำเนินการ ดังนี้



2.1 ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ
จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ได้
กำหนดให้โครงร่างของแผนพัฒนาจังหวัด/
กลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย

1. สภาพทั่วไปของจังหวัด :
ข้อมูลการปกครอง ประชากร โครงสร้าง
พื้นฐาน

2. การวิเคราะห์ศักยภาพ
ด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อมของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด



3. ยุทธศาสตร์การพัฒนา
จังหวัด : วิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์
เป้าประสงค์ ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย
กลยุทธ์ บัญชีรายการชุดโครงการ ในการนี้
เพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด
เป็นแผนที่กำหนดกรอบทิศทางการ
พัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ได้อย่าง
ครอบคลุมครบถ้วนทุกมิติและเป็นรูปธรรม



และเป็นค่าเป้าหมายในการติดตามประเมินผล รวมทั้งเพื่อให้ราชการส่วนกลางใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดทำแผนงาน/โครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ดังนั้น จึงควรกำหนดโครงสร้างของแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดเพิ่มเติมโดยต้องระบุถึงข้อมูลเชิงสถิติที่สำคัญในพื้นที่ เช่น ข้อมูลจำนวนป่าไม้ ข้อมูลคุณภาพของเด็กนักเรียนแต่ละระดับชั้น โดยเฉพาะกลุ่มที่มีผลการเรียนต่ำ และระบุทิศทางหรือนโยบายการพัฒนาในมิติที่สำคัญทุกด้านในพื้นที่ อาทิ ด้านการศึกษา ด้านชลประทาน ด้านสาธารณสุข ด้านการท่องเที่ยว ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านป่าไม้

ด้านอุตสาหกรรม และด้านพาณิชยกรรม ฯลฯ ซึ่งมีข้อมูลเชิงสถิติเป็นข้อมูลอ้างอิงประกอบการกำหนดทิศทางการหรือนโยบายการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจน สอดคล้องกับความจำเป็นและสภาพการณ์จริงรวมทั้งเพื่อใช้ในการติดตามประเมินผลการดำเนินการทั้งนี้ทิศทางหรือนโยบายการพัฒนาแต่ละด้าน จะต้องระบุถึงปัญหาสำคัญเป้าหมาย วิธีการและระยะเวลาที่จะ



ดำเนินการให้สำเร็จ

2.2 เนื่องจากที่ผ่านมา จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมการประชุมพิจารณาถ้อยแถลง แผนงาน/โครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ของคณะกรรมการนโยบายการบริหาร



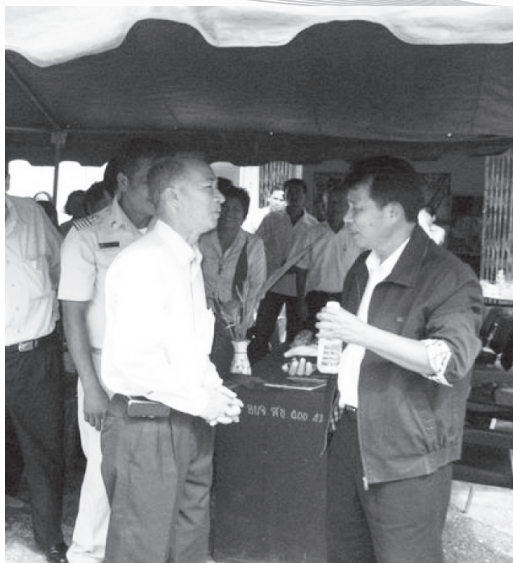
งานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
แบบบูรณาการ (อ.ก.น.จ.)
ด้านแผนและด้านงบประมาณ
เพื่อชี้แจงเหตุผลความ
จำเป็นของแผนงาน/
โครงการ ตามแผนปฏิบัติ
ราชการประจำปีโดยตรง
จึงอาจทำให้ อ.ก.น.จ. ไม่
พิจารณาอนุมัติบางแผน



งาน/โครงการ เนื่องจากรายละเอียด
โครงการที่เป็นเอกสารไม่มีความชัดเจน
เพียงพอทั้งที่ข้อเท็จจริงแล้วเป็นแผนงาน/
โครงการที่มีประโยชน์ต่อประชาชน ดังนั้น
เพื่อให้การพิจารณากลับกรอง แผนงาน/
โครงการ ของ อ.ก.น.จ. ด้านแผน และ
ด้านงบประมาณ ได้รับทราบข้อมูลที่
ครบถ้วนชัดเจนมากขึ้น จึงเห็นควรให้
จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ได้เข้าร่วมสังเกตการณ์
ประชุมเพื่อชี้แจง รายละเอียดเหตุผล
ความจำเป็นของโครงการ/แผนงาน ที่เกิด
จากความจำเป็นของพื้นที่ และความต้องการ
ของประชาชนนอกจากนี้ เพื่อให้จังหวัด
ได้รับรู้ และเข้าใจกรอบแนวทางการพิจารณา
ของ อ.ก.น.จ. ด้านแผนและด้านงบประมาณ
พร้อมรับข้อสังเกต และข้อเสนอแนะ
เพื่อใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติ

ราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด
ในปีต่อไป

2.3 เพื่อสนับสนุนและส่งเสริม
ให้จังหวัดมีขีดสมรรถนะที่สูงขึ้นใน
การปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ (Area Approach)
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนด
นโยบายการบริหารการพัฒนาประเทศ
ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ (สงป.) และ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)
ควรเป็นที่ปรึกษาให้กับจังหวัด/กลุ่ม
จังหวัดอย่างใกล้ชิด เพื่อสนับสนุนข้อมูล
ทางวิชาการทั้งด้านงบประมาณ และ
ด้านการศึกษาวิเคราะห์บริบทการพัฒนา
ประเทศในภาพรวม ข้อมูลการจัดทำ
ยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค ข้อมูลการ
วิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนาสาขา



ที่สำคัญ เพื่อนำไปใช้ในการวางแผนการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้นจึงควรกำหนดให้มีผู้แทนสงป. และสศช. ร่วมในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ตามมาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 (ซึ่งปัจจุบันไม่ได้กำหนดไว้)

2.4 กระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ไว้ว่า “ทรัพย์สินที่ได้มาจากการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของ

จังหวัด ให้สำนักงานจังหวัดบันทึกเป็นสินทรัพย์ของจังหวัดซึ่งเป็นส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ (หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.3/ว 115 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2551) และกำหนดให้ “ทรัพย์สิน



ที่ได้มาจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดซึ่งเป็นผู้เบิกแทนบันทึกเป็นสินทรัพย์ของกลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าของงบประมาณ” (หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.3/ว 17 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2553) จากข้อกำหนดดังกล่าว ได้กำหนดถึงวิธีการได้มาซึ่งทรัพย์สิน แต่ไม่ได้กำหนดถึงการบริหารจัดการทรัพย์สิน โดยเฉพาะในระดับกลุ่มจังหวัดจึงส่งผลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ ซึ่งในข้อเท็จจริงเป็นหน่วยงานที่ใช้ และดูแลทรัพย์สินนั้น



ไม่อาจตั้งงบประมาณในการดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินจากหน่วยงานต้นสังกัดได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติเพื่อบริหารจัดการทรัพย์สินที่ได้มาจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จึงเห็นควรเสนอให้ ก.น.จ.

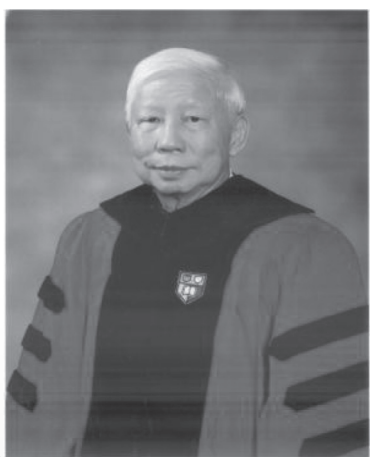
มีประกาศกำหนดให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดสามารถโอนทรัพย์สินให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ หรือหน่วยงานอื่นได้ตามความเหมาะสม เพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการทรัพย์สิน





ข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

ดร. สุรพล กาญจนะจิตรา¹



ข้อมูล

ข้อมูลคือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่จะศึกษา อาจจะเป็นตัวเลข ตัวอักษร หรือสัญลักษณ์อื่นๆ ก่อนที่จะนำข้อมูลมาใช้จะต้องแน่ใจว่าข้อมูลนั้นถูกต้องซึ่ง

จะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องโดยวิธีการหาความเที่ยงตรง (Validity) และความเชื่อถือได้ (Reliability) ของข้อมูล

ประเภทของข้อมูล

ข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้อมูลปฐมภูมิ คือ ข้อมูลที่เก็บรวบรวมขึ้นมาใหม่ กับข้อมูลทุติยภูมิ คือข้อมูลที่มีการรวบรวมแล้ว

แหล่งที่มาของข้อมูล

ข้อมูลหาได้จากแหล่งที่มาซึ่งอาจจะเป็นบุคคล สิ่งของ วัสดุ เอกสาร เป็นต้น ซึ่งเรียกว่า ประชากร (Population)

¹ Ph.D.(cornell), คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม



ข้อมูลที่สมบูรณ์จะต้องได้มาจากการ
ทุกหน่วย หรือมวลรวมของสิ่งที่จะศึกษา
ทั้งหมด เช่น ถ้าจะหาข้อมูลเกี่ยวกับคนไทย
จะต้องหาข้อมูลจากคนไทยทุกคน ในกรณี
ที่ไม่สามารถหาข้อมูลจากการ
ทั้งหมดได้ ก็อาจจะใช้วิธีการสุ่มตัวอย่าง
คือ การหาข้อมูลจากตัวแทนประชากร

ตัวอย่าง

ตัวอย่าง หมายถึง ตัวแทนของ
ประชากรที่ได้เลือกมาจากการ
ทั้งหมด ซึ่งจะต้องขึ้นอยู่กับขนาดตัวอย่าง
และวิธีการเลือกตัวอย่าง ขนาดของตัวอย่าง
มีวิธีการคิดอย่างง่าย ๆ คือ ถ้าจำนวน
ประชากรต่ำกว่าร้อยก็ไม่ต้องใช้วิธีการสุ่ม
ตัวอย่าง ถ้าจำนวนนับด้วยร้อยให้ใช้ 25%
ถ้านับด้วยพันให้ใช้ 10% และถ้านับด้วย
หมื่นขึ้นไปให้ใช้ 1% เมื่อกำหนดขนาด
ตัวอย่างได้แล้วก็ต้องพิจารณาวิธีการ
เลือกตัวอย่างตามจำนวนที่กำหนด จาก
ประชากร ซึ่งมีอยู่ 2 วิธี คือ วิธีการสุ่มตัวอย่าง
ในเชิงที่เป็นไปไม่ได้ (Non probability
Sampling) กับวิธีการสุ่มตัวอย่างในเชิงที่
เป็นไปได้ (probability Sampling)

เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล

เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง เครื่องมือ

ที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล ถือว่ามีความสำคัญ
ที่จะต้องทดสอบให้มีความเที่ยงตรง และ
เชื่อถือได้ ซึ่งส่วนใหญ่เครื่องมือที่จะใช้
ทางสังคมศาสตร์จะใช้แบบสอบถาม
ซึ่งประกอบด้วยคำถามต่างๆ ในแต่ละ
คำถามจะเป็นการวัดเรื่องที่จะทำการ
ศึกษา สำหรับประเภทของคำถามมีอยู่ 2
ประเภท คือ คำถามปิด และคำถามเปิด

วิธีการรวบรวมข้อมูล

เมื่อมีแหล่งข้อมูลซึ่งอาจจะเป็น
ประชากรทั้งหมดหรือตัวอย่าง และมี
เครื่องมือแล้วเพื่อที่จะให้ได้ข้อมูลก็จะ
ต้องพิจารณาวิธีการรวบรวมข้อมูล ซึ่งมี
อยู่ 3 วิธี คือ 1) วิธีการสอบถาม 2) วิธี
การสัมภาษณ์ และ 3) วิธีการสังเกตการณ์

การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลจะมีความหมายเด่นชัด
ก็ต่อเมื่อนักวิจัยได้ทำการวิเคราะห์ และ
ตีความข้อมูลการวิเคราะห์ ตีความข้อมูล
จึงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน
อย่างใกล้ชิด นักวิจัยมีข้อมูลจำนวนมาก
ที่จะต้องใช่วิธีการทางสถิติ ในการสรุป
ข้อมูลซึ่งนักวิจัยจะต้องมีความรู้ที่จะ
เลือกใช้สถิติอะไรในการวิเคราะห์ข้อมูล
ของตน จึงได้คำตอบที่แน่นอนและเที่ยงตรง



การวิเคราะห์ข้อมูลในตัวของมันเอง ไม่อาจให้คำตอบกับปัญหาที่วิจัยได้ จะต้องมีการตีความด้วยจุดประสงค์ของการวิเคราะห์ข้อมูลคือ เพื่อสรุปผลของการศึกษาในการที่สามารถให้คำตอบกับปัญหาที่วิจัยได้ในการตีความข้อมูลนั้น นักวิจัยจะต้องใช้ความรู้ ความคิดตลอดจนสติปัญญาของเขาในการวิเคราะห์ และตีความข้อมูลเมื่อรูปแบบของการวิจัยแตกต่างกันไปก็จะทำให้การวิเคราะห์และตีความข้อมูลแตกต่างกันไปด้วย

การวิเคราะห์ข้อมูล คือ การวิเคราะห์ค่าของตัวแปรที่ได้มาจากการรวบรวมข้อมูลเพื่อที่จะทราบลักษณะของตัวแปรนั้นๆ แล้วนำผลการวิเคราะห์นั้นมาตีความเพื่อหาคำตอบให้กับปัญหาที่วิจัยนั่นเอง

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติเป็นการอธิบายประชากรที่จะศึกษา นักวิจัยต้องอธิบายสรุปข้อมูลที่รวบรวมมาได้จากตัวอย่าง ในขั้นนี้ต้องอาศัยการเข้าตารางด้วยตัวเลขด้วย นอกจากนั้นต้องคาดคะเนความเชื่อถือได้ของการวางกฎต่างๆ ไป จากข้อมูลด้วยวิธีการทางสถิติจะช่วยอธิบายสรุป และคาดคะเนความเชื่อถือได้ เทคนิคทางสถิติที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลคือ สถิติในเชิงพรรณนา

(Descriptive Statistics) ใช้บรรยายกลุ่ม เช่น ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ร้อยละ สัดส่วนและสถิติในเชิงวิเคราะห์ (Inference Statistics) ใช้สำหรับอนุมานไปสู่มวลประชากร การใช้สถิติต้องให้เหมาะสม บรรลุเป้าหมายของการวิจัย เป็นสำคัญ

สถิติมีความหมายสองประการ คือ

1) สถิติเป็นเลขหรือค่าของสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งบันทึกไว้ เช่น สถิติคนว่างงานในปี พ.ศ. 2525 หมายถึง ตัวเลขแสดงจำนวนคนว่างงานในปีนั้น สถิติคือ การจดบันทึกตัวเลขเป็นที่รู้จักกันทั่วไปและใช้กันแพร่หลายมานานแล้ว 2) สถิติ หมายถึง เทคนิคที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลหรือสรุปผล เช่น การใช้ร้อยละ ค่าเฉลี่ย พิสัย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เป็นต้น

ปัจจุบันนี้สถิติมีความหมายกว้างขวางมากในทัศนะของ Hays (1973) “สถิติ” เป็นสาขาของคณิตศาสตร์ประยุกต์ซึ่งมีระเบียบวิธีการต่างๆ ที่ช่วยให้เราสามารถอธิบาย (Describing) และสรุปเหตุผล (Reasoning) ได้จากสิ่งต่างๆ ที่สังเกต (Observation) สถิติมีความสำคัญยิ่งสำหรับงานค้นคว้า เป็นเครื่องมือซึ่งนักวิจัยทั้งแขนงวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ใช้ในการวางแผนทดลอง การเก็บตัวเลข



การประมาณค่า และการสรุปผลงานทดลอง สถิติเป็นวิทยาการที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ต่อไปนี้ 1) การวางแผนทดลองและสำรวจ 2) การเก็บตัวเลขและประมวลข้อมูล 3) การตรวจพิสูจน์สมมติฐาน 4) การคาดลักษณะของประชากร 5) การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

ทุก ๆ ครั้งที่ศึกษาเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ จะพบว่า เกือบทุกเรื่อง จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับการใช้หลักวิชาสถิติเข้าวิเคราะห์ตัวเลข เพื่อสรุปผลวิชาสถิติจึงมีความสำคัญต่อการวิจัยมาก สถิติเป็นเครื่องมือของนักวิจัยที่ช่วยให้นักวิจัยสามารถสรุปคำตอบให้แก่ปัญหาที่นักวิจัยสนใจได้ กับทั้งช่วยให้นักวิจัยสามารถตรวจสอบ พิสูจน์ความถูกต้องของคำตอบให้ผู้อื่นยอมรับว่าเป็นข้อเท็จจริงได้โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์

การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis) เป็นงานขั้นที่ 3 ใน 4 ขั้น ซึ่งถือเป็นงานสถิติงาน 4 ขั้น นั่นคือ 1) การรวบรวมข้อมูล (Data Collection) 2) การประมวลผลข้อมูล (Data Processing) 3) การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis) 4) การนำเสนอข้อมูล (Data Presentation)

วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการ

วิเคราะห์ข้อมูลก็เพื่อให้ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมา และได้รับการประมวลผลสำเร็จแล้วอยู่ในรูปที่มีความหมายเด่นชัดขึ้น และสามารถนำไปใช้เป็นพื้นฐานในการอธิบายข้อสรุปเกี่ยวข้องกับเรื่องหรือสถานการณ์ ที่สามารถอธิบายจากข้อมูลซึ่งเก็บรวบรวมมา โดยย่อข้อมูลที่เก็บมาได้ ในรูปที่อ่านเข้าใจง่าย โดยไม่ต้องกลับไปดูข้อมูลเดิมอีก งานวิเคราะห์ข้อมูลอาจจะทำไปพร้อมกับการประมวลผลข้อมูลก็ได้ โดยเฉพาะการวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนมาก ต้องอาศัยเครื่องคอมพิวเตอร์เข้าช่วย อาจใช้โปรแกรมสำเร็จรูป เช่น SAS (Statistical Analysis System) ประกอบด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติในเรื่องของ Regression Analysis of Variance, Factor Analysis หรือ SPSS (Statistical Package for the Social Science) ใช้ในการคำนวณ Frequency Distribution, Percent, Multiple Correlation and Regression, Factor Analysis, Scalogram Analysis ฯลฯ ซึ่งเหมาะสำหรับใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลทางด้านสังคมศาสตร์

ก่อนที่นักวิจัยจะวิเคราะห์ข้อมูล จะต้องตรวจสอบข้อมูลว่า มีลักษณะเป็น



ตัวแทนของประชากรหรือไม่ แหล่งที่มาของข้อมูลจะต้องเชื่อถือได้ และปราศจากอคติ สามารถวัดหรือทดสอบซ้ำได้ และข้อมูลมีความสำคัญต่อทฤษฎีและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ ข้อมูลที่เป็นตัวเลขควรตรวจสอบด้วยความระมัดระวังก่อนคำนวณ เพื่อป้องกันข้อผิดพลาดในการอนุมานหรือสรุปเกี่ยวกับประชากรที่ศึกษา

ขั้นตอนที่สำคัญของการวิเคราะห์ข้อมูล มีดังต่อไปนี้

1. การแยกประเภทข้อมูล
2. การลงรหัส
3. การเข้าตาราง
4. การอ่านและวิเคราะห์ข้อมูล

จากตาราง

5. การพิจารณาและตีความหมายของข้อมูล

การแยกประเภทข้อมูล

เมื่อนักวิจัยรวบรวมข้อมูลมาแล้ว นักวิจัยจะต้องแยกประเภทของข้อมูลเพื่อสะดวกในการวิเคราะห์ จัดเข้าตารางหาความสัมพันธ์ระหว่างกัน การจัดแยกประเภทนั้นจะต้องเป็นไปตามปัญหาและวัตถุประสงค์ในการวิจัย ถ้าหากไม่ทำตามความต้องการของปัญหาในการวิจัย ก็ไม่อาจให้คำตอบในการวิจัยได้ ในการแยก

ประเภทของข้อมูลนั้น จะต้องวางแผนไว้ก่อนเก็บข้อมูลซึ่งจะอยู่ในแผนการวิจัยว่าจะใช้แบบใด เมื่อเก็บข้อมูลมาแล้วจึงนำมาแยกประเภทตามแผนที่วางไว้ ซึ่งมักจะทำเป็นตารางเปล่า (Dummy Table) ไว้ก่อนข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ต้องจัดเข้าหมวดหนึ่งหมวดใด เท่านั้น (Mutually Exclusive) การที่จะจัดได้สะดวกขึ้นอยู่กับคำจำกัดความในเชิงปฏิบัติ (Operation Definition) การให้ความหมายของตัวแปรต่างๆ ต้องชัดเจนและไม่คลุมเครือ มิฉะนั้นแต่ละรายการอาจจะเข้าหมวดหมู่ได้เกินกว่า 1 หมวดหมู่ก็ได้

การลงรหัส

การลงรหัส คือ การเปลี่ยนข้อมูลดิบเป็นสัญลักษณ์ ซึ่งปกติก็เป็นตัวเลขทำให้สามารถจัดเข้าตารางและนับจำนวนได้ เช่น รหัส 1 เพศชาย 2 เพศหญิง และเป็นรหัสของการวิจัย มักจะเป็นตัวเลขเกือบทั้งหมด การลงรหัสนี้ไม่ใช่ทำโดยอัตโนมัติ ต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ลงรหัสเอง ในการสร้างแบบสอบถามก็ต้องกำหนดคำตอบให้เพียงพอ ถ้ามีคำตอบไม่เพียงพอในบางครั้งอาจไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพราะฉะนั้นผู้วิจัยจะต้องตั้งคำถามให้ชัดเจน เพื่อจะ



ทำให้ได้คำตอบที่เพียงพอในการลงรหัส โดยเชื่อถือได้ การลงรหัสนี้มีความจำเป็น เพราะการวิเคราะห์ข้อมูลในทางสถิตินั้น จะใช้คำนวณค่าได้โดยตัวเลขเท่านั้น ดังนั้น นักวิจัยจะต้องแปลงข้อมูลที่เป็นตัวหนังสือให้เป็นตัวเลขที่จะคำนวณหาค่าทางสถิติ

การแจกแจงนับและการเข้าตาราง

การเข้าตาราง คือ การนับเพื่อทราบจำนวนของรายการต่างๆ ที่แยกประเภทได้ วิธีการนี้ใช้แบบสอบถามทั้งที่ซับซ้อนและไม่ซับซ้อน ใช้กับแบบสอบถามที่ใช้รหัสวิธีจัดข้อมูลตารางนี้จะช่วยนักวิจัยในการแยกหมวดหมู่ และสะดวกในการแจกแจงความถี่ และสามารถตรวจสอบได้หากมีข้อผิดพลาด การเข้าตารางประเภท Cross Tabulations หมายถึง การเข้าตารางรายการต่างๆ โดยแยกเป็น 2 ประเภทหรือเกินกว่า 2 ประเภท เช่น เข้าตารางโดยมีทั้งการศึกษาสูงและรายได้ต่ำ การเข้าตารางแยกประเภทถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญ ในการค้นหาหรือทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ

การเข้าตารางอาจทำโดยใช้มือหรือเครื่องจักรก็ได้ แต่ละอย่างมีข้อได้เปรียบและเสียเปรียบ โดยทั่วไปการเข้า

ตารางโดยใช้มือประหยัดกว่าใช้นาน้อยกว่า ถ้ามีจำนวนที่ศึกษาที่ไม่มากนัก และเข้าตารางแยกประเภทไม่มาก แต่ถ้าจำนวนมารายที่ศึกษาและตารางแยกประเภทมากขึ้น การเข้าตารางโดยใช้เครื่องจักรประหยัดกว่า แต่ถ้าคำนึงถึงการใช้เครื่องจักรเป็นรายชั่วโมงนับว่าแพงมาก การใช้เครื่องจักรจึงควรใช้กับข้อมูลจำนวนมาก และมีการวิเคราะห์ทางสถิติซับซ้อน

การอ่านและวิเคราะห์ข้อมูลจากตาราง

การอ่านและการวิเคราะห์ข้อมูลไม่มีหลักแน่นอนว่าจะต้องวิเคราะห์อย่างนั้นอย่างนี้ขึ้นอยู่กับตัวของนักวิจัยเอง เพราะฉะนั้น ในการวิจัยนักวิจัยต้องเลือกวิธีการวิจัยที่เหมาะสมกับปัญหาที่ศึกษา นักวิจัยต้องเลือกแบบของการวิจัย วิธีรวบรวมข้อมูล วิธีจัดและแบบในการวิเคราะห์ ส่วนประกอบเหล่านี้ต้องสอดคล้องกัน เข้ากันได้ สิ่งสำคัญ คือ แบบของการวิจัย วิธีรวบรวมข้อมูล การวัด และการวิเคราะห์ทางสถิติ ต้องเหมาะสมกับปัญหาในการวิจัย ในการวิเคราะห์เรื่องที่ซับซ้อน การตีความปรากฏการณ์หลายอย่าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กัปัญหาและคำตอบที่ต้องการ



การพิจารณาและตีความหมายของข้อมูล

การตีความหมายของข้อมูล ได้แก่ การแปลตัวเลขจากข้อมูลที่ได้ออกมา เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจว่าตัวเลขในเรื่องดังกล่าว ออกมาอย่างนั้น หมายความว่าอย่างไร การตีความข้อมูลทางสถิติส่วนใหญ่ จะเป็นข้อความที่มีลักษณะน่าจะเป็นไปได้ จึงไม่สามารถจะยึดถือการตีความทางสถิติอย่างเดียวในการตัดสินใจ หรือการยอมรับว่าสมมติฐานที่ตั้งไว้เป็นความจริง จะต้องทำการวิจัยซ้ำ และพยายามเชื่อมโยงข้อมูลที่ได้กับการศึกษาของผู้อื่นที่ได้ทำไว้ รวมทั้งการใช้ทฤษฎีและประสบการณ์ของนักวิจัยมาช่วยในการตีความด้วย

สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics)

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา ใช้เพื่ออธิบายลักษณะและสรุปข้อมูลปกติใช้อธิบายข้อมูลในลักษณะดังต่อไปนี้

1. อธิบายว่าอะไรเป็นลักษณะแบบอย่างของกลุ่ม เช่น ต้องการรู้ว่าจำนวนบุคคลที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าเฉลี่ยมีเท่าไร สถิติที่นำมาใช้คือ การหาแนวโน้มเข้าหาศูนย์ (Central Tendency) ได้แก่ การใช้มัชฌิมเลขคณิต (Arithmetic Mean) ถ้าเฉลี่ย

(Average) เป็นต้น วิธีนี้เป็นการวิเคราะห์ในเชิงสถิติแบบง่าย ๆ

2. ชี้ว่าบุคคลในแต่ละกลุ่มผันแปรไปเพียงใด วิธีวัดที่ใช้กันบ่อย คือ การวัดการกระจาย (Dispersion) พิสัย (Range) ส่วนเบี่ยงเบนเฉลี่ย (Average Deviation) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เป็นต้น

3. แสดงว่าแต่ละบุคคลจะกระจายไปตามตัวแปรที่วัดอย่างไร โดยแสดงให้เห็นถึงการกระจายเป็นเส้นโค้งแบบใด

สถิติวิเคราะห์ (Statistical Analysis)

คือ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยอาศัยวิธีการทางสถิติเป็นเครื่องชี้แนะ โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกับเพศ รายได้ และอายุ เป็นต้น ต้องการแสดงว่าการผันแปรในลักษณะหนึ่งจะเกี่ยวข้องกับอีกลักษณะหนึ่งหรือไม่ วิธีแสดงความสัมพันธ์กันมีหลายวิธี เช่น สหสัมพันธ์ (Correlation) ระหว่างตัวแปรและความสัมพันธ์ในเชิงเหตุผล (Causal Relationship) เป็นต้น สำหรับการวัดสหสัมพันธ์วัดได้หลายอย่าง เช่น The product moment coefficient of



correlation(r) the rank - order coefficient of correlation(p) distance measure (d) การวัดสหสัมพันธ์ดังกล่าวไม่ว่าจะมีวิธีวัดที่แตกต่างกันอย่างไร แต่ก็มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน เป็นการวัดชุดของตัวแปรคู่หนึ่งว่ามีความสัมพันธ์ร่วมกัน สำหรับ coefficient of correlation ปกติ จะมีค่าผันแปรระหว่าง $-1.00 + 1.00$ หรือ 0 ถ้าค่าเท่ากับ -1.00 แสดงว่ามีความสัมพันธ์ในเชิงลบโดยสมบูรณ์ ถ้าเท่ากับ $+1.00$ แสดงว่า มีค่าในเชิงปฏิฐานสมบูรณ์ ส่วนค่า 0 แสดงว่าไม่มีความสัมพันธ์กันเลย

2. อธิบายความแตกต่างระหว่าง 2 กลุ่ม หรือเกินกว่า 2 กลุ่ม ปกติ การเปรียบเทียบการวัดการผันแปรของแต่ละกลุ่ม และสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรของทั้ง 2 กลุ่มก็ได้ (อำนวยการวิทย์ : 2519 : 306 - 307)

เทคนิคที่สำคัญๆ ในการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น

เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลมีอยู่หลายอย่าง แต่ละอย่างมีความเหมาะสมที่จะใช้ไม่เหมือนกัน แล้วแต่ว่าข้อมูลที่เรารวบรวมมาเป็นข้อมูลเกี่ยวกับอะไร หรือแล้วแต่ว่ากำลังศึกษาเรื่องอะไร ข้อมูลแต่ละอย่าง ใช้ระเบียบวิธีวิเคราะห์

แตกต่างกันออกไป ดังนั้น นักวิจัยจะต้องทำความเข้าใจกับเทคนิคแต่ละอย่าง และเลือกใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะของข้อมูล ให้เหมาะสมกับเรื่องราวที่กำลังวิเคราะห์หรือพยายามหาข้อสรุปจากข้อมูล

เทคนิคแรก คือ วิธีการจำแนกข้อมูล (Data Classification) เนื่องจากข้อมูลที่รวบรวมอาจไม่เป็นหมวดหมู่ นักวิจัยจะต้องจัดแบ่งข้อมูลออกเป็นพวกๆ หรือเป็นกลุ่มๆ อย่างมีระบบ ทั้งนี้โดยอาศัยการพิจารณาลักษณะที่เหมือนกันบางอย่างโดยทั่วๆ ไป ข้อมูลที่นักวิจัยรวบรวมมาได้นั้นพอจะจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ

1. จำแนกตามปริมาณ (Quantitative Classification) หมายถึง การจำแนกข้อมูลตามจำนวน หรือปริมาณซึ่งวัดออกเป็นตัวเลขได้ชัดเจน เช่น จำแนกครัวเรือนโดยระดับรายได้ จำแนกครัวเรือนเกษตรโดยเนื้อที่ถือครอง เป็นต้น

2. จำแนกตามคุณภาพ (Qualitative Classification) หมายถึง การจำแนกข้อมูลตามลักษณะที่ข้อมูลมีส่วนร่วมกันบางอย่าง ซึ่งลักษณะดังกล่าวไม่อาจวัดเป็นปริมาณหรือตัวเลขได้โดยตรง เช่น การจำแนกประชากรกลุ่มอาชีพ การจำแนกครูตาม



วุฒิ เป็นต้น

หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการจำแนกข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นการจำแนกตามปริมาณหรือคุณภาพ คือ

1. ต้องให้มีความแน่นอนในคำจำกัดความ และมาตรฐานการจำแนก เช่น อาชีพ การศึกษา อายุ ขนาด ประเภท ฯลฯ เป็นต้น

2. พยายามอย่าให้มีกลุ่มไม่สามารถจำแนกได้อย่างชัดเจน ซึ่งมักเรียกว่า “อื่นๆ” มีความถี่ (Frequency) สูงนักจนข้อมูลขาดความหมายที่เด่นชัดไป

3. ถ้าเป็นการจำแนกตามปริมาณ ก็จะศึกษาและทำความเข้าใจหลักการใช้อันตรภาคชั้น (Class Interval) ให้ถูกต้อง และสะดวกกับการคำนวณต่างๆ เชิงสถิติด้วย

การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการจำแนกข้อมูล อาจเป็นการจำแนกข้อมูลตามลักษณะหนึ่งลักษณะใดอย่างเดียว เรียกว่า One-Way Classification เช่น

การจำแนกประชากรตามหมวดอายุ จำแนกโรงงานอุตสาหกรรมตามขนาด จำแนกการใช้เนื้อที่การเกษตรตามพืช หรืออาจจะเป็นการจำแนกตามลักษณะ 2 อย่างพร้อมๆ กัน เช่น จำแนกข้าราชการ

ตามเพศและชั้น จำแนกโรงงานตามประเภทและขนาด จำแนกครัวเรือนตามรายได้และอาชีพ ซึ่งเรียกว่า Two-Way Classification หรืออาจเป็นการจำแนกตามลักษณะ 3 อย่างพร้อมๆ กัน เช่น การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับครูในจังหวัด อาจจำแนกข้อมูลออกเป็น 3 ลักษณะ ตามเพศ คุณวุฒิ ประสบการณ์ ในการสอน (นิยม : 2530:29-21)





ตารางจำแนกข้อมูลด้านเดียว

ตารางที่ 1 แสดงอัตราร้อยละของหัวหน้าครัวเรือนจำแนกตามเพศ

เพศ	จำนวน	ร้อยละ
ชาย	224	89.60
หญิง	26	10.40
รวม	250	100.00

ตารางจำแนกข้อมูล 2 ด้าน

ตารางที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ระดับการศึกษากับผลการปฏิบัติงาน

ระดับการศึกษา	ผลการปฏิบัติงาน			
	สูง	ปานกลาง	ต่ำ	รวม
ประถมปีที่ 4	22.5 (23)	34.3 (35)	28.4 (29)	85.2 (87)
สูงกว่าประถมปีที่ 4	10.5 (11)	3.0 (3)	1.0 (1)	14.4 (15)
รวม	33.3 (34)	37.3 (38)	29.4 (30)	100.0 (102)



ตารางจำแนกข้อมูล 3 ด้าน

ตารางที่ 3 อัตราอุบัติเหตุในการขับรถของผู้ชายและผู้หญิงตามระยะทางที่ขับ

เคยมีอุบัติเหตุ	ผู้ชายขับ		ผู้หญิงขับ	
	ขับเกินกว่า 1000 ไมล์	ขับ 1000 ไมล์ หรือต่ำกว่า	ขับเกินกว่า 1000 ไมล์	ขับ 1000 ไมล์ หรือต่ำกว่า
	%	%	%	%
อย่างน้อยหนึ่งครั้ง	52	25	52	24
ไม่เคยมีอุบัติเหตุ	48	75	48	75
รวม	100	100	100	100
	(5,010)	(2,070)	(1,915)	(5,035)

เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลอีกชนิดหนึ่ง คือ การสรุปย่อข้อมูล (Condensation and Summarization of Data) การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการสรุปย่อที่สำคัญ และใช้กันอย่างแพร่หลายมากที่สุดมีอยู่ 2 อย่าง คือ

1. การทำการแจกแจงความถี่ (Frequency Distribution) คือ วิธีที่จะช่วยให้เก็บ หรือเข้าใจข้อมูลต่างๆ ที่ให้ได้ดีขึ้น โดยการนำเอาข้อมูลเหล่านั้นมาเรียงลำดับเข้าให้เห็นพวก โดยอาศัยขนาดและจัดเป็นพวกแบบเลือกช่วงห่างของข้อมูล หรืออันตรภาคชั้น (Size of Class Interval) การเลือกใช้นขนาดของอันตรภาคชั้น และจำนวนของอันตรภาคชั้น โดยทั่วไปไม่มีกฎเกณฑ์ที่ตายตัวว่าควรจะเป็น

เท่าไร แต่จะต้องพิจารณาจากจำนวนค่าตัวเลขของข้อมูลที่วิเคราะห์โดยอาศัยขั้นตอนสำคัญ 3 ขั้นตอน คือ

1.1 หาค่าสูงสุด (Maximum Value) และค่าต่ำสุด (Minimum Value)

1.2 หาค่าพิสัย (Range) ของข้อมูล ซึ่งก็คือ ผลต่างระหว่างค่าสูงสุดและค่าต่ำสุดของข้อมูล

$$\text{Range} = {}^x\text{MAX} - {}^w\text{MAX}$$

1.3 แบ่งพิสัยหรือ Range ออกเป็นจำนวนชั้น (Class) ที่ต้องการ โดยทั่วไปมักจะใช้ระหว่าง 5 — 20 ชั้น แล้วแต่ว่าผู้วิจัยต้องการรายละเอียดในการวิเคราะห์ การแจกแจงความถี่มากน้อย



แค่นั้น เพียงไร และขึ้นอยู่กับจำนวนข้อมูลที่มีอยู่อีกอย่างหนึ่ง

1.4 กำหนดขนาดหรือช่วงหรือความกว้างของอันตรภาคชั้น (Size of Class Interval) ให้มีความต่อเนื่องกันจากน้อยไปหามาก โดยใช้หลักเกณฑ์ว่าขนาดของอันตรภาคชั้น (Size of Class Interval) ไม่ควรจะกว้างหรือแคบเกินไป เพราะถ้ากว้างเกินไปจะทำให้มองไม่เห็นการแจกแจงที่ชัดเจนนัก และในทางตรงกันข้าม การใช้ขนาดของอันตรภาคชั้นที่เล็กหรือแคบเกินไป ก็อาจจะเป็นผลทำให้เกิดความไม่สม่ำเสมอ หรือความไม่เป็นไปตามปกติธรรมชาติของการแจกแจงของลักษณะที่สนใจไปได้เช่นกัน

2. การสรุปข้อมูลโดยวิธีการหาค่าทางสถิติที่เป็นค่าวัดลักษณะสำคัญของข้อมูล ในบางกรณีการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งอาจทำได้ง่าย ๆ โดยการคำนวณหาอัตราส่วนระหว่างยอดรวมของข้อมูล 2 ชุด ที่มีความสัมพันธ์กัน เช่น การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการศึกษา อาจหาอัตราส่วนระหว่างครูต่อนักเรียนที่เป็นอยู่เปรียบเทียบกัน การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพของการบริการทาง

อนามัยหรือสาธารณสุขของท้องถิ่น อาจหาอัตราส่วนระหว่างจำนวนบุคลากรทางการแพทย์ต่อคนไข้ที่มาใช้บริการในช่วงเวลาหนึ่งๆ เช่น ต่อวัน ต่อเดือน ต่อปี เป็นต้น

ร้อยละ (Percentage) เป็นระเบียบวิธีทางสถิติที่ใช้ในการเปรียบเทียบอย่างหนึ่ง ในบางครั้งไม่อาจวัดพฤติกรรมทัศนคติ หรือคุณลักษณะบางอย่างได้โดยตรง แต่อาจคิดเป็นร้อยละโดยการประมาณจากตัวอย่าง หรือข้อมูลที่มีร้อยละหรือเปอร์เซ็นต์เป็นตัวเลขที่ใช้กันมากทางสถิติ เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการเปรียบเทียบข้อมูล อย่างไรก็ตามการใช้ร้อยละในการสรุปข้อมูล หรือเรื่องราวบางอย่างจะต้องทำด้วยความระมัดระวังพอสมควร เพราะถ้าหากใช้ไม่ระวังก็จะทำให้เกิดความสับสนในการใช้เลขฐานคำนวณหาร้อยละจากตัวเลขจำนวนน้อยเกินไป ใช้จุดทศนิยมผิด คิดเลขผิดพลาด

วิธีการคำนวณหาร้อยละ หรือเปอร์เซ็นต์เพื่อวิเคราะห์สรุปสถานการณ์ต่างๆ จากข้อมูลที่มีอยู่ โดยใช้การเปรียบเทียบตัวเลขจำนวนหนึ่งหรือหลายจำนวนกับตัวเลขอีกจำนวนหนึ่ง ตัวเลขที่ใช้เปรียบเทียบด้วยนั้น เรียกว่า ฐาน (Base) ก็จะมี



สามารถคำนวณหาเปอร์เซ็นต์ได้โดยใช้
ตัวเลขจำนวนที่ต้องการจะเปรียบเทียบ
กับฐานตั้งแล้วหารด้วยฐาน

ในการใช้ร้อยละหรือเปอร์เซ็นต์
ส่วนใหญ่ มักจะใช้สรุปสถานการณ์จาก

ข้อมูลจำนวนมาก เช่น การวิเคราะห์
อัตราการเกิดและอัตราการตาย การวิเคราะห์
อัตราการว่างงานในเมืองและชนบท
การวิเคราะห์การหยั่งเสียงประชามติ
 ฯลฯ





รายงานผลเป้าหมายการพัฒนา แห่งสหัสวรรษของประเทศไทย

ดร. สุชาดา วัฒนา ¹



ผู้เขียนมีความเห็นว่าความรู้เกี่ยวกับนโยบาย หรือทิศทางการพัฒนา ที่นักวิเคราะห์นโยบายและแผนของกระทรวงมหาดไทยควรรู้ ไม่ควรจำกัดอยู่เพียงนโยบายของรัฐบาล ทิศทางการพัฒนาประเทศ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5 ปี นโยบายกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่นักวิเคราะห์นโยบายและแผนในยุคโลกาภิวัตน์ ควรต้องทำความเข้าใจแนวนโยบายระดับภูมิภาค

¹ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการ สำนักงานนโยบายและแผน ปฏิบัติหน้าที่ผู้แทน (สำรอง) กระทรวงมหาดไทยในคณะกรรมการเฉพาะกิจจัดทำรายงานผลเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของประเทศไทย ฉบับที่ 2



เช่น ความร่วมมือในการพัฒนาภูมิภาคอาเซียน และนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาระดับโลกด้วย เพราะแนวทางการพัฒนาเหล่านี้ล้วนเกิดจากความเห็นพ้องต้องกันของประเทศต่างๆ ว่ายังมีประเด็นหรือเรื่องที่ทุกประเทศต้องประกาศเจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) ร่วมกันที่จะแก้ปัญหา หรือมีเป้าหมายการพัฒนาไปในแนวทางเดียวกัน และเป้าหมายการพัฒนาเหล่านี้จะเป็นหนึ่งในกรอบ หรือแนวทางที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามพันธะผูกพันที่ประเทศได้ลงนามความร่วมมือไว้

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDG) เป็นหนึ่งในเป้าหมายการพัฒนาที่ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยได้ให้คำรับรองไว้ในปฏิญญาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Declaration) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 หรือ ค.ศ. 2000 ที่จะกำหนดเป็นวาระการพัฒนาเพื่อส่งเสริมการพัฒนาคน และลดช่องว่างการพัฒนาทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยกำหนดกรอบเวลาที่จะสัมฤทธิ์ผลภายในปี พ.ศ. 2558 บทความนี้จึงขอเสนอความเป็นมาของเป้าหมายการพัฒนา

แห่งสหัสวรรษ และการจัดทำรายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของประเทศไทย ซึ่งขณะนี้ เป็นรายงานฯ ฉบับที่ 2 และกระทรวงมหาดไทยได้มีบทบาทในการจัดทำรายงานฉบับดังกล่าวด้วย



1. ปฏิญญาแห่งสหัสวรรษ คืออะไร

ปฏิญญาแห่งสหัสวรรษ เป็นผลมาจากการประชุมสุดยอดแห่งสหัสวรรษ ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 6 - 8 กันยายน 2543 หรือ ค.ศ. 2000 ซึ่งเป็นเวลาเริ่มต้นแห่งสหัสวรรษใหม่ โดยมีผู้แทนจาก 189 ประเทศเข้าร่วมประชุมและให้คำรับรอง ที่ประชุมดังกล่าวได้เห็นพ้องต้องกันว่า **คุณค่าพื้นฐาน** บางประการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในทศวรรษที่ 21 ประกอบด้วย

เสรีภาพ ชายและหญิงมีสิทธิที่จะใช้ชีวิตและเลี้ยงดูบุตรอย่างมีศักดิ์ศรี



ปลอดจากความหวาดหวั่นเกรง ต่อความรุนแรง การกดขี่ หรือความอยุติธรรม ธรรมชาติที่มีความเป็นประชาธิปไตย และประชาชนมีส่วนร่วม

ความเท่าเทียมกัน ผู้คนทุกคนและทุกชาติจักต้องไม่ถูกปฏิเสธโอกาสที่จะได้รับประโยชน์จากการพัฒนา สิทธิ และโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง

เอกภาพ ปัญหาและความท้าทายต่างๆ ในระดับโลกต้องได้รับการจัดการในลักษณะที่มีการกระจายต้นทุน และภาระต่างๆ ออกไปอย่างเป็นธรรมและความยุติธรรมในสังคม ผู้ที่ประสบความยากลำบากหรือได้รับผลประโยชน์น้อยที่สุดสมควรได้รับความช่วยเหลือจากผู้ได้รับประโยชน์มากที่สุด

สันติธรรม มนุษย์ต้องให้ความเคารพซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะมีความแตกต่างหลากหลายในด้านความเชื่อ วัฒนธรรม และภาษา

ความเคารพต่อธรรมชาติ ในการจัดการต่อสิ่งมีชีวิต และทรัพยากรธรรมชาติ ต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ ให้เป็นไปตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ลักษณะแบบแผนการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนที่เป็นอยู่

ในปัจจุบันจะต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงเพื่อประโยชน์ในภายภาคหน้าของเราเอง และลูกหลาน

ความรับผิดชอบร่วมกัน จะต้องมีการแบ่งปันความรับผิดชอบในการจัดการ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมทั่วโลก และควรดำเนินการในลักษณะพหุภาคี โดยเห็นว่าสหประชาชาติ เป็นองค์กรที่มีความเป็นสากลมากที่สุด และประกอบด้วยผู้แทนจากชาติต่างๆ มากที่สุด สมควรเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักเพื่อจะนำคุณค่าต่างๆ ที่ยึดถือร่วมกันเหล่านี้ไปสู่การปฏิบัติ



2. เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ ที่ทุกประเทศเห็นพ้องต้องกันประกอบด้วยอะไรบ้าง

ปฏิญญาแห่งสหัสวรรษได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ หรือ MDG ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาบรรลุ



สัมฤทธิ์ผลภายในปี 2558 ประกอบด้วย เป้าหมายหลัก 8 ประการ ได้แก่

เป้าหมายหลักที่ 1 ขจัดความยากจนและทิวโหย มีเป้าหมายย่อย 2 เป้าหมาย คือ มุ่งลดสัดส่วนประชากรยากจนลงครึ่งหนึ่ง และลดสัดส่วนประชากรทิวโหยลงครึ่งหนึ่งในช่วงปี 2533 — 2558

เป้าหมายหลักที่ 2 ให้เด็กทุกคน ทั้งชายและหญิงได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา ภายในปี 2558

เป้าหมายหลักที่ 3 ส่งเสริมบทบาทสตรีและความเท่าเทียมกันทางเพศ โดยมีเป้าหมายขจัดความไม่เท่าเทียมกันทางเพศในการศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ภายในปี 2548 และในทุกระดับการศึกษาภายในปี 2558

เป้าหมายหลักที่ 4 ลดอัตราการตายของเด็ก โดยมีเป้าหมายลดอัตราการตายของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี ลงสองในสาม ในช่วงปี 2533 - 2558

เป้าหมายหลักที่ 5 พัฒนาสุขภาพสตรีมีครรภ์ โดยมีเป้าหมายลดอัตราการตายของมารดาลงสามในสี่ ในช่วงปี 2533 - 2558

เป้าหมายหลักที่ 6 ต่อสู้โรคเอดส์

มาลาเรีย และโรคสำคัญอื่นๆ มีเป้าหมายย่อยที่จะชะลอและลดการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ ป้องกันและลดการเกิดโรคมาลาเรียและโรคสำคัญอื่นๆ ภายในปี 2558

เป้าหมายหลักที่ 7 รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน มีเป้าหมายย่อย 3 เป้าหมาย คือ กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนและลดการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลดสัดส่วนประชากรที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งน้ำสะอาดและส้วมที่ถูกสุขลักษณะครึ่งหนึ่ง ภายในปี 2558 และยกระดับคุณภาพชีวิตประชากรในชุมชนแออัด 100 ล้านคน ทั่วโลก ภายในปี 2563

เป้าหมายหลักที่ 8 ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในประชาคมโลก มีเป้าหมายย่อย 2 เป้าหมาย คือ ให้ความสำคัญกับประเทศที่มีการพัฒนาน้อยที่สุด และร่วมมือกับบรรษัทขาดำเนินการให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถเข้าถึงยาที่จำเป็น

3. รายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็น 1 ใน 189 ประเทศ



ลดการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ และมาลาเรีย อีกทั้งใกล้จะบรรลุเป้าหมายด้านการศึกษา และมีความก้าวหน้าที่น่าพอใจในการดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี จากการจัดทำ “รายงานตามเป้าหมายการพัฒนา

ที่ได้ให้คำรับรองปฏิญญาแห่งสหประชาชาติ และมีพันธกิจที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาตามเป้าหมาย MDG โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคมในประเทศไทยจัดทำรายงานผลการพัฒนาตาม MDG “รายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติของประเทศไทย พ.ศ. 2547” เป็นรายงานฉบับแรกของรัฐบาลไทยที่นำเสนอผลการพัฒนา ความก้าวหน้า และความท้าทายในการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย MDG รายงานฉบับดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้บรรลุเป้าหมาย MDG ด้านการลดสัดส่วนประชากรยากจน และประชากรทวิโยสามารถขจัดความไม่เท่าเทียมกันทางเพศในการศึกษา สามารถชะลอ และ

แห่งสหประชาชาติของประเทศไทย พ.ศ. 2552” พบว่า ประเทศไทยประสบปัญหาความยั่งยืนของความสำเร็จ ที่จะส่งผลให้โอกาสในการบรรลุเป้าหมายในปี 2552 ลดลง เช่น การชะลอและการลดการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ ซึ่งสามารถบรรลุเป้าหมายแล้วในปี 2547 แต่ใน 2 - 3 ปีที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มเสี่ยงใหม่ๆ จึงทำให้เป้าหมายนี้เปลี่ยนสถานะจากการบรรลุเป้าหมายแล้วเป็นมีโอกาสูงที่จะบรรลุ และถ้าเกิดการระบาดของโรคเอดส์รอบใหม่ อัตราการป่วยและตายด้วยโรคเอดส์มีแนวโน้มที่จะไม่ลดลง และมีความเสี่ยงสูงที่จะระบาดขึ้นอีก นอกจากนั้น มีบางเป้าหมายที่ไม่สามารถประเมินความก้าวหน้าได้เนื่องจาก MDG ที่กำหนดขึ้นไม่เหมาะสมกับประเทศไทย เช่น การลดอัตราการตายของเด็ก การลดอัตราการตายของมารดา



เป็นต้น

จากผลความก้าวหน้าในการพัฒนาที่สามารถบรรลุเป้าหมาย MDG ในระดับที่น่าพอใจ ประเทศไทยจึงริเริ่มแนวคิด “MDG Plus” และ “MDG จังหวัด” เพื่อนำเสนอใน “รายงานตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของประเทศไทย พ.ศ. 2552”

4. MDG Plus คืออะไร

เนื่องจากเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ หรือ MDG บางเป้าหมายไม่สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาของประเทศไทย หรือประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายบางเป้าหมายไปแล้ว ประเทศไทยจึงกำหนดเป้าหมายการพัฒนาขั้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาของประเทศไทย และมีความท้าทายกว่า MDG ที่ถูกกำหนดขึ้นในปฏิญญาแห่งสหัสวรรษ ที่เรียกว่า MDG Plus หรือ MDG+ เช่น ภายใต้อำนาจหลัก 1 ขจัดความยากจนและหิวโหย ประเทศไทยจะลดสัดส่วนประชากรยากจนให้ต่ำกว่าร้อยละ 4 ภายในปี 2552 และภายใต้อำนาจหลักที่ 2 ประเทศไทยจะทำให้เด็กทุกคนทั้งชายและหญิงสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นภายในปี 2549 และให้เด็กทุกคนสำเร็จ

การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายภายในปี 2558 เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เนื่องจาก MDG+ เป็นเป้าหมายที่ท้าทายมาก เป้าหมายส่วนใหญ่จึงยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้ หรือมีโอกาสต่ำที่จะบรรลุเป้าหมาย ได้แก่ เป้าหมายลดสัดส่วนประชากรยากจนให้ต่ำกว่าร้อยละ 4 ภายในปี 2552 เป้าหมายให้เด็กทุกคนสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นภายในปี 2549 เป้าหมายเพิ่มสัดส่วนผู้หญิงในรัฐสภา องค์การบริหารส่วนตำบล และตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของราชการเป็นสองเท่า ในช่วงปี 2545 - 2549 เป้าหมายลดอัตราการตายของเด็กอายุต่ำกว่าห้าปี ในเขตพื้นที่สูง จังหวัดภาคเหนือบางแห่ง และสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ลงครึ่งหนึ่งในช่วงปี 2548 — 2558 รวมทั้งเป้าหมายเพิ่มสัดส่วนการนำขยะมูลฝอยมาใช้ประโยชน์เป็นร้อยละ 30 ภายในปี 2549

5. MDG จังหวัด คืออะไร

MDG จังหวัด คือการนำ MDG ที่เป็นเป้าหมายสากลไปสู่การปฏิบัติในท้องถิ่น (localization) ประเทศไทยได้ริเริ่มการจัดทำรายงาน MDG ระดับจังหวัดครั้งแรกในปี 2548 โดยเลือกจังหวัดแม่ฮ่องสอน



ซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนภาคเหนือ มีสภาพเป็นพื้นที่สูง ที่มีชนกลุ่มน้อยมากถึงร้อยละ 90 และมีประชากรยากจนมากที่สุดในประเทศ เป็นจังหวัดนาร่อง ต่อมาในปี 2549 ได้เลือกจังหวัดนครพนม ซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนภาคตะวันออก เฉียงเหนือที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุด เป็นตัวแทนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และในปี 2550 ได้คัดเลือกจังหวัดตรังเป็นตัวแทนจังหวัดภาคใต้ ซึ่งแม้ว่าจังหวัดตรังจะไม่ใช่จังหวัดยากจน แต่มีลักษณะทางประชากร วัฒนธรรม และศาสนาแตกต่าง

จังหวัด ในรูปของ MDG+ และ MDG* (MDG Star) เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายในลำดับต่อไป กรณีจังหวัดตรัง การพัฒนาในภาพรวมสามารถบรรลุเป้าหมาย และใกล้บรรลุเป้าหมายเป็นส่วนใหญ่แล้ว ซึ่งใกล้เคียงกับสถานการณ์การพัฒนาประเทศโดยรวม ยกเว้นการเข้าถึงแหล่งน้ำสะอาดและสวมถุงสุลักษณะ ที่ยังมีอัตราต่ำกว่าในระดับประเทศ ขณะเดียวกันถ้าเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดนาร่อง 3 จังหวัด จังหวัดตรังมีผลการพัฒนามากกว่า



กว่าจังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดนครพนม โดยเฉพาะด้าน ความยากจน แต่กลับพบว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมในจังหวัดตรังยังอยู่ในระดับที่ต้องให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้น จังหวัดตรังจึงได้เพิ่มเติมเป้าหมาย

จากพื้นที่อื่นๆ

การจัดทำ MDG จังหวัดยังคงยึดเป้าหมายหลักทั้ง 8 เป้าหมายที่เป็นพื้นฐานการพัฒนา แล้วกำหนดเป้าหมายย่อยและตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับบริบทการพัฒนาหรือประเด็นการพัฒนาของ

อื่นๆ ที่เห็นว่ามีมีความสำคัญต่อจังหวัด เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้ตระหนักและร่วมพัฒนาไปในทิศทางเดียวกันจุดเด่นของการจัดทำ MDG จังหวัด คือ สามารถเปิดโอกาสให้การเข้ามามีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน



ได้กว้างขวางกว่าในระดับประเทศ โดยมีการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรพัฒนาเอกชน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน กระบวนการ MDG จังหวัด จึงเป็นเวทีที่หน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ได้ร่วมกันวิเคราะห์สถานการณ์ การพัฒนาจังหวัด ศึกษาเป้าหมายและ ตัวชี้วัด MDG พร้อมกับปรับเป้าหมาย และตัวชี้วัดให้เหมาะสมกับพื้นที่แล้วจึง จัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้อง จุดอ่อนของ MDG จังหวัด คือ เป้าหมายและตัวชี้วัด MDG ได้ถูกบูรณาการกับเป้าหมายการพัฒนา ขุดอื่นๆ ของจังหวัด จึงมักขาดการติดตาม ผลการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุ MDG ใน ภาพรวมจังหวัดอย่างต่อเนื่อง

กล่าวโดยสรุป การขับเคลื่อนสู่ เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของ ประเทศไทยในภาพรวม แสดงให้เห็น ความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง การกำหนด MDG+ สะท้อนให้เห็นความมุ่งมั่นของ ประเทศไทยที่จะพัฒนาประเทศไปใน ทิศทางที่สอดคล้องกับค่านิยมสากล แม้ว่าจะยังมีปัญหาพื้นที่ และกลุ่มประชากร ที่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาน้อย

หรือล่าช้ากว่าพื้นที่หรือประชากรกลุ่มอื่นๆ เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็น พื้นที่ที่มีสัดส่วนประชากรยากจนสูงกว่า พื้นที่อื่นๆ จังหวัดภาคเหนือบนพื้นที่สูง มีลักษณะด้อยโอกาส และขาดแคลน เฉพาะตัว อันเนื่องมาจากสภาพภูมิประเทศ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต และ การเข้าถึงบริการของรัฐ สามจังหวัดชายแดน ภาคใต้ เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะตัว ในด้านศาสนา ภาษาและวัฒนธรรม ทำให้ ประชากรมีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการ ของรัฐ ประกอบกับปัญหาความไม่สงบใน พื้นที่ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการขยาย บริการของรัฐ ในขณะที่ประชากรกลุ่ม ผู้สูงอายุ เป็นประชากรที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น อย่างรวดเร็ว และมีความเปราะบางต่อ ความยากจนและปัญหาสุขภาพ โดยเฉพาะ ผู้สูงอายุที่ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษ คือ กลุ่มผู้สูงอายุที่ต้องดูแลลูกหลานใน ชนบท และผู้สูงอายุที่อยู่โดยลำพัง เป็นต้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ภายใต้นโยบาย การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ ยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (area-based approach) และกระบวนการพัฒนาที่เปิดโอกาสให้ ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนากลุ่ม จังหวัดและจังหวัด การนำเป้าหมาย



การพัฒนาแห่งสหัสวรรษ หรือ MDG ไปบูรณาการกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด จะช่วยให้ประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนการพัฒนา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ ตามที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้กับนานาประเทศ ทั้งยังจะช่วยแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของพื้นที่ และกลุ่มประชากรที่จะได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา





ความสำนึกในความเป็นคนไทย ภายใต้ร่มพระบารมี

หม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล



หม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล
ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ในฐานะ
กรรมการเอกลักษณ์ของชาติ กล่าวถึงกรณี
สถาบันสำคัญของชาติได้รับการล่วงละเมิด
ในห้วงเวลา ที่ผ่านมากในสังคมที่เรียกว่า

ประชาธิปไตย และมองถึงหนทางแก้ไข
ปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้...

ประการแรกเลย สังคมต้องมี
ความเข้าใจว่า ความหมายของประชาธิปไตย
ที่แท้จริงนั้น คืออะไร เพราะประชาธิปไตย
ที่สร้างสรรค์จะต้องเป็นประชาธิปไตยที่
มีระเบียบแบบแผนตามสมควรเพื่อนำพา
ความเจริญสู่สังคมของคนในชาติ ไม่ใช่
ประชาธิปไตยที่นิยมการกล่าวคำเท็จ
ให้ร้ายป้ายสีต่อกันได้อย่างกับเป็นเรื่องธรรมดา
ที่เกิดขึ้นในยามนี้ เป็นนิสัยที่ใช้ไม่ได้
ที่ให้ไว้เป็นแบบอย่างที่ไม่ดีแก่เด็ก และ
เมื่อโกหกกันไปโกหกกันมา ก็เลยกลั้บกลาย



เป็นเรื่องของความก้าวล่วงจารีตประเพณี คือ การไม่รู้จักบุญคุณแผ่นดิน และบรรพชน เพราะความหมายของสถาบันสำคัญของชาติ คือ ความกตัญญูที่คนปัจจุบันจะต้องมี อยู่ในใจให้ไว้สำหรับคุณความดีของ บรรพชนในอดีต มิเช่นนั้นการเสริมสร้าง คุณความดีของคนในทุกยุคทุกสมัยก็ไม่มี ความหมาย ไม่เชื่อเรื่องเวรเรื่องกรรมตาม คำสอนของพระพุทธองค์ แต่จะพูดกันถึง แต่เรื่องความเอารอดเอาเปรียบที่เป็น วัตถุนิยม หรือทุนนิยมที่สอนให้คนเห็นแก่ตัว มือใครยาวสาวได้สาวเอา ไม่ใช่คตินิยม ที่มุ่งสอนให้คนไม่ฟุ้งเฟ้อฟุ่มเฟือย และ มีความพอเพียงในชีวิต

เป็นเรื่องเศร้าใจที่คนไทยบางคน ผู้สร้างปัญหาทางสังคมล้มเรื่องชาติ แต่กลับพูดกันถึงแต่เรื่องอำนาจอัน ปราศจากความรับผิดชอบ เพราะอำนาจ อันมีความชอบธรรม จะต้องเป็นอำนาจ ที่เชิดชูความเจริญให้กับชาติบ้านเมือง เป็นอำนาจที่ต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบ แล้ว กลับกลายเป็นความสำนึกที่ กว้างใหญ่ไพศาลของพี่น้องประชาชน ไม่ใช่ความแตกแยก หรือการเข้าประหัด ประหารระหว่างกันอย่างที่เป็นอยู่ ณ ตรงนี้ คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงจะต้องมีการ

พิจารณาบัญญัติความหมายกันเสียใหม่ ว่า จะต้องไม่สร้างความแตกแยกให้เกิดขึ้น ในชาติ ในหมู่ผู้คนพลเมือง อาจคิดต่างกัน ได้ในเชิงความหมายของประชาธิปไตย แต่ไม่ใช่การทะเลาะวิวาทถึงขั้นแตกหัก จนกลับกลายเป็นสงครามกลางเมือง ผลลัพธ์นี้ ไม่ใช่รัฐล้มเหลว แต่เป็นประชาธิปไตย ล้มเหลวที่หาใช่สืบเนื่องมาจากระบบ แต่เป็นการกระทำของบุคคลเพียงบางคน ที่ถือว่าเป็นคนส่วนน้อย แต่มีความร่ำรวย มหาศาลผิดมนุษย์มนา และไม่เคยมีคำว่า หยุดหรือพอแล้วสำหรับคนเหล่านี้ที่มีแต่ ความเห็นแก่ตัว

ผมจึงมักเชื่อว่า.... ผู้ที่มีความ ร่ำรวยมากชนิดเป็น “Millionaire” และ เป็นผู้บริหาร (CEO) ได้แก่ เจ้าของธุรกิจ การค้ามากมายอาจจะไม่เหมาะที่จะเข้า มาเล่นการเมืองโดยตรง เช่น การเป็น ผู้นำรัฐบาล หรือนายกรัฐมนตรี เพราะ ท้ายที่สุดเขาก็มักจะแยกแยะบทบาท หน้าที่ของตนไม่ออกว่า ในเวลาหนึ่ง หมวกใบไหนแน่ที่ตนสวมใส่อยู่ แล้วมันจะ กลับกลายเป็นความเสียหายใหญ่หลวง ต่อระบบอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งผลสุดท้ายก็กลับกลายเป็นประชาธิปไตย ที่ไร้ระบบ ไร้ชื่อไร้แป เป็นอนาธิปไตย



จนกระทั่งจะต้องมีการเริ่มต้นกันใหม่ ความสูญเสียเวลาอันมากมายนี้จึงมีที่มาจากการทำงานของบุคคลที่ขาดความสำนึกต่อระบบ โลก และเห็นแก่ตัว ใครเป็นใครบ้าง ครูอาจารย์ทางรัฐศาสตร์จะต้องช่วยกันบันทึกจดจำไว้เป็นบทศึกษาสำหรับอนาคต

คิดว่าเมื่อสังคมกลับฟื้นคืนดี และสามารถฝ่าฟันวิกฤตการณ์ในครั้งนี้กันไปได้คนไทยจะกลับมารักใคร่ปรองดองกันยิ่งกว่าเก่า เพราะสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ก่อให้เกิดสัญลักษณ์ของคนในชาติ

บางประการที่ไม่ใช่คนไทย เพราะโดยฐานรากของความเป็นคนไทยนั้นมีความโอบอ้อมอารี รักใคร่สามัคคี และมีเมตตา คนไทยเป็นธรรมชาติประการนี้ไม่ได้

เวลานี้ประชาชนคนไทยก็มีความรู้สึกโดดเดี่ยว และเศร้าหมองกันเต็มทีกับสภาพสังคมที่ดำเนินอยู่ เพราะเราอยากกลับไปเป็นคนไทยภายใต้ร่มพระบารมี มีชาติภูมิ และความสำนึกอันลึกซึ้งของความเป็นชนชาติไทยตั้งแต่เก่านั้น ที่ทุกคนล้วนมีความภาคภูมิใจ





พิมพ์ที่ บริษัท แอดวานซ์ วิชั่น เซอร์วิส จำกัด

77/102 ซอยพฤษชาติ 10/1 ถนนรามคำแหง 114 แขวง/เขตสะพานสูง กรุงเทพฯ 10240

Tel/Fax : 0 2372 0807-9

E-mail : advance.vision.service@gmail.com



คำนิยมสร้างสรรค์
ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
“...วิสัยทัศน์ดี มีคุณธรรม น้อมนำความพอเพียง...”