



**การขับเคลื่อนกลไกแก้ไขความยากจนจังหวัดศรีสะเกษด้วย
งานวิจัยเชิงพื้นที่และแนวทางการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ
แนวระนาบ**

**Driving Mechanisms for Poverty Alleviation in Sisaket
Province through Spatial Research and Guidelines for
Building Horizontal Cooperation Networks**

ประจวบ จันทรหิมน¹

Prachuap Chanmuen

Received: May 28, 2025

Revised: Nov 25, 2025

Accepted: Dec 14, 2025

บทคัดย่อ

การแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับจังหวัดยังคงเผชิญอุปสรรคสำคัญจากความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐทุกระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้การขับเคลื่อนงานขาดเอกภาพและไม่สามารถจัดลำดับประเด็นปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทความวิชาการนี้วิเคราะห์กลไกการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงพื้นที่ในจังหวัดศรีสะเกษ ผ่านการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ นักวิจัย และเครือข่ายภาคประชาชน โดยชี้ให้เห็นว่าระบบข้อมูลมีบทบาทสำคัญยิ่งในการเชื่อมโยงกลไกต่าง ๆ

¹วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ (College of Law and Governance, Sisaket Rajabhat University)

Email: prajuab21600@gmail.com



เข้าด้วยกัน ทั้งในมิติการวิเคราะห์ปัญหา การคัดกรองครัวเรือนยากจน และการวางแผนแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการ

จังหวัดศรีสะเกษได้พัฒนาระบบข้อมูล Big Data จากชุดข้อมูลการวิจัยด้านการแก้ไขปัญหาคายากจนในเชิงพื้นที่ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นฐานร่วมในการวิเคราะห์ฐานทุน 5 ด้านของครัวเรือนยากจน การมีฐานข้อมูลเดียวกันเอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน และเสริมสร้างความเชื่อมั่นในข้อมูลซึ่งกันและกัน นำไปสู่การวางแผนแก้ไขปัญหาแบบรายครัวเรือนที่ชัดเจนยิ่งขึ้น บทความเน้นย้ำว่ากลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอยู่ในรูปแบบ “กลไกเชิงสถาบัน” ที่มีโครงสร้างรองรับอย่างเป็นทางการ ผ่านคณะทำงาน 6 ด้านตามคำสั่งจังหวัด และกลไกคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (พชอ.) ซึ่งทำหน้าที่เป็นพื้นที่กลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานแผนงาน และขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคายากจนอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ การจัดความสัมพันธ์ทั้งแนวดิ่งระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคและแนวนราบระหว่างหน่วยงานในจังหวัดและภาคประชาชน เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยลดความซ้ำซ้อนของแผนงาน เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานร่วม และสร้างความยั่งยืนของการแก้ไขปัญหานอกจากนี้ ยังพบว่าการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบเครื่องมือ การเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล ไปจนถึงการนำข้อมูลไปใช้ ช่วยให้กลไกการแก้ไขปัญหาคายากจนมีความเป็นเจ้าของร่วม และเกิดผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: ความยากจนเชิงพื้นที่ กลไกการแก้ไขปัญหา เครือข่ายความร่วมมือระบบข้อมูลครัวเรือนยากจน

Abstract

Provincial poverty alleviation efforts continue to face major obstacles due to overlapping responsibilities among central, regional,



and local administrative agencies. This fragmentation has resulted in a lack of unity and inefficiency in prioritizing and addressing key issues. This academic article presents findings on the mechanisms for spatial poverty reduction in Sisaket Province, highlighting the collaborative processes among government agencies, researchers, and community networks. The study underscores the critical role of data systems in linking various mechanisms—particularly in problem analysis, household poverty screening, and integrated intervention planning.

Sisaket Province has developed a big data system derived from spatial poverty-related research to serve as a shared database for analyzing the five essential livelihood capitals of poor households. The use of a unified data system enhances inter-agency collaboration, strengthens mutual trust in data accuracy, and enables clearer, more targeted household-level interventions to address poverty. The article emphasizes that effective poverty reduction requires an institutionalized mechanism supported by a formal organizational structure, including six task forces appointed by the province and the District Quality of Life Development Committee, which serves as a central platform for data exchange, coordinated planning, and systematic action. Furthermore, it is suggested that establishing both vertical relationships (between central and regional authorities) and horizontal relationships (among provincial agencies and community actors) is crucial for reducing redundancies, enhancing cooperation, and promoting long-term sustainability in poverty alleviation. The



findings also reveal that inclusive participation across all sectors—from tool design and data collection to data analysis and application—fosters shared ownership of the poverty reduction mechanism and produces outcomes that more closely align with the real needs of the population.

Keywords: Spatial Poverty, Problem-Solving Mechanisms, Cooperation Networks, Household Poverty Database

1. บทนำ: โจทย์ใหม่ของการจัดความสัมพันธ์แนวดิ่งและแนวนอนเพื่อแก้ปัญหาความยากจน

งานวิชาการจำนวนมากสะท้อนว่าการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ในด้านเศรษฐกิจชุมชนชนบทเปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อยังชีพแบบดั้งเดิมมาเป็นการผลิตเพื่อขาย ชวนาจำนวนมากกลายเป็นผู้ประกอบการที่มุ่งสร้างผลผลิตเพื่อจำหน่ายหรือขายสู่ตลาด (Satayanurak, 2015, p.39) ขณะเดียวกันในแง่ทางสังคม การรวมกลุ่มเป็นไปได้อย่างความเชื่อความศรัทธาในชุมชนลดลง เกิดค่านิยมใหม่ ๆ ระบบเครือข่ายจากที่เคยพึ่งพาแน่นแฟ้น กลายเป็นระบบเครือข่ายที่จะต้องต่อรองผลประโยชน์หรือมีช่องโหว่ระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่าย ในแง่ความเชื่อและศาสนาเกิดการนำลัทธิต่าง ๆ เข้ามาในชุมชนหมู่บ้านจนทำให้สถาบันทางศาสนาลดความสำคัญลง (Chanmuen, 2017, pp.22-24) ส่วนในด้านการเมือง การเปลี่ยนแปลงของจิตสำนึกทางการเมืองในสังคมชนบทมีการเปลี่ยนแปลงไป ปรากฏให้เห็นจากการเรียกร้องสิทธิความเสมอภาคทางการเมือง รวมถึงการแสดงออกทางการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นในการเลือกตั้งเลือกผู้นำชุมชน เลือกนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พฤติกรรมระบบอุปถัมภ์ในอดีตถูกแทนที่ด้วยกระบวนการต่อรอง



ผลประโยชน์มากขึ้น ระหว่างผู้รับสมัครเลือกตั้งกับผู้มีสิทธิในการเลือก (Phatharathananunth, 2012, p.125)

ขณะเดียวกันในแง่หนึ่ง หลังจากสังคมในชนบทเกิดการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าว รัฐเองก็มีการปรับตัวเช่นเดียวกัน เพื่อให้สอดคล้องกับความคาดหวังจากรัฐของภาคประชาชน (Samudavanija, 1995, p.140) โดยรัฐมีการปฏิรูประบบราชการในหลายรูปแบบ ตัวอย่างเช่นในมาตรา 51 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้กำหนดให้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ซึ่งหากพิจารณาในแง่หนึ่งถือว่าการบริหารราชการที่ทำให้เกิดการแบ่งส่วนราชการที่เข้าถึงประชาชนมากขึ้น เป็นโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย ใน 4 ส่วนสำคัญ คือ จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน ที่ทำให้ภาครัฐและภาคประชาชนสามารถเชื่อมต่อกันเป็นลำดับขั้นการปกครอง ทั้งในด้านการเสนอปัญหาของท้องถิ่น การร่วมกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น โดยเฉพาะเมื่อเกิดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นขึ้น ในลักษณะเป็นนิติบุคคลหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ยิ่งแสดงผลของการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตนเองผ่านระบบการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นมากขึ้น เป็นการกระจายอำนาจที่ก้าวข้ามกับดักการกระจายอำนาจสู่จังหวัดจัดการตนเองให้ก้าวพ้นกับดักรัฐรวมศูนย์ (Suwannamala, 2011, p. 22)

อย่างไรก็ตาม หลังจากปฏิรูประบบราชการกว่า 2 ทศวรรษผ่านมา งานวิชาการจำนวนหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความแข็งตัวของการบริหารจัดการภาครัฐในระดับจังหวัด เนื่องจากการศึกษาของนักวิชาการด้านการบริหารจัดการภาครัฐสะท้อนผลว่าประเทศไทยยังคงมีปัญหาในการบริหารจัดการส่วนภูมิภาค (Luangprapat, 2020, p.34) อันเกิดจากเหตุปัจจัยหลายประการ อาทิ ปัญหาด้านโครงสร้างระบบราชการในระดับจังหวัดที่ไม่สามารถบริหารจัดการตนเองอย่างเบ็ดเสร็จ เพราะยังคงถูกรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง สิ่งที่ยังคงพบ



อยู่ในการบริหารจัดการภาครัฐในส่วนภูมิภาค คือ การแต่งตั้งโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอำนาจของส่วนกลาง การบริหารจัดการงบประมาณขึ้นอยู่กับอำนาจการตัดสินใจของส่วนกลาง เป็นต้น อีกทั้งในจังหวัดมีหน่วยงานของส่วนกลางที่ไม่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการมากกว่าหน่วยงานในระดับจังหวัดที่ผู้ว่ามีอำนาจสั่งการ ตัวอย่างเช่น จังหวัดเชียงใหม่มีหน่วยงานส่วนกลางมากถึง 180 หน่วยงาน ในขณะที่มี ส่วนราชการประจำจังหวัดเพียง 32 ส่วนราชการ (Luangprapat, 2020, p.202)

กรณีดังกล่าวนี้ ส่งผลต่อการบริหารราชการในระดับจังหวัดมาจนถึงปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาขาดความเป็นเอกภาพในเชิงการขับเคลื่อนนโยบาย เนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางเองก็มีพันธกิจเป้าหมายและระเบียบข้อบังคับของตนเอง ซึ่งขึ้นตรงกับกรมที่หน่วยงานสังกัดขณะเดียวกันหน่วยงานส่วนราชการประจำจังหวัด ก็มีพันธกิจเป้าหมายและระเบียบข้อบังคับของตนเองเช่นเดียวกัน ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด ด้านหนึ่งจึงเกิดลักษณะต่างหน่วยงาน ต่างทำงาน ไม่บูรณาการ แต่อีกด้านหนึ่งกลับเกิดความซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงความซ้ำซ้อนของการทำงานของส่วนราชการ ส่วนภูมิภาคเองก็ไปบริหารจัดการซ้ำซ้อนกับการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก

ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐในระดับจังหวัดดังกล่าวนี้ เป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาค้นหาทบทวนในการจัดความสัมพันธ์ทั้งระดับหน่วยงานและระดับผู้ปฏิบัติการในหน่วยงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด เนื่องจากปัจจุบันจะพบว่าภาคประชาชนให้ความสนใจกับการบริหารจัดการภาครัฐมากขึ้นกว่าเดิม ต่างมุ่งต้องการให้รัฐธำรงดูแลทั้งในด้านสวัสดิการ ด้านการบริการสาธารณะต่าง ๆ ขณะเดียวกันภาครัฐก็มุ่งแก้ไขปัญหาตามพันธกิจของตนเองอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน เพียงแต่มีจุดอ่อนตรงที่ทำงานตามหน้าที่ตนเองจนขาดการบูรณาการและเกิดความซ้ำซ้อน อีกด้านหนึ่งผลการดำเนินงานกิจกรรมเป็นไปตามแผน แต่ผลลัพธ์กลับไม่ตรงตามความคาดหวังของประชาชน



เนื่องจากภาครัฐจะเน้นความถูกต้องตามระเบียบมากกว่าการคำนึงถึงผลลัพธ์ จึงจะพบว่า ธุรกรรมความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาของประชาชนในส่วนอง ภาครัฐแบบต่อเนื่องยั่งยืนยังมีน้อย โดยเฉพาะประเด็นการขาดกลไกกลางในการ เชื่อมประสานระหว่างส่วนราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด ยังคง เป็นประเด็นปัญหาที่จะต้องแสวงหาแนวทางการแก้ไขร่วมกัน

เมื่อธุรกรรมความสำเร็จในเชิงนโยบายมีน้อย รวมทั้งขาดกลไกกลาง ในการเชื่อมประสาน ด้านหนึ่งจึงเกิดสภาวะความทับซ้อนของพื้นที่ทำงานและ ความทับซ้อนของแผนปฏิบัติการโครงการของภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือพัฒนา ท้องถิ่นทั้งของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงหน่วยงานองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย จึงไม่แปลกที่จะพบว่าในหนึ่งหมู่บ้าน หนึ่งตำบล มีหน่วยงานลงพื้นที่ดำเนินโครงการอย่างหลากหลาย แต่ธุรกรรมความสำเร็จยังน้อย

ดังที่กล่าวมาข้างต้น ปรากฏการณ์นี้ส่งผลต่อทัศนคติและความรู้สึกของ ประชาชนอย่างมาก โดยเฉพาะในยุคที่ประชาชนมีการศึกษา รับรู้ข้อมูลข่าวสาร และเข้าใจเรื่องความเสมอภาค งบประมาณแผ่นดิน และภาษีอากรของตนมากขึ้น การสื่อสารที่เข้าถึงง่ายทำให้ประชาชนเห็นทั้งความสำเร็จและความล้มเหลวของ การบริหารภาครัฐอย่างชัดเจน โดยเฉพาะภาพของความไม่สำเร็จ ซึ่งมักส่งผลให้ ประชาชนเกิดความรู้สึกต่อต้าน หรือไม่ต้องการเข้าร่วมกิจกรรมและโครงการของรัฐ แม้ในกรณีที่เข้าร่วม ก็อาจเป็นเพียงการเข้าร่วมเพื่อรับประโยชน์ระยะสั้น ภายใต้ รูปแบบการดำเนินงานที่มุ่งทำให้กิจกรรมสำเร็จตามแผนรายปีของหน่วยงาน ลักษณะการมีส่วนร่วมเช่นนี้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคนในชุมชนที่มี ต่อรัฐ ทั้งระดับประเทศและท้องถิ่น ประชาชนมองว่ารัฐควรเปิดโอกาสให้พวกเขา เข้ามามีบทบาท เป็นเครือข่าย และเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนา อย่างแท้จริง

ในระดับประเทศ ส่วนหนึ่งจึงเกิดสภาวะการเรียกร้องของประชาชน ที่ต้องการความเปลี่ยนแปลง ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมบริหารจัดการเชิงนโยบาย



ทั้งระดับประเทศไปจนถึงระดับท้องถิ่น ดังมีงานวิชาการที่สะท้อนภาพการเปลี่ยนแปลงของภาคประชาชนอย่างชัดเจนในช่วงที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงพลังของภาคประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองและมีความมุ่งมั่นมาปรารถนาที่จะให้รัฐดูแลประชาชนอย่างทั่วถึงเท่าเทียม เช่น งานเรื่องประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย โดย Baker & Phongpaichit (2014, p.379) อธิบายการเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยที่ต้องปรับตัวเมื่อสังคมไทยเกิดชนชั้นกลางมากขึ้นจนกลายเป็นกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในสังคมไทยหลายครั้ง ข้อสรุปสำคัญของการเปลี่ยนแปลง คือ รัฐไม่สามารถควบคุมประชาชนได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดดังเช่นอดีต

นอกจากนี้ ยังมีงานวิชาการ เรื่อง “การอภิบาลพื้นฐานของความร่วมมือสถานะสังคมไร้อำนาจกลาง การแตกกระจายในระบบบริหารราชการแผ่นดินและการแสวงหาตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ” โดย วสันต์ เหลืองประภัสร์ (Luangprapat, 2020) เสนอให้เห็นว่า รัฐสมัยใหม่ไม่สามารถควบคุมประชาชนได้อย่างเบ็ดเสร็จ ต้องเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้ประสานให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันระหว่างเครือข่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐเอง ภาคประชาชนและภาคเอกชน รวมถึงงานวิชาการของจักรกริช สังขมณี (Sangkhamanee, 2016, p.199) ก็สะท้อนไว้อย่างชัดเจนว่า คนชนบทต้องการเข้าไปร่วมกิจกรรมโครงการกับรัฐเพื่อให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น ประชาชนในชนบทไม่ได้ปฏิเสธรัฐ เพียงแต่มีบางช่วงเวลาที่รัฐไม่สามารถเอื้ออำนวยให้การใช้ชีวิตราบรื่นจึงต้องออกมาเรียกร้องเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

งานวิชาการเหล่านี้สะท้อนให้เห็นการปรับตัวของภาครัฐที่เปลี่ยนบทบาทจากการสั่งการแบบแนวดิ่ง มาเป็นผู้ประสานงานและผู้เอื้ออำนวยการผ่านความสัมพันธ์แบบแนวนอน ซึ่งตั้งอยู่บนความไว้วางใจ เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายให้มากที่สุด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐเองหรือการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนในช่วง



สองทศวรรษที่ผ่านมา จะพบว่า มีงานวิชาการที่อธิบายและวิเคราะห์ถึงกลไกการเชื่อมประสานระหว่างรัฐราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคในจำนวนจำกัด อีกด้านหนึ่งก็ยังพบว่างานวิชาการที่อธิบายกลไกการเชื่อมต่อระหว่างภาคประชาชนกับหน่วยงานรัฐส่วนภูมิภาคก็มีจำนวนจำกัดเช่นกัน สาเหตุประการหนึ่งอาจจะเกิดจากการขาดงานวิจัยที่แสดงผลให้เห็นถึงรูปธรรมของกลไกการเชื่อมประสานดังกล่าวในการวางแผนแก้ไขปัญหาหรือวางแผนการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัดและระดับประเทศ แม้ม้งานที่เสนอให้เห็นว่าภาครัฐและภาคเอกชนในหลายพื้นที่ได้มีบูรณาการความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันบ้างแล้ว (Mektrairat, 2008, p.69) แต่ยังไม่ฉายภาพความชัดเจนว่ามีกลไกใดที่จะฝังแผงอยู่ในระบบของภาครัฐหรืออยู่ในภาคประชาชนและเป็นกลไกการที่จะเชื่อมประสานให้ภาครัฐและภาคประชาชนได้ร่วมกันบูรณาการโครงการกิจกรรมหรือแผนงานที่จะพัฒนาศักยภาพชีวิตของประชาชนให้เกิดความยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ในวงวิชาการก็เชื่อว่าจะไม่ม้งานในลักษณะดังกล่าวเลย ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา วสันต์ เหลืองประภัสร์ (Luangprapat, 2020, p.105) เสนอแนวคิดกระบวนการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนเพื่อการอภิบาลแบบความร่วมมือกันหลายภาคส่วน ซึ่งแง่หนึ่งคือการเสนอให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาของประชาชนโดยรัฐ รวมถึงการแก้ไขปัญหาความร่วมมือระหว่างรัฐกับรัฐ จำเป็นต้องมีกลไกการขับเคลื่อนกิจกรรมในพื้นที่ เพื่อสร้างกระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกัน สร้างเครือข่ายเพื่อให้เกิดพลังขับเคลื่อน แต่ต้องสร้างอย่างเป็นขั้นตอน คือ

- 1) ขั้นตอนการเจรจาหรือกันพร้อมหน้ากันทุกฝ่าย (Face-to-face)
- 2) ขั้นตอนการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust building)
- 3) ขั้นตอนการสร้างควมยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกัน (Commitment to the process)
- 4) ขั้นตอนการสร้างควมเข้าใจตรงกัน (Shared understanding)
- 5) ขั้นตอน



การสร้างผลลัพธ์ของความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน (Intermediate outcomes)

ผู้เขียนเห็นด้วยกับขั้นตอนทั้งห้าขั้นตอนและข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างภาคีหุ้นส่วนเพื่อการทำงานร่วมกันหลายภาคส่วน ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการสร้างกลไกเชิงสถาบันเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างประชาชนกับภาครัฐ ในบทความนี้ ผู้เขียนนำเสนอการสร้างความกล้าแก้ไขปัญหาคความยากจนของจังหวัดศรีสะเกษ โดยอาศัยกรอบคิดเกี่ยวกับกระบวนการสร้างภาคีหุ้นส่วนและรูปแบบการจัดโครงสร้างความร่วมมือดังกล่าว พร้อมทั้งวิเคราะห์ว่ากลไกเหล่านี้มีความหมายต่อการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นความสัมพันธ์แบบแนวระนาบระหว่างรัฐและประชาชน เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนในระดับพื้นที่ ผู้เขียนจะอธิบายขั้นตอนการดำเนินงานวิจัยที่สอดคล้องกับแนวคิดภาคีหุ้นส่วนข้ามภาคส่วน รวมถึงวิเคราะห์ถึงความสำคัญของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐส่วนกลางและภาคประชาชนในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคความยากจนของจังหวัดศรีสะเกษ บทความยังชี้ให้เห็นบทบาทของเครือข่ายความร่วมมือเชิงพื้นที่ในการสร้างความเห็นพ้องร่วมกันสำหรับการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนท้ายที่สุด ผู้เขียนสรุปให้เห็นว่า กลไกเชิงสถาบันที่รองรับความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาคความยากจนทั้งในระดับจังหวัดและระดับประเทศ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

2. เครือข่ายความร่วมมือแนวระนาบพื้นที่จังหวัดศรีสะเกษกับการวิจัยแก้ไขปัญหาคความยากจน

เครือข่ายความร่วมมือแก้ไขปัญหาคความยากจนแนวระนาบ กรณีจังหวัดศรีสะเกษ มีรูปธรรมหลายประการที่เกิดจากการวิจัยของมหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ ที่สะท้อนให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาคของประชาชนจะต้องสร้างกลไกการแก้ไขในลักษณะองค์กรและเครือข่ายภายใต้กฎหมายหรือกฎระเบียบข้อบังคับ



ที่เป็นทางการ (Ponnil, 2020,p.102) สอดคล้องกับแนวคิดกระบวนการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนและแนวคิดรูปแบบการจัดโครงสร้างภาคีหุ้นส่วนในการอภิบาลแบบร่วมมือกัน ที่เสนอให้เห็นว่าหลังจากสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนจำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างในเชิงสถาบันทั้งในรูปแบบองค์กรความร่วมมือที่มีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นสถาบันที่มีสถานะนิติบุคคลหรือไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลก็ได้ แต่เป็นภาคีหุ้นส่วนที่จะมาร่วมกันแก้ไขปัญหาพัฒนาท้องถิ่นด้วยความเห็นพ้องต้องกัน เข้าใจกัน ยอมรับกัน เป็นเบื้องต้น ดังกรณีการวิจัยแก้ไขปัญหาความยากจนของพื้นที่จังหวัดศรีสะเกษจากปี 2563-2567 คณะวิจัยได้ร่วมดำเนินการวิจัยกับส่วนราชการในจังหวัด ทั้งการออกแบบเครื่องมือวิจัยในการเก็บข้อมูล การนำเสนอผลการวิจัยไปจนถึงการร่วมวางแผนทดลองโครงการนำร่อง และได้ข้อสรุปว่า หากจะขับเคลื่อนงานให้ต่อเนื่องต้องมีกลไกขับเคลื่อนในรูปแบบองค์กรคณะ จำเป็นต้องมีกลไกกลางที่ทุกฝ่ายเข้าถึงได้ จึงมีข้อตกลงร่วมว่าจะใช้กลไกคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (พออช.) เป็นกลไกขับเคลื่อน และจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานออกเป็น 6 คณะเพื่อร่วมขับเคลื่อนกับ พออช. คือ 1) คณะแก้ไขปัญหาที่ดิน 2) คณะทำงานแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพ 3) คณะทำงานแก้ไขปัญหาด้านการศึกษา 4) คณะทำงานแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย 5) คณะทำงานแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ รายได้ และ 6) คณะทำงานด้านอื่น ๆ คณะทำงานชุดนี้เป็นตัวอย่างของภาคีหุ้นส่วนหลากหลายรูปแบบ ทั้งภาคีที่ไม่มีสถานะนิติบุคคล เช่น เครือข่ายชุมชน กลุ่มวิชาการ และภาคีที่เป็นนิติบุคคล เช่น อปท. และหน่วยงานราชการ การทำงานร่วมกันระหว่างภาคีเหล่านี้แสดงให้เห็นรูปแบบความร่วมมือแนวระนาบอย่างแท้จริง เพราะทุกฝ่ายมีสิทธิออกเสียงเสนอแนวทาง และร่วมตัดสินใจบนฐานความไว้วางใจและเป้าหมายร่วมกัน

คำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานนี้ ด้านหนึ่งคือ เครื่องมือการขับเคลื่อนเชิงพื้นที่อันจะนำสู่การทำงานร่วมกันระหว่างเครือข่าย ทั้งนักวิจัย เจ้าหน้าที่ส่วนราชการ ผู้แทนชุมชน เครือข่าย (Unincorporated association) ในฐานองค์กรความร่วมมือ



ที่ทั้งไม่มีสถานะบุคคล (Joint committee) และร่วมกับเครือข่ายภาครัฐที่มีสถานะนิติบุคคล (Joint authority /Joint board) ดังเช่น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งหากพิจารณาแล้ว การมีคำสั่งและการใช้กลไกคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (พชอ.) ในการขับเคลื่อนร่วมกับนักวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในจังหวัดศรีสะเกษ นอกจากนี้ กลไก พชอ. และคณะทำงาน 6 ชุด เป็นเครื่องมือสำคัญที่เชื่อมโยงรัฐ นักวิจัย และประชาชนในระดับพื้นที่เข้าด้วยกัน และสะท้อนแนวทางการจัดโครงสร้างภาคีหุ้นส่วนเพื่อการบริหารจัดการแบบแนวระนาบ ซึ่งเป็นแนวทางที่มีความหมายต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนในจังหวัดศรีสะเกษอย่างเป็นระบบและยั่งยืน

3. การเชื่อมโยงฐานข้อมูลงานวิจัยกับแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนของจังหวัดด้วยแนวคิดกระบวนการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนเพื่อการอภิบาลแบบความร่วมมือกันหลายภาคส่วน

จังหวัดศรีสะเกษเป็น 1 ใน 10 ของประเทศที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนจากหน่วยบริหารจัดการทุนวิจัยเชิงพื้นที่ (บพท) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) กระทรวงวิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม (อว.) โดยมีแนวคิดสำคัญ คือ การวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนที่ตรงกับความต้องการของคนจนและตรงกับคนยากจนที่แท้จริงในพื้นที่ มีกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลคนจนจากระบบ TPMAP คือ ระบบบริหารจัดการข้อมูลการพัฒนาคนแบบชี้เป้า (Thai People Map and Analytics Platform) ซึ่งได้รับการพัฒนา ให้สามารถครอบคลุมปัญหาที่กว้างขึ้น เช่น เด็กแรกเกิด การศึกษา ผู้สูงอายุ การพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และ ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (เนคเทค-สวทช.)



กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เมื่อปี พ.ศ.2560 เป็นระบบที่พัฒนาขึ้น เพื่อคัดกรองคนจนและเพิ่มเติมจำนวนคนจนที่ตกหล่น โดยมีการศึกษาข้อมูลครัวเรือนคนจนเพื่อพิจารณาทุนการดำรงชีพ 5 ด้านของครัวเรือนคนจนและของชุมชนประกอบด้วย 1) ทุนมนุษย์เป็นข้อมูลสมาชิกในครัวเรือน 2) ทุนกายภาพเป็นข้อมูลด้านกายภาพและสาธารณูปโภค 3) ทุนการเงินเป็นข้อมูลสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจ 4) ทุนทรัพยากรธรรมชาติเป็นข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและภัยพิบัติต่าง ๆ 5) ทุนทางสังคมเป็นข้อมูลการเกื้อกูลและระบอบรองรับทางสังคม หลังจากการเก็บข้อมูลเสร็จมีกระบวนการนำเข้าข้อมูลในระบบ livingonnewpace.com เป็นระบบที่หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.) พัฒนาขึ้นเพื่อวิเคราะห์ทุน 5 ด้านดังกล่าว

มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยต่อเนื่องในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลครัวเรือนคนจน ข้อมูลจึงเป็นเครื่องมือนำทางเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายทั้งในระดับชุมชน ตำบล อำเภอและระดับจังหวัด นับตั้งแต่กระบวนการพบผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการเพื่อเสนอผลการวิจัยและข้อมูลที่ได้สังเคราะห์ไว้ ข้อมูลผลการวิจัยจากระบบ livingonnewpace.com ถูกนักวิจัยนำเข้าสู่เวทีการแลกเปลี่ยนระดับจังหวัดหลายครั้ง นับตั้งแต่การนำเสนอผลการวิจัยให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดทราบ ไปจนถึงการนำเสนอข้อมูลการวิจัยให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคมและภาคเอกชนในเวทีประชุมกรรมการจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่ต้องการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลุ่มคนจนที่น่าเชื่อถือ เพื่อนำไปสู่การวางแผนการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงบูรณาการ นักวิจัยได้พัฒนาระบบข้อมูลให้จังหวัดเรียกว่าระบบ Big Data (ดัง Figure 1) เป็นระบบที่แสดงผลข้อมูลครัวเรือน ข้อมูลประชากรที่เก็บข้อมูล ข้อมูลปัญหาของครัวเรือนคนจนจำนวน 5 ด้าน และข้อมูลการช่วยเหลือ

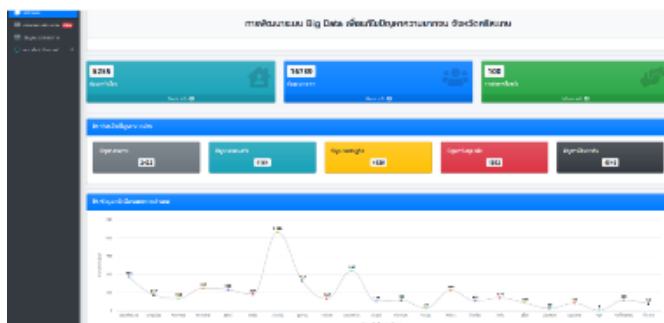


Figure 1 ระบบ Big data จังหวัดศรีสะเกษ

ความร่วมมือพัฒนาระบบฐานข้อมูล Big Data เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของรูปธรรมการแก้ไขปัญหาความยากจนของจังหวัดศรีสะเกษ ภายใต้การบูรณาการชุดข้อมูลจากการวิจัยและโครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐระดับจังหวัดที่มีเป้าหมายให้เกิดการบูรณาการฐานข้อมูลร่วมกันให้เป็นระบบเดียวเพื่อให้ผู้บริหารสูงสุด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถตัดสินใจในการกำหนดนโยบายและวางแผนการแก้ไขปัญหาความยากจนได้ตรงกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่

จากกระบวนการทำงานพัฒนาฐานข้อมูล ดังกล่าว สามารถวิเคราะห์กระบวนการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนเพื่อการอภิบาลแบบความร่วมมือกันหลายภาคส่วนตามแนวคิดของ วสันต์ เหลืองประภัสร์ (Luangprapat, 2020,pp.106-115) ได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเจรจาหรือกันพร้อมหน้ากันทุกฝ่าย (Face-to-face)
คณะวิจัยแสดงผลให้เห็นว่าจังหวัดต้องมีระบบฐานข้อมูลเดียวกันในกรณีการแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งจากเวทีดังกล่าวมีภาคีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลของหน่วยงานตนเองเพื่อหาแนวทางการบูรณาการข้อมูลเข้าด้วยกัน ต่างหน่วยงานต่างเห็นประโยชน์ร่วมที่หน่วยงานตนเองจะได้รับจากเวทีเจรจาหรือกันพร้อมหน้ากันทุกฝ่าย (Face-to-face) ผู้ว่าราชการจังหวัด



ได้มอบหมายให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดศรีสะเกษ เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อน ซึ่งในแง่หนึ่ง จากการสังเกต พบว่า หน่วยงานที่เข้าร่วมกิจกรรมมีทัศนคติว่าเป็นงานของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่จากการทำงานอย่างต่อเนื่องของคณะวิจัยร่วมกับจังหวัด จะเริ่มพบว่า ทัศนคติดังกล่าวเริ่มผ่อนคลายลง หลายหน่วยงานเริ่มเห็นความสำคัญของระบบฐานข้อมูลที่จะต้องใช้ร่วมกันผ่านการเก็บข้อมูลที่น่าเชื่อถือและแม่นยำ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเน้นให้เห็นว่างานแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยใช้ระบบ Big Data เป็นงานของทุกหน่วยงาน ดังนั้น จึงมีการจัดกิจกรรมประชุมกันบ่อยขึ้น โดยมีเป้าหมายให้เกิดการเชื่อมั่นในข้อมูลร่วมกัน มีการนำข้อมูลของแต่ละหน่วยงานมาเปิดเผยให้กันและกันดูเพื่อร่วมกำหนดทิศทางการทำงาน รวมทั้งการออกแบบเครื่องมือการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมโดยให้ทุกหน่วยงานมีส่วนร่วมในการออกแบบเครื่องมือ อาทิ การกำหนดหัวข้อการเก็บข้อมูล กำหนดกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น ซึ่งการออกแบบเครื่องมือร่วมกันนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องให้เกิดการเห็นพ้องต้องกันในข้อมูลที่จะนำมาเข้าระบบ Big Data เพื่อวางแผนแก้ไขปัญหา

ขั้นตอนที่ 2 การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust building)

ผ่านเครื่องมือในการเก็บข้อมูล กล่าวคือ เมื่อทุกหน่วยงานร่วมกันออกแบบเครื่องมือในการเก็บข้อมูล ร่วมเก็บข้อมูลร่วมวิเคราะห์ข้อมูลและนำข้อมูลไปใช้นั้นหมายถึงการไว้วางใจซึ่งกันและกันในการนำข้อมูลไปใช้

ขั้นตอนที่ 3 การสร้างความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกัน

(Commitment to the process) ปี 2565 คณะวิจัยได้ใช้เวที MOU ระหว่างหน่วยงานเป็นเครื่องมือสำคัญ แต่มุ่งไปที่คณะทำงาน 6 ด้านที่จังหวัดแต่งตั้งขึ้น และคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (พชอ.) ซึ่งเป็นกลไกการขับเคลื่อนระดับอำเภอที่มีพันธกิจการเสนอแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับอำเภอให้กับจังหวัดทราบและนำไปพิจารณาเข้าสู่แผนพัฒนา



จังหวัด กรณีการจัดเวทีดังกล่าว ด้านหนึ่งสะท้อนถึงการสร้างความยินยอมพร้อมใจกัน ที่จะเข้ามาเป็นเครือข่ายความร่วมมือเพื่อทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน ระหว่างตัวแทน ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับคณะวิจัย การสร้างความยินยอมพร้อมใจในการทำงาน ร่วมกันเป็นประเด็นสำคัญก่อนจะเข้าสู่ขั้นตอนต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 การสร้างความเข้าใจตรงกัน (Shared understanding)

ทั้งนี้คณะวิจัยได้ดำเนินการตามข้อตกลงเมื่อครั้งมีการ MOU ร่วมกันว่าจะมีพื้นที่ ตำบลนาร่อง 1 พื้นที่ โดยมุ่งให้เกิดความเข้าใจตรงกันว่าจะใช้ฐานข้อมูล Big data และชุดข้อมูลการวิเคราะห์ออกมาเป็น Family Folder นำสู่การวางแผนแก้จน รายครัวเรือน ระบบฐานข้อมูล Family Folder เป็นข้อตกลงร่วมระหว่างเครือข่ายว่าจะนำไปใช้ในการวางแผนแก้จนรายครัวเรือนระดับตำบล เพื่อแก้ไขปัญหาให้ ตรงกับข้อมูลที่เก็บมาจากพื้นที่ว่าครัวเรือนใดยากจนจริง ในครัวเรือนนั้นมีสมาชิก กี่คน แต่ละคนมีปัญหาอย่างไร เมื่อพบปัญหารายสมาชิกในครัวเรือนแล้ว จะมีการ วางแผนแก้ไขปัญหารายสมาชิกโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นเบื้องต้น กล่าวคือ หากในครัวเรือนมีปัญหาด้านการศึกษา หน่วยงานด้านการศึกษาจะไปวางแผน แก้ไข หากสมาชิกมีปัญหาด้านสุขภาพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านสุขภาพจะไป วางแผนแก้ไขปัญหา วิธีการดังกล่าวนี้ต้องถูกสร้างความเข้าใจตรงกัน (Shared understanding) โดยเฉพาะความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนในการแก้ไขปัญหา ที่จะต้องบูรณาการร่วมกัน สิ่งสำคัญที่คณะวิจัยดำเนินการวิจัยและเกิดเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับ

ขั้นตอนที่ 5 การสร้างผลลัพธ์ของความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน (Intermediate outcomes) คือ ความร่วมมือในการพัฒนาระบบ ฐานข้อมูลคนจนที่แม่นยำและน่าเชื่อถือ กรณีดังกล่าวนี้มีความสำคัญคือ เป็นระบบ ที่แม่นยำและน่าเชื่อถือระหว่างหน่วยงานที่ร่วมดำเนินการวิจัย ดังข้อมูลครัวเรือน ที่ปรากฏในระบบ livingonnewpace.com ที่สามารถชี้เป้าครัวเรือนคนจนเป็น



รายสมาชิกและมีข้อมูลการวิเคราะห์ทุนดำรงชีพของครัวเรือนในแต่ละหน่วยงานนำไปใช้

4. แนวทางการจัดรูปแบบโครงสร้างภาคีหุ้นส่วนในการอภิบาลแบบร่วมมือกันระหว่างรัฐกับประชาชนบนความ สัมพันธ์แบบแนวระนาบ กรณี จังหวัดศรีสะเกษ: นัยสำคัญต่อแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

บทเรียนของจังหวัดศรีสะเกษที่เกิดขึ้นจากกระบวนการวิจัยในปี 2563-2567 ที่ผู้เขียนได้เสนอไว้ในส่วนที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่า บางส่วนงานของหน่วยงานส่วนภูมิภาคในจังหวัดศรีสะเกษ เริ่มก้าวผ่านปัญหาเรื่องการบูรณาการการทำงานและความซ้ำซ้อนของการทำงานบ้างแล้ว ดังเช่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานพัฒนาชุมชน สำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงาน สำนักงานสถิติ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดศรีสะเกษ เริ่มให้ความสำคัญกับการมาเป็นภาคีเครือข่ายการวิจัยในประเด็นการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยใช้ระบบฐานข้อมูลเป็นเครื่องมือ หน่วยงานดังกล่าวเริ่มนำข้อมูลของหน่วยงานตนเองมาวิเคราะห์ผลกับข้อมูลในระบบจากผลการวิจัยของคณะวิจัย ดังกรณี สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดศรีสะเกษ นำข้อมูลจากการวิจัยเข้าไปสู่แผนกิจกรรมให้ความช่วยเหลือกลุ่มคนจนทันทีที่หลังจากคณะวิจัยส่งต่อข้อมูลให้ หรือการนำข้อมูลจากผลการวิจัยไปร่วมวิเคราะห์ข้อมูลครัวเรือนคนจนเพื่อคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายในการจัดกิจกรรมพัฒนาศักยภาพคนจนตกเกณฑ์ของสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดศรีสะเกษ

กรณีของหน่วยงานทั้งสองนี้ ด้านหนึ่งเป็นการรับรองข้อมูลครัวเรือนคนจนที่หน่วยงานต้องช่วยเหลือว่าได้ผ่านการกลั่นกรองอย่างรอบด้านจากหลายภาคส่วน ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จประการหนึ่งในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านการวิจัยที่มุ่งให้ภาคีหน่วยงานเข้ามาเป็นส่วนหนึ่ง



ของการวิจัยนับตั้งแต่การร่วมออกแบบเครื่องมือ ร่วมเก็บข้อมูล วิเคราะห์ผล และนำผลการวิเคราะห์ไปใช้ประโยชน์

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายของการวิจัยต้องการให้เกิดพื้นที่แก้ไขปัญหาคความยากจนที่มี “กลไกขับเคลื่อนจริง” ไม่ใช่เพียงการจัดตั้งหน่วยงานหรือคณะทำงานตามรูปแบบเท่านั้น ซึ่งเป็นประเด็นท้าทายอย่างมาก เพราะในทางปฏิบัติ การตั้งกลไกใหม่ไม่ได้หมายความว่าสามารถทำงานได้จริง ดังที่เห็นจากการเกิดขึ้นของคณะกรรมการจำนวนมากในสังคมไทย การตั้งคณะกรรมการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายเป็นภารกิจตามปกติของหน่วยงานรัฐ แต่ผลลัพธ์ที่พบคือ คณะกรรมการบางชุดสามารถทำงานได้อย่างเป็นรูปธรรม ขณะที่หลายชุดถูกตั้งขึ้นเพียงเพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดหรือแผนงานประจำปีเท่านั้น กล่าวได้ว่า คณะกรรมการจำนวนมากไม่ได้อยู่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบกิจกรรมหรือโครงการมากกว่าการมุ่งสร้างการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว ซึ่งทำให้การสร้างกลไกขับเคลื่อนที่มีประสิทธิภาพตามเป้าหมายของการวิจัยเป็นความท้าทายสำคัญ ซึ่งประเด็นนี้ในแง่วิชาการคือ การขาดความเป็นสถาบันของกลไกการขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่ ซึ่งวงสันต์ เหลืองประภัสร์ (Luangprapat, 2020, p.226) สะท้อนให้เห็นว่านี่คือประเด็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่าง ๆ ในสังคมไทยเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาละเลเฉพาะหน้าเท่านั้น

หากสรุปโดยย่อ การสร้างกลไกในพื้นที่มักไม่นำไปสู่ความตระหนักถึงภารกิจที่หน่วยงานต้องร่วมกันดำเนินการผ่านกลไกดังกล่าว หน่วยงานบางแห่งกลับมองว่าเป็นภาระงานเพิ่มเติม เป็นงานนอกเหนือจากภารกิจหลักของตนมากกว่าจะมองว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน ผลที่ตามมาคือ คณะทำงานหรือคณะกรรมการส่วนใหญ่กลายเป็นเวทีประชุมเพื่อรับทราบข้อมูล มากกว่าการประชุมเพื่อขับเคลื่อนงานให้เกิดผลจริง ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการด้านการบริหารจัดการภาครัฐจึงตั้งคำถามสำคัญว่า จะทำอย่างไรให้พื้นที่สามารถสร้าง “กลไกเชิงสถาบัน” ที่พร้อมรับภารกิจแก้ไขปัญหและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง



และทำให้คณะกรรมการตระหนักว่าการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาเป็นภารกิจที่จำเป็น และต้องอาศัยความจริงใจร่วมกัน

จากปัญหาเกี่ยวกับการขาดสถาบันเชิงกลไกคณะกรรมการดังกล่าว เบื้องต้น เป็นประเด็นสำคัญที่คณะวิจัยตั้งโจทย์ไว้ว่าจะมีแนวทางอย่างไรที่จะสร้าง กลไกเชิงสถาบันที่มีความมุ่งมาดปรารถนาที่จะแก้ไขปัญหาความยากจน ของประชาชนให้หมดไปอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดรับการการวิจัย ของคณะวิจัย ที่ได้เสนอไว้ในเบื้องต้นว่าปัจจุบันคณะวิจัยได้มีการสร้างระบบและ กลไกการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงพื้นที่ในพื้นที่นำร่องอำเภอเมืองจังหวัด ศรีสะเกษแล้ว โดยใช้กลไกคณะกรรมการแก้ไขปัญหาความยากจน 6 คณะ ที่มีคำสั่งแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้เป็นคณะทำงานในการวิเคราะห์ ข้อมูลและร่วมวางแผนแก้ไขปัญหาความยากจนกับคณะวิจัยผ่านการนำออกข้อมูล จากระบบ Big data มาสร้างเป็น Family folder เพื่อนำสู่การวางแผนการแก้ไข ปัญหาความยากจนรายครัวเรือนตามจังหวัดและคณะวิจัยคาดหวังว่าจะเกิด กระบวนการแก้ไขปัญหาความยากจนแบบเบ็ดเสร็จสามารถแก้ไขปัญหาที่ตรงกับ คนจน ลักษณะความยากจนและความต้องการของคนจน กระบวนการนี้สะท้อน ความพยายามของจังหวัดและคณะวิจัยในการสร้างกระบวนการแก้ไขปัญหา ความยากจนแบบเบ็ดเสร็จ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลจริง พร้อมกับการมีส่วนร่วม ของภาคีเครือข่ายหน่วยงานต่าง ๆ ที่พร้อมทำงานร่วมกันในฐานะกลไกขับเคลื่อน เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างจริงจัง

ในความคาดหวังนั้นก็ยังมีแนวทางที่นักวิชาการด้านบริหารจัดการภาครัฐ ได้เสนอไว้ว่าในการสร้างกลไกเชิงสถาบันเพื่อขับเคลื่อนภาคีเครือข่ายจะดำเนินการ เพียงตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพียงอย่างเดียวไม่ได้ จะต้องมีการมอบอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมาย มีแหล่งทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่ชัดเจน มีระบบการบริหาร จัดการเป็นตนเอง (March & Olsen, 1989, p.99) นอกจากนั้นแล้วในการขับเคลื่อน กลไกควรต้องมีกระบวนการจัดความสัมพันธ์ของเครือข่ายที่มาเกี่ยวข้องด้วย



โดยเฉพาะการจัดความสัมพันธ์แนวนอนที่สร้างกระบวนมีส่วนร่วม การประสานงาน กระบวนการสร้างสัมพันธ์อันดี เคารพซึ่งกันและกัน มีประโยชน์ร่วม โดยเฉพาะกรณีการมีประโยชน์ร่วมในการบรรลุเป้าหมายและตัวชี้วัดของหน่วยงาน มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้หน่วยงานรู้สึกว่าเป็นกลไกที่มาช่วย สนับสนุนงานของหน่วยงานภาคีมากกว่าการมาเพิ่มภาระงาน

5.สรุป

ผู้เขียนเห็นว่าในการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่จำเป็นต้องเร่ง สร้างรูปธรรมของการปฏิรูประบอบราชการ ดังที่ผู้เขียนได้เสนอไว้ว่าปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงของภาคประชาชนมีความก้าวหน้าและมีพลวัตอย่างต่อเนื่องและ ขยายขอบเขตของความรู้สึกรู้สึกนึกคิด ขอบเขตของความพึงปรารถนาที่จะให้เกิด ความเสมอภาคเท่าเทียม เกิดความเป็นประชาธิปไตยในวิถีชีวิตประจำวัน เป็นความปรารถนาใหม่ที่ไม่เหมือนเดิม ดังนั้น การที่รัฐมีการปรับตัวเพื่อให้ สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของประชาชนเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้ว โดยเฉพาะ แนวทางของการปฏิรูประบอบราชการ เพียงแต่ระยะที่ผ่านมาประเด็นการปฏิรูป ยังคงมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป อำนาจส่วนกลางยังคงไม่กระตือรือร้นนักที่จะให้ เกิดการปฏิรูป โดยเฉพาะในลักษณะการกระจายอำนาจไปสู่การบริหารจัดการ ส่วนภูมิภาค เหล่านี้เป็นประเด็นท้าทายอย่างยิ่งในเรื่องการปฏิรูประบอบราชการ และการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

ในด้านการปฏิรูประบอบราชการ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (Samudavanija, 1995, p.140) ได้เสนอแนวทางไว้ว่ารัฐไทยจะต้องไปสู่การปรับเปลี่ยนสัมพันธภาพ เจริญอำนาจทั้งในแง่สัมพันธภาพทางการเมืองที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกลไก สถาบันผู้แทนให้มีความชอบธรรม มีหลักการการสร้างพลังหลักในสังคมไทยภายใต้ กรอบของหลักประชาธิปไตยและสร้างสัมพันธภาพทางการบริหารที่มีประชาชน เป็นฐานการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย การวางแผนโครงการของประเทศ



ส่วนด้านการกระจายอำนาจ จรัส สุวรรณมาลา (Suwannamala, 2011, p.22) เสนอตัวแบบการก้าวข้ามกับดักการกระจายอำนาจสู่จังหวัดจัดการตนเอง ให้ก้าวพ้นกับดักรัฐรวมศูนย์ โดยเสนอให้รัฐส่วนกลางมอบอำนาจส่วนใหญ่ให้กับ จังหวัดอย่างแท้จริงทั้งในแง่การบริหารจัดการโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ลดบทบาทหน่วยงานส่วนกลางที่ทับซ้อนกับส่วนภูมิภาคในจังหวัด ให้อำนาจกับผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการภารกิจ ที่ครอบคลุมภารกิจส่วนกลางที่มีในส่วนภูมิภาค เพราะถ้ารัฐบาลกระจายอำนาจให้ จังหวัดจัดการตนเองได้ จังหวัดต่าง ๆ จะสามารถทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในพื้นที่ของตนเองได้แบบครบวงจรเต็มความสามารถโดยไม่ต้องพึ่งพา หรือขึ้นต่อนโยบายการวางแผนของรัฐรวมศูนย์ในกรุงเทพมหานครมากนัก

ข้อสรุปของนักวิชาการทั้งสองท่านยังคงมีความท้าทายสำหรับ นักวิชาการด้านการบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบัน เนื่องจากผลการวิจัยของ คณะวิจัยที่ผู้เขียนได้เสนอเบื้องต้นยังคงพบว่ารัฐไทยยังไม่ก้าวข้ามการรวมศูนย์ อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แต่อย่างไรก็ตามดังที่ผู้เขียนเสนอไว้ว่า ในระดับชุมชนท้องถิ่น ระดับตำบลอำเภอและจังหวัดเชื่อว่าจะถูกแก้ไขด้วยอำนาจการรวมศูนย์ไว้ ที่ส่วนกลางอย่างเด็ดขาด เนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงด้านหนึ่งของภาคประชาชน ภาคเอกชนรวมทั้งภาครัฐในส่วนภูมิภาค หลายหน่วยงานเริ่มปรับเปลี่ยนตนเอง มาให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจที่มี ร่วมกันบูรณาการเพื่อให้เกิดประโยชน์ ที่แท้จริงตรงกับความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้รัฐเป็นส่วนหนึ่งของ ชีวิตประจำวัน เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ในระดับท้องถิ่นเองแม้ว่าการบริหาร ของท้องถิ่นจะไม่เป็นไปตามที่คาดหวังในทุกประเด็น แต่ในด้านภาคประชาชน ก็ไม่ได้ต่อต้านแบบหัวชนฝา เมื่อใดที่ท้องถิ่นมีความชอบธรรม ประชาชนเหล่านั้น ก็เห็นพ้องต้องกันที่จะร่วมไม้ร่วมมือขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาอย่างไม่ลังเล นัยสำคัญของผลการวิจัยที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ สรุปได้ว่า กลไกภาคีเครือข่าย การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงพื้นที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะ



ในการบริหารจัดการภาครัฐของส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ต้องมีลักษณะเป็นกลไกเชิงสถาบันที่มีความสัมพันธ์ทั้งแบบแนวดิ่งและแนวระนาบ เพื่อจัดความสัมพันธ์ของเครือข่ายให้ได้รับประโยชน์ในทุกฝ่าย โดยเน้นประโยชน์เพื่อประชาชนเป็นหลัก

References

- Baker, C. and Phongpaichit, P. (2014). *Contemporary Thai history*. Matichon. (in Thai)
- Chanmuen, P. (2017). Power in rural villager society: Looking through the lens of Esan People's Boonpavet religious ceremony. *Journal of Humanities and Social Sciences, Ubon Ratchathani University*, 8(1), 1-25. (in Thai)
- Luangprapat, W. (2020). *Governance based on cooperation, decentralized society, fragmentation in the public administration system and the search for new models to drive state missions*. King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- March, J. G. and Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The organization basic of politic*. New York Press.
- Mektrairat, N. (2008). *Integrated Local Area Development Planning Strategy*. Expertnet. (in Thai)
- Phatharathananunth, S. (2012). Politics of post-farmer society. Conditions for the formation of red shirts in the Northeast. *Same Sky*, 10(2), 123-142. (in Thai)
- Ponnil, S. (2020). *Research for area development to solve poverty problems completely and accurately: a case study of Sisaket*



- Province. Complete report. Area Development Fund Management Unit (ADMU), National Science and Technology Development Agency (NSTDA). (in Thai)
- Samudavanija, C. (1995). *100 places of civil service reform, evolution of state power and political power*. Public Policy Institute. P. Press Company Limited. (in Thai)
- Sangkhamanee, C. (2016). *Politician farmers: Power in the modern rural economy of Thailand*. Sameskybooks. (in Thai)
- Satayanurak, A. (2015). *Opening eyes and mouth from farmer to entrepreneur*. Matichon. (in Thai)
- Suwannamala, S. (2011). *Challenging Issues of decentralization and local government in Thailand*. Center for Innovation Promotion and Local Governance. Chulalongkorn University. (in Thai)