

การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการ
เพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่
กรณีศึกษา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

โดย

นายเฉลิมพล เพ็ญสูตร
นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ
สำนักงานงบประมาณ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๖
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗

บทคัดย่อ

เรื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ กรณีศึกษา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

ผู้วิจัย นายเฉลิมพล เพ็ญสูตร หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๖

การวิจัยเรื่อง “การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ กรณีศึกษา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์” เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยศึกษาบทบาทของสำนักงบประมาณในการจัดสรรและติดตามการดำเนินงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ผลการวิจัยพบว่า ระบบการจัดสรรงบประมาณเอื้อต่อการบูรณาการงาน โดยสำนักงบประมาณนำ value Chain มาใช้ โครงสร้าง พม. ออกแบบให้มีการทำงานส่งต่อภารกิจ ทั้งนี้ เงื่อนไขและแนวทางที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการในระดับพื้นที่ คือ ระบบสารสนเทศเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์สังคม การจัดสรรงบประมาณต้องพิจารณาการเชื่อมโยงกระบวนการและการนำส่งผลผลิตระหว่างส่วนราชการ มีกลไกกระทรวงระดับพื้นที่เป็นหน่วยปฏิบัติและบูรณาการ ทั้งนี้การปรับเปลี่ยนนโยบายรัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงมีผลต่อความต่อเนื่องและยั่งยืนของโครงการ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีความตระหนักรู้ ยอมรับและร่วมเป็นส่วนหนึ่งจะทำให้งานบรรลุเป้าหมาย รูปแบบวัฒนธรรมองค์กร แนวคิดการทำงานของบุคลากรและกฎระเบียบที่ยังไม่ปรับเปลี่ยนทำให้ระบบงานไม่เอื้อต่อการบูรณาการ สำหรับข้อเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณต้องนำ value chain มาใช้วิเคราะห์การส่งต่อกระบวนการ ใช้พื้นที่เป็นตัวกำหนดฐานงบประมาณ ต้องกำหนดให้การบูรณาการเป็นนโยบายที่ต้องทำ ควรปรับโครงสร้างภารกิจ พม. ตามกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้ทำงานเบ็ดเสร็จในส่วนราชการ สร้างคุณค่าและค่านิยมการทำงานบนพื้นฐานความสำเร็จขององค์กรร่วมกัน พัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศที่เชื่อมโยงการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผลักดันให้การจัดสวัสดิการสังคมและพัฒนาสังคมเป็นประเด็นสาธารณะให้ทุกภาคส่วนเข้ามาทำงานร่วมกันเชิงระบบ ผู้ปฏิบัติงานต้องมีทักษะและระบบคิดเชิงบูรณาการ ให้ความสำคัญในการจัดการความรู้ และร่วมพัฒนาศักยภาพพร้อมกับภาคีเครือข่าย

คำนำ

การวิจัยเรื่อง “การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ กรณีศึกษา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์” เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๖ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ โดยมีความมุ่งหวังให้ผู้วิจัยได้นำความรู้ นำทฤษฎีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำงานงบประมาณ การบูรณาการ และพัฒนาสังคมและจัดสวัสดิการสังคม รวมถึงองค์ความรู้อื่นและประสบการณ์ในการทำงาน มาใช้ในการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่เชิงบูรณาการ และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาแนวทางการจัดสรรงบประมาณและการขับเคลื่อนงานการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการในระดับพื้นที่ อันจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาศักยภาพกลุ่มเป้าหมาย เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิต ลดปัจจัยเสี่ยงในการเป็นผู้ประสบปัญหาทางสังคม และสร้างการมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(นายเฉลิมพล เพ็ญสูตร)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๖

ผู้วิจัย

สารบัญ

บทที่ ๑	บทนำ	๑
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
	ขอบเขตของการวิจัย	๔
	วิธีดำเนินการวิจัย	๔
	ข้อจำกัดของการวิจัย	๕
	ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๕
	คำจำกัดความ	๕
บทที่ ๒	แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๗
	แนวคิดสวัสดิการสังคมและการพัฒนาสังคม	๗
	แนวคิดเชิงบูรณาการ	๒๖
	แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain)	๓๕
	ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	๓๘
	ยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ	๔๗
	กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง	๖๒
	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	๖๒
	- นโยบายรัฐบาล	๖๓
	- ยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙)	๖๔
	- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖	๖๕
บทที่ ๓	บทบาทภารกิจและงบประมาณของกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์	๖๗
	บทบาทภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคม	๖๗

สารบัญ (ต่อ)

และความมั่นคงของมนุษย์	
ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	๓๑
การดำเนินงานด้านงบประมาณในการจัดสวัสดิการสังคม	๘๑
ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	
กลไกการขับเคลื่อนงานพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคม	๘๓
เชิงบูรณาการในระดับพื้นที่	
บทที่ ๔ การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการ	๕๕
เพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่	
เงื่อนไขสู่ความสำเร็จในการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคม	๕๗
เชิงบูรณาการในระดับพื้นที่	
แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณ	๑๑๘
แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคม	
ในระดับพื้นที่	
บทที่ ๕ สรุปลงและข้อเสนอแนะ	๑๒๐
สรุป	๑๒๐
ข้อเสนอแนะ	๑๒๓
บรรณานุกรม	๑๓๔
ประวัติโดยย่อ	๑๓๗

สารบัญญัตินาง

ตารางที่ ๓.๑ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ โครงการ/กิจกรรม	๓๒
ตารางที่ ๔.๑ จำแนกส่วนราชการและโครงการในการพัฒนาสังคมและ จัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการระดับพื้นที่ ประจำปี ๒๕๕๖ ในพื้นที่ ๔ จังหวัด	๑๐๐
ตารางที่ ๔.๒ แสดงงบประมาณที่จัดสรรและผลการดำเนินงานเกี่ยวกับ การพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการในระดับพื้นที่ ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๖	๑๐๔
ตารางที่ ๔.๓ แสดงความสัมพันธ์กลไกการดำเนินการโครงการเชิงบูรณาการ ในระดับพื้นที่	๑๐๖
ตารางที่ ๔.๔ แสดงแผน-ผลการดำเนินงาน โครงการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ แก่เด็กและเยาวชน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๖	๑๐๘
ตารางที่ ๔.๕ แสดงแผน-ผลการดำเนินงาน โครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัว ในชุมชน (ศพค.) สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๖	๑๑๐
ตารางที่ ๔.๖ แสดงแผน-ผลการดำเนินงาน โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ ที่บ้าน (อผส.) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๖	๑๑๑
ตารางที่ ๔.๗ แสดงแผน-ผลการดำเนินงาน โครงการพัฒนาศักยภาพคนพิการ โดยชุมชน สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๖	๑๑๓

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ ๒-๑ กรอบความคิด หลักคิดเชิงบูรณาการ	๒๖
แผนภาพที่ ๒-๒ มองอย่างอุปนัย	๓๐
แผนภาพที่ ๒-๓ ขั้วตรงข้าม	๓๒
แผนภาพที่ ๒-๔ การคิดบูรณาการเพื่อหาความเป็นไปได้ในการกำหนดเป็นสัดส่วน	๓๓
แผนภาพที่ ๒-๕ การวิเคราะห์ห่วงโซ่คุณค่า	๓๖
แผนภาพที่ ๒-๖ การถ่ายทอดภารกิจจากกระทรวงสู่การปฏิบัติ โดยใช้แนวทางห่วงโซ่คุณค่า	๓๗
แผนภาพที่ ๒-๗ ห่วงโซ่คุณค่าในการพัฒนางานกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	๓๘
แผนภาพที่ ๒-๘ ผังความเชื่อมโยงการได้ประโยชน์จากการใช้ระบบงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงาน	๔๒
แผนภาพที่ ๒-๙ โครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์	๔๖
แผนภาพที่ ๒-๑๐ การสร้างความสามารถในการแข่งขัน	๔๘
แผนภาพที่ ๒-๑๑ การจัดสวัสดิการ การดูแลคนตลอดช่วงชีวิต	๕๓
แผนภาพที่ ๒-๑๒ หลัก ๓R	๕๓
แผนภาพที่ ๓.๑ ความเชื่อมโยงแผนงบประมาณกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๖	๘๐
แผนภาพที่ ๔-๑ แสดง value Chain กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	๘๕
แผนภาพที่ ๔-๒ แสดงความเชื่อมโยงการแบ่งโครงสร้างระดับส่วนราชการ กับ value Chain ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	๘๖
แผนภาพที่ ๕-๑ ผังความเชื่อมโยงการบูรณาการงานด้านการพัฒนาสังคมและ การจัดสวัสดิการในระดับพื้นที่	๑๒๖

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยสภาพสังคมในปัจจุบันที่เป็น โลกาภิวัตน์ (Globalization) และทุนนิยม (Capitalism) ที่ให้คุณค่ากับความรวดเร็วฉับไว ความสะดวกสบาย ความฟูฟ่า หรูหรา ประกอบกับกลไกการตลาดที่ส่งเสริมให้คนมีค่านิยมในการซื้อหาสิ่งของอันมีมูลค่ามากหรือราคาแพง เพียงเพื่อเป็นตัวแทนของการได้รับการยอมรับจากสังคม จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ช่องว่างระหว่างชนชั้นมีระยะห่างมากขึ้น คนรวยรวยมากขึ้น ในขณะที่คนยากจนนั้นจนมากขึ้นและเพิ่มจำนวนสูงขึ้น ส่งผลกระทบให้ประชาชนบางกลุ่มไม่สามารถปรับตัวให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง ทำให้ตกเป็นผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มเสี่ยงที่ก่อให้เกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนและรุนแรงมากขึ้น อาทิ สิ่งเสพติด ปัญหาสุขภาพจิต ปัญหาพฤติกรรมไม่เหมาะสมของวัยรุ่น ฯลฯ เป็นผลให้ความต้องการการบริการทางสังคมด้านสวัสดิการและการสังคมสงเคราะห์มีมากขึ้นเช่นกัน แต่การจัดหาบริการทางสังคมและการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น จะต้องเกิดจากการกระตุ้นให้ก่อเกิดความตระหนักและการส่งเสริมการมองเห็นคุณค่าพลังความสามารถในตัวของมนุษย์ทุกคน การประสานพลังจากการรวมกลุ่มคนในชุมชน องค์กรภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และองค์กรภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ในความร่วมมือ ร่วมใจ ร่วมคิด วิเคราะห์ที่จะบริหารดูแลทรัพยากรที่มีในท้องถิ่นของตนได้อย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพและเสมอภาค ทัวถึงทุกคนในชุมชนได้

ปัจจุบันปัญหาสังคมได้รับความสนใจจากภาครัฐ เอกชน และประชาชนเพิ่มขึ้น ดังเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.๒๕๕๐) ที่ได้บัญญัติสิทธิและเสรีภาพไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

มาตรา ๕๒ เด็กและเยาวชน มีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ

เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐ

ให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว

การแทรกแซงและการจำกัดสิทธิของเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัวจะกระทำ

มิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อสงวนและรักษาไว้ซึ่งสถานะของครอบครัวหรือประโยชน์สูงสุดของบุคคลนั้น

เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา ๕๓ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา ๕๔ บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

บุคคลวิกลจริตย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา ๕๕ บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

และยังปรากฏในหมวด ๕ แนวบริการพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๔

มาตรา ๘๐ (๑) รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังนี้ คู่สมรสและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดู และให้การศึกษาลดอุปสรรคส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และพึ่งพาตนเองได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ , น.๑๕,๑๖,๒๓)

สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ที่ใช้แนวคิดการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมมี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” มีการเชื่อมโยงทุกมิติของการพัฒนาอย่างบูรณาการ ทั้งมิติตัวคน สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการเมือง เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้พร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งระดับปัจเจก ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมในกระบวนการพัฒนาประเทศ (คณะกรรมการส่งเสริมและการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๕, น. ๗) และนโยบายรัฐบาล ข้อ ๔ นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิตที่มุ่งเน้นส่งเสริมการพัฒนาให้ครอบครัวและสังคมไทยมีความมั่นคงอบอุ่น ส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เติบโตเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ ด้วยการพัฒนาเด็กตั้งแตอยู่ในครรภ์มารดา เด็กแรกเกิด เด็กก่อนวัยเรียน และเยาวชนทุกช่วงวัย เสริมสร้างให้ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาสมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ด้วยการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะต่าง ๆ สำหรับรองรับผู้สูงอายุและคนพิการ

อีกทั้งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖ หมวดที่ ๓ ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ประการหนึ่ง คือ การบริหารราชการแบบบูรณาการ ซึ่งให้ความหมายของการบริหารงานแบบบูรณาการ คือ “ร่วมมือกันระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีแบบแผนการดำเนินงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ภารกิจที่สำคัญของรัฐในแต่ละด้านเกิดผลสำเร็จ เป็นประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้เกิดความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพจากการร่วมมือกันปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง” เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณในเรื่องเดียวกันแต่มีหลายส่วนราชการรับผิดชอบ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าและสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวมมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันเพื่อนำไปสู่เป้าหมายการดำเนินการในทิศทางเดียวกัน โดยคำนึงถึงหลักประหยัด ประสิทธิภาพ การใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ซ้ำซ้อน และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศ

ทั้งนี้พบว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ดำเนิน โครงการและกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ และเพื่อส่งเสริมการพัฒนากลไกการบูรณาการในการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคม ตลอดจนเพื่อให้เกิดการประสานเชื่อมโยงและบูรณาการการดำเนินงานร่วมกัน ทั้งในเชิงนโยบาย เชิงประเด็นปัญหา และเชิงพื้นที่ อีกทั้งยังเพื่อให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้เข้าถึงบริการด้านสวัสดิการสังคม ผู้ทำการวิจัยในฐานะเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณที่เคยรับผิดชอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงสนใจที่จะศึกษาการบูรณาการการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนประชาชนกลุ่มเป้าหมายให้ได้รับการพัฒนาและดูแลอย่างทั่วถึง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษากระบวนการ และปัญหาอุปสรรคในการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
๒. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๑. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณ ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการในระดับพื้นที่ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตในการวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยในบริบทของเนื้อหา และประชากร ดังนี้

๑. เนื้อหา ศึกษานโยบายและการจัดสรรงบประมาณ ในด้านการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมที่ผ่านมา ประมวลระบบ มาตรการ กลไก แผนงาน กิจกรรมในการจัดสวัสดิการสังคม และพัฒนาสังคมที่ดำเนินการในระดับจังหวัด และนำเสนอแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการด้านการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมในภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๒. ประชากร

๒.๑ ศึกษาในบทบาทการดำเนินงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในระดับนโยบาย และในระดับพื้นที่จังหวัด จำนวน ๔ จังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดอุดรธานี จังหวัดบึงกาฬ และจังหวัดสุรินทร์ เนื่องจากการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้รับพระนโยบายให้เป็นเจ้าภาพหลักในการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการ ในระดับพื้นที่ตามแนวทางสายใยรักแห่งครอบครัว

๒.๒ ศึกษาในบทบาทการดำเนินงานของสำนักงานประมาณในการวิเคราะห์จัดสรรงบประมาณให้แก่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๑. ระยะเวลา ศึกษาการดำเนินงานของหน่วยงานภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเอกสาร (Document Research) และใช้ข้อมูล ทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสารทางวิชาการ แผนการดำเนินงาน บทความ รายงานการประชุม สัมมนา และ ข้อมูลอื่นๆ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลซึ่งเป็นข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของ

ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง และของสำนักงานประมาณ รวมถึงหนังสือตำราวิชาการ เอกสารผลงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง และทำการศึกษา สังเคราะห์ โดยนำเสนอข้อมูลด้วยการบรรยายเชิงพรรณนา (Descriptive approach)

ข้อจำกัดของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เน้นเฉพาะการมองภาพการจัดสรรงบประมาณและแนวทางการส่งเสริมการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมในระดับนโยบาย เพื่อพัฒนาระบบการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมในมิติเชิงบูรณาการอย่างเป็นองค์รวมในระดับพื้นที่ อันนำไปสู่กระบวนการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทราบปัญหาอุปสรรคในการจัดสรรงบประมาณและการดำเนินงานด้านการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคม
๒. ทราบถึงเงื่อนไขความสำเร็จในการส่งเสริมการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมในเชิงบูรณาการระดับพื้นที่
๓. ผลของการศึกษาวิจัยนำไปเป็นข้อเสนอทางนโยบายในการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ต่อสำนักงานประมาณและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

คำจำกัดความ

๑. การพัฒนาสังคม หมายถึง การกระทำเพื่อมุ่งปรับปรุงส่งเสริมให้คนที่อยู่ร่วมกันมีการเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้นทั้งในด้านวัตถุและจิตใจ อันจะทำให้การดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันนั้นมีความเจริญรุ่งเรืองและสงบสุข แต่การที่บุคคลจะดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีความสุขจะต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่างประกอบกัน อย่างน้อยที่สุดจะต้องมีปัจจัยขั้นพื้นฐานที่ดีพอสมควร กล่าวคือ มีที่อยู่อาศัย มีอาหารเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ มีเสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม สมควรแก่สภาพและฐานะ เวลาเจ็บป่วยควร จะได้รับการรักษาพยาบาลมีอาชีพมั่นคง มีรายได้เพียงพอแก่ค่าใช้จ่ายในการครองชีพ มีความรักใคร่สมานสามัคคีกันของสมาชิกในสังคมและปราศจากภัยคุกคามจากโจร ผู้ร้าย ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย โดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เข้าช่วยเพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

๒. สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการบริหารหรือกิจกรรมที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานภาครัฐและเอกชน สถาบันหรือกลุ่มองค์กรภาคประชาชน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสังคมและพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงเพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน ให้มีมาตรฐานในการดำรงชีพเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยไม่จำแนกฐานะและชนชั้น โดยทุกคนมีสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สามารถเข้าถึงการจ้ดบริการทางสังคมและทรัพยากรของรัฐอย่างเหมาะสม การดำเนินงานสวัสดิการสังคมจะต้องอาศัยสถาบันทางสังคมและบุคลากรหลากหลายสาขาวิชาชีพ หรือเรียกว่าสหวิชาชีพ เข้ามาร่วมมือกันทำงานในแต่ละด้านเพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในสังคมโดยรวม

๓. การบูรณาการ หมายความว่า การทำให้สมบูรณ์ ทำให้หน่วยย่อย ๆ ที่มีความสัมพันธ์ ความสัมพันธ์กันร่วมกันทำหน้าที่อย่างผสมกลมกลืน เป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในตนเอง

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้จะทบทวนแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- แนวคิดสวัสดิการสังคมและการพัฒนาสังคม
- แนวคิดเชิงบูรณาการ
- แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain)
- ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

- กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕- ๒๕๕๙) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖

แนวคิดสวัสดิการสังคมและการพัฒนาสังคม

๑. แนวคิดสวัสดิการสังคม

สังคมมนุษย์ทุกสังคม ย่อมมีการก่อตั้งสถาบันต่าง ๆ ขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ส่งเสริม สนับสนุนให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข มีความมั่นคงในชีวิตและ ทรัพย์สิน มีสถาบันต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่แตกต่างกันไป เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา สถาบันทางการเมือง แต่ละสถาบันย่อมมีหน้าที่ทางสังคมเบื้องต้น (Primary Social Functions) แตกต่างกันไป สำหรับสถาบันสวัสดิการสังคม (Social Welfare Institute) มีหน้าที่ในการสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Mutual Support) ทั้งนี้ได้มีนักวิชาการและนักปฏิบัติได้ให้นิยาม คำว่า สวัสดิการสังคม ที่หลากหลายกล่าวคือ

Friedlander (อ้างถึง ใน จงจิตต์ โสภณคณาภรณ์, ๒๕๒๒ : ๒) กล่าวถึง สวัสดิการสังคม ว่าเป็นระเบียบ นโยบาย ผลประโยชน์และบริการ ซึ่งจะทำให้การจัดบริการต่าง ๆ ดำเนินไป อย่างแน่นอน เพื่อให้ตรงหรือสอดคล้องกับความต้องการของสังคม เป็นที่ยอมรับว่าเป็นบริการ พื้นฐานในการจัดสวัสดิการแก่ประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ของสังคม สวัสดิการสังคมนี้จะทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และถาวรที่จะทำให้สังคมของเรา ซึ่งเดิมเคยยากลำบากเปลี่ยนแปลง ไปสู่ความคาดหวังที่ดี รวมไปถึงความอุดมสมบูรณ์ในที่สุด

นิคม จันทรวาท (๒๕๓๕ : ๑๘๔) กล่าวว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง โครงการที่รัฐหรือสังคมจัดขึ้นเพื่อช่วยคนที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมและไม่สามารถช่วยตัวเองได้ ได้แก่ เด็กกำพร้า อนุอา ไร้ที่พึ่ง เด็กเร่ร่อน คนยากจน คนชรา คนพิการ ผู้ประสบภัยต่าง ๆ ส่วนใหญ่ จะดำเนินการโดยรัฐ เรียกว่า การประชาสงเคราะห์ ถ้าดำเนินการโดยเอกชน เรียกว่า การสังคมสงเคราะห์ การสวัสดิการสังคมเป็นโครงการที่ผู้ได้รับประโยชน์ไม่ต้องออกเงินสมทบโดยได้เงินค่าใช้จ่ายจากงบประมาณของรัฐ

พระไพศาล วิสาโล (๒๕๓๕ : ๖) กล่าวว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง การแสวงหาปัจจัยเพื่อให้ดำเนินชีวิตด้วยดี ในสังคมสวัสดิการสังคมไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นเรื่องที่มีอยู่แล้วในชุมชนในสมัยก่อนประชาชนในครอบครัว ชุมชนช่วยเหลือกันเอง มีการเกื้อกูล จุนเจือผู้ยากไร้ มีการให้ทาน สร้างสถานพยาบาล ซึ่งถือเป็นการสังคมสงเคราะห์แบบหนึ่ง ส่วนสวัสดิการสังคมสมัยใหม่ มีจุดแข็งตรงที่มีกลไกสถาบันและการจัดการของระบบ ซึ่งให้หลักประกันสังคมอย่างทั่วถึง

ซึ่งดำเนินการได้ส่วนสำคัญ ๒ ส่วน คือ

- ปัจจัยเชิงโครงสร้าง (องค์กร) และกระบวนการที่มีแบบแผน ซึ่งอาจหมายถึงกำลังคน เงินทุน การจัดการที่ดี มีระเบียบกฎหมายรองรับ
- ทักษะและจิตสำนึกของผู้คนที่จะรองรับโครงสร้างหรือกระบวนการต่างๆ ดำเนินไปได้ อันได้แก่ การมีวินัย ซื่อสัตย์สุจริต มีฉันทะในการทำงาน มีความขยันหมั่นเพียร

ระพีพรรณ คำหอม (๒๕๔๕ : ๑๔-๑๕) กล่าวว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดสรรและจัดการบริการสังคมในลักษณะของโครงการหรือบริการต่างๆ ให้กับคนทุกคนในสังคม โดยเน้นสิทธิ ความเท่าเทียมกันที่จะได้รับบริการอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคม การพัฒนาสังคมโดยรวม รวมทั้งระบบความมั่นคงทางสังคมของคนทุกคนในสังคม

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ (๒๕๔๖ : ๑) ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไข การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

๑.๑ องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคม

องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคม มีการกำหนดไว้ในหลายลักษณะตามวัตถุประสงค์ โดยสามารถจัดแบ่งได้ดังนี้

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ให้สาระสำคัญขององค์ประกอบในงานสวัสดิการสังคม เป็นระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมเป็นธรรม ซึ่งมีรูปแบบหรือวิธีการจัดสวัสดิการสังคมทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไปให้ เป็นไปตามมาตรฐาน โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ โดยให้คำอธิบายเกี่ยวกับองค์ประกอบในงานสวัสดิการสังคม ดังนี้

- ความมั่นคงทางสังคม (Social Security) หมายถึง การดำเนินงานทั้งของรัฐและสังคม ที่จะช่วยลดปัญหาความยากจน ตลอดจนขจัดภัยพิบัติต่าง ๆ ฉะนั้น ความมั่นคงทางสังคมจึงมีความหมายกว้างขวาง กล่าวถึงมาตรการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อที่จะขจัดความยากจนและความเสี่ยงภัยต่าง ๆ โดยทั่วไปความมั่นคงทางสังคมจะครอบคลุมถึงการช่วยเหลือทางสังคม การประกันสังคมและการบริการสังคม

- การป้องกันและการแก้ไขปัญหา หมายถึง การดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการป้องกันปัญหาสังคมมิให้ปัญหาเกิดขึ้น ส่วนการแก้ไขปัญหาสังคมเป็นการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการเยียวยาแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นแล้วให้เบาบางลงหรือหมดสิ้นไป โดยทั้งการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมเป็นไปเพื่อให้คนอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข

- การพัฒนา หมายถึง กระบวนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น เช่น การพัฒนาสังคม (Social Development) เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ดีทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง วัฒนธรรม เพื่อประชาชนจะได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งด้านอาหาร ที่อยู่อาศัย การศึกษา สุขภาพอนามัย การมีงานทำ มีรายได้ที่เพียงพอในการครองชีพ ประชาชนได้รับความเสมอภาค ความยุติธรรม มีคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทุกขั้นตอนอย่างเป็นระบบ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.๒๕๔๖ ได้มองขอบเขตของสวัสดิการสังคม เป็น ๓ ด้านหลัก (สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ ๑-๑๒, ๒๕๕๑ : ๔-๕) คือ

- การมีการศึกษาที่ดี (Education) หมายถึง ประชาชนพึงได้รับการที่ส่งเสริมและพัฒนาตนเองให้มีความรู้ ทักษะ ตลอดจนปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อนำไปสู่การดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพต่อไป และแม้ว่าประชาชนจะมีข้อบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์และสังคม หรือด้อยโอกาสทางการศึกษา ก็จะได้รับบริการศึกษาพิเศษและจัดรูปแบบการศึกษาที่เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่มีข้อจำกัดเหล่านั้น ทั้งนี้ประชาชน ทุกคนต้องได้รับการศึกษาในระดับอย่างน้อยที่สุดคือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ความพิการ ความบกพร่องทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์และสังคม ผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาส ชนกลุ่มน้อย คนต่างวัฒนธรรม ต่างศาสนา ต่างความเชื่อ ต่างความสนใจทางการเมือง ต่างแบบแผนการดำเนินชีวิต ผู้อยู่ในภูมิภาคท้องถิ่นห่างไกล เป็นผู้ด้อยโอกาสหรือแม้แต่เพศ วัย พิวพรรณต้องไม่เป็นเหตุให้ประชาชนขาดโอกาสทางการศึกษาหรือได้รับการบริการทางการศึกษาน้อยกว่าหรือด้อยกว่า ไม่เป็นธรรม หรือไม่เท่าเทียมกันของประชาชนทั่วไป

- การมีสุขภาพอนามัย (Health) หมายถึง ประชาชนได้รับการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพร่างกาย จิตใจ อารมณ์และสังคม อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงเพศ อายุ เชื้อชาติ ภูมิภาค ภูมิลำเนา หรือวัฒนธรรม ความเชื่อทางการเมือง แบบแผน การดำรงชีวิต หรือมีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ทุกคนพึงได้รับการสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัยที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง เสมอภาค เป็นธรรม สอดคล้องกับความต้องการและสถานการณ์ปัญหาของบุคคล กลุ่มบุคคล และประชาชน

- การมีงานทำและการมีรายได้ (Employment and Income Maintenance) หมายถึง ประชาชนมีงานทำที่ทำให้มีรายได้อย่างน้อยเพียงพอแก่การดำรงชีพ งานที่ทำมีสวัสดิการที่ดีหรือ อย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนด งานที่ต้องไม่เสี่ยงต่อการเจ็บป่วย อุบัติเหตุและอุบัติเหตุต่างๆ ไม่เป็นงานที่สร้างความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ผิดศีลธรรมหรือผิดกฎหมาย ประชาชนมี ความภาคภูมิใจในงานที่ทำและมีโอกาสก้าวหน้าในการทำงานนั้น ๆ ประชาชนต้องได้รับรายได้และสวัสดิการจากการทำงานอย่างเสมอภาคเท่าเทียมและยุติธรรม ประชาชนสามารถรวมกลุ่มรวมตัวกันปกป้องผลประโยชน์ของตนในรูปแบบของสหภาพแรงงาน เมื่อมีการเลือกปฏิบัติ หรือประชาชน ทราบว่าไม่ได้รับความยุติธรรมในเรื่องรายได้ สภาพการทำงาน การจ้างงานและสวัสดิการแรงงาน ประชาชนต้องได้รับการคุ้มครองจากหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กระบวนการและกลไกด้านแรงงานสัมพันธ์ต้องสามารถรองรับปัญหาและความต้องการของประชาชนด้านนี้ได้

- การมีความมั่นคงทางสังคม (Social Security) หมายถึง ประชาชนทุกคนที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพได้รับการคุ้มครองในเรื่องความมั่นคงในการดำเนินชีวิตของตนและ

ครอบครัว ในรูปแบบของการประกันสังคมซึ่งครอบคลุมเรื่องผลประโยชน์จากการประกันสุขภาพ การสงเคราะห์บุตร การชดเชยการขาดรายได้จากการเจ็บป่วย พิกัด ทูพพลภาพ ชราภาพ และการว่างงาน การประกันสังคมเป็นมาตรการหนึ่งที่จะสร้างความมั่นคงทางสังคม โดยเฉพาะกับประชาชนผู้มีรายได้น้อยไม่ได้รับความเดือดร้อนเมื่อมีเหตุให้สูญเสียรายได้ทั้งหมด บางส่วนหรือไม่เพียงพอแก่การ ยังชีพ

- นันทนาการ (Recreation) หมายถึง ประชาชนมีกิจกรรมนันทนาการเพื่อการบันเทิงและพักผ่อนหย่อนใจอย่างมีความสุข โดยกิจกรรมนันทนาการนั้นๆไม่เป็นการทำให้เสื่อมเสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ผิดศีลธรรมและไม่ผิดกฎหมาย ไม่เป็นการเอาไร้อาเปรียบ กดขี่ข่มเหงหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกลุ่มอื่น ๆ

- กระบวนการยุติธรรม (Fair Process) หมายถึง การที่ประชาชนได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สามารถเข้าถึงบริการที่รัฐจัดให้และได้รับความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย เช่น การมีทนายความแก้ต่าง

- การบริการสังคมทั่วไป (General Social) หมายถึง การให้บริการแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้ยากจน ผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มเปราะบางพิเศษ เพื่อช่วยสร้างเสริมการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ช่วยพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขตามควรแก่อัตภาพ

๑.๒ กระบวนการและรูปแบบในการดำเนินงานสวัสดิการสังคม

สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (๒๕๕๑ : ๕-๓) ได้ทำการประมวลองค์ความรู้ในการดำเนินงานสวัสดิการสังคมประกอบด้วย

๑.๒.๑ กระบวนการดำเนินงานสวัสดิการสังคม แบ่งเป็น ๕ กระบวนการหลักได้แก่

๑.๒.๑.๑ ศึกษาข้อมูล หาข้อเท็จจริง เพื่อการจัดการกับปัญหาสังคมหรือพัฒนาชุมชนได้อย่างถูกต้อง

๑.๒.๑.๒ การวินิจฉัยหรือประเมินปัญหา แยกแยะประเด็น ความรุนแรง ต้นเหตุ ผลกระทบ ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนำไปสู่การวางแผนที่ดี

๑.๒.๑.๓ การวางแผนให้ความช่วยเหลือตามลำดับความสำคัญของปัญหา

๑.๒.๑.๔ การดำเนินการช่วยเหลือ ในลักษณะรายบุคคล กลุ่มครอบครัว และชุมชน

๑.๒.๑.๕ การติดตามและประเมินผลการดำเนินการ ทั้งนี้จะต้องให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

๑.๒.๒ รูปแบบการดำเนินงานสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย ๖ รูปแบบที่สำคัญ คือ

๑.๒.๒.๑ การส่งเสริม (Promotion) หมายถึง การเกื้อหนุน กระตุ้น ผลักดัน เสริมสร้างโอกาส กระบวนการเรียนรู้ และการพัฒนาศักยภาพของบุคคลหรือองค์กรแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีความมั่นคง

๑.๒.๒.๒ การพัฒนา (Development) หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนไว้แล้ว คือ การทำให้ลักษณะเดิมเปลี่ยนแปลงไป โดยมุ่งหมายว่า ลักษณะใหม่ที่เข้ามาแทนที่นั้นจะดีกว่าลักษณะเก่า สภาพเก่า

๑.๒.๒.๓ การคุ้มครอง (Protection) หมายถึง การปกป้อง ดูแลแลมีหลักประกันในสวัสดิภาพทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงความยุติธรรมทางสังคมในการพัฒนา นำความสามารถและทักษะด้านต่างๆ ตลอดจนได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ไม่ถูกแสวงหาประโยชน์ทุกรูปแบบและการปฏิบัติที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติ ละเมิดหรือเหยียดหยาม

๑.๒.๒.๔ การป้องกัน (Prevention) หมายถึง การป้องกันปัญหาความเดือดร้อนทั้งระดับบุคคล ครอบครัว กลุ่ม/เครือข่าย องค์กรและชุมชน

๑.๒.๒.๕ การแก้ไข (Correction) หมายถึง ความสามารถในการนำทรัพยากรต่างๆ มาใช้ในการแก้ไขและบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนให้เบาบางลงหรือหมดสิ้นไป

๑.๒.๒.๖ การบำบัดฟื้นฟู (Assuage to restore) หมายถึง การบำบัดฟื้นฟูเพื่อให้สามารถกลับเข้าไปอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข ไม่เป็นภาระต่อสังคม

๑.๓ หลักการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม

ระพีพรณ คำหอม (๒๕๔๕ : ๒๕) ได้ระบุถึงหลักการที่สอดคล้องกับความ เป็นสากลโลก ดังนี้

๑.๓.๑ สิทธิมนุษยชน (Human Rights) สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดถึงสิทธิของบุคคล สิทธิของเด็ก สตรี คนชรา และผู้พิการทุพพลภาพที่ เน้นให้การพิทักษ์ ปกป้อง คุ้มครอง สิทธิ โดยเฉพาะบริการพื้นฐานที่ประชาชนไทยควรจะได้รับ เช่น บริการศึกษาภาคบังคับ ๑๒ ปี บริการการประกันสุขภาพจากโครงการ ๓๐ บาท รักษาทุกโรค

๑.๓.๒ ความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Needs) ประชาชนทุกคนควรได้รับ บริการสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานจากรัฐ บริการที่มุ่งตอบสนองปัญหาและความต้องการของคนใน สังคม โดยทั่วไปบริการพื้นฐานมักจะถือเป็นบริการขั้นต่ำสุด ที่รัฐต้องจัดให้กับคนในสังคม เช่น

การศึกษาภาคบังคับ บริการสุขภาพอนามัยของรัฐ เป็นต้น ซึ่งรัฐได้กำหนดให้มีเครื่องชี้วัดถึงความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เพื่อให้สามารถตอบสนองกับปัญหาและความต้องการของคนในสังคมได้ในระดับหนึ่ง

๑.๓.๓ ความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) หลักการสำคัญข้อนี้ บริการสวัสดิการสังคมที่ดีจะต้องเป็นบริการที่อยู่บนพื้นฐานความถูกต้องของกฎหมาย ความยุติธรรมทางสังคม บริการที่ไม่เลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นเพศ ชนชั้น สีผิว ศาสนา วัฒนธรรม ซึ่งหลักการข้อนี้ยังแสดงถึงความครอบคลุมครบถ้วนของบริการสวัสดิการสังคมโดยไม่ถูกตัดโอกาสออกไป

๑.๓.๔ การมีส่วนร่วมของคนในสังคมทุกระดับ (Participation) บริการสวัสดิการสังคม จำเป็นต้องตระหนักถึงหลักการมีส่วนร่วมของคนทุกคนในสังคม เพราะบริการสวัสดิการสังคมเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับคนในสังคมตั้งแต่เกิด ตาย เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มทุกระดับที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่ร่วมคิดค้นปัญหา ร่วมวิเคราะห์ ร่วมวางแผน ร่วมจัดบริการ และร่วมติดตามประเมินผลบริการที่จัดให้ว่าเป็นที่พึงพอใจ และสอดคล้องกับความต้องการของสังคมมากน้อยเพียงใด

๑.๓.๕ ความโปร่งใส (Transparency) หลักการข้อนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดบริการสามารถเข้ามาร่วมตรวจสอบถึงความถูกต้อง ความเหมาะสมของโครงการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนผู้บริการเป็นหลัก โดยองค์กรจะต้องใช้กระบวนการการประชาธิปไตยเข้ามาในการจัดบริการสวัสดิการสังคม เช่น การมีตัวแทนเข้ามาเป็นปากเสียงการติดตามตรวจสอบผลงานของรัฐให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง

จากหลักการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน ความต้องการขั้นพื้นฐาน ความเป็นธรรมทางสังคม การมีส่วนร่วมของคนในสังคมทุกระดับ และความโปร่งใส จึงจะทำให้การปฏิบัติงานในการจัดสวัสดิการสังคมสามารถบรรลุผลสำเร็จตามที่ตั้งไว้

สรุปได้ว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดบริการสังคมเพื่อป้องกัน แก้ไข ปัญหาสังคม พัฒนาสังคม และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม ซึ่งการจัดบริการสวัสดิการสังคมจะต้องตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน การพัฒนาคุณภาพชีวิตและสภาวะแวดล้อมของประชาชนให้ดีขึ้น โดยควรคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเท่าเทียมกัน และ ความเป็นธรรมในสังคม รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมในทุกระดับสวัสดิการสังคม โดยองค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมสามารถแบ่งได้ในหลายลักษณะ คือ ลักษณะกว้าง ได้แก่ การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ ความมั่นคงทางสังคม บริการสังคม และนันทนาการ ส่วนลักษณะแคบ

ได้แก่ บริการประกันสังคม บริการสงเคราะห์ประชาชน และบริการสังคม โดยอาศัยวิธีการทางสังคมสงเคราะห์เป็นหลักในการทำงาน ได้แก่ การศึกษาสภาพปัญหา ตรวจสอบทรัพยากร วางแผน และดำเนินการช่วยเหลือ รวมถึงการติดตามและประเมินผล

๒. แนวคิดการพัฒนาสังคม

แนวคิดการพัฒนาสังคมเป็นแนวคิดที่มีรากฐานทางทฤษฎีมาอย่างยาวนานในระดับสากล สำหรับสังคมไทยได้มีการนำแนวคิดการพัฒนาสังคมมาใช้อย่างเป็นระบบในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ จากนั้นแนวคิดการพัฒนาสังคมก็ได้มีการนำไปปฏิบัติมีการศึกษาวิจัย และมีการเปลี่ยนแปลงพัฒนามาโดยตลอด แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงรายละเอียดของแนวคิดการพัฒนาสังคมต่าง ๆ ผู้ทำการศึกษาใคร่ขอทำความเข้าใจกับความหมายของการพัฒนาสังคม ซึ่งหมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงสถานะทางสังคมที่เป็นอยู่ ให้ไปสู่เป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการระดมทรัพยากรและการมีส่วนร่วมของสมาชิกในสังคมเพื่อใช้เป็นพลังขับเคลื่อนไปสู่เป้าประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม มีความเสมอภาค และเกิดประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ จากนิยามนี้จะเห็นได้ว่า การพัฒนาสังคมมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ด้าน คือ ด้านเป้าประสงค์ ด้านกระบวนการ และได้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา ซึ่งผู้ทำการศึกษาจะใช้แนวทางเหล่านี้เพื่อวิเคราะห์และอธิบายแนวคิดหลัก ๆ ของการพัฒนาสังคมในปัจจุบัน ๔ แนวคิด คือ แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น และแนวคิดทุนทางสังคม

๒.๑ แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เกิดจากการถกเถียงกันในระดับสากลถึงเป้าประสงค์ กระบวนการ และผลลัพธ์ของการพัฒนาในอดีต ที่มีเป้าประสงค์มุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นด้านหลัก แต่ในกระบวนการพัฒนาและผลลัพธ์ที่เกิดจากการพัฒนา กลับทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมสภาพลง และไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนที่คุกคามประเทศที่กำลังพัฒนาได้ การถกเถียงทางสากลระหว่างการประชุมของสหประชาชาติด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference for Environment and Development– UNCED) ใน ปี ค.ศ. ๑๙๙๒ คณะกรรมาธิการ โลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ได้มีการเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ส่งเสริมความยั่งยืนและไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม หลังจากนั้นการประชุมของสหประชาชาติในเรื่องนี้ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องอีกเจ็ดครั้ง จนได้ข้อสรุป ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นแนวทางการพัฒนาที่ประเทศต่าง ๆ ควรใช้เป็นแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศตนเอง และได้มีการกำหนดคำนิยามการพัฒนาที่ยั่งยืนเอาไว้ว่า “เป็นการพัฒนาที่สนองต่อความต้องการในปัจจุบัน โดยไม่ไปขัดขวางการบรรลุความ

ต้องการของคนรุ่นต่อไปในอนาคต” ตามคำนิยามนี้มีนัยว่า ความต้องการของมนุษย์ในปัจจุบันที่แสวงหาวิถีการดำรงชีวิต การทำงาน และความเป็นอยู่ ซึ่งทำให้เกิดความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ มีสุขภาพที่ดี และบรรลุเป้าประสงค์ที่ตนต้องการนั้น จะต้องไม่ไปทำลายสิ่งแวดล้อมและทำลายสวัสดิการของมนุษย์ในอนาคต (<http://www.unep.org/unep/sup๑.htm> เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๓)

นอกจากนั้นในทางสากล ยังมีอีกองค์กรซึ่งเป็นองค์กรที่สังกัดสหประชาชาติเช่นกัน คือ องค์กรด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO หรือ ยูเนสโก) ได้ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาในอดีตขาดมิติด้านวัฒนธรรม ทั้งที่วัฒนธรรมเป็นแกนกลางแห่งคุณค่าของมนุษย์ ดังนั้น ทางยูเนสโกจึงได้นำเสนอว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น ต้องนำคุณค่าของมนุษย์และวัฒนธรรมเป็นแกนกลางในการพัฒนาด้วย

สำหรับนักคิดในสังคมไทยผู้ที่นำเสนอแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างเป็นระบบมากที่สุด คือ พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต) ท่านได้วิจารณ์แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนของ UNCED โดยชี้ให้เห็นว่า ความยั่งยืนที่ได้นำเสนอนั้นยังคงเป็นความยั่งยืนที่มีเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก เพียงแต่ให้ลดการทำลายสิ่งแวดล้อมลงไปเท่านั้น ซึ่งยังไม่มองการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างเป็นองค์รวมและมีการบูรณาการเป็นอย่างระบบ ท่านจึงได้นำเสนอการพัฒนาแบบยั่งยืนว่า เป็นการพัฒนาอย่างสมดุล โดยมีเป้าหมายเพื่อเข้าถึงความจริงของธรรมชาติตามระบบความสัมพันธ์แห่งเหตุปัจจัยของสรรพสิ่ง ทั้งตัวมนุษย์ สังคม ธรรมชาติแวดล้อม และเทคโนโลยี (พระธรรมปิฎก, ๒๕๔๖)

พระธรรมปิฎก ได้จำแนกระบบมนุษย์ออกเป็น ๓ ระบบย่อย คือ ระบบชีวิตเชิงกายภาพ ระบบของจิตใจที่ทำงานตามจิตนิยาม และระบบการดำเนินชีวิตซึ่งได้แก่ระบบพฤติกรรม เป็นต้น ในด้านระบบสังคมนั้นท่านได้ชี้ว่าเป็นระบบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยเกิดจากเจตจำนงของมนุษย์ เช่น ระบบการปกครอง ระบบสวัสดิการ ส่วนสิ่งแวดล้อม คือ สรรพสิ่งที่เป็นธรรมชาติซึ่งเอื้ออำนวยในการดำรงของมนุษย์ และเทคโนโลยีเป็นเครื่องมือที่มนุษย์ใช้กระทำต่อมนุษย์เอง ต่อสังคม และต่อสิ่งแวดล้อม

กระบวนการพัฒนาแบบยั่งยืนตามแนวทางของพระธรรมปิฎกนั้น มี ๒ ขั้นตอน คือ ๑) การพัฒนาคน โดยให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และพัฒนาคนนั้นจะต้องพัฒนาทั้งทาง ด้านพฤติกรรม จิตใจ และปัญญา ๒) การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยคนในฐานะที่เป็นแกนกลางต้องไปประสานปรับเปลี่ยนระบบความสัมพันธ์องค์รวมใหญ่อย่างเป็นบูรณาการ เพื่อให้เป็นระบบแห่งการดำรงอยู่ด้วยดีมีสมดุลอย่างต่อเนื่อง

ในการพัฒนาคนนั้น ท่านได้เสนอแนวทางในการพัฒนาพฤติกรรมไว้ว่า ให้เป็นพฤติกรรมที่ไม่เบียดเบียน และมีการสร้างความเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ทั้งในพฤติกรรมหาเลี้ยงชีพ ให้เป็นสัมมาอาชีพะ หรือการเลี้ยงชีพโดยสุจริต ไม่ก่อภัยต่อตนเอง ผู้อื่นและสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมในการบริโภค ให้รู้จักประมาณการ ซื้อหาปัจจัยสี่และสิ่งของเครื่องใช้โดยเน้นคุณค่าที่แท้และไม่เสพสิ่งสิ้นเมา พฤติกรรมในการแสวงหาความสุขที่อิงธรรมชาติ การหาสุขแบบประสานร่วมมือกันและการให้ซึ่งกันและกัน กล่าวโดยสรุป คือ การพัฒนาคนให้รู้จักการให้ควบคู่กับการได้อย่างสมดุลกัน

สำหรับด้านจิตใจ ควรพัฒนาจิตสำนึกแห่งการสร้างสรรค์ จิตแห่งความปรารถนาที่ดีต่อกัน จิตแห่งเมตตา กรุณา มุทิตา จิตแห่งการรักธรรมชาติ จิตแห่งสันโดษ จิตแห่งอิสรภาพ โดยมีสติเป็นตัวกำกับ และจิตแห่งอุมมคติ มีปณิธานในการปฏิบัติงาน การสร้างสรรค์สิ่งดีงาม และการเข้าถึงจุดหมายแห่งชีวิตที่ดีงามสมบูรณ์

ด้านปัญญา ควรพัฒนาการใช้ปัญญาตามหลักโยนิโสมนสิการ ซึ่งเน้นความคิดอย่างเป็นระบบ พิจารณาปัญหาและสรรพสิ่ง อย่างสืบสาวลงลึกถึงเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดผลขึ้นมา ระบบการเปรียบเทียบและจำแนกคุณค่าของสรรพสิ่ง รวมทั้งระบบที่เป็นระบบคิดที่มีจุดมุ่งหมาย เพื่อเปิดเป้าความเชื่อ ค่านิยม และแนวคิดที่ผิด รวมทั้งให้รู้จักและเข้าใจ โลกและชีวิตความเป็นจริง เพื่อสร้างสรรค์ประโยชน์สุขแก่โลก

สำหรับระบบการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น พระธรรมปิฎกเห็นว่า เป็นผลที่มาจาก การพัฒนาคน และเกิดขึ้นเมื่อระบบความสัมพันธ์ระหว่าง มนุษย์ สังคม ธรรมชาติ และเทคโนโลยีมีความสมดุลกัน โดยเสนอแนวทางการพัฒนาระบบ ดังนี้

๑) มนุษย์ในฐานะที่เป็นมนุษย์ ควรจัดการศึกษาและจัดสรรปัจจัยเกื้อหนุน เพื่อช่วยให้มนุษย์แต่ละชีวิตเจริญงอกงามเข้าถึงความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ในด้านมนุษย์ในฐานะที่เป็นทรัพยากรพึงพัฒนาให้เป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพ โดยมีสุขภาพดี ขยัน อดทน รับผิดชอบ มีความรู้ ความสามารถ มีทักษะ พร้อมเป็นกำลังในระบบเศรษฐกิจและสังคม

๒) สังคม ดำเนินการพัฒนาโดยสร้างบรรยากาศแห่งการไม่เบียดเบียนกัน บรรยากาศแห่งการช่วยเหลือเกื้อกูล พิทักษ์และปกป้องบุคคลที่มีกำลังน้อยและด้อยโอกาสให้รอดพ้นจากการถูกเบียดเบียน รวมทั้งมีมาตรการพิทักษ์ป้องกันไม่ให้คนเบียดเบียนทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๓) ธรรมชาติ จะต้องให้ทำให้สังคมนั้นตระหนักว่า มนุษย์ไม่ได้แยกตัวจากธรรมชาติ แต่เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ โดยอยู่ร่วมกับธรรมชาติโดยสันติ ไม่ทำร้ายเอาเปรียบธรรมชาติ หรือมุ่งนำธรรมชาติมารับใช้ตนจนเกินขอบเขต

๔) เทคโนโลยี ควรผลิต และใช้เทคโนโลยีเพื่อแก้ปัญหาและอนุรักษ์ธรรมชาติ เช่น เทคโนโลยีเพื่อกำจัดน้ำเสีย ขยะ เป็นต้น และควรใช้เทคโนโลยีอย่างรู้เท่าทันและปัญญา ไม่ใช่ด้วยคัมภีร์ที่หลงไหลในสิ่งที่เป็นคุณค่าเทียม

จะเห็นได้ว่า แนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืนของพระธรรมปิฎกนั้น ใช้หลักคิดของศาสนาพุทธเป็นแกนกลางในการวิเคราะห์ และนำเสนอแนวทางการพัฒนาโดยเน้นการพัฒนา มนุษย์ทั้งร่างกาย จิตใจ และปัญญา รวมทั้งการสร้างระบบการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการสร้างสมดุลระหว่างมนุษย์ สังคม ธรรมชาติ และเทคโนโลยี ซึ่งนับว่าเป็นการเสนอแนวทางการพัฒนาที่นำเอาคุณค่าดั้งเดิมแบบตะวันออกมาท้าทายแนวคิดการพัฒนาของตะวันตกได้อย่างลึกซึ้งแหลมคม แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่มีคุณค่าควรแก่การนำมาพิจารณาและนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติในสังคมไทยไม่น้อย

๒.๒ แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวคิดที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้พระราชทานแก่พลเมืองไทย ในปี ๒๕๔๐ ภายหลังเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในสังคมไทย แนวคิดของพระองค์เป็นแนวคิดที่ต่อยอดมาจากแนวคิดเกษตรทฤษฎีใหม่ซึ่งทรงพระราชทานให้กับประชาชนไทยในปี ๒๕๓๗

แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะที่เป็นเป้าประสงค์ของทิศทางการพัฒนาประเทศ คือ การให้ประชาชนดำเนินชีวิตด้วยความพอเพียงหรือพอประมาณ ซึ่งตั้งอยู่บนทางสายกลางระหว่างความฟุ่มเฟือยกับความกระเปียดกระเสียน โดยยึดค่านิยมทางพุทธธรรมหรือจริยธรรมของศาสนาเป็นเหตุผลในการดำเนินชีวิต ได้แก่ การไม่โลภ ไม่เอาเปรียบผู้อื่น และซื่อสัตย์สุจริต ในการผลิตนั้นเน้นการผลิตเพื่อบริโภค โดยหน่วยการผลิตพึ่งตนเองได้ อย่างน้อยหนึ่งในสี่ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะทำให้ประชาชนพัฒนาไปอยู่ในฐานะที่ถึงระดับความพอมี พอกิน และพอใช้ หลังจากที่พระองค์เสนอแนวคิดได้ไม่นาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้นำแนวคิดของพระองค์บรรจุลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ กล่าวคือ “การพัฒนาประเทศไทยจะยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ให้การพัฒนาอยู่บนพื้นฐานของความสมดุลพอดีและพอประมาณอย่างมีเหตุผล นำไปสู่สังคมที่มีคุณภาพทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สามารถพึ่งตนเอง มีภูมิคุ้มกันและรู้เท่าทันโลก คนไทยส่วนใหญ่มีการศึกษาและรู้จักเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต เป็นคนดี มีคุณธรรมและซื่อสัตย์ สุจริต อยู่ในสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ สามารถรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่นควบคู่ไปกับการสืบสานวัฒนธรรมประเพณีที่ดีงาม ดำรงไว้ซึ่งคุณธรรมและคุณค่าของสังคมไทยที่มีความสมานฉันท์และ

เอื้ออาทรต่อกัน อันจะเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล มีคุณภาพ และยั่งยืน”
(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๔๔)

สำหรับกระบวนการสร้างแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้ปฏิบัติและทดลองด้วยพระองค์เองมาเป็นเวลายาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในภาคการเกษตร ซึ่งพระองค์ได้แสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานเป็นขั้นตอน ดังนี้ (อภิชัย พันธเสน สรวิษญ์ เปรมชื่น และพิเชษฐ เกียรติเดชปัญญา, ๒๕๔๖)

๑) การปรับสภาพกายภาพของดิน ให้เป็นดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ ทรงแก้ปัญหาบริเวณที่แห้งแล้ง ปัญหาดินเค็ม ดินดาด ดินเปรี้ยว หรือพื้นที่น้ำท่วมขังให้เป็นพื้นที่อุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูก ดังจะเห็นได้จากโครงการพระราชดำริต่าง ๆ ที่ดำเนินการจากพื้นที่ภูเขาในเขตชายแดนภาคเหนือ สู่มพื้นที่ดินเปรี้ยว พื้นที่ป่าพรุในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้

๒) เน้นการพัฒนาและใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม โดยยึดหลักประหยัดแต่ถูกหลักวิชาการ

๓) ส่งเสริมความหลากหลายของการผลิต เพื่อลดความเสี่ยงของผู้ผลิตและช่วยให้เกิดมีกระแสรายได้ (cash-flow)

๔) ส่งเสริมให้มีสถาบันหรือองค์กรของเกษตรกรมีส่วนร่วมช่วยเหลือในการแก้ปัญหา อาทิ การจัดตั้งธนาคารข้าว ธนาคารกระป๋อง และกลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น

๕) ส่งเสริมการแปรรูปสินค้าเกษตรเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม สร้างงาน กระจายรายได้และอำนาจการต่อรองให้แก่เกษตรกร อาทิ การแปรรูปนมดิบ ผัก ผลไม้ เป็นต้น

จากการสั่งสมประสบการณ์ของพระองค์จึงทรงสร้าง “ทฤษฎีใหม่ขึ้นมา” อย่างเป็นระบบและพระราชทานแก่ประชาชนไทยในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๗ โดยพระองค์ได้จำแนกกระบวนการของทฤษฎีใหม่ออกเป็น ๓ ขั้นตอน

ขั้นตอนที่ ๑ เกษตรกรต้องพึ่งพาตนเองได้ โดยเน้นการเพาะปลูกเพื่อบริโภคในครัวเรือนเป็นหลัก หากผลผลิตเหลือจึงนำไปจำหน่าย วิธีการดำเนินการ คือ เกษตรกรควรจัดแบ่งที่ดินออกเป็น ๔ ส่วน ส่วนหนึ่งประมาณ ๓๐% เป็นพื้นที่สำหรับเก็บน้ำไว้ใช้ในไร่นาเพาะปลูกและเลี้ยงปลา ถ้าไม่สามารถเก็บน้ำได้พอที่จะมีระบบเติมน้ำจากอ่างเก็บน้ำขนาดกลางเข้าสู่พื้นที่ ส่วนที่สองประมาณ ๓๐% ใช้เป็นพื้นที่ปลูกข้าว ส่วนที่สามประมาณ ๓๐% ทำกันทำเป็นสวนผลไม้และไม้ยืนต้นไว้ใช้สอย และที่เหลือ ๑๐% ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ปลูกผักสวนครัวและเลี้ยงสัตว์บริโภคในครัวเรือน

ขั้นที่สอง เมื่อเกษตรกรมีผลผลิตมากเกินกว่าการบริโภคในครัวเรือน ให้มีการรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์เพื่อจำหน่ายโดยตรง หรือแปรรูปก่อนจัดจำหน่าย

ขั้นที่สาม เมื่อกลุ่มเกษตรกรเข้มแข็ง ก็สามารถร่วมมือกับสถาบันการเงิน และองค์กรด้านพลังงาน จัดตั้งกองทุน และโรงงานต่าง ๆ

สำหรับกรณีอุตสาหกรรมขนาดเล็กและกลางนั้น อภิชาติ พันธเสน และคณะ (๒๕๔๖) ได้สรุปโดยประมวลจากการศึกษาพระราชดำริทั้งในรูปเอกสารราชการและตัวอย่างจริงที่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวดำเนินงานไว้ ดังนี้

- ๑) มีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ราคาไม่แพง แต่ถูกหลักวิชาการ
- ๒) มีขนาดการผลิตที่เหมาะสม สอดคล้องกับวัตถุดิบในพื้นที่และความสามารถในการจัดการ
- ๓) ไม่โลภเกินไปและไม่เน้นกำไรระยะสั้นเป็นหลัก
- ๔) เน้นความซื่อสัตย์ในการประกอบการ ไม่เอาर्डเอาเปรียบผู้บริโภค และลูกจ้าง ตลอดจนผู้จัดจำหน่ายวัตถุดิบ
- ๕) เน้นการกระจายความเสี่ยงจากการมีผลิตภัณฑ์ที่หลากหลาย และมีความสามารถในการปรับเปลี่ยนการผลิต
- ๖) เน้นการบริหารความเสี่ยงต่ำ โดยเฉพาะการไม่ก่อหนี้จนเกินขีดความสามารถในการจัดการ
- ๗) เน้นการตอบสนองภายในท้องถิ่น ภูมิภาค ตลาดภายในประเทศ และต่างประเทศ ตามลำดับ

จะเห็นได้ว่า แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงนั้นมีเป้าประสงค์ที่มุ่งให้ประชาชน ในภาคการผลิตทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรมพึ่งตนเองได้ก่อนเป็นลำดับแรก โดยยึดหลักธรรม ทางศาสนาเรื่องการไม่เอาความโลภเป็นที่ตั้ง รู้จักประมาณตนอย่างมีเหตุมีผล และเอื้ออาทรซึ่งกัน และกัน และเมื่อหน่วยการผลิตในระดับย่อยมีความเข้มแข็งมากขึ้นจึงก่อให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อ พัฒนาการผลิต และการขยายการจัดจำหน่ายออกไปภายนอก ทั้งระดับ จังหวัด ประเทศ และ ต่างประเทศในที่สุด แนวคิดนี้เป็นแนวคิดการพัฒนาที่มีปรัชญาตรงข้ามกับการพัฒนาแบบทุนนิยม ซึ่งเน้นปรัชญาบริโภคนิยม กระตุ้นความโลภ ความอยากได้ และทำให้ประชาชนเป็นหนี้ในที่สุด ดังนั้น การใช้แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการพัฒนาสังคมทั้งในระดับเป้าประสงค์และ กระบวนการพัฒนา นับได้ว่าเป็นทางเลือกที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนไทยเป็น อิสระและพึ่งตนเองจากการครอบงำของระบบบริโภคนิยม และทำให้ประเทศไทยลดการพึ่งพาจาก ต่างชาติได้มากยิ่งขึ้น จึงควรเป็นแนวคิดที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะต้อง น้อมนำไปศึกษาและเผยแพร่ให้กับกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนาสังคมต่อไป

๒.๓ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น

แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนเป็นแนวคิดที่นำเสนอโดย ฉัตรทิพย์ นาถสุภา เป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลทางความคิดต่อนักพัฒนาชุมชนภาคเอกชนเป็นจำนวนมาก และเป็นที่มาของแนวคิดภูมิปัญญาท้องถิ่นในระยะหลัง ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ได้นำเสนอแนวคิดนี้ในปี ๒๕๒๗ ในหนังสือชื่อ “บ้านกับเมือง” โดยในขั้นแรกได้นำเสนอการวิเคราะห์หมู่บ้านไทย และต่อมาได้เสนอการพัฒนาเพื่อพึ่งตนเองของชาวบ้าน

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ได้ชี้ให้เห็นว่า แนวทางการพัฒนาแบบทุนนิยมได้ทำลายชุมชนในประเทศแถบละตินอเมริกาเป็นจำนวนมาก แต่ชุมชนไทยกลับดำรงอยู่ได้โดยไม่แตกสลาย สาเหตุที่เป็นเช่นนี้มี ๓ ประการ คือ

ประการแรก ชุมชนไทยมีแรงเกาะเกี่ยวภายในชุมชนเหนียวแน่น ภายในชุมชนมีความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ มีการช่วยเหลือกันในระดับหมู่บ้านที่ชัดเจนในกิจกรรมการผลิตต่าง ๆ อาทิ การทำนา การเกี่ยวข้าว นวดข้าว จับปลา ล่าสัตว์ หัตถกรรมและค้าขาย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการช่วยเหลือและพึ่งพากันในด้านสังคม เช่น การแต่งงาน งานศพ และการทำบุญตามประเพณีต่าง ๆ รวมทั้งการมีวัฒนธรรมและความเชื่อร่วมกัน ซึ่งการร่วมมือและพึ่งพาซึ่งกันและกันในด้านเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ประสานความสัมพันธ์ของชาวบ้านให้เหนียวแน่น และส่งผลให้ชุมชนมีแรงเกาะเกี่ยวกันสูง

ประการที่สอง การคงอยู่ของฐานทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์เป็นเวลายาวนานสืบเนื่องจากจำนวนประชากรต่อพื้นที่มีสัดส่วนต่ำ ทำให้ประชาชนสามารถทำมาหากินจากธรรมชาติและสามารถแบ่งปันกันในระดับเพียงพอ ในชนบทบางพื้นที่นั้นมีป่าชุมชนซึ่งเปรียบเสมือนตลาดสำหรับชาวบ้าน แต่เป็นตลาดที่ไม่จำเป็นต้องใช้เงินซื้อ ใครมีความต้องการเพียงเดินเข้าไปในป่าก็สามารถหาอาหารกลับมารับประทานยังชีพได้ โดยไม่อดอยาก

ประการที่สาม ลักษณะรัฐศักดินาและระบบทุนแตกต่างจากส่วนอื่นของโลก โดยในประเทศไทยนั้น รัฐและระบบทุนไม่ปรารถนาเข้าไปแทรกแซงอย่างเต็มที่ในหมู่บ้าน โดยรัฐเข้าไปเพียงเพื่อเอาทรัพยากรเท่านั้น แต่ไม่ได้เข้าไปจัดการผลิตในหมู่บ้านดังเช่นระบบศักดินาในประเทศยุโรป ขณะที่ระบบทุนก็เข้าไปในหมู่บ้านด้วยลักษณะที่คล้ายกับรัฐในอดีต คือเข้าไปเพื่อโยกย้ายผลผลิตส่วนเกินของหมู่บ้าน โดยไม่ไปเพิ่มประสิทธิภาพของผลผลิต ด้วยเหตุนี้จึงทำให้หมู่บ้านไทยมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหมู่บ้านในละตินอเมริกา

จากการวิเคราะห์ในลักษณะดังกล่าว ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ได้นำเสนอแนวทางการพัฒนาแนววัฒนธรรมชุมชน โดยมีเป้าประสงค์ให้ชาวบ้านพึ่งตนเอง และมีกระบวนการพัฒนา ๖ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก การพัฒนาจะต้องดำเนินการเป็นกลุ่ม (Collective) ซึ่งการรวมกลุ่มเป็นกิจกรรมที่ชาวบ้านได้ดำเนินการมาอย่างยาวนาน ดังนั้น ชาวบ้านมีประสบการณ์ของการรวมกลุ่มเป็นอย่างดี การรวมกลุ่มนี้อาจเป็นการรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมด้านการผลิต ด้านสังคม และวัฒนธรรม

ประเด็นที่สอง การสร้างจิตสำนึกช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Mutual Aid) การรวมกลุ่มต้องเป็นไปอย่างสมัครใจไม่มีการบังคับ ในประวัติศาสตร์มีหลักฐานชัดเจนว่าชาวบ้านมีจิตสำนึกเช่นนี้ดำรงอยู่ จึงควรมีการรื้อฟื้นจิตสำนึกนี้ โดยให้ชาวบ้านร่วมกันศึกษาประวัติศาสตร์ รากเหง้าของตนเอง ซึ่งจะช่วยให้จิตสำนึกของชาวบ้านมีความกระจ่างชัดยิ่งขึ้น ในการสร้างจิตสำนึกนั้นควรกระทำอย่างเป็นขบวนการโดยรวมเอาชาวบ้านทุกกลุ่ม ทุกฐานะเข้ามามีส่วนร่วมในการรื้อฟื้นและสร้างเอกลักษณ์ของชุมชนขึ้นมา ซึ่งจะทำให้ชาวบ้านเกิดความภาคภูมิใจและมีพลังในการผลักดันการพัฒนา

ประเด็นที่สาม การต่อยอดจิตสำนึกที่สร้างขึ้นมาให้ดำรงอยู่และขยายออกไปทั่วทั้งหมู่บ้าน โดยเฉพาะในคนรุ่นหนุ่มรุ่นสาวซึ่งไม่ทราบประวัติและรากเหง้าที่แท้จริงของตนเอง และหากบุคคลเหล่านี้ทราบและสำนึกแล้ว พวกเขาก็จะเกิดความผูกพันอยู่กับหมู่บ้าน รักหมู่บ้าน และเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาหมู่บ้านต่อไป

ประเด็นที่สี่ การรวมตัวในรูปสหพันธ์หรือในลักษณะเครือข่าย เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างหมู่บ้าน และเป็นการเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานของแต่ละองค์กรให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

ประเด็นที่ห้า การประสานวัฒนธรรม โดยมีการร่วมกันประสานทางวัฒนธรรมระหว่างชนชั้นกลางในเมืองและชาวบ้าน วัฒนธรรมที่ดีของชาวบ้าน เช่น การแบ่งปันช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สมถะ หรือ อหิงสา ถือเป็นรากฐานของสังคมไทย ซึ่งมีลดน้อยลงในสังคมเมือง ขณะที่วัฒนธรรมที่ดีของชนชั้นกลาง เช่น การแสวงหาติดตามข้อมูลข่าวสาร หากมีการแลกเปลี่ยนและปรับใช้ซึ่งกันและกันก็จะเป็นการเสริมพลังในการพัฒนาต่อไป

ประเด็นที่หก การสร้างความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างชุมชนกับสิ่งแวดล้อม โดยชุมชนอาศัยวัฒนธรรมและภูมิปัญญาดั้งเดิมในการอนุรักษ์และอยู่ร่วมกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้ชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างต่อเนื่อง

กระบวนการพัฒนาที่น่าเสนอโดยฉัตรทิพย์ นาถสุภาได้มีการนำไปขยายและปฏิบัติในหลายท้องที่ของสังคมไทย การอนุรักษ์ป่าชุมชนด้วยการบวชต้นไม้ หรือ การทำพิธีกรรมสืบชะตาแม่น้ำในภาคเหนือ เป็นต้น นับว่าเป็นแนวทางการพัฒนาที่ได้กระตุ้นให้ชุมชนและสังคม ได้ตระหนักถึงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชน ซึ่งอาจมีผู้มองว่าตกสมัย

ไปแล้ว ได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมา และกลายเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาสังคมในปัจจุบันที่ควรค่าแก่การยกย่อง

จากรากฐานแนวคิดของวัฒนธรรมชุมชนที่ได้กล่าวมาข้างต้น นักพัฒนาสังคมในยุคต่อมาได้หันมาสนใจและสร้างแนวคิดการพัฒนาโดยใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านขึ้นมา นายแพทย์ประเวศ วะสี (๒๕๓๕) ได้ชี้ให้เห็นว่า ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นวัฒนธรรมพื้นฐานของสังคมไทย การพัฒนาสังคมควรจะต้องอยู่บนพื้นฐานดังกล่าว เพื่อจะทำให้เกิดความมั่นคง ไม่โยกคลอนง่าย เป้าประสงค์ของการพัฒนาสังคมที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น คือ การทำให้สังคมไทยพึ่งตนเองได้ โดยมีรากฐานที่แน่นอนและสร้างพลังให้กับชาติ สำหรับลักษณะของภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้น นายแพทย์ประเวศ วะสี ได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะที่สำคัญ ๓ ประการ คือ ๑) มีลักษณะเฉพาะในแต่ละท้องถิ่น เพราะเกิดมาจากประสบการณ์และบทเรียนของผู้คนในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ๒) มีความเชื่อมโยงหรือบูรณาการสูง ทั้งทางกาย ใจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อาทิ ความคิดเรื่องพระแม่ธรณี รุกขเทวดา ซึ่งเป็นตัวอย่างการนำเอาธรรมชาติเชื่อมโยงกับจิตใจของมนุษย์ ทำให้มนุษย์เคารพธรรมชาติ และไม่ทำลายธรรมชาติ และ ๓) มีความเคารพผู้อาวุโส เพราะผู้อาวุโสเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ และผ่านชีวิตมากกว่า

ภูมิปัญญาท้องถิ่นสามารถจำแนกออกเป็นหลายลักษณะ เช่น ภูมิปัญญาด้านการเกษตรผสมผสานหรือวนเกษตร ซึ่งเน้นการปลูกพืชหลากหลายชนิดผสมผสานกัน ภูมิปัญญาด้านการแพทย์ การใช้สมุนไพร หรือการนวดต่าง ๆ ภูมิปัญญาด้านสังคม เช่น การจัดประเพณีพิธีกรรมต่าง ๆ ภูมิปัญญาด้านอาหารซึ่งมีหลากหลายตามภูมิภาค และภูมิปัญญาด้านหัตถกรรม เป็นต้น

กระบวนการในการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้น เสรี พงศ์พิศ (๒๕๓๕) ได้นำเสนอในบทความ “วัฒนธรรมพื้นบ้าน รากฐานของการพัฒนา” ไว้ว่า มี ๔ ลักษณะ ดังนี้

๑) การอนุรักษ์ เป็นการเก็บรวบรวมโบราณวัตถุ สิ่งของเครื่องใช้ เรื่องราวคำบอกเล่า คำสอน นิทาน ตำนาน การละเล่น ประเพณี ศิลปหัตถกรรมต่าง ๆ โดยหน่วยงานราชการหรือเอกชนในท้องถิ่นอาจสนับสนุนการดำเนินการในลักษณะนี้ รวมทั้งการยกย่อง เชิดชูเกียรติ ให้การยอมรับ ปราชญ์ชาวบ้าน และวิถีพื้นบ้าน การอนุรักษ์จะทำให้ชาวบ้านเกิดความภูมิใจในมรดกทางวัฒนธรรมของตนเอง

๒) การฟื้นฟู วัฒนธรรมและภูมิปัญญา ควรมีการฟื้นฟู เช่น การลงแขกการผูกเสี่ยวทางภาคอีสาน หรือพันธุไม้พื้นบ้าน การฟื้นฟูนั้นหากมีการปรับปรุงลักษณะบางประการของภูมิปัญญาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน ก็จะทำให้ภูมิปัญญานั้นได้รับการยอมรับและขยายตัวออกไป รูปแบบการฟื้นฟูอาจทำได้ในหลายรูปแบบ ทั้งการแสวงหาผู้รู้ การจัดอบรม หรือการจัดกิจกรรมขึ้นมา

๓) การประยุกต์ ภูมิปัญญาบางอย่างอาจประยุกต์โดยการผสมผสานระหว่างสิ่งเก่ากับสิ่งใหม่ กลายเป็นเทคโนโลยีขึ้นมา เช่น การทอผ้า การออกแบบลายผ้า หรือการรักษาโรคโดยที่ไม่ทำลายคุณค่าดั้งเดิม เช่น การผสมระหว่างแผนสมัยใหม่กับแพทย์แผนโบราณ โดยแพทย์สมัยใหม่อาจรักษาสภาพร่างกายเชิงกายภาพ ขณะที่แพทย์แผนโบราณอาจมีพิธีกรรมที่ส่งผลต่อกำลังใจของผู้ป่วยให้เข้มแข็งขึ้น เป็นต้น

๔) การสร้างใหม่ ภูมิปัญญาท้องถิ่นอาจสร้างใหม่ โดยนำของเดิมมาสังเคราะห์ เช่น กรณีเครื่องดนตรี โปงลาง เพิ่งมีการคิดประดิษฐ์ขึ้นมาเมื่อประมาณสามสิบกว่าปีที่ผ่านมา การสร้างใหม่ที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งเกิดได้โดยการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ คือ การรับรองสถานภาพนิติบุคคลทางกฎหมายขององค์กรชาวบ้าน ซึ่งจะทำให้ชาวบ้านมีอำนาจในการตัดสินใจ การบริหารจัดการด้วยตนเอง และสามารถดำเนินการพัฒนาด้วยตนเอง

แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น นับว่าเป็นแนวคิดการพัฒนาสังคมที่สำคัญประการหนึ่ง ที่ควรค่าแก่การพิจารณา เพราะเป็นแนวคิดที่หากมีการนำไปปฏิบัติจริง และเกิดประสิทธิผลแล้ว ก็จะทำให้ประชาชนเกิดความภูมิใจ มีจิตสำนึกในการพัฒนา นำไปสู่การพึ่งตนเอง และเป็นแหล่งในการสะสมและพัฒนาทุนทางสังคมต่อไป

๒.๔ แนวคิดทุนทางสังคม (Social Capital)

ในระยะสิบกว่าปีที่ผ่านมา แนววงวิชาการได้มีการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับแนวคิดทุนทางสังคมอย่างกว้างขวาง หากสืบสาวลงไปยังรากฐานของความคิดนี้ ผู้ที่ได้ศึกษาและอภิปรายอย่างเป็นระบบคนแรก คือ Pierre Bourdieu (๑๙๘๖) ซึ่งนิยามทุนทางสังคมว่าเป็นการรวมของทรัพยากร (สถาบัน องค์กรและบุคคล) ทั้งที่เป็นจริงและมีศักยภาพซึ่งเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายที่มั่นคง มีความสัมพันธ์และยอมรับซึ่งกันและกัน จากนั้นนักคิดที่ได้รับการอ้างอิงกันมากในการศึกษาทุนสังคม คือ Coleman (๑๙๘๐) ซึ่งนิยามทุนทางสังคมโดยใช้เกณฑ์หน้าที่ (By Function) ว่าเป็น “ความหลากหลายของหน่วยทางสังคม ซึ่งมีองค์ประกอบร่วม ๒ ประการ คือ มิติด้านโครงสร้างสังคม และมิติด้านการเอื้อหรือหนุนเสริมให้เกิดการกระทำโดยผู้กระทำทั้งจากตัวบุคคลและจากองค์กร” อย่างไรก็ตามคำนิยามของ Coleman จะมีความคลุมเครือระหว่างสิ่งที่เป็นองค์ประกอบของทุนทางสังคมกับกลไกที่ทำให้เกิดทุนทางสังคม โดย Coleman ระบุว่าทุนทางสังคมมีลักษณะคล้ายกับทุนในรูปแบบอื่น ๆ ทุนทางสังคมสร้างผลิตภาพ สร้างโอกาสในการทำงานให้บรรลุเป้าประสงค์ ซึ่งจะไม่สามารถบรรลุได้หากขาดทุนทางสังคม เช่น กลุ่มที่มีสมาชิก มีความซื่อสัตย์และไว้วางใจซึ่งกันและกัน ย่อมมีโอกาสทำงานบรรลุความสำเร็จมากกว่ากลุ่มที่ขาดสิ่งเหล่านี้ ขณะที่ Nan Lin (๒๐๐๑) ระบุว่า ทุนทางสังคมเป็นการลงทุนด้านความสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งผู้ลงทุนคาดหวังว่าจะได้รับผลตอบแทนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

การนำแนวคิดทุนทางสังคมไปสู่การวิจัยอย่างเป็นรูปธรรมและศึกษาถึงผลลัพธ์ของมัน ซึ่งต่อมาได้รับการอ้างอิงอย่างกว้างขวางและกลายเป็นแนวทางให้กับองค์กรระดับนานาชาติไปเผยแพร่ คือ งานวิจัยของ Robert Putnam ในงานชื่อ Making Democratic Work : Civic Traditions in Modern Italy ซึ่งได้มีการตีพิมพ์ในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ Putnam (๑๙๙๓) ให้นิยามทุนทางสังคมว่าเป็นลักษณะเด่นขององค์กรทางสังคม เช่น ความไว้วางใจ (Trust) บรรทัดฐาน (Norms) และเครือข่าย (Networks) ซึ่งสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพของสังคม โดยการส่งเสริม เกื้อหนุน การร่วมมือในการดำเนินงานซึ่งกันและกัน

Putnam ได้แสดงให้เห็นว่า ความเชื่อถือศรัทธาเป็นกลไกในการเกื้อหนุนให้ระบบการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางการเงินของชาวบ้านดำเนินไปอย่างราบรื่น โดยยกตัวอย่างระบบการหมุนเงิน (หรือที่เรียกว่า แชร้ ในประเทศไทย) ระบบนี้เป็นเครือข่ายทางการเงินแบบ ไม่เป็นทางการของประชาชนในหลายประเทศ ซึ่งทำให้สมาชิกที่อยู่ในระบบสามารถนำเงินไปใช้ประโยชน์ด้านต่าง ๆ โดยไม่ต้องพึ่งพาสถาบันการเงินที่เป็นทางการ ความเชื่อถือศรัทธาจึงเปรียบเสมือนทรัพยากรด้านศีลธรรม และเป็นทรัพยากรที่ยั่งยืนมากยิ่งขึ้น แต่หากไม่ใช้ก็จะลดลง ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นกับองค์กรประกอบด้านบรรทัดฐานและเครือข่ายทางสังคมเช่นเดียวกัน

บรรทัดฐานเป็นความคาดหวังร่วมของบุคคลหรือสมาชิกกลุ่มต่อพฤติกรรมที่พึงแสดงออกมาว่า เป็นพฤติกรรมที่เหมาะสมและพึงปรารถนาหรือไม่เพียงไร บรรทัดฐานคล้ายกับกฎหรือระเบียบที่ไม่เป็นทางการซึ่งบุคคลในครอบครัว กลุ่ม ชุมชน หรือสังคมยึดถือร่วมกัน บรรทัดฐานจะได้รับการปลูกฝังและดำรงอยู่โดยการที่มีผู้นำทำเป็นแบบอย่างและโดยการกล่อมเกลாதงสังคมทั้งโดยผ่านสถาบันการศึกษาและไม่ผ่านสถาบันการศึกษา รวมทั้งการแทรกแซงทางสังคม

บรรทัดฐานที่มีความสำคัญในการทำให้เกิดความเชื่อถือ ไว้วางใจกัน คือ บรรทัดฐานของการพึ่งพาช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ระบบเอาแรงหรือลงแขกในสังคมไทยเป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นบรรทัดฐานนี้เป็นอย่างดี เมื่อชาวนาได้รับการช่วยเหลือจากเพื่อนบ้านผู้ใดในชุมชนในการปักดำหรือเก็บเกี่ยวข้าว ชาวนาผู้นั้นจะต้องไปช่วยเพื่อนบ้านยามที่เขาปักดำและเก็บเกี่ยวข้าวเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนแรงงานแบบพึ่งพาซึ่งกันและกัน หากชาวนาผู้ใดละเมิดบรรทัดฐานนี้ เขาย่อมได้รับการแทรกแซงทางสังคมไม่ว่าทางใดก็ตาม เช่น การไม่คบหาสมาคมด้วย เป็นต้น

เครือข่ายทางสังคม โดยเฉพาะองค์กรอาสาสมัคร เป็นรูปแบบสำคัญอย่างยิ่งของทุนทางสังคม เพราะกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานขององค์กรจะส่งเสริมความเข้มแข็ง

ให้กับบรรทัดฐานของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ส่งเสริมให้เกิดการสื่อสารและการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเชื่อศรัทธาและพฤติกรรมต่าง ๆ ของบุคคล

จะเห็นได้ว่าแนวคิดทุนทางสังคมของ Putnam จะพิจารณาองค์ประกอบด้านความเชื่อถือไว้ใจกัน บรรทัดฐาน และเครือข่ายทางสังคมเป็นองค์ประกอบที่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ โดยยากที่จะจำแนกได้ว่าองค์ประกอบใดเกิดก่อนเกิดหลัง แม้ข้อเสนอของ Putnam จะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง แต่ในแวดวงวิชาการการศึกษาทุนทางสังคมมีความหลากหลายในเชิงแนวคิดและแนวทางการศึกษา โดยมีมุมมองหลักในการศึกษา ๒ มุมมอง มุมมองแรกเป็นการศึกษาที่เน้นการใช้ทุนทางสังคมโดยตัวบุคคล คำถามของมุมมองนี้ อาทิ ปัจเจกบุคคลเข้าถึงและใช้ทรัพยากรที่อยู่ในเครือข่ายสังคมเพื่อได้รับผลตอบแทนในการกระทำอย่างไร (เช่น การได้งานใหม่ที่ดีขึ้น) ดังนั้น ในระดับความสัมพันธ์ ทุนทางสังคมมีลักษณะคล้ายกับทุนมนุษย์ (Human Capital) ด้วยเหตุที่ว่าการลงทุนเช่นนั้นสามารถดำเนินการโดยตัวบุคคล ซึ่งคาดหวังผลที่จะได้รับกลับมาในรูปผลประโยชน์ต่อส่วนร่วมด้วยเช่นกัน ดังนั้น จุดเน้นในการวิเคราะห์ของมุมมองนี้จึงประกอบด้วย ๑) วิธีการที่บุคคลลงทุนในความสัมพันธ์ทางสังคม ๒) วิธีการที่บุคคลใช้ในการนำทรัพยากรที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์มาใช้เพื่อให้ได้ผลตอบแทน ตัวอย่างของการศึกษาในแนวทางนี้ อย่างเช่น งานของ Nan Lin และ Yanjie Bian (๑๙๙๑) เรื่อง “Getting Ahead in Urban China” และงานของ Alejandro Porters และ Julia Sensenbrenner (๑๙๙๓) เรื่อง “Embeddedness and Immigration : Notes on the Social Determinants of Economic Action”

ด้านมุมมองที่สองนั้น เน้นการศึกษาทุนทางสังคมระดับกลุ่ม ซึ่งการศึกษาจะเน้นในเรื่อง ๑) วิธีการและกระบวนการที่กลุ่มพัฒนาและรักษาทุนทางสังคมในฐานะที่เป็นทรัพย์สินร่วมของกลุ่ม ๒) กระบวนการที่ทรัพย์สินร่วมดังกล่าวสร้างและขยายโอกาสให้กับสมาชิกกลุ่ม มุมมองนี้สะท้อนในงานของ Putnam (๑๙๙๓) อย่างชัดเจนในเรื่อง “Making Democratic Work : Civic Traditions in Modern Italy” ซึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าความแน่นแฟ้นของความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายสามารถรักษาและก่อให้เกิดความสำเร็จของกลุ่ม รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงวิธีการและกระบวนการที่เป็นบรรทัดฐาน ความไว้วางใจ การแทรกแซงทางสังคม และอำนาจหน้าที่ของกลุ่มเป็นองค์ประกอบสำคัญในการผลิตและการดำรงรักษาทรัพย์สินร่วมของกลุ่ม

แม้ว่ามุมมองในการศึกษาทั้งสองมุมมองจะเน้นหน่วยในการวิเคราะห์ต่างกัน แต่ทั้งสองมุมมองยอมรับร่วมกันว่าปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกในเครือข่ายสังคมเป็นพลังงานในการทำให้ทุนทางสังคมดำรงรักษาและสร้างความสำเร็จให้กับกลุ่มได้

แนวคิดเชิงบูรณาการ

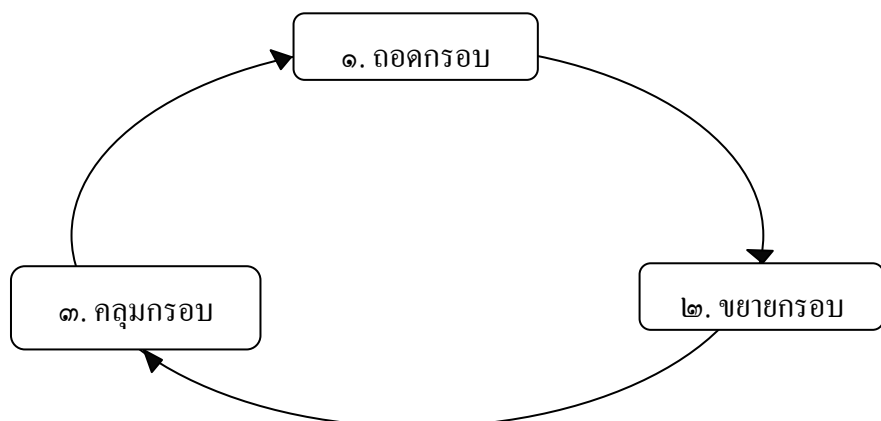
การคิดบูรณาการ หมายถึง ความสามารถในการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสาร มุมมองหรือแนวคิดที่แยกส่วนหรือมีความแตกต่างกัน ให้เข้ากับเรื่องที่เป็นแกนหลักได้อย่างเหมาะสม ส่งผลให้เรื่องที่เป็นแกนหลักนั้นสมบูรณ์และมีเอกภาพ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ๒๕๔๗)

การคิดเชิงบูรณาการเป็นการพัฒนาความตระหนักรู้ถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างสิ่งของต่าง ๆ ซึ่งโดยปกติแล้วอยู่อย่างแยกส่วนหรือดูเหมือนขัดแย้งกัน อาทิ สาขาวิชา สาขาอาชีพ ทฤษฎี แนวคิด ความเชื่อ ความคิดเห็น ทางเลือกที่แตกต่าง การคิดเชิงบูรณาการจะช่วยขยายกรอบความคิดที่จำกัดออกไปและพยายามเชื่อมโยงเพื่อหาความเป็นไปได้ของสิ่งที่เกิดขึ้น ช่วยให้เรามองเห็นสัมพันธ์ภาพที่เชื่อมโยงระหว่างสิ่งเหล่านั้น ส่งผลให้เราสามารถหาวิธีแก้ปัญหาสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ค้นพบความเป็นไปได้ใหม่ ๆ ที่ดีกว่าเดิม

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (๒๕๔๗ : ๕๐-๗๘) ได้อธิบายกรอบความคิดในการคิดเชิงบูรณาการว่ามีลักษณะเป็นกระบวนการคิด ๓ ขั้นตอน คือ ขั้นที่ ๑ ขั้นถอดกรอบ ขั้นที่ ๒ ขั้นขยายกรอบ และขั้นที่ ๓ ขั้นคลุมกรอบ (ดังแผนภาพที่ ๒-๑)

แผนภาพที่ ๒-๑

กรอบความคิด หลักคิดเชิงบูรณาการ



๑. ขั้นที่ ๑ ขั้นถอดกรอบ

นักคิดเชิงบูรณาการจะเป็นผู้ที่ไม่ยึดติดกับเลนส์หรือกรอบการมองโลกของตนเอง ในการพิจารณาปัญหาหรือวินิจัยเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เนื่องจากตระหนักว่า กรอบหรือมุมมองที่เรา

มีต่อเรื่องใดนั้นมีความจำกัด ทำให้เรามองสิ่งนั้นด้วยสายตาของความเคยชิน แก้ปัญหาโดยไม่คำนึงผลกระทบ ด้วยความคิดที่ตนเองคิดว่าถูกต้อง

กรอบความคิด ได้แก่ กรอบความเคยชิน กรอบทฤษฎี กรอบข้อสมมติ กรอบความเชื่อ กรอบความรู้ กรอบประสบการณ์ กรอบวัฒนธรรม เป็นต้น กรอบเหล่านี้กำหนดมุมมองที่เรามีต่อเรื่องต่าง ๆ กำหนดวิธีการใช้เหตุผลของเรา และที่สำคัญเป็นตัวจำกัดปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงต่อเรื่องนั้น เนื่องจากเป็นสิ่งที่ยึดถือและปฏิบัติสืบต่อกันมา เห็นประสบการณ์ความสำเร็จจนมั่นใจว่าครั้งต่อไปจะเป็นเช่นเดียวกันอีก ส่งผลให้ไม่เกิดการพิจารณาอย่างครบถ้วน

อย่างไรก็ตามแม้ธรรมชาติของสมองจะคิดบูรณาการอย่างผสมผสาน แต่คนจำนวนไม่น้อยมักมีแนวโน้มนึกแบบ “แยกส่วน” ไม่ได้นำองค์ประกอบต่าง ๆ มาบูรณาการร่วมกันอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เนื่องจากเราถูกจำกัดกรอบความคิดให้คิดแยกส่วนด้วย ๔ กบดักทางความคิด คือ

๑.๑ กบดักรูปแบบวิธีคิด

อันเกิดจากการหล่อหลอมทางการเลี้ยงดู การเรียนการสอน แบบอย่างของคนในครอบครัวและสังคม การได้รับโอกาสทางการศึกษาและการพัฒนาสติปัญญาและโอกาสการพัฒนาศักยภาพด้านการคิด ซึ่งถ้าเราได้รับการฝึกทักษะการใช้สมองทั้งสองซีกอย่างไม่สมดุลตั้งแต่ในวัยเด็ก เมื่อเราเติบโตขึ้นเราอาจใช้สมองด้านใดด้านหนึ่งเป็นส่วนใหญ่ได้ เช่น ถ้าเราไม่ได้รับการสอนเรื่องการใช้เหตุผล ทำให้สมองส่วนของการใช้เหตุผลทำหน้าที่อย่างบกพร่อง ในการคิด การตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ จึงมีแนวโน้มนที่จะใช้อารมณ์มากกว่า หรือในทางตรงกันข้ามถ้าเราได้รับการฝึกฝนความคิดเชิงเหตุผลด้านเดียว เราอาจติดยึดกรอบเหตุผลจนขาดความสามารถในการจินตนาการและการคิดสร้างสรรค์ไว้

๑.๒ กบดักทางวัฒนธรรม

คนส่วนใหญ่จะได้รับการหล่อหลอม รูปแบบวิธีคิด กรอบความคิดในการมองโลกและชีวิต จากการถ่ายทอดขนบธรรมเนียม ประเพณี ค่านิยม ความเชื่อ ระเบียบปฏิบัติในสังคมต่อ ๆ กันจากรอบครัว ชุมชน และสังคม อันมีความแตกต่างกันไปในแต่ละวัฒนธรรม การที่เราอยู่ในวัฒนธรรม เรามักยึดถือว่า สิ่งที่เราคิดและปฏิบัตินั้นถูกต้องเหมาะสมดีแล้ว ซึ่งอาจทำให้เกิดอคติต่อต้านไม่ยอมรับสิ่งที่ขัดแย้งกับสิ่งที่ตนยึดถือ ทั้ง ๆ ที่สิ่งนั้นอาจมีส่วนดี ซึ่งสามารถนำมาบูรณาการร่วมกันได้ จนเป็นเหตุให้พลาดสิ่งที่ดีและเหมาะสมกว่าเดิม การติดยึดทางวัฒนธรรมเดิม ๆ จะเป็นอุปสรรคต่อการคิดเชิงบูรณาการเพื่อสิ่งที่ดีและเหมาะสมกว่า เพราะจะเกิดความเคยชิน ในวิถีชีวิตเช่นที่เคยเป็นมา ส่งผลให้ไม่เกิดการตั้งคำถามหรือค้นหาส่วนดีของสิ่งที่มีความแตกต่างหรือการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ทำให้ขาดการประสานประโยชน์ร่วมกันอย่างกลมกลืน

๑.๓ กับดับทางความรู้

ความรู้ที่หลากหลายทำให้เราคิดเชิงบูรณาการได้ดี ความรู้หลากหลายสาขาทำให้สามารถมองเรื่อง ๆ หนึ่งได้ลึกซึ้ง และมีความเข้าใจมากกว่าคนที่มีความรู้จำกัดเพียงบางด้าน แต่น่าเสียดายที่การศึกษาในระบบ ส่งเสริมให้สมองได้รับความรู้เฉพาะด้าน จากการเรียนรู้ที่มีลักษณะแยกเป็นรายสาขาวิชาต่าง ๆ เช่น วิทยาศาสตร์ ศิลปศาสตร์ ศาสนา รัฐศาสตร์ แพทยศาสตร์ บริหารจัดการ หรือสาขาอื่น ๆ อย่างขาดการบูรณาการ การแยกการเรียนรู้การสอนด้านการคิด การพูด การอ่าน การเขียนออกจากกัน ทั้ง ๆ ที่ทักษะทั้ง ๔ อย่างนี้ควรทำไปด้วยกัน ทำให้คนมีความรู้ทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยปราศจากความรู้ที่ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ อย่างครบถ้วนรอบด้าน จนไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยสิ่งที่ยอยู่นอกเหนือจากความรู้ที่ตนเองมี การมีความรู้เพียงบางด้านจะจำกัดความสามารถในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์เชิงเหตุผลระหว่างแนวคิดหลักกับแนวคิดอื่น ๆ อย่างครบถ้วน เมื่อขาดมุมมองที่หลากหลายในการวินิจฉัยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จึงแสดงผลเป็นการแก้ปัญหาเพียงบางมุมบางด้าน และก่อปัญหาด้านอื่น ๆ ตามมา

๑.๔ กับดักประสบการณ์

ประสบการณ์อาจทำให้เราตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ อย่างไม่สมเหตุสมผล เช่น ถ้าเรามีประสบการณ์ที่ดี เราข้อมมีแนวโน้มที่จะเลือกใช้วิธีนั้นอีกในสถานการณ์ที่ใกล้เคียงกัน แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าเรามีประสบการณ์ที่เลวร้ายกับเรื่องใด หรือถ้าแนวคิด ทฤษฎี แนวทางที่เราเคยประสบความสำเร็จในการนำมาปฏิบัติ กลับไม่ประสบความสำเร็จดังที่หวัง พบกับปัญหา เกิดข้อบกพร่อง ไม่บรรลุเป้าหมายสมดังที่ตั้งใจไว้ภายใต้ภาวะการณ์เช่นนี้ การตัดสินใจมีแนวโน้มที่จะเลือกสิ่งใหม่ และละทิ้งสิ่งเดิมที่มีอยู่ทั้งหมด โดยประเมินค่าในลักษณะ ๒ ขั้ว คือ ดี กับ ไม่ดี จริงกับ ไม่จริง หรือ บวก กับ ลบ แยกกันเป็นสองส่วนอย่างชัดเจน ปราศจากภาวะที่อยู่คั่นกลางระหว่างสองขั้ว การคิดเช่นนี้นำไปสู่การยึดแนวคิดอีกขั้วหนึ่งอย่างตงขบคือปฏิเสธแนวคิดเดิมโดยสิ้นเชิงและยึดแนวคิดใหม่โดยสิ้นเชิงเช่นกัน สิ่งที่เกิดขึ้น คือ การทิ้งสิ่งที่ดีซึ่งยังคงมีอยู่ไปพร้อม ๆ กับสิ่งที่เราคิดว่าไม่ดี ทำให้ขาดโอกาสในการนำสิ่งที่จะเสริมสร้างมาใช้ประโยชน์อย่างที่เราควรจะเป็น ขณะเดียวกันก็ต้องเผชิญหน้ากับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากสิ่งที่เราคิดว่าดี นอกจากนี้การมองคนละมุมในเรื่องเดียวกัน ข้อมเกิดผลกระทบจากความคิดที่แตกต่างกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องคิดในเรื่องนั้นอย่างบูรณาการ

๒. ขั้นที่สอง ขยายกรอบ

การคิดเชิงบูรณาการ เป็นการคิดในลักษณะของการ “ขยายขอบเขตการคิด” ของเราที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ ออกไป โดยไม่ด่วนสรุปหรือตัดสินใจ แต่พิจารณาอย่างครบถ้วนทุกมุม เปิดโอกาสให้ความคิดเราได้ทำการเชื่อมโยง เพื่อหาความเป็นไปได้ในความสัมพันธ์ของสิ่งที่คุณเหมือน

ขัดแย้ง ทำให้เห็นความเป็นไปได้ใหม่ มุมมองใหม่ ๆ เห็นแนวทางการแก้ปัญหาที่ดีกว่าสร้างสรรค์กว่า รวมทั้งเพื่อให้เห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างเรื่องนั้นกับปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง

การขยายขอบเขตการคิด เป็นการขยายมุมมอง ๕ ด้าน ได้แก่ องค์กรรวม สหวิทยาการ อุปนิสัย ประสานชั่วตรงข้าม และทุกฝ่ายชนะ

๒.๑ มององค์กรรวม คือ การตระหนักว่าเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เราากำลังจะคิดนั้น มีองค์ประกอบจำนวนมากที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยง และมีแง่มุมให้พิจารณาได้อย่างหลากหลาย ดังนั้น จึงควรมองให้ครบทุกมุมมองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น โดยคำนึงให้ครบทุกปัจจัยหรือตัวแปรที่เกี่ยวข้อง เช่น พิจารณาว่าเรื่องนั้นเกี่ยวข้องกับใคร เกี่ยวข้องอย่างไร อะไรเป็นสาเหตุผลกระทบเกี่ยวเนื่องที่จะเกิดขึ้นมีอะไรบ้าง เป็นต้น เรียกว่าเป็นการมองแบบองค์รวม (holistic view) การมองแบบองค์รวมเปรียบเสมือนกับการขึ้นที่สูงแล้วมองลงมาด้านล่าง ทำให้เห็นภาพทั้งหมดและเชื่อมโยงเรื่องราวต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วน

๒.๒ มองสหวิทยาการ คือ ชูคนแนวคิดอันเกิดจากการพิจารณาแนวคิดหรือปัญหาหนึ่ง ๆ ที่เห็นแกนกลาง โดยใช้วิธีการหรือมุมมองจากศาสตร์ต่าง ๆ ซึ่งการพิจารณาด้วยมุมมองสหวิทยาการจะทำให้เรามีความเข้าใจแนวคิดแกนกลางได้อย่างลึกซึ้งและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยการพยายามเข้าไปนั่งในใจของคนอื่นแล้วคิดว่า “ถ้าเป็นมุมมองนี้จะเป็นอย่างไร” “ถ้าเป็น...จะคิดอย่างไร” เปรียบได้กับให้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาหลายสาขา มาพิจารณาปัญหาใดปัญหาหนึ่งในมุมมองของตน ยกตัวอย่างเช่น ทางความต้องการที่ดินเพื่อปลูกสร้างสิ่งสาธารณะ จึงจำเป็นต้องย้ายชุมชนแออัดแห่งหนึ่งออกไปอยู่ในพื้นที่ใหม่ที่จัดเตรียมไว้ให้ โดยจะมีการจ่ายเงินค่าตอบแทนจำนวนหนึ่ง รวมทั้งจะก่อสร้างบ้านพักอาศัยให้ฟรีด้วย แต่เราไม่มั่นใจว่า การอพยพชุมชนที่มีคนอยู่หลายร้อยครัวเรือนเช่นนี้ จะส่งผลให้เกิดปัญหาอะไรขึ้นบ้าง ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหญ่และมีความซับซ้อน จำเป็นต้องคิดเชิงบูรณาการ อาจต้องใช้คนในสาขาวิชาสาขาอาชีพต่าง ๆ รวมทั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงช่วยกันเสนอความคิดเห็นในมุมมองของตนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

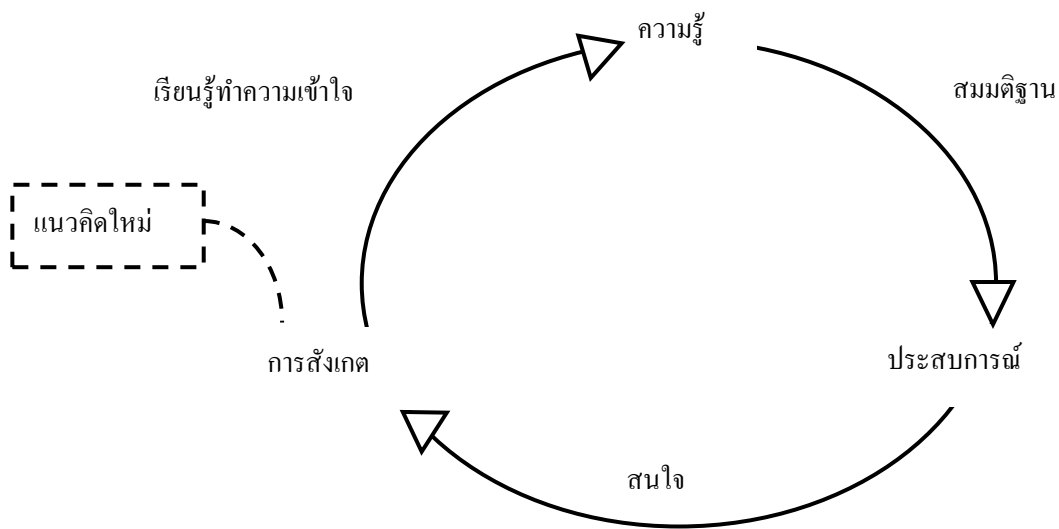
-	ชุมชน	เห็นว่าจะเกิด.....
-	นักกฎหมาย	เห็นว่าจะเกิด.....
-	นักวิชาการ	เห็นว่าจะเกิด.....
-	นักสังคมสงเคราะห์	เห็นว่าจะเกิด.....
-	ฯลฯ	เห็นว่าจะเกิด.....

คำตอบที่ได้จะถูกนำมาบูรณาการเชื่อมโยงเข้ากับแกนหลักของเรื่อง หรือวัตถุประสงค์ของการคิด การบูรณาการทำให้มุมมองเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ตรงประเด็นและมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น

๒.๓ มองอย่างอุปนัย คือ การใช้เหตุผลแบบอุปนัย (inductive thinking) เปิดโอกาสให้มีการสังเกต การตั้งสมมติฐานและการเรียนรู้จากประสบการณ์มากกว่าการใช้เหตุผลแบบนิรนัย (deductive thinking) หรือใช้กรอบหรือชุดความรู้ที่ได้รับการพิสูจน์มาแล้ว ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับบริบทที่เผชิญอยู่ การมองอย่างอุปนัยเป็นส่วนสำคัญของการคิดเชิงบูรณาการและจัดเป็นกระบวนการเรียนรู้รูปแบบหนึ่ง เช่นเดียวกับการทดลองทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้หลักการสังเกต การตั้งสมมติฐาน และการพิสูจน์สมมติฐานเพื่อหาข้อสรุป แต่การคิดเชิงบูรณาการเป็นการเรียนรู้ทำความเข้าใจและหาข้อสรุปของความเป็นไปได้ในสิ่งที่ยังหาตัวชีวิตที่แน่นอนไม่ได้

แผนภาพที่ ๒-๒

มองอย่างอุปนัย



เมื่อได้รับประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่คล้าย ๆ เดิมซ้ำอีกในส่วนของข้อมูลใหม่จะถูกตีความ ทำความเข้าใจและถูกนำไปจัดหมวดหมู่ที่เหมาะสม กลายเป็นความรู้ใหม่ที่เพิ่มเติมกรอบมโนทัศน์เดิม และในส่วนของสมมติฐานในใจที่ตั้งขึ้นเพื่อทำการพิสูจน์ในการเคลื่อนแต่ละรอบจะช่วยให้เหตุผลความเป็นไปได้ของสมมติฐานชัดเจนมากขึ้น เมื่อเห็นประสบการณ์ซ้ำเดิมบ่อยครั้งเข้า ย่อมจะนำไปสู่การหาข้อสรุป “ความน่าจะเป็น” ของการใช้เหตุผลเชิงอุปนัย ซึ่งอาจจะไม่ยืนยัน

ความถูกต้องร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่มีโอกาสนั้นเป็นไปได้ที่จะเป็นเช่นนั้น และสามารถเพิ่มเติมให้สมบูรณ์หรือเปลี่ยนแปลงได้เมื่อรับข้อมูลใหม่ ๆ เข้ามามากขึ้น

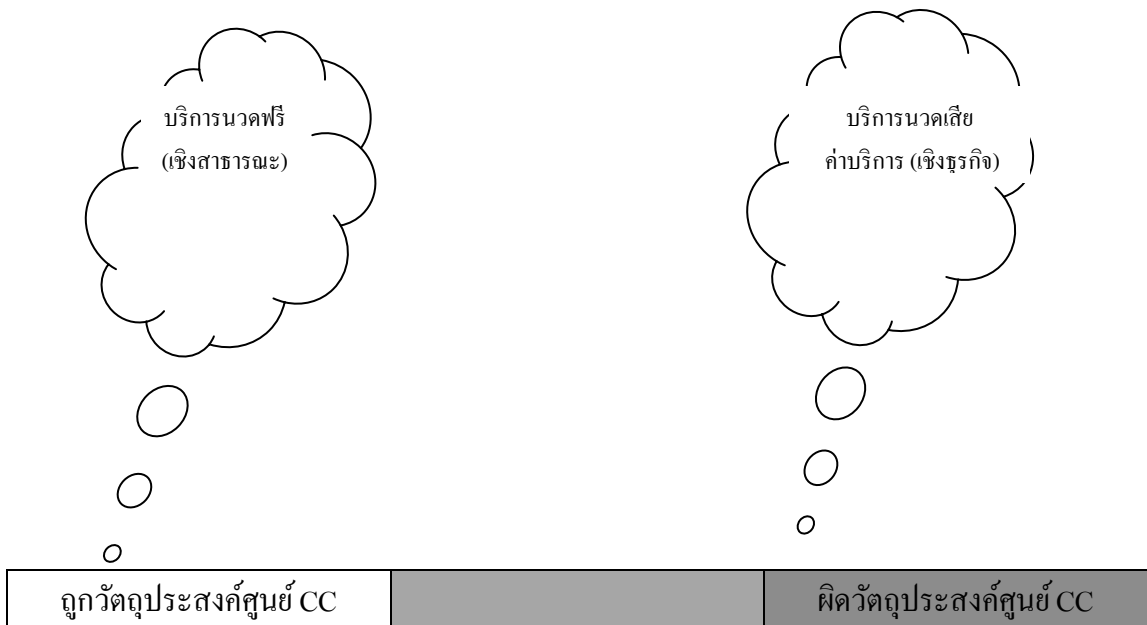
ยกตัวอย่างเช่น กานต์ บัณฑิตจบใหม่เพิ่งได้เข้าทำงานในองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง เขาสังเกตเห็นว่า ทุกคนที่ทำงานที่นั่นทุ่มเททำงานอย่างเต็มที่ ยินดีทำล่วงเวลา โดยไม่ได้รับค่าแรงเพื่อให้งานสำเร็จตามเวลาที่กำหนด ที่สำคัญทุกคนมีความสุขในการทำงาน กานต์ได้ตั้งสมมติฐานจากกรอบความคิดของเขาว่า “สงสัยจะได้เงินได้โตะ หรือเงินคอร์ปชั่นกันเยอะ จึงอารมณ์ดี ตั้งใจทำงาน” จากนั้นเขาจึงเฝ้าสังเกตและเก็บข้อมูลต่าง ๆ ต่อไป เมื่อเขาได้ข้อมูลใหม่ ๆ เข้ามาเรื่อย ๆ เช่น พบว่าบุคลากรไม่ได้มีการกินนอกกินใน และพบว่าเกือบทุกวันผู้บริหารจากทุกฝ่ายยิ้มแย้มแจ่มใสทักทายบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน มีการถามไถ่ถึงสุขภาพและความเป็นอยู่ของคนในครอบครัวของบุคลากรเสมอ บ่อยครั้งที่ผู้บริหารอยู่ช่วยทำงานจนดึกดื่น มีการรับประทานอาหารร่วมกัน นอกจากนี้เขายังสังเกตเห็นอีกว่าทุกคนในองค์กรทำงานด้วยความสุข ไม่ได้มีความรู้สึกว่าเป็นภาระ ไม่เคยเห็นการทะเลาะเบาะแว้งกัน แม้มีความขัดแย้งแต่พูดคุยกันด้วยเหตุผลและมีมิตรภาพอันดีต่อกันเสมอ เขาได้ตั้งสมมติฐานใหม่จากการสังเกตว่า “ความรักและความอบอุ่นทำให้คนปฏิบัติต่อกันเช่นนี้” ข้อมูลใหม่เหล่านี้ช่วยให้สมองของเขาได้ข้อสรุปเป็น “ตัวแบบการทำงานอีกรูปแบบหนึ่ง” ที่ช่วยให้การทำงานประสบความสำเร็จ นั่นคือ ต้องมีองค์ประกอบของความรักด้วย ซึ่งเขาไม่เคยรู้มาก่อน เพราะไม่ได้อยู่ในหลักการบริหารที่เรียนมา ในมหาวิทยาลัย ข้อสรุปที่พอจะมีความเป็นไปได้นำไปสู่การพัฒนาและประยุกต์ใช้ต่อไป

การใช้เหตุผลเชิงอุปนัยช่วยในการอธิบายแทนเหตุผลทางวิทยาศาสตร์หรือการคำนวณความถูกต้องที่ทำไม่ได้ โดยเฉพาะเรื่องที่ไม่สามารถวัดได้ ได้แก่ เรื่องของอารมณ์ ความรู้สึก เรื่องของเหตุผลเหนือธรรมชาติ เรื่องเหล่านี้เคยได้รับการปฏิเสธและตัดออกจากการพิจารณา เพราะต้องการเฉพาะสิ่งที่ชัดเจนไม่คลุมเครือ อันเป็นเหตุให้ความเป็นไปได้ที่ซ่อนอยู่ในความคลุมเครือนั้นถูกละเลยไป

๒.๔ มองประสานข้ามตรงข้าม คือ การสลายกรอบความคิดแบบข้ามตรงข้ามในลักษณะของการยอมรับแนวคิดหนึ่งและปฏิเสธอีกแนวคิดหนึ่ง หรือเชื่อมั่นว่าแนวคิดหนึ่งจริง แนวคิดที่เหลือเป็นเท็จ โดยเปิดใจสร้างสะพานเชื่อมข้ามความคิดตรงข้าม หากความเป็นไปได้ในการประสานเชื่อมโยงทั้งสองข้าม หรือสร้างคุณภาพให้เกิดความพอดี โดยตระหนักว่าการที่ทำอะไรสิ่งหนึ่งมากเกินไป อาจก่อให้เกิดภาวะเสียสมดุล การขยายกรอบความคิดในลักษณะนี้ต้องใช้ความสามารถของสมองในการเชื่อมโยงมโนทัศน์ของเรื่องต่าง ๆ ที่เก็บไว้ในประสบการณ์และสามารถนำมาร้อยเรียงผูกโยงเข้าเป็นสิ่งที่ไม่เคยมีมาก่อน เรียกได้ว่ามีความสามารถในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ โดยใช้เหตุผลคร่าว ๆ หรือพอจะมีความเป็นไปได้ที่จะเป็นเช่นนั้น แม้ว่าอาจจะยังไม่สามารถยืนยันใน

ลักษณะของการใช้เหตุผลพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าเป็นเช่นนั้นได้ ยกตัวอย่างจากประสบการณ์การทำงานศูนย์บริการทางสังคมแบบมีส่วนร่วมของผู้ศึกษา เช่น ศูนย์บริการทางสังคมแบบมีส่วนร่วม (Community Center : CC) มีความต้องการเปิดบริการนวดแผนไทยเพื่อตอบสนองความต้องการด้านสุขภาพแก่ประชาชนฟรี แต่สิ่งที่หมอนวดแผนไทยตระหนักคือเป็นอาชีพและต้องมีรายได้ตอบแทน แผนภาพแสดงข้อตรงข้ามคือ

แผนภาพที่ ๒-๓ ข้อตรงข้าม



ซึ่งหากพิจารณาว่าการดำเนินการศูนย์บริการทางสังคมแบบมีส่วนร่วมไม่ใช่การดำเนินธุรกิจ แต่เป็นบริการทางสังคมให้แก่ประชาชน การนวดแผนไทยฟรีจึงสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่จะหาหมอนวดแผนไทยมาอยู่ที่ศูนย์ได้อย่างไร ในเมื่อทุกคนต้องทำงานหาเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว ในทางตรงกันข้ามหากเป็นการเปิดบริการทางธุรกิจ มีการรับหมอนวดแผนไทย มีการคิดค่าบริการ มีการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ การทำการตลาด เพื่อสร้างผลประโยชน์ ก็จะ ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของศูนย์บริการทางสังคมแบบมีส่วนร่วม

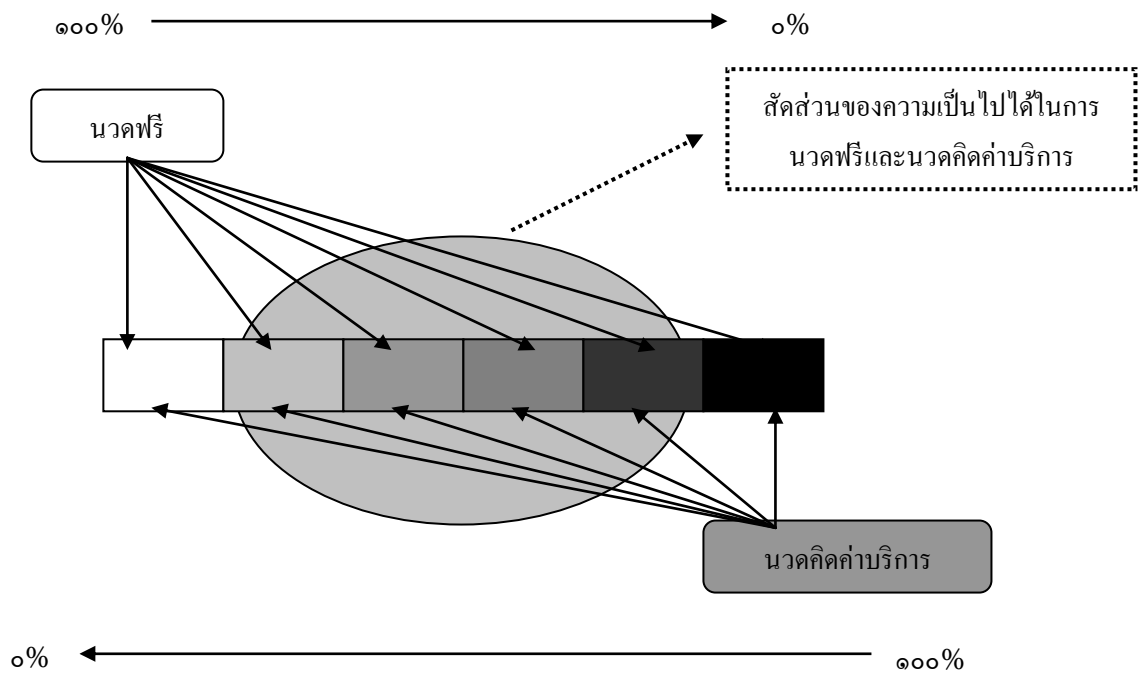
การขยายความคิด ลองหาความเป็นไปได้ของการให้บริการนวดแผนไทยคิดค่าบริการในศูนย์บริการทางสังคมแบบมีส่วนร่วม อาจคิดถึงข้อดีของระบบธุรกิจและข้อเสียของการให้บริการฟรี แล้วดึงส่วนที่จะใช้ประโยชน์ได้นำมาประสานเชื่อมโยง กลายเป็นคำตอบของความ เป็นไปได้ว่า ศูนย์บริการทางสังคมแบบมีส่วนร่วมควรมีบริการนวดแผนไทยแบบคิดค่าบริการ

หรือไม่ ในรูปแบบอย่างไร มีอัตราการค้าค่าบริการเท่าไร สัดส่วนการแบ่งค่าตอบแทนของหมอนวดแผนไทยกับศูนย์บริการทางสังคมแบบมีส่วนร่วมเท่าไร

ในการคิดบูรณาการเพื่อหาความเป็นไปได้ อาจกำหนดเป็นสัดส่วน การให้น้ำหนักกับข้อใดมากน้อยแตกต่างกัน จะช่วยให้เกิดความสมดุลและเหมาะสมกับสถานการณ์ต่าง ๆ เหมือนสีเทานั้น จะอ่อนหรือเข้มมากน้อยต่างกันขึ้นอยู่กับสัดส่วนสีใดมากกว่ากัน เช่น ศูนย์บริการทางสังคมแบบมีส่วนร่วมจัดโครงการเรียนนวดแผนไทยให้แก่ลูกหลานเยาวชนในชุมชน โดยหมอนวดแผนไทยของศูนย์ฯ เป็นการอบรมระยะสั้น ไม่เสียค่าใช้จ่าย นอกจากจะเป็นการประชาสัมพันธ์โฆษณา การตลาดแล้ว ยังเป็นการให้ความรู้ด้านการดูแลสุขภาพด้วยการนวดแผนไทยให้กับเยาวชนในชุมชนได้ ใช้ประโยชน์ในการดูแลตนเอง พ่อ แม่ ครอบครัวและคนรอบข้าง ได้อีกด้วย หรือการจัดพื้นที่สำหรับใช้เยาวชนได้มาทำกิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์ ในวันเสาร์ วันอาทิตย์ โดยการนวดให้กับผู้สูงอายุและประชาชนทั่วไป ซึ่งการคิดค่าบริการนั้น จะตั้งเป็นกล่องบริจาคเข้าศูนย์บริการทางสังคมแบบมีส่วนร่วม แล้วแต่ผู้มาใช้บริการจะสมัครใจให้เท่าไร เป็นต้น

แผนภาพที่ ๒-๔

การคิดบูรณาการเพื่อหาความเป็นไปได้ในการกำหนดเป็นสัดส่วน



การคิดเชิงบูรณาการเป็นการขยายกรอบความคิดเพื่อหาความเป็นไปได้ในช่องว่างสีเทาตรงกลาง ซึ่งเราไม่เคยสร้างสะพานเชื่อมความคิดตรงข้ามนี้มาก่อน การประสานเชื่อมโยงกัน

อาจก่อให้เกิดแนวทางสร้างสรรค์และเห็นความเป็นไปได้ใหม่ ๆ อันช่วยนำไปสู่ความสำเร็จมากกว่าในเรื่องที่มีความขัดแย้งกัน เรื่องที่เรามือคติไม่ยอมรับ คิดว่าเป็นไปไม่ได้ เป็นเรื่องไม่จริง ให้เราลองเปิดใจออกแล้วขยายกรอบความคิดเพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ที่ความขัดแย้งจะประสานกันได้

๒.๕ มองทุกฝ่ายชนะ คือ การขยายขอบเขตของความเป็นไปได้ในการหาทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาที่ทุกฝ่ายจะได้ประโยชน์ (win-win approach) ครอบคลุมความพึงพอใจของทุกฝ่าย หรือครอบคลุมปัญหาที่ซับซ้อนหลากหลายได้หมด ซึ่งเป็นกรขยายขอบเขตความคิดจากวิธีแก้ปัญหาทั่วไป โดยปกติวิธีการแก้ปัญหาก็ที่เรานิยมกัน นั่นคือ การหาทางเลือก (choice) และการประนีประนอม (compromise) แต่ทั้งสองแนวทางนี้อาจไม่นำไปสู่การแก้ปัญหาที่ดีที่สุด การเลือกโดยเสียส่วนใหญ่ตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้เราต้องเลือกทางใดทางหนึ่งและทิ้งทางเลือกอื่น ๆ ที่เหลือ ทั้ง ๆ ที่ทางเลือกเหล่านั้นอาจมีส่วนที่เป็นประโยชน์ การหาทางเลือกทำให้เราต้องเสียประโยชน์ ในสิ่งที่เราไม่ได้เลือกไป และอาจนำไปสู่ความขัดแย้ง เพราะเมื่อเลือกทางเลือกหนึ่งยอมทำให้เสียส่วนดีที่อาจมีอยู่ในทางเลือกอื่น ๆ ได้ ส่วนการประนีประนอมในลักษณะที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์บางส่วนและยอมเสียประโยชน์บางส่วน อาจนำไปสู่การสูญเสียทรัพยากรมากเกินไปโดยไม่จำเป็น และการประนีประนอมมักตัดสินตามอัตวิสัยหรือความต้องการของแต่ละบุคคล ในบางความต้องการอาจไม่สำคัญและสามารถหาทางเลือกอื่นทดแทนได้ จึงมักไม่ได้นำไปสู่ผลลัพธ์ภาพรวม ที่น่าพึงพอใจสูงสุด การคิดเชิงบูรณาการจะขยายมุมมองสู่การแก้ปัญหาที่ทุกฝ่ายจะได้รับมากกว่าเสีย ก่อให้เกิดเอกภาพมากกว่าความขัดแย้ง โดยพยายามหาตัวร่วมครอบคลุมความแตกต่างหลากหลายเป็นทางเลือกใหม่ที่ครอบคลุมทุกทางเลือก อันจะช่วยให้ทุกฝ่ายได้รับความพึงพอใจมากกว่า

๓. ขั้นที่สาม ครอบคลุม

ขั้นต่อไปหลังจากที่กรอบความคิดของเราขยายออกในการพิจารณาเรื่องนั้นอย่างครบถ้วนแล้ว สมองจะเข้าสู่ภาวะของการบูรณาการเชื่อมโยงมุมมองทั้งหมดเข้าสู่แกนหลักของเรื่อง เหมือนภาพจิ๊กซอว์ที่มีความสมบูรณ์ ทุกภาพนั้นอยู่ในตำแหน่งที่ถูกต้อง เห็นความสัมพันธ์ของสิ่งเหล่านั้นอย่างเป็นระบบ ช่วยให้มุมมองที่เรามีต่อเรื่องนั้นครอบคลุมครบถ้วน และทำให้กรอบความคิดเดิมที่เรามีต่อเรื่องนั้นกลายเป็น “กรอบความคิดใหม่” ที่บูรณาการแล้ว อย่างไรก็ตามกรอบนี้จะมีความยืดหยุ่นและพร้อมที่เข้าสู่กระบวนการถอดกรอบ การขยายกรอบ และการคลุมกรอบ เป็นวงจรอีก เมื่อมีการรับรู้ต่อสถานการณ์ใหม่เข้ามา

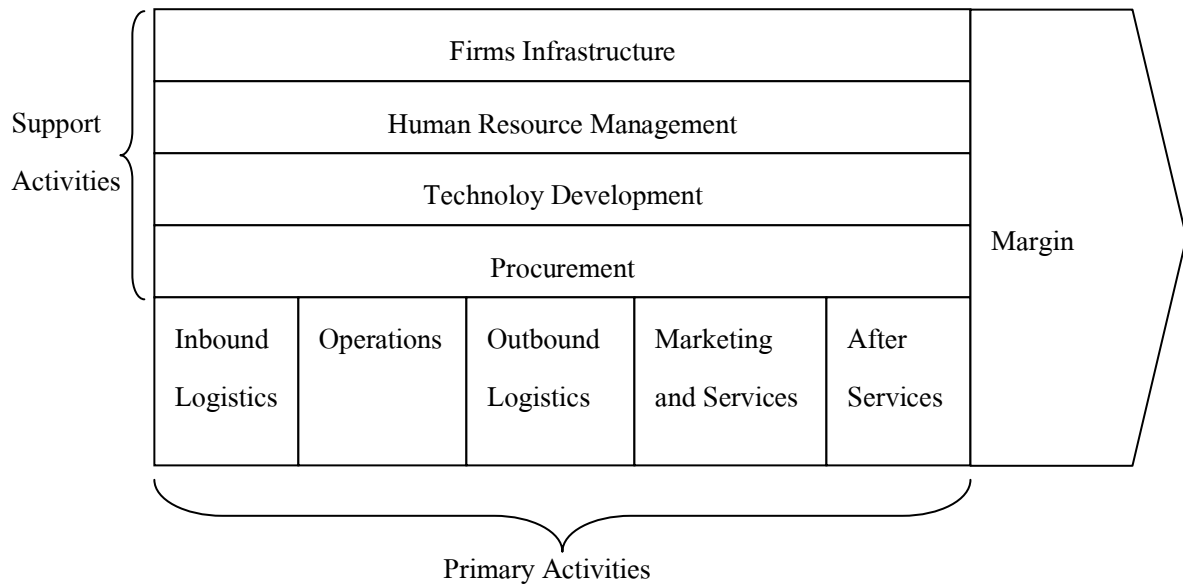
แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain)

ห่วงโซ่คุณค่า หรือสายโซ่มูลค่า (Value Chain) คิดค้นโดย Michael E. Porter เป็นตัวแบบในการจัดการของหน่วยงานที่เป็นระบบของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์กันและเชื่อมโยงกัน กล่าวคือเมื่อดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งไปจะมีผลกระทบต่อต้นทุนหรือประสิทธิผลของกิจกรรมอื่นด้วย (<http://elearning.northcm.ac.th/mis/content.asp?ContentID=81&LessonID=12> เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2557)

นายศตวรรษสฤติชัย เพียรศิริ ได้กล่าวสรุปเกี่ยวกับแนวคิดห่วงโซ่คุณค่าไว้ในทฤษฎีองค์การและการจัดการเชิงกลยุทธ์ชั้นสูง ว่า เป็นการจัดการโดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มคุณค่าให้กับสินค้าและบริการ เพื่อสร้างความพึงพอใจสูงสุดให้กับลูกค้า (Willing to pay) ในกระบวนการผลิต แต่ละกิจกรรมย่อมสร้างคุณค่าให้แก่ผลิตภัณฑ์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม การเชื่อมโยงแต่ละกิจกรรมทำให้ทราบถึงแหล่งที่มาของกระบวนการสร้างคุณค่าของผลิตภัณฑ์นั้นๆ แน่นนอนเราสามารถนำประโยชน์จาก Value chain เข้ามาสู่โมเดลเพชรของไมเคิล อีพอร์เตอร์ ความเชื่อมโยง (Linkages) เป็นอีกส่วนหนึ่งที่สร้างความได้เปรียบในเชิงแข่งขัน ความเชื่อมโยงของกิจกรรมต่างๆ ภายใน Value Chain ขององค์กร รวมทั้งความเชื่อมโยงของกิจกรรมดังกล่าวกับกิจกรรมใน Value Chain ของผู้จัดจำหน่าย (Supplier) และสามารถทำให้เกิดความแตกต่างในผลิตภัณฑ์ขององค์กร ดังนั้น แนวคิด Value Chain คือการเพิ่มความได้เปรียบเชิงแข่งขันขององค์กรภายใต้กรอบของกลยุทธ์การแข่งขัน ที่องค์กรยึดถือ แบ่งเป็นสองกลยุทธ์ใหญ่ๆ คือ กลยุทธ์ผู้นำด้านต้นทุนต่ำ (Cost Leadership) และกลยุทธ์การสร้างความแตกต่าง (Differentiation) การปรับเปลี่ยน Value Chain เพื่อสร้างความได้เปรียบเชิงแข่งขันทั้งสองกลยุทธ์ต่างกันคือ กลยุทธ์ผู้นำด้านต้นทุนต่ำ คือ ความได้เปรียบด้านต้นทุน (Cost Advantage) ทำให้องค์กรสามารถตั้งราคาสินค้าต่ำกว่าคู่แข่ง ส่วนกลยุทธ์สร้างความแตกต่าง (Differentiation) คือ ความสามารถในการสร้างสิ่งที่เป็นคุณค่า ที่ลูกค้าต้องการให้เกิดขึ้นกับผลิตภัณฑ์ขององค์กรในขณะที่ผลิตภัณฑ์ของคู่แข่งไม่มีคุณค่าดังกล่าว ผลิตภัณฑ์ขององค์กรที่ใช้กลยุทธ์สร้างความแตกต่างจึงมีความโดดเด่นเหนือผลิตภัณฑ์ของคู่แข่งจนสามารถจำหน่ายในราคาที่สูงกว่าคู่แข่งได้ โดยแบ่งกิจกรรมภายในองค์กร เป็น 2 กิจกรรม คือ กิจกรรมหลัก (Primary Activities) และกิจกรรมสนับสนุน (Support Activities) โดยกิจกรรมทุกประเภทมีส่วนในการช่วยเพิ่มคุณค่าให้กับสินค้าหรือบริการของบริษัท (แผนภูมิที่ ๒-๕) (http://www.tps10.org/index.php?option=com_content&view=article&id=126&Itemid=185 เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๗)

แผนภาพที่ ๒-๕
การวิเคราะห์ห่วงโซ่คุณค่า

THE VALUE CHAIN M.E.Porter (1980)



๑. กิจกรรมหลัก (Primary Activities) ซึ่งประกอบด้วย 5 กิจกรรม เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการผลิตหรือสร้างสรรค์สินค้าหรือบริการ การตลาดและการขนส่งสินค้าหรือบริการไปยังผู้บริโภค ดังนี้คือ

- Inbound Logistics กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการได้รับ การขนส่ง การจัดเก็บ และการแจกจ่ายวัตถุดิบ

- Operations กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนหรือแปรรูปวัตถุดิบให้ออกมาเป็นสินค้า เป็นขั้นตอนการผลิต

- Outbound Logistics กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บ รวบรวม จัดจำหน่ายสินค้าและบริการไปยังลูกค้า

- Marketing and Sales กิจกรรมที่เกี่ยวกับการชักจูงให้ลูกค้าซื้อสินค้าและบริการ

- Customer Services กิจกรรมที่ครอบคลุมถึงการให้บริการเพื่อเพิ่มคุณค่าให้กับสินค้า รวมถึงการบริการหลังการขาย

๒. กิจกรรมสนับสนุน เป็นกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้กิจกรรมหลักสามารถดำเนินไปได้ประกอบด้วย ดังนี้

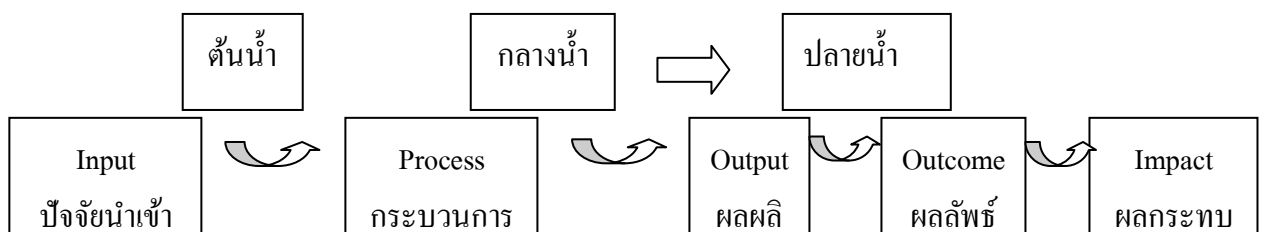
- Procurement กิจกรรมในการจัดซื้อ-จัดหา input เพื่อมาใช้ในกิจกรรมหลัก
- Technology Development กิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาเทคโนโลยีที่ช่วยในการเพิ่มคุณค่าให้สินค้าและบริการหรือกระบวนการผลิต
- Human Resource Management กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลตั้งแต่วิเคราะห์ความต้องการสรรหา และคัดเลือก ประเมินผล พัฒนา ฝึกอบรม ระบบเงินเดือนค่าจ้าง และแรงงาน
- Firm Infrastructure โครงสร้างพื้นฐานขององค์กร ได้แก่ ระบบบัญชี ระบบการเงิน

การนำ Value Chain มาใช้ในระบบริหาร

ในส่วนของภาครัฐ สำนักงานประมาณได้มีการนำ value chain มาใช้เป็นแบบในการวิเคราะห์จัดสรรงบประมาณ โดยพิจารณาจากการถ่ายทอดภารกิจของส่วนราชการไปสู่การปฏิบัติเป็นรายโครงการ/ผลผลิต ในการบรรลุเป้าหมายของกระทรวงและยุทธศาสตร์งบประมาณของประเทศ โดยกำหนดกรอบในการวิเคราะห์เป็น ๓ องค์ประกอบ คือ ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ดังแผนภูมิที่ ๒-๖ (เอกสารประกอบการบรรยายเรื่องการถ่ายทอดภารกิจจากกระทรวงสู่การปฏิบัติ โดยใช้แนวทางห่วงโซ่คุณค่า โดย ศันสนะ ชนศิลป์ และกฤตยา ศรีสุข สำนักงานประมาณ ในโครงการอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการพัฒนากลไกการดำเนินงาน การตรวจ การติดตามและประเมินผลตามหลัก Value Chain และการส่งเสริมการดำเนินงานของ พมจ. เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ โรงแรมโฆษะ จังหวัดขอนแก่น)

แผนภาพที่ ๒-๖

การถ่ายทอดภารกิจจากกระทรวงสู่การปฏิบัติโดยใช้แนวทางห่วงโซ่คุณค่า



ทั้งนี้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้มีการนำ Value Chain เข้ามาประยุกต์ใช้ในการพัฒนากิจกรรม โครงการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ในปี ๒๕๕๖ ดังสรุปแผนภาพที่ ๒-๗

แผนภาพที่ ๒-๗

ห่วงโซ่คุณค่าในการพัฒนางานกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ



ที่มา : กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, ห่วงโซ่คุณค่าในการพัฒนางานกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, ๒๕๕๗ : ๑

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลมีนโยบายในการปฏิรูประบบราชการเพื่อเปลี่ยนระบบบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลงานหรือผลสำเร็จของงานเป็นหลัก เป็นผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากรเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และในปี พ.ศ. 2541 เป็นปีเริ่มต้นการทำงานงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยใช้กลยุทธ์ คือ การจัดทำโครงการนำร่องทดลองใช้กับหน่วยงานบางหน่วยงานก่อน เช่น กรมทะเบียนการค้า กรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น เพื่อลด

ความเสี่ยง และกำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานนำร่องพัฒนามาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ประการ ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการจัดการงบประมาณไว้ เป็นผลให้สำนักงานงบประมาณปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยให้ความสำคัญกับความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งระบุโครงสร้างความรับผิดชอบและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน โดยกำหนดให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ รัฐมนตรีรับผิดชอบเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการ รับผิดชอบต่อเป้าหมาย/ผลผลิตของหน่วยงาน มีหลักการและองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

๑. หลักการและกรอบแนวคิด

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เน้นการใช้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คุ่มค่า และสอดคล้องกันตามความต้องการของประชาชน โดยเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ในการบริหารจัดการงบประมาณ และคำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งหากจะแบ่งลักษณะของงบประมาณในเชิงมิติแล้ว สามารถแบ่งได้เป็น 3 มิติ คือ มิตินโยบาย (Agenda) มิติโครงสร้างหน้าที่ (Function) และมิติพื้นที่ (Area) ซึ่งในแต่ละมิตินั้นมีความเกี่ยวข้องสอดคล้องและทับซ้อนกันอยู่ โดยมียุทธศาสตร์ระดับชาติเป็นเป้าหมายสำคัญในการจัดการงบประมาณ

๒. องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

๒.๑ มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จะให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน

เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะมีกรอบนโยบายเป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศ โดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและกรอบเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ เป้าหมายเชิง

ยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาล เป็นการกำหนดเป้าหมายในช่วงอายุของแต่ละรัฐบาล และสามารถกำหนดเป้าหมายเป็นรายปีได้ สำนักงบประมาณจึงมีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติให้เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปี และแปลงเป็นยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง จะต้องเชื่อมโยงและคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติอาจดำเนินการ โดยกระทรวงหนึ่งหรือต้องร่วมกันดำเนินการ โดยหลายกระทรวงในลักษณะบูรณาการ

เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง โดยมีการกำหนดผลผลิตของหน่วยงาน ซึ่งอาจเป็นบริการหรือสิ่งของที่ให้บริการแก่ประชาชน และมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงในหลายมิติทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินเป็นแผน 4 ปี โดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 5 ด้าน (ด้านความมั่นคงแห่งชาติ ด้านการบริหารและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ด้านการเมือง การปกครอง ด้านศาสนา สังคม การศึกษา และด้านเศรษฐกิจ) และแผนพัฒนาประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และกำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ที่สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน โดยแต่ละปีงบประมาณ ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี

๒.๒ เน้นหลักการธรรมาภิบาล

เป็นระบบที่เน้นหลักการธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี โดยมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับที่ชัดเจน เริ่มตั้งแต่จากระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารและกำหนดนโยบายสูงสุดของประเทศสู่ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงาน หรือหัวหน้างานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

๒.๓ การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ

เพื่อเป็นการสนับสนุนให้กระทรวงและหน่วยงาน สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องในแต่ละระดับ จึง

ได้มีการมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณให้กับกระทรวงและหน่วยงานมากขึ้น พร้อมทั้งผ่อนคลายนโยบายต่าง ๆ ให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้นด้วย

๒.๔ การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมามีขอบเขตจำกัดอยู่เพียงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ไม่รวมกิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือและเงินรายได้ของหน่วยงาน เป็นต้น ดังนั้น การนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณา ร่วมกันกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ ครอบคลุมและสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

๒.๕ การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

เป็นการวางแผนงบประมาณรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้าจากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติ ในปัจจุบันภายใต้สมมติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย สำหรับแผนงานต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งจะทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework – MTEF) จะดำเนินการทั้งแบบ Top Down และ Bottom Up โดยการประมาณการแบบ Top-Down จะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับนโยบาย โดยพิจารณาจากสมมติฐานทางการเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของรัฐบาล ส่วนการประมาณการแบบ Bottom Up จะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับหน่วยงาน ภายใต้สมมติฐานว่าจะไม่มีนโยบายใหม่ในระยะเวลา 1+3 ปี ซึ่ง MTEF ทั้ง 2 แบบ ทำให้สำนักงานงบประมาณและรัฐบาล ทราบถึงตัวเลขพื้นฐานของงบประมาณในแต่ละปี นอกจากนี้ยังช่วยให้การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพและรักษาวินัยทางการคลัง

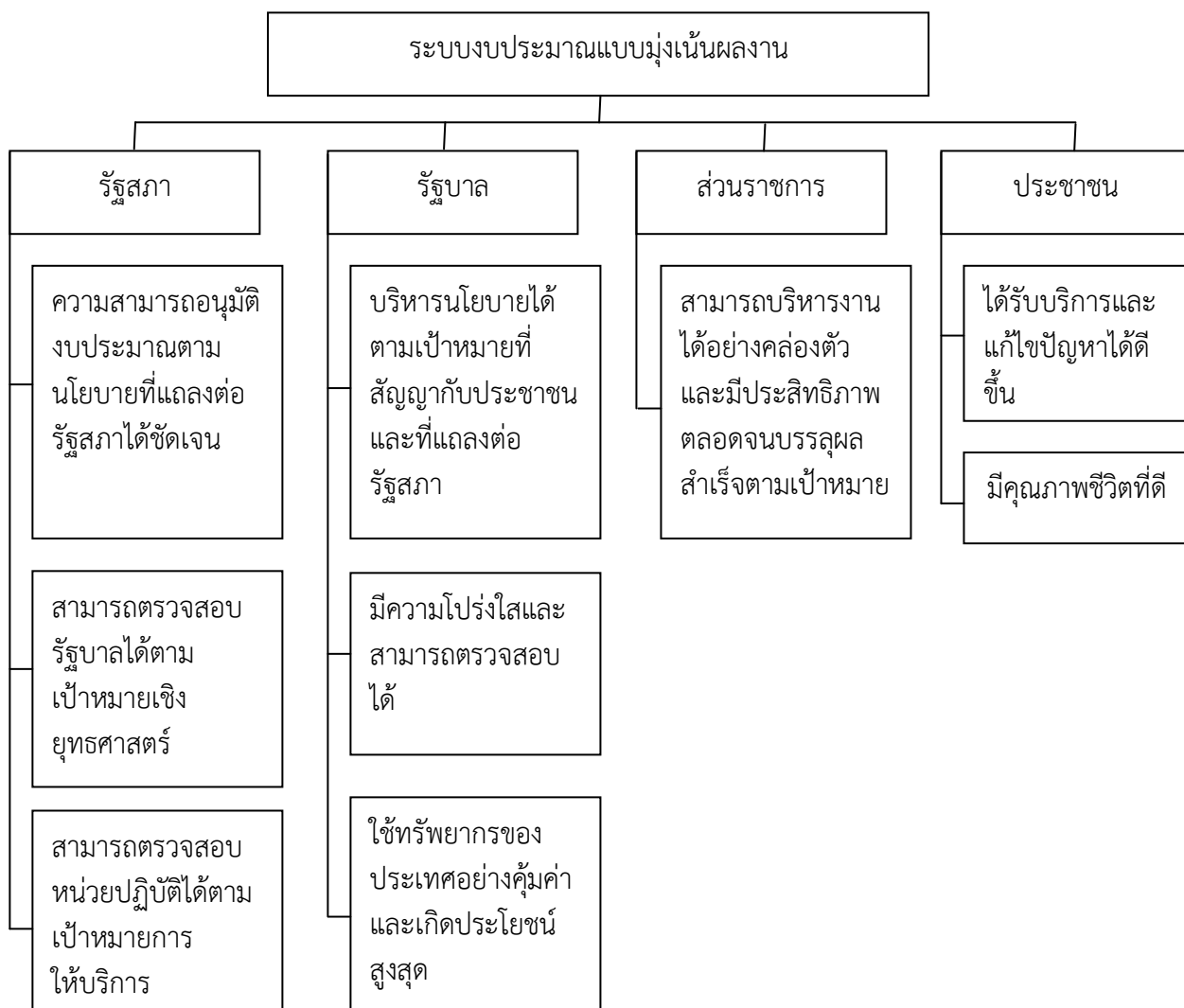
๒.๖ การติดตามและประเมินผลความสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

การรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่า ได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติทั้งปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย ใ้ได้อย่างชัดเจนเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหารงบประมาณ ตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบของหน่วยงานต่อผลสำเร็จของงาน

๓. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์

แผนภาพที่ ๒-๘

ผังความเชื่อมโยงการได้ประโยชน์ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน



๔. หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น แผนการบริหารราชการแผ่นดิน การสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด และการสนับสนุนสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2554 ยังคงยึดหลักของความโปร่งใส เป็นธรรม ประหยัด และประสิทธิภาพ เน้นความสมดุลของการพัฒนาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดำเนินนโยบายการเงิน การคลังที่สอดคล้อง และการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง โดยกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2554 ซึ่งให้ความสำคัญกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551 – 2554 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 – 2554 เพื่อให้เศรษฐกิจฟื้นตัวจากวิกฤต เศรษฐกิจ และพัฒนาประเทศไปสู่การเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน รวมทั้งยึดหลักของผลสำเร็จของการดำเนินงานตามเป้าหมาย ความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และสามารถนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติและเกิดประโยชน์โดยตรงต่อประชาชน รวมทั้งให้กระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบในการขอรับการจัดสรรงบประมาณ โดยให้ความสำคัญกับการพิจารณาบทบาทและภารกิจของหน่วยงาน (Redeploy) ที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การดำเนินงานของรัฐบาล และการจัดลำดับความสำคัญ (Prioritize) ที่จะต้องเริ่มดำเนินการตามสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ และเกิดประโยชน์อย่างแท้จริงซึ่งมีหลักการ และแนวทาง ดังนี้

๔.๑ หลักการและแนวทางตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ (Basic Government Functions) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง แนวทางในการบริหารงานของรัฐที่ใช้เป็นหลักฐานในการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งรัฐ (มาตรา 75-87) เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ทั้งนี้ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Government Functions) ที่จะให้รัฐบาลทุกรัฐบาลมีพันธะ (Mandate) ต้องนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป็นรูปธรรม ซึ่งนอกจากจะทำให้ส่วนราชการสามารถแยกแยะวาระสำคัญในส่วนของงานประจำของส่วนราชการ ซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานตามนโยบายกลางของรัฐอันมีลักษณะเป็นงานประจำปกติ (Basic Functions) และส่วนที่เป็นนโยบายเฉพาะกิจตามความจำเป็นเร่งด่วน หรือตามแนวนโยบาย (Strategic Functions) ที่รัฐบาลให้หาเสียงเลือกตั้งและแถลงต่อรัฐสภาในวาระการเข้าดำรงตำแหน่งแล้ว ยังทำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการวางแผนและจัดสรรงบประมาณมีกรอบแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันที่ชัดเจนต่อเนื่อง

๔.๒ หลักการและแนวทางตามนโยบายประจำปีงบประมาณการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้กำหนดยุทธศาสตร์ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาล วาระสำคัญของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 โดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หลักธรรมาภิบาล รวมทั้ง หลักโปร่งใส เป็นธรรม ประหยัด และประสิทธิภาพมาเป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้การบริหารประเทศไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน และแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

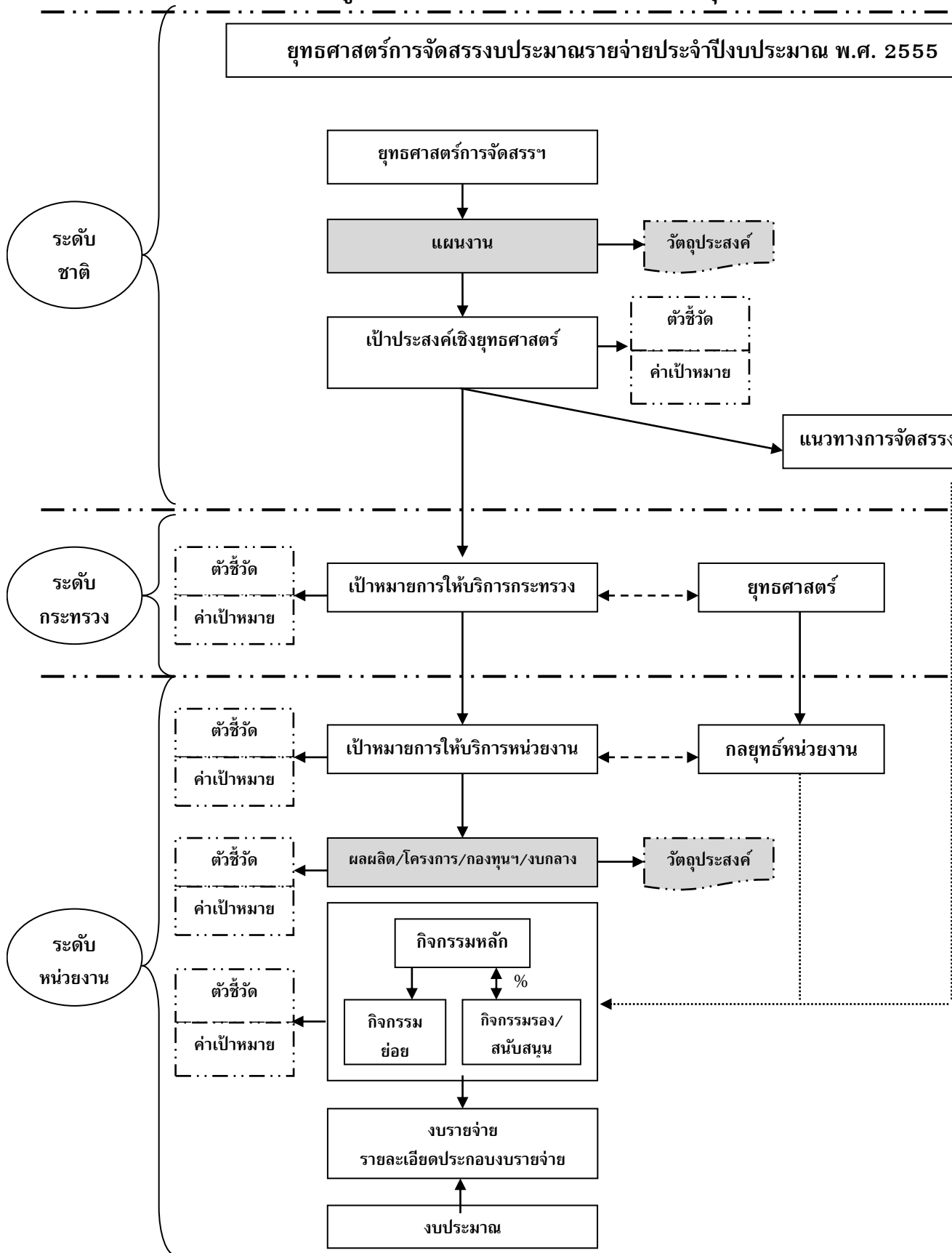
๔.๓ หลักการและแนวทางตามแผนบริหารราชการแผ่นดินแนวทางตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินยึดเจตนารมณ์ของคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ตลอดจนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ซึ่งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศให้รอดพ้นวิกฤติจากภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกตกต่ำ รวมทั้งยุติความขัดแย้งทางการเมืองและการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ของประชาชน โดยมีการกำหนดให้ทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งมีผลต่อกระบวนการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น สำนักงานประมาณจะต้องนำแนวทางดังกล่าวมาดำเนินการให้สอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แผนการบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง แผนการบริหารประเทศของรัฐบาลที่ประกาศให้ประชาชนและทุกภาคส่วน ทราบถึงทิศทางและแนวทางที่รัฐบาลจะดำเนินการ เพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และเป็นกรอบ/แนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ เพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลา 4 ปี โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวคิดและทิศทางการบริหารประเทศในภาพรวม ประเด็นยุทธศาสตร์ (เรื่องที่รัฐบาลจะดำเนินการ) เป้าหมาย ตัวชี้วัด ผลสัมฤทธิ์ กลยุทธ์หลัก (ระดับชาติ) หน่วยงานที่รับผิดชอบงบประมาณสนับสนุน และแนวทางการติดตามประเมินผลส่วนราชการนำแผนการบริหารราชการแผ่นดินฉบับสมบูรณ์มาจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการดำเนินงานภายใต้การบริหารความเสี่ยง รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ตามแนวทางของสำนักงานประมาณ

๔.๔ หลักการและแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีดำเนินการตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการเตรียมการจัดทำงบประมาณและการกำหนดปฏิทินงบประมาณ โดยการเตรียมความพร้อมในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำเป็นต้องมีการทบทวน ติดตามผลการดำเนินงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณ

อย่างเป็นระบบ รวมถึงคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

๔.๕ ความเชื่อมโยงงบประมาณ 3 ระดับ (ระดับชาติ กระทรวง และหน่วยงาน)
ความเชื่อมโยง 3 ระดับ ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ดังแผนภาพ ๒-๕ แสดงโครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์

แผนภูมิแสดง โครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์



ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ

ยุทธศาสตร์การสร้างความสามารถในการแข่งขัน (Growth and Competitiveness)

เป้าหมายสำคัญคือการหลุดพ้นจากประเทศที่มีรายได้ปานกลาง ทำให้สูญเสียสิทธิพิเศษบางประการที่เคยได้รับ ภาคการเกษตรขอให้ช่วยเจรจาต่อรองต่าง ๆ ดังนั้นจึงต้องมีการเตรียมการเพื่อให้สามารถปรับตัวได้ การจัดกลุ่มประเทศตามระดับรายได้มาจากค่าเฉลี่ยของความเหลื่อมล้ำของผู้มีรายได้ น้อยกับผู้มีรายได้มาก โดยนำฐานผู้มีรายได้มากมาถ่วงเฉลี่ย แต่ความเป็นจริงพื้นฐานประเทศเป็นเกษตรกรรม ประชาชนยังไม่มีความพร้อม ดังนั้น รัฐต้องดำเนินการให้มีความพร้อม เพื่อก้าวให้ทันการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประเทศที่อยู่ในรายได้ระดับปานกลาง และหากทำได้ดีขึ้นไปข้างหน้าก็จะหลุดพ้นจากประเทศรายได้ปานกลางไปสู่ประเทศที่มีรายได้มากขึ้น ซึ่งมีคำถามว่าจะทำอย่างไรที่จะสร้างความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว นั่นก็คือการสร้าง Growth จะสร้างอย่างไรก็คือ ยุทธศาสตร์ที่ ๒

ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม (Inclusion Growth)

การลดความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากฐานผู้มีรายได้เหมือนสามเหลี่ยมปิรามิด ถ้าฐานรากถูกปรับด้วยขั้นรายได้ใหม่ก็จะโตขึ้น ยังมีอีกหลายกลุ่มที่ยังขาดโอกาสและความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นพื้นฐานแรกต้องแก้ปัญหาคความเหลื่อมล้ำ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน ความเหลื่อมล้ำ หมายถึง น้ำ ไฟฟ้า ถนนต่าง ๆ การกระจายโครงสร้างพื้นฐานต้องทั่วถึง การคมนาคมต้องทั่วถึง ผู้ด้อยโอกาสไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือถูกรังแก ความเสมอภาคต้องเสมอภาคทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

ยุทธศาสตร์การสร้างความเจริญเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Growth)

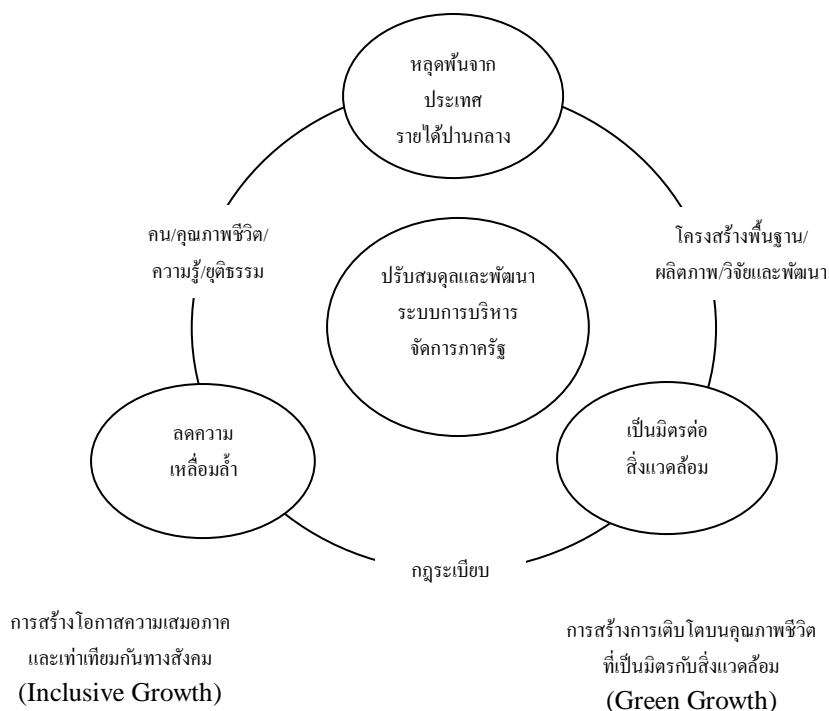
ประเทศที่มีการเจริญเติบโตขึ้น จะมีเทคโนโลยีมากขึ้น มีการก่อสร้างมากขึ้น และเศรษฐกิจเจริญขึ้น แต่ในขณะที่เดียวกันคนจะกลับไปหาปัจจัยสี่ กลับไปหาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จะทำอย่างไรให้มีการเติบโตแบบสมดุล เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าหลายจังหวัดมีโรงงานอุตสาหกรรมมาก แต่อยากเห็นความเป็นสีเขียว เราจะเปลี่ยนคุณภาพชีวิตให้เป็นโอกาส จะเป็น Green Growth New City ได้หรือไม่ การจะทำให้เกิด Green Growth New Economy เพื่อเป็นรายได้ใหม่ได้หรือไม่ ก็คือการเติบโตอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นที่มาของยุทธศาสตร์ที่ ๔

ยุทธศาสตร์การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (Internal Process)

การปรับสมดุลของสามยุทธศาสตร์ที่กล่าวมาข้างต้นเข้าด้วยกัน การเติบโตอย่างมีคุณภาพ เติบโตอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และเติบโตบนพื้นฐานที่ลดความเหลื่อมล้ำ ก็คือการน้อมนำพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้เพื่อปรับสมดุลทั้งหมดเข้าด้วยกัน การเริ่มต้นที่สำคัญคือ การปรับระบบการบริหารราชการ อยากเห็นการทำงานที่เชื่อมต่อกัน อยากเห็นการทำงานที่ใช้มิติยุทธศาสตร์เป็นตัวนำ และการทำงานร่วมกันจะกล่าวถึงแต่ละยุทธศาสตร์ว่าจะมีวิธีการปรับการทำงานร่วมกันได้อย่างไร

แผนภาพที่ ๒-๑๐

การสร้างความสามารถในการแข่งขัน (Growth & Competitiveness)



หากพิจารณาถึงความเชื่อมโยง ๔ ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการที่จะให้ประเทศเติบโตและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ต้องมีการปรับโครงสร้างพื้นฐาน ต้องพึ่งพาการวิจัยให้การผลิตดีขึ้นเพื่อเป็นการเชื่อมโยงรายได้กับสิ่งแวดล้อมหรือ Green City จะใช้งบประมาณอย่างเดียวไม่พอ การสร้างคน สร้างคุณภาพชีวิต การพัฒนาการศึกษาให้ดีขึ้น ให้คนมีความรู้ ให้มีการหารายได้ที่ดีขึ้น ถ้าสอดแทรกการศึกษาเข้ากับสิ่งแวดล้อม ก็จะรู้จักความรักความเข้าใจในธรรมชาติ

ไม่ตัดไม้ทำลายป่า ไม่บุกรุก ไม่ทำลายสัตว์ที่ควรอนุรักษ์ ดังนั้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ต้องทำควบคู่กันไป และต้องมีการปรับกฎระเบียบต่าง ๆ ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ต้องพิจารณาว่าจะลดปัญหาอุปสรรค และปรับกระบวนการทำงานให้เอื้อต่อการลงทุนที่นานาประเทศยอมรับ นี่คือนโยบายศาสตร์ประเทศที่ได้จากการระดมสมองร่วมกันกับหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งเป็นผู้ทราบในรายละเอียดทั้งหมดเป็นที่มาในการเสนอเป็นยุทธศาสตร์ประเทศในครั้งนี้ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การสร้างความสามารถในการแข่งขัน

การสร้างความสามารถในการแข่งขัน ต้องมีแนวคิดก่อน โดยแนวคิดแรกคือ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่รัฐบาลต้องมีหน้าที่สร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในการทำให้คุณภาพการศึกษาแก่ทุกคน การดูแลเรื่องน้ำ ไฟฟ้า ปัจจัยพื้นฐาน ต้องทำเป็นปกติเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ ดังนั้น งบประมาณในส่วนนี้ยังต้องคงอยู่ แต่หากเป็นการยกระดับความสามารถในการแข่งขันต้องมีการส่งเสริมอุตสาหกรรมพิจารณาใน ๓ กลุ่มใหญ่ที่สำคัญ เช่น ภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรมและภาคการท่องเที่ยวบริการ การที่จะทำให้อุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นต้องทำ ๒ เรื่องคือ ทำฐานเดิมที่มีอยู่ให้แน่นขึ้น ให้เติบโตขึ้น และจะเพิ่มฐานใหม่อย่างไร เช่น ฐานเดิมการส่งออกที่ลดลงในตลาดยุโรป ก็ต้องรักษาฐานเดิมที่เป็นลูกค้าที่ดีไม่มีความเสี่ยง ในขณะเดียวกันจะเพิ่มฐานใหม่ตลาดใหม่ของกลุ่มอาเซียนได้อย่างไร ที่ต้องหารือกันในรายละเอียดถึง New Growth วันนี้อยากเห็นยุทธศาสตร์จังหวัด ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาทิศทางของอุตสาหกรรม โดยพิจารณาให้ครบถ้วนยิ่งขึ้น เพื่อจะได้เสริมสิ่งใหม่ ๆ ปัจจุบันหลายประเทศกำลังหา New Growth และกลับมามองภูมิภาคเอเชีย เพราะเอเชียมีประชากรมาก เพราะประเทศเหล่านั้นในหลายประเทศมีปัญหาการเติบโตของ GDP ที่คงที่หรือมีสัดส่วนลดลง จำเป็นต้องหาฐานใหม่ ประเทศเราก็ต้องหาฐานใหม่เช่นเดียวกัน อยากให้คิดใหม่ของเดิมที่อยู่จะคงไว้ได้อย่างไร ของเดิมที่ไปไม่ได้จะเสริมฐานนี้ไปสู่ฐานใหม่ได้อย่างไรให้มั่นคง สำหรับอาเซียนก็เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะทำให้เกิดวงจรลักษณะนี้มากขึ้น

ลำดับแรก การทำให้เศรษฐกิจขยายตัวและรายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้น ขยายตัวเพื่อให้เกิดของใหม่ และของเดิมก็มีรายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้น มีทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในอนาคต และรักษาฐานอุตสาหกรรมและบริการเดิม เช่น การเป็นศูนย์กลางการผลิตอาหารที่มีคุณภาพ ประเทศไทยต้องประกาศจะเป็นครัวไทยสู่ครัวโลก วันนี้ต้องวางกลยุทธ์ที่ครอบคลุมถึงแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหาร ซึ่งเป็นพื้นฐานทางด้านเกษตรกรรมมากขึ้น ขณะเดียวกันต้องพิจารณาถึงความมั่นคงทางด้านพลังงานควบคู่ไปด้วย เพราะหากพลังงานขาดแคลนหรือมีต้นทุนสูงก็จะทำให้ราคาสินค้ามีความผันผวน หรือพิจารณาถึงพืชบางประเภทที่สามารถปรับไปเป็นพลังงาน การเป็นศูนย์กลางผลิตรถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์ซึ่งปัจจุบันเป็นรายได้หลัก แต่เรายังไม่มีศูนย์ทดสอบและวิจัยรถยนต์ ต้องการเห็นการทำวิจัยใหม่ ๆ เกิดขึ้นเพื่อเสริมความแข็งแกร่ง ทุกวันนี้ประเทศไทย

อาศัยต่างประเทศมาลงทุนในการผลิตรถยนต์ประกอบในไทย เพราะมีฐานฝีมือแรงงานที่ดี แต่ประเทศไทยยังไม่ได้สนับสนุนให้เกิดอุตสาหกรรมรถยนต์ขึ้นในประเทศ หรือการเป็นศูนย์กลางการบริการสุขภาพในภูมิภาคอาเซียน มีคนต่างประเทศมาใช้บริการรักษาสุขภาพและเห็นว่าบริการของเราดี เราจะมีแนวทางดำเนินการอย่างไรต่อไป รวมถึงการผลิตพลังงานสะอาด หรือการผลิตวัสดุชีวภาพ Biomass รวมถึงศูนย์อุตสาหกรรมอากาศยาน และศูนย์บริการท่องเที่ยว สิ่งเหล่านี้คือการพัฒนาอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่เป็นอุตสาหกรรมหลักที่ต้องการสร้างให้เกิดความแข็งแกร่ง อาจจะยังไม่ครบแต่เป็นแนวทางให้กระทรวงช่วยกันบูรณาการต่อ ซึ่งการจะเป็นศูนย์กลางต่าง ๆ ไม่ควรอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเท่านั้น แต่กระทรวงจะต้องทำงานร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด และเลือกแต่ละจังหวัดให้เป็นศูนย์กลาง ๆ โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์จังหวัด เพื่อให้แต่ละศูนย์มีความแตกต่างที่ชัดเจน สิ่งนี้จะทำให้งบประมาณของกระทรวงกระจายลงไปสู่จังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพและมียุทธศาสตร์ เช่น หากจะมีการลงทุนศูนย์ทดสอบและวิจัย ก็ต้องไปเลือกลงทุนใกล้จังหวัดที่ผลิตรถยนต์หรือไปลงโซนใหม่ที่ใกล้ท่าเรือและส่งออกได้ เป็นต้น ซึ่งจังหวัดจะทราบดี กระทรวงคมนาคมจะทราบดี ต้องเอางานตรงนี้มาเชื่อมต่อกัน เพื่อจะได้กำหนดจังหวัดและกำหนดยุทธศาสตร์ได้ชัดเจน

สำหรับการเพิ่มขีดความสามารถ SMEs และ OTOP เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนขึ้นมาเป็นธุรกิจ SMEs โดยพิจารณาการเพิ่มประสิทธิภาพในทุกด้าน โดยจะดำเนินการในเชิงลึกมากขึ้น เพื่อให้กระทรวงเข้ามามีบทบาทในการเป็นที่เลี้ยงของ SMEs และ OTOP ในแต่ละอุตสาหกรรม ไม่ได้อยู่ในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง แต่จะเป็นการบูรณาการทุกกระทรวงเข้ามาช่วย SMEs ในแต่ละอุตสาหกรรม หรือ OTOP การพัฒนาที่แท้จริงไม่อยู่ที่การจัดจำหน่ายสินค้าหรือวางมาตรฐานต่าง ๆ แต่ขึ้นอยู่กับสิ่งที่จะทำให้ OTOP เกิดความแข็งแกร่ง และมุ่งให้เกิดความเติบโตไปสู่การส่งออกได้ ซึ่งพื้นฐานที่สำคัญคือ การนำ IT เข้ามาใช้อย่างไร ควบคู่กับสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา (R&D) อย่างมียุทธศาสตร์ เรามีหน่วยงานวิจัยมาก แต่ถ้าต่างคนต่างวิจัย จะซ้ำซ้อน และไม่ได้ใช้ทุกคนต้องมาช่วยกันและบูรณาการเป็นยุทธศาสตร์ เพื่อลดการซ้ำซ้อน หากทำได้และทำกันอย่างเต็มที่เชื่อว่าจะได้ใช้งบประมาณเต็มเม็ดเต็มหน่วยมากกว่าเดิม ดังนั้นหน่วยงานที่เป็นต้นสังกัดต้องวางยุทธศาสตร์แล้วสื่อสารกับกระทรวงอื่นให้บูรณาการมากขึ้น เราจะปรับใหม่ไม่ใช่เป็นโครงสร้างแบบแบ่งต่อไป แต่จะทำงานแบบยุทธศาสตร์เป็นที่ตั้ง

การจัดการใช้ที่ดินประเทศ (Zoning) เคยมีการประชุมแล้ว ๒ ครั้ง โดยจะกำหนดการใช้ที่ดินที่ชัดเจนคือ การใช้แผนที่ประเทศไทย วันนี้ต่างคนต่างปลูก เมื่อปลูกแล้วก็ต้องการขายให้ได้ราคาดี แต่พอปลูกกันมากราคาก็ไม่ดี เพราะคนซื้อไม่ทัน สินค้าเน่า ราคาตก จากภาพที่เราเคยเห็นพี่น้องเกษตรกรมาขอความช่วยเหลือ ในขณะที่คนซื้อที่ต้องการซื้อในราคาถูก แต่

ถ้าของมีน้อยอาจจะเพราะน้ำแล้ง ของก็ข่มแพง นี่คือสิ่งที่จะหารือกันกับการจัดยุทธศาสตร์โซนนิ่ง เพื่อส่งเสริมในแต่ละอุตสาหกรรมให้เหมาะสมกับปริมาณการใช้ การผลิต และการบริโภคในประเทศ ส่วนที่เหลือจะได้รู้ว่าส่งเสริมอุตสาหกรรมนี้ให้ส่งออกไปอย่างไร จะขายเพื่อนบ้านหรือขายใคร หรือจะนำไปแปรรูป ตรงนี้เป็นวัตถุประสงค์ของการจัด โซนนิ่ง

เรื่องการปรับระบบโลจิสติกส์ โครงสร้างพื้นฐาน พลังงาน และ ICT วัตถุประสงค์คือ การสร้างรายได้ ๒ ทาง คือ ทางตรงรายได้เพิ่มขึ้นจากการเกิดชุมชนใหม่ ทางอ้อมลดรายจ่ายจากการตัดถนนตัดลงไป สำหรับการพัฒนาโครงข่าย ICT มุ่งเน้นการใช้เทคโนโลยีเพื่อลดต้นทุนหรือเพิ่มประสิทธิภาพ ถ้าเราคิดโหมดแบบนี้ร่วมกันหมดเชื่อว่างานจะเกิดผลพร้อมกัน

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทาง

สังคม

การสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่จะต้องทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของคนภายใต้รัฐธรรมนูญ ต้องการเห็นความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งเรื่องของสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ อะไรที่ยังไม่ได้รับความเสมอภาคต้องช่วยกันแก้ไข ขณะเดียวกันกำลังจะมีเพื่อนบ้านเข้ามา จะมีอาเซียนเข้ามามีแนวทางหรือมาตรการอย่างไรรองรับ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา ซึ่งรวมถึงลูกหลานที่เกิดมาจะทำอย่างไร การพิสูจน์สัญชาติต้องมีการดำเนินการอย่างจริงจัง เพราะแรงงานจะทะลักเข้ามา ถ้าเราก้าวไปสู่ประชาคมอาเซียนสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะเข้ามาหาตัวเรา ซึ่งปัจจุบันมีเวลาไม่มากนัก และการลดความเหลื่อมล้ำจะทำให้สามารถเติบโตขึ้น ให้มองว่าหลังจากที่ปูพื้นฐานให้ทุกคนมีความเท่าเทียมกันแล้ว ต้องเริ่มพิจารณาเป็นช่วงอายุเพื่อให้เกิดการบูรณาการ โดยเริ่มตั้งแต่ในครรภ์มารดาไปจนถึงเชิงตะกอน ถามว่าเด็กที่อยู่ในครรภ์มารดา ๐-๓ ปี มีความต้องการเหมือนกับผู้ใหญ่หรือไม่ การดูแลไม่เหมือนกัน พื้นฐานแห่งรัฐจะต้องดูแลเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำเป็นอย่างไร ผู้ที่มีรายได้น้อยที่ไม่มีโอกาสให้นมลูก จะมีศูนย์เด็กเล็กหรือไม่ หรือมีศูนย์เด็กเล็กร่วมกับท้องถิ่นในการให้เด็กที่ด้อยโอกาสมีโอกาสได้เรียนรู้เพื่อเป็นเยาวชนที่ดีของประเทศ หรือเด็กสามขวบถึงเจ็ดขวบถือว่าเป็นวัยของการเรียนรู้จะให้เด็กทุกคนได้เรียนหนังสือหรือไม่ เราจะให้เด็กทุกคนที่พ่อแม่ไม่สบาย จะได้รับการรักษาหรือไม่ถ้าไม่มีเงิน นี่คือสิ่งที่ต้องการเห็นการมองเป็นช่วงของอายุคน

การดูแลผู้สูงอายุเป็นเรื่องใหญ่เพราะประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และหน่วยราชการก็จะมีคนเกษียณอีกมาก ถ้าพิจารณาเป็นช่วงอายุจะทำให้เกิดการเข้าใจในวงจรมีดีขึ้น และทุกกระทรวงจะทำการบูรณาการเพื่อสนับสนุน ด้วยข้อกฎหมายส่วนใหญ่เป็นระเบียบสำนักนายกฯ ทำให้มีโอกาสได้ทราบว่านายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการต่าง ๆ กว่าหนึ่งร้อยคณะ ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะเข้าร่วมประชุมได้ทั้งหมด จึงเป็นการมอบหมายให้ผู้แทนเข้า

ประชุม แต่บางคณะที่มีโอกาสได้เข้าไปฟัง จะมีคำถามที่เหมือนกันเกี่ยวกับ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ เด็กเล็ก ปฐมวัย ซึ่งจะเป็นปัญหาในเรื่องสิทธิสวัสดิการ และความเท่าเทียมกัน ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ ต้องไปร่วมในทุกคณะ และส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณ สำนักงบประมาณก็ไปทุกคณะเช่นกัน แต่ยังปรากฏว่าต่างคนต่างทำ ควรนำหัวข้อนี้มาบูรณาการด้วยกัน นำคนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้มาปรึกษาหารือกันให้หมด และงานต่อไปที่จะดำเนินการคือมุ่งเน้นเรื่อง เด็ก สตรี ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ โดยดูช่วงอายุที่เร่งด่วนก่อน

งานที่ต้องทำเรื่องแรก การปฏิรูปการศึกษา การใช้คำนี้ไม่แน่ใจว่า กระทรวงศึกษาธิการ จะว่าอย่างไรจริง ๆ ต้องเรียนว่าการหารือกันกับภาคการศึกษามาก สิ่งที่ภาคการศึกษาต้องการเห็นคือ การที่ทำให้การศึกษาของเรามีการพัฒนาและตอบสนองไปกับตลาดที่ต้องการในอนาคต แรงงานที่ว่างอยู่ประมาณ ๗๐๐,๐๐๐ คน ถ้ามีการพัฒนาที่ดีอาจมีแรงงานไม่เพียงพอ ดังนั้น จะผลิตอย่างไรให้ทันและเพียงพอในด้านการยกระดับคุณภาพการศึกษา คือ หลักสูตรการศึกษา การนำเทคโนโลยีมาใช้ให้หลักสูตรน่าสนใจทันสมัย และทันต่อการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาโรงเรียน สถานศึกษาให้เอื้อต่อการเรียนโดยไม่จำเป็นต้องจำกัดการศึกษาให้อยู่เพียงในห้องเรียน และสุดท้ายครูผู้สอน ไม่ต้องการเห็นครูคืออาชีพสุดท้ายที่คนเลือก เชื่อว่าจิตวิญญาณครูมี ต้องทำให้ครูมีกำลังใจและพัฒนาขึ้น เพราะครูคือ คนที่จะสอนลูกหลานของเราต่อไปในเรื่องของผู้รับการศึกษาต้องทำงานร่วมกับภาคเอกชนว่าอนาคตข้างหน้ามีความต้องการผู้ที่จบสายอาชีพอะไร สายปริญญาตรี คณะวิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมช่างกล หรือด้านการตลาดต้องการเท่าไร วันนี้เมื่อไม่มีเป้าหมายที่ต้องการชัดเจน ทุกโรงเรียนก็จะผลิตสายสามัญที่เป็นสายบริหารมากขึ้น ทำให้ผู้ที่จบสายบริหารหางานทำยากขึ้น ถ้ามีความชัดเจน ภาครัฐสามารถส่งเสริมเอกชนให้เติบโต ภาครัฐดำเนินการเสริมในส่วนที่เอกชนทำไม่ได้ ถ้ามีการปรับบทบาทเชื่อว่าวงการศึกษาก็แข็งแรง การพัฒนาหลักสูตรในเรื่องจริยธรรม คุณธรรม ควบคู่กันไป วันนี้ต้องพัฒนาทั้งในส่วน ของ soft side กับ hard side ให้ควบคู่กับ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ เพราะเราต้องการสร้างเอกลักษณ์ของไทย เราต้องเริ่มสอดแทรกไปในส่วนของการศึกษา ต้องมีการบูรณาการเนื้อหา หลักสูตร รวมถึงวิธีการสอนที่ต้องเปลี่ยนไป มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเรียนการสอน เพื่อดึงศักยภาพของเด็กออกมาให้มากที่สุด

การพัฒนาระบบสวัสดิการต่าง ๆ เช่น การเข้าถึงสิทธิ การคุ้มครองสังคม กับกลุ่มเสี่ยงเพื่อป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นหัวข้อที่ถูกยกเป็นประเด็นมากขึ้น จะต้องร่วมกันคุ้มครองสวัสดิการตั้งแต่เด็กเล็ก สตรี ผู้พิการ ในเรื่องของการผลิตแรงงาน ที่จังหวัดสุโขทัย พบว่ามีแรงงานที่ตีมาก ทำเครื่องทอง เครื่องเงินที่สวยงาม จินตนาการมาจากหลายและประวัติศาสตร์ สุโขทัย ควรมีโรงเรียนสอน คุณภาพฝีมือเสริมที่สุโขทัย กำแพงเพชร เพื่อให้เป็นเมืองของ

วัฒนธรรมหรือเมืองที่บ่งบอกว่าเป็นเมืองที่มีฝีมือแรงงานชั้นสูง ถ้าจะใช้แรงงานชั้นสูงต้องมาที่นี้ ต้องการเห็นภาพแบบนี้เกิดขึ้น ยุทธศาสตร์ที่ขับเคลื่อนด้วยเรื่องของสตรี ผู้ค้อยโอกาส จะสอดคล้องกับการพัฒนาระบบสวัสดิการ การทำงานราชการทรงปัจจุบันยังไม่มียุทธศาสตร์ต่อ ต้องการให้มีระบบการส่งต่อคล้ายระบบของประกันสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งหมายถึง เด็ก สตรี ผู้ค้อยโอกาส หรือใครก็ตามที่ถูกกีดกัน ข่มเหง รังแก หรือไม่ได้รับการดูแลจะมาหาได้ทุกส่วนราชการแล้วส่งต่อช่วยเหลืออย่างเบ็ดเสร็จ ร่วมกับเครือข่ายภาคเอกชน ต้องให้เกิดการพัฒนาความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในสังคม

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

เริ่มที่เรื่องของป่า การปลูกป่า การรักษาธรรมชาติจะอย่างไร การปลูกป่า การดูแลให้คนอนุรักษ์ป่านี้คือสิ่งที่ต้องทำ ต้องน้อมนำแนวพระราชดำริในการปลูกป่ามาใช้ เพราะว่าการปลูกป่าไม่ใช่เป็นเพียงการปลูกป่าแล้วทิ้งไว้ จะทำอย่างไรให้คนอยู่กับป่าได้ อยู่กับธรรมชาติได้ การที่จะแก้ปัญหาเรื่องบุกรุกแต่ไม่มีทางออกให้จะทำอย่างไร กติกาต้องมี ขอยืนยันว่าคนผิดกฎหมายต้องลงโทษ แต่กติกาบางอย่างต้องหาทางออกด้วย จึงเป็นข้อเสนอที่ต้องร่วมกันคิดว่าจะทำอย่างไรเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาตินาระบบนิเวศกลับมา ที่อุตรดิตถ์ไปดูแลแหล่งน้ำที่ได้งบประมาณเร่งด่วน เพื่อการเก็บรักษาอุ้มน้ำไว้เพื่อไม่ให้ น้ำล้นออกมา ปรากฏว่า มีนก มีธรรมชาติ และระบบนิเวศหมุนเวียนกลับมา ถ้าทำให้ดี เช่น คลองที่กรุงเทพมหานคร มีการขุดลอกคลอง ปรากฏว่าน้ำสะอาดขึ้น ควรกลับไปหาพื้นฐานเดิมคือการอนุรักษ์ธรรมชาติและระบบนิเวศ ต่อจากนั้นเป็นการลดการปล่อยสารต่าง ๆ มลพิษต่าง ๆ ที่จะต้องทำร่วมกับคน สุดท้ายก็จะเป็นเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างมีคุณภาพ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีวิธีการทำอย่างไร กระทรวงพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรมต้องดำเนินการ การส่งเสริมการลดการใช้พลังงานในภาคอุตสาหกรรมขนส่งและครัวเรือน การสนับสนุนให้ใช้พลังงานทดแทนมากขึ้น จึงต้องการเห็นนโยบายการเงินการคลังที่จะช่วยในการส่งเสริมไปในทิศทางเดียวกันด้วย ในอดีตบอว่าจะอนุรักษ์พลังงาน แต่โครงสร้างภาษีไม่ได้เอื้ออำนวย วันนี้ ต้องขอขอบคุณกระทรวงการคลังที่มีการปรับโครงสร้างภาษี ใครที่ทำให้เกิดมลพิษมากก็เสียภาษีมากขึ้น ซึ่งความจริงไม่ต้องการรายได้แต่ต้องการให้ปรับไปอยู่ในโหมดของการลดการใช้พลังงานหรือการลดการทำให้มลภาวะต่าง ๆ เป็นพิษ หรือการส่งเสริมอุปกรณ์ให้ใช้เครื่องมือประหยัดพลังงาน แต่หลอดไฟที่ประหยัดพลังงานยังคงมีราคาแพงกว่าหลอดไม่ประหยัด ทั้งหมดนี้ต้องหันไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมด อยากให้เป็นสิ่งที่กระทรวงเดินหน้าแล้วปรับกลยุทธ์ให้ตรงกับยุทธศาสตร์ ในด้านการบริหารจัดการน้ำยังทำอยู่อย่างต่อเนื่อง แต่ต้องเห็นการพัฒนา

การแก้ปัญหาทุกภัยต่าง ๆ ได้มอบหมายให้ท่านปลอดประสพ สุรัสวดี รองนายกรัฐมนตรี ทำงานร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องของการแก้ไขหมอกควัน ภัยแล้ง และภัยธรรมชาติ ความจริงทราบอยู่แล้วว่าในรอบปีจะมีภัยอะไร ขอให้คิดก่อน ไม่รอให้ภัยมาแล้วจึงทำวันนี้อยู่ในโหมดตั้งรับต้องเปลี่ยนเป็นโหมดตั้งรุก เพื่อที่จะทำ Forward command ที่จะเข้าไปในพื้นที่ภัยแล้ง ภัยหนาว วันนี้ อากาศหนาว ภัยหนาวมีหรือไม่ ไปดูสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ หลังจากที่มีการลงทุนในเรื่องของการก่อสร้างแล้ว วิธีการทำงานก็ต้องสอดคล้องกันไป สำหรับเรื่องของอุตสาหกรรมเชิงนิเวศเชื่อว่าจะเป็น New growth ตัวใหม่ที่จะเสริม ได้หรือกันในภาคอุตสาหกรรม ภาคเอกชนอยากเห็นภาครัฐ ส่งเสริมการทำลอง หรือการทำอุตสาหกรรม Biomass ต่าง ๆ ที่จะนำพลาสติกหรือพืชต่าง ๆ มา เปลี่ยนเป็นพลังงาน แต่วันนี้ต้องการทิศทางจากระทรวงพลังงานว่าจะใช้พืชตัวใดบ้าง เมื่อส่งเสริมแล้ว ราคาจะเป็นอย่างไรในระยะยาว เพราะบางครั้งถ้าเราส่งเสริมไปแล้วระยะยาวต้นทุนไปไม่ได้ หรือความสะดวกไม่พอก็เชื่อว่าประชาชนจะไม่ใช้บริการ ต้องคิดทั้งระบบแล้วก็มองว่าเราจะ ส่งเสริมตัวใดแล้วก็ตามทำกันอย่างจริงจัง นี่คือนี่ที่เรียกว่าอยากเห็น และจะทำให้เกิดอุตสาหกรรม ใหม่

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ

ยุทธศาสตร์นี้จะเน้นการปรับสมดุลและการจัดการภาครัฐ การปรับสมดุล ให้มีประสิทธิภาพต้องใช้ยุทธศาสตร์ประเทศเป็นตัวนำ ยุทธศาสตร์กระทรวงต้องปรับให้เข้ากับ ยุทธศาสตร์จังหวัดท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องไม่ให้เกิด เหตุการณ์องค์การบริหารส่วนตำบลไปทาง องค์การบริหารส่วนจังหวัดไปทาง เทศบาลไปทาง ต้อง ปรึกษาหารือกันเพื่อหาทิศทางร่วมกันและทำงานร่วมกัน ต้องการเห็นการทำ workshop หรือ brainstorming เป็นขั้น ๆ วันนี้เราทำขั้นแรกก่อน รัฐบาล กระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด จากนั้นก็ เป็นจังหวัด ไปทำงานกับท้องถิ่น และบูรณาการร่วมกันและปรับเป็นแผนใหญ่ งบประมาณลงถึง แน่นอนถ้าเดินตามยุทธศาสตร์และดำเนินการตามหน้าที่ตนเอง ซึ่งไม่ได้หมายความว่าสิ่งที่ เป็นพื้นฐานของกระทรวงจะหายไป แต่เป็นการปรับทิศทางให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

การปรับโครงสร้างระบบราชการ คงไม่สามารถบอกว่าจะรับคนมากขึ้น เรือย ๆ โดยที่ไม่เพิ่มประสิทธิภาพ สิ่งที่เกิดขึ้นในหน่วยราชการ เรางดรับอัตรากำลัง ตั้งแต่มีปัญหา เศรษฐกิจ ขณะเดียวกันคนที่ออกจากงานเพราะเกษียณอายุ และอีก ๑-๒ ปีข้างหน้าจะมีข้าราชการ เกษียณเป็นจำนวนมาก แต่ไม่มีข้าราชการรุ่นใหม่เข้ามาทดแทน เพราะฉะนั้นต้องเริ่มจาก กระบวนการรับเข้า เมื่อไม่มีการเพิ่มอัตรากำลัง สิ่งที่เกิดขึ้นคือ ไปเพิ่มในส่วนที่ไม่ได้อยู่ในการควบคุม ของ กพ. โดยการรับเข้ามาเป็นลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างประจำ จึงไม่ต้องแปลกใจว่าลูกจ้างทุก

สาขาอาชีพ ทำไม่จึงไม่ได้บรรลุ เพราะไม่มีวิธีการปรับในการรับบุคลากร และไม่มีกระบวนการประเมินผล เพราะอยู่นอกเหนือจากภาพรวม เป็นที่มาของการหารือกันเพื่อตั้งทีมคณะกรรมการเพื่อแก้ปัญหาเรื่องนี้ แต่แน่นอนรัฐบาลไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะรับบุคลากรทุกอัตรา วันนี้มีอัตราที่เป็นลูกจ้างประจำหลายหมื่นคน เช่น พยาบาลประมาณ ๓๐,๐๐๐ คน ซึ่งได้มีการแก้ปัญหาแล้ว เมื่องบประมาณมีจำกัด รัฐบาลจึงต้องบริหารโดยต้องเริ่มที่การทำงานต้องตรงกับเนื้องานมากขึ้น และนำเทคโนโลยีมาใช้ในการลดปริมาณงานที่จะเกิดความซ้ำซ้อนต่าง ๆ เป็นเรื่องที่ต้องสนับสนุน และเกิดการพัฒนาเป็นลักษณะ e-Government คือนำเทคโนโลยีมาช่วยในการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งในส่วนรัฐบาลต่อรัฐบาล หรือส่วนราชการที่จะบริการภาคประชาชนและเอกชน

กฎหมายต่าง ๆ ปรับอย่างไรให้ง่ายต่อการลงทุน ขณะเดียวกันส่งเสริมการลงทุน และแก้ปัญหาค่าการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะเป็นสิ่งที่นักลงทุนมองหา รวมถึงการเดินทาง พัฒนากฎหมายปราบปรามการฟอกเงินเพื่อให้เกิดความโปร่งใส จะมีกระบวนการและขั้นตอนมากมายเพียงใด ขออย่าทำให้เป็นขั้นตอนที่เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการลงทุน และข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่นานาชาติหรืออาเซียนจะเข้ามาลงทุน ฝ่ายหน่วยงานฝ่ายกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับตรงนี้ด้วย

การแก้ไขปัญหาความมั่นคงชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะจังหวัดชายแดนใต้ ก็เช่นกัน คือ ยุทธศาสตร์ที่เราต้องบูรณาการ วันนี้จังหวัดชายแดนใต้มีหน่วยงานที่ต้องบูรณาการจำนวนมาก ทำไม่ต้องมีการบูรณาการ เพราะว่าในส่วนของส่วนกลางมีตั้งแต่กระทรวงทุกกระทรวงเกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งหมด ถ้าทุกกระทรวงไปหาผู้ว่าราชการจังหวัดคนเดียวไม่ไหว เพราะฉะนั้นต้องมีศูนย์ปฏิบัติการคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปก.กปต) ในการบูรณาการให้เป็นยุทธศาสตร์ก่อนจึงค่อยลงไป ต้องเรียนว่าเห็นใจผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำหน้าที่ในหน่วยงาน กอ.รมน. ส่วนหน้าร่วมกับฝ่ายกองทัพ ขณะเดียวกันงานพัฒนามีกฎหมาย ศอ.บต. มีกฎหมายการบริหารส่วนราชการ ท้องถิ่น ของกระทรวงมหาดไทย จำนวน ๓ ฉบับ ที่ยังไม่ได้รวมกัน เหมือนกับเราสวมหมวก ถ้าเหตุการณ์ปกติ ผู้ว่าราชการจังหวัด ก็สวมหมวก CEO ถ้างานที่พัฒนากระทบความมั่นคงก็สวมหมวก ศอ.บต. ถ้ามีปัญหาด้านความมั่นคงในพื้นที่ก็สวมหมวก กอ.รมน. จะทำอย่างไรให้เกิดการบูรณาการภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้การทำงานมีเอกภาพและพื้นที่ที่มีความสงบจะได้เดินทางไปพัฒนาต่อไป พื้นที่มีปัญหาให้ กอ.รมน. นำและฝ่ายสนับสนุนตาม ที่คือสิ่งที่อยากเห็น

การแก้ปัญหาคอร์รัปชัน เป็นเรื่อง que ทุกคนให้ความสนใจ และรัฐบาลให้ความสำคัญ จะทำอย่างไร ในระยะสั้นสิ่งที่ตรงรี่ไว้ต้องทำต่อไปและปรับกระบวนการในการทำงานให้ปิดช่องว่างลดความเสี่ยงต่าง ๆ ลง คือ

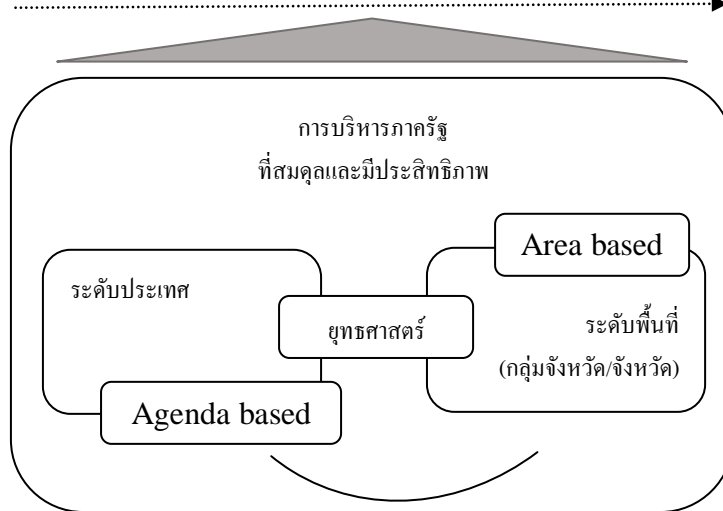
๑) รมรงค์สร้างจิตสำนึกต้องทำไปขณะเดียวกันขั้นตอนการทำงานของราชการ จะมีช่องว่างไม่ได้ ต้องปิดช่องว่างให้หมด

๒) นำเทคโนโลยีมาใช้โดยระบบคอมพิวเตอร์มาตรวจวัด ถ้าเปรียบเป็นระบบบัญชีต้องตรวจสอบตั้งแต่ต้นทางของทุกกระทรวง ให้มีการตรวจสอบได้ตลอดเวลา จะสามารถปิดช่องว่างต่าง ๆ ได้ การตรวจสอบจะโปร่งใสขึ้น ไม่มีการเบิกเข้าซ้อนตรงไหนมีความเสี่ยง (Risk Management) ก็ปิดช่องว่างดังกล่าวโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบและกฎเกณฑ์

การบูรณาการพื้นที่เสนอไว้คือ การทำยุทธศาสตร์ระดับประเทศ ๔ ยุทธศาสตร์หลัก ระดับกระทรวง ระดับพื้นที่ (จังหวัด) รวมถึงท้องถิ่น เมื่อได้ยุทธศาสตร์แล้วก็จะปรึกษาหารือกันในระดับ Cluster ในแต่ละจังหวัดตามหัวข้อของยุทธศาสตร์ของประเทศที่เน้นแต่ละปี เช่น คณะรัฐมนตรีได้มีมติในการตั้งคณะกรรมการเรื่องของเขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งชาติ ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาการยกร่าง เพราะถ้ามองตามยุทธศาสตร์ในแต่ละจังหวัด ก็ต้องพูดถึงแนวชายแดนในภาคใต้จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจหรือไม่ โดยจังหวัดทั้งหมดมาคุยกัน จะได้รับความร่วมมือมากกว่าจังหวัดดำเนินการเอง สำหรับที่สอง มีอุทยานศรีสัตนาลัยเป็นมรดกโลก แต่ยังไม่ได้หารือกันในเรื่องการพัฒนาพื้นที่สู่มรดกโลก ยกขึ้นเป็นจุดศูนย์กลางทั้งหมดให้นักท่องเที่ยวมา ทั้งเรื่องวัฒนธรรม การท่องเที่ยว และสอดแทรกการบริการ เช่น สปา อาหาร คริวไทยสู่ครัวโลก ให้ร่วมกันทำงานถ้าต่างคนต่างทำจะไม่มีจุดเด่น เป็นต้องตั้งทีมบูรณาการแต่ละ Cluster ในเรื่องที่รัฐบาลต้องการสร้างรายได้ใหม่ หรือแม้กระทั่งเรื่องพลังงาน เราต้องคุยกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรมในการส่งเสริมพลังงานให้ถูกทิศทาง สิ่งเหล่านี้เป็นกลุ่มที่ต้องดึงขึ้นมา และกระทรวงพลังงานจะไปทำงานร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด และจังหวัดจะกำหนดยุทธศาสตร์ในหัวข้ออะไร เพื่อให้กระทรวงลงไปทำงานที่จังหวัด แต่ไม่ทุกจังหวัด ถ้าพูดถึงพลังงานทดแทนจะไปขอให้กระทรวงพลังงานสนับสนุน แต่จะเลือกบางจังหวัดเท่านั้นที่เหมาะสม เช่น จังหวัดที่ปลูกพืชต้นน้ำ เป็นต้น

แผนภาพที่ ๒-๑๑

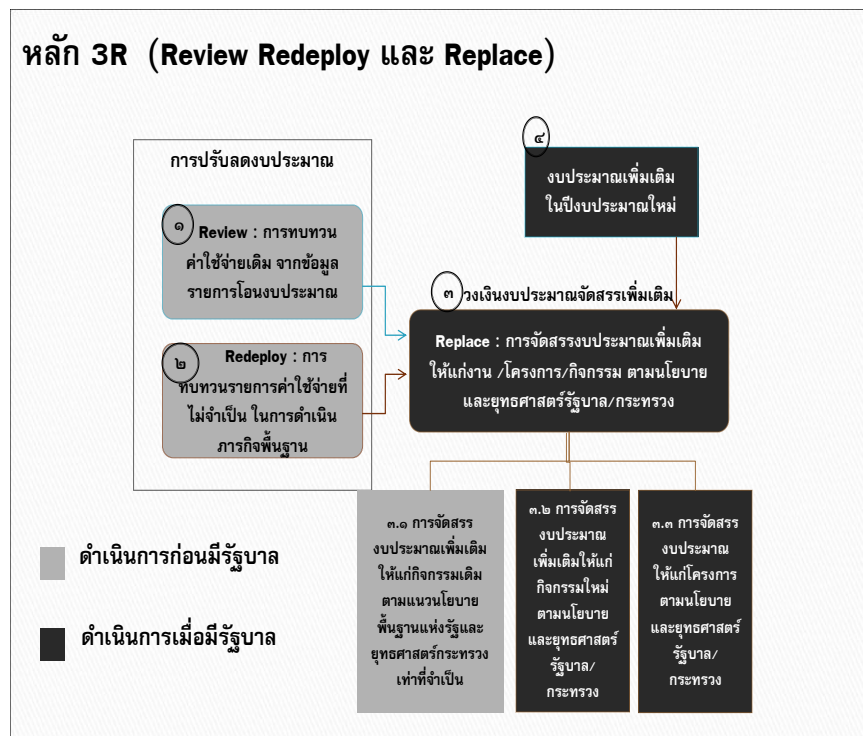
การจัดสวัสดิการ การดูแลคนตลอดช่วงชีวิต



ในส่วนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ สำนักงบประมาณได้ใช้หลัก 3R คือ Review (ทบทวน) Redeploy (ลด) และ Replace (ทดแทน) ดังแผนภาพที่ ๒-๑๒

แผนภาพที่ ๒-๑๒

หลัก ๓ R



ที่มา : สำนักงบประมาณ : ๒๕๕๖

หลักการ ๓R

สำนักงานประมาณตระหนักดีถึงการแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งสำนักงานประมาณพบอยู่เสมอจากการจัดทำงบประมาณในแต่ละปี อาทิ

๑. ส่วนราชการไม่ยกเลิกค่าของงบประมาณเดิมที่เคยขอไว้ในแต่ละปี แต่จะทำค่าของงบประมาณเพิ่มเติม (Top-up) เพื่อตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลใหม่ หรือ เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายใหม่ ๆ
๒. ส่วนราชการจะคงความต้องการโครงการ/กิจกรรมและงบประมาณเดิมที่เคยขอในปีที่ผ่านมาไว้ โดยจะเปลี่ยนแปลงเฉพาะหลักการและเหตุผล เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลใหม่เท่านั้น
๓. ส่วนราชการมักจะขอโครงการ/กิจกรรมเดิม ๆ ที่เป็นงานประจำ (Routine) มากกว่างานนโยบาย/ยุทธศาสตร์ (Strategy) เพราะเป็นเรื่องที่ดำเนินการอยู่แล้วซ้ำกับปีที่ผ่านมา และไม่ต้องริเริ่มเรื่องใหม่ ๆ ตามยุทธศาสตร์ซึ่งไม่คุ้นเคย
๔. ส่วนราชการจะของบประมาณจำนวนมาก โดยคิดจากปีที่ผ่านมาเป็นฐาน (Baseline) เพื่อรัฐบาลและสำนักงานประมาณปรับลด
๕. ส่วนราชการมีแนวคิดที่ “ถ้าเป็นงานประจำตามกฎหมาย หรือตามมติ ครม. ยังไงก็ต้องได้รับงบประมาณเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้น” แต่โดยข้อเท็จจริง ส่วนราชการสามารถลดต้นทุนแต่ยังคงประสิทธิภาพและประสิทธิผลเดิมได้

ประเด็นดังกล่าวถือเป็นโจทย์สำคัญอย่างยิ่ง สำนักงานประมาณจึงได้ริเริ่มและพัฒนาหลักการ ๓R (Review Redeploy and Replace) เพื่อเป็นเครื่องมือหลักของสำนักงานประมาณที่จะช่วยสำนักจัดทำงบประมาณสามารถวิเคราะห์เพื่อจัดสรรงบประมาณได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ โดยเริ่มจากการทบทวนงบประมาณปีที่ผ่านมา มาของส่วนราชการ การพิจารณาปรับลดงบประมาณที่ไม่คุ้มค่าหรือไม่จำเป็น และท้ายที่สุด คือ การพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องงาน/โครงการ/กิจกรรมที่สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล/กระทรวง

Review : การทบทวนปรับลดงบประมาณจากรายการโอนเปลี่ยนแปลง

การทบทวนปรับลดงบประมาณที่ส่วนราชการได้รับจัดสรรในปีก่อนหน้า เป็นการพิจารณาจากการประเมินผลความสำเร็จ และเกณฑ์ง่ายจริง หรือข้อมูลจากแบบรายงานการโอน

(ง ๒๔๑) เพื่อใช้ประกอบเป็นข้อมูลในการหารือกับส่วนราชการ หรือเป็นข้อมูลในการพิจารณาคำขอของประมาณ

แนวทางปฏิบัติของสำนักงบประมาณ ดังนี้

๑) พิจารณาปรับลดงบประมาณจะต้องไม่มีผลกระทบต่อเป้าหมายการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่จำเป็นของหน่วยงาน เช่น การจัดทำบัตรประชาชน การทำ Passport หรือ การฝึกทหารเท่าที่จำเป็นเพื่อให้มีความพร้อมในการป้องกันประเทศ เป็นต้น

๒) พิจารณาปรับลดจากรายการที่โอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณในปีที่ผ่านมา ในงบบุคลากร งบดำเนินงาน งบอุดหนุน รายจ่ายอื่นที่มีเหลือจ่ายและได้โอนเปลี่ยนแปลง ทั้งที่ทำข้อตกลงกับสำนักงบประมาณหรือที่ใช้อำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ เนื่องจากการโอนเปลี่ยนแปลงแสดงให้เห็นว่างบประมาณส่วนดังกล่าวไม่มีความจำเป็นหรือไม่ส่งผลต่อเป้าหมายที่ตั้งไว้ จึงควรปรับลดในส่วนดังกล่าว

๓) ตรวจสอบเงินกันปีที่ผ่านมาทั้งหมดที่ส่วนราชการยังไม่ก่อหนี้ผูกพันให้คิดเป็นฐานเพื่อจัดทำงบประมาณในปีต่อไป เนื่องจากการกันเงินในแต่ละปีแสดงถึงประสิทธิภาพในการใช้จ่าย หากมีการกันเงินจำนวนมากและกันข้ามปีงบประมาณต่อเนื่อง จะทำให้รัฐบาลเสียโอกาสในการใช้จ่ายเงินส่วนดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ

Redeploy : การทบทวนปรับลดงบประมาณจากผลการดำเนินงานกิจกรรม/โครงการ

การพิจารณาทบทวนปรับลดรายการค่าใช้จ่ายภายใต้งาน/โครงการ/กิจกรรมจากแผน/ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของส่วนราชการ/หน่วยงาน ที่ได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง (เช่น ๒-๓ ปี) โดยหลักการสามารถจำแนกสถานการณ์ได้ ๒ กลุ่ม ได้แก่

๑) กรณีที่ค่าเป้าหมายของกิจกรรมค่อนข้างคงที่ ในขณะที่ค่าใช้จ่ายมีแนวโน้มสูงขึ้น แสดงให้เห็นว่าต้นทุนต่อหน่วยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในแต่ละปี ดังนั้น ควรพิจารณาเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเพื่อลดต้นทุน และจะสามารถลดการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายได้

๒) กรณีที่มีการปรับลดค่าเป้าหมายกิจกรรม ตามนโยบายและยุทธศาสตร์รัฐบาล/กระทรวง ต้องตรวจสอบให้ชัดเจนว่างาน/โครงการ/กิจกรรมใดควรพิจารณาปรับลด ซึ่งจะทำให้สามารถปรับลดงบประมาณในส่วนดังกล่าวได้

แนวทางปฏิบัติของสำนักงบประมาณ ดังนี้

๑) พิจารณาปรับลดจากรายการงบลงทุนใหม่ที่จัดสรรในปีที่ผ่านมา เพื่อที่จะได้คิดงบประมาณเป็นฐานศูนย์ (Zero Based) จริง ๆ โดยส่วนใหญ่จะคิดว่า “ปีที่แล้วเคยได้เท่าไรและปีนี้ออย่างน้อยต้องได้เท่าเดิมหรือมากกว่า”

๒) พิจารณาปรับลดงบประมาณการฝึกอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ที่ไม่ใช่พันธกิจหลักของส่วนราชการ เช่น การละลายพฤติกรรม หรือการพัฒนาบุคลิกภาพ เป็นต้น เนื่องจากเป็นการดำเนินการเฉพาะกิจในแต่ละปี

๓) การจ้างที่ปรึกษาที่ยังไม่จำเป็นและเร่งด่วน เช่น โครงการที่ยังไม่มีมติ ครม. รongรับ และไม่อยู่ในนโยบายของรัฐบาล ควรพิจารณาปรับลดงบประมาณ

๔) พิจารณาปรับลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศที่ไม่จำเป็น ยกเว้นกรณีการเดินทางไปปฏิบัติภารกิจตามพันธกิจ สนธิสัญญาหรือที่มีข้อผูกพันทางกฎหมาย รongรับ

๕) พิจารณาปรับลดงบประมาณโครงการศึกษาวิจัยที่ขาดรายละเอียดโครงการขาดความพร้อมในการดำเนินการ และขาดข้อมูลที่แสดงถึงศักยภาพในการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาประเทศ

Replace : การจัดสรรงบประมาณประจำปีต่อไป

การพิจารณานำวงเงินงบประมาณจากการปรับลดงบประมาณภายใต้กรอบวงเงินเดิม และเงินกันปีที่ผ่านมาของแต่ละส่วนราชการ (วงเงินจากการ Review รวมกับวงเงินจากการ Redeploy) มาจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้แก่งาน/โครงการ/กิจกรรมตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล/กระทรวงที่มีรายละเอียดและความพร้อมในการดำเนินการ แนวทางปฏิบัติของสำนักงบประมาณ ดังนี้

Replace ๑ การจัดสรรงบประมาณภายใต้วงเงินเดิมและเงินกันปีที่ผ่านมาทั้งหมด

๑) พิจารณางาน/โครงการ/กิจกรรมเดิมของแต่ละกระทรวง ว่างาน/โครงการ/กิจกรรมใด เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล/กระทรวงที่จะดำเนินการภายในปีต่อไป ให้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมแก่งาน/โครงการ/กิจกรรมนั้น เช่น การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

๒) ในกรณีที่ยังคงมีวงเงินคงเหลือ ให้พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับงาน/โครงการ/กิจกรรมใหม่ของแต่ละกระทรวง ที่เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล/กระทรวงที่จะดำเนินการภายในปีต่อไป

การบริหารงบประมาณในระดับท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 283 วรรคสาม กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถของ อปท. ในแต่ละรูปแบบ และตามนัยมาตรา 30 (4) ของ พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้รัฐจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ที่สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป และการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าที่จัดสรรไว้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ที่ได้จัดสรรไว้ จำนวน 126,013 ล้านบาท เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่ อปท. สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และ พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. เพิ่มเติม สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างศักยภาพและเร่งรัดการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของ อปท. เองให้สูงขึ้น และลดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง โดยจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มให้ อปท. ที่มีรายได้ต่ำ มีรายได้ที่เหมาะสมกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังของท้องถิ่น รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายและจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในด้านคุณภาพชีวิตยิ่งขึ้น อีกทั้งแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนกรณีจำเป็นเร่งด่วน โดยรวมภารกิจตามนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับเบียดบังชีพคนชรา เบียดบังชีพคนพิการ เบียดบังชีพผู้ป่วยเอดส์ ค่าตอบแทนอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน การป้องกันและแก้ไขปัญหาสุขภาพจิต การบริหารจัดการน้ำ และภารกิจที่เกี่ยวกับการศึกษาของ อปท. จึงเห็นควรกำหนดสัดส่วนรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเป็นร้อยละ 27.27 หรือจำนวน 572,670 ล้านบาท โดยเป็นรายได้ของ อปท. ทั้งที่จัดเก็บเองและรัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ จำนวน 336,170 ล้านบาท และจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. จำนวน 236,500 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ที่ได้รับการจัดสรร 221,091.8 ล้านบาท เป็นจำนวน 15,408.2 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.0

โดยทั่วไปแล้วระบบงบประมาณที่ควรจะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรต้องมีความสอดคล้องกับระบบงบประมาณระดับชาติเพื่อให้มีการประสานนโยบาย และเป้าหมายการบริหารงบประมาณที่สามารถรองรับซึ่งกันและกันได้ รวมทั้งเป็นระบบงบประมาณที่ทันสมัยและชี้ให้เห็นถึงผลที่เกิดจากการบริหารเงินงบประมาณมากกว่าการเน้นที่ขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้เป็นแนวคิดของการบริหารภาครัฐแบบใหม่ (New Public

Management : NPM) ภายใต้การจัดการแบบใหม่ดังกล่าว ระบบงบประมาณที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาไปสู่ระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance Budget System) ด้วยระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนี้ การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จะเป็นไปตามแผนงานและโครงการที่แสดงให้เห็นถึงระดับการบริหารอย่างมีการวางแผนและคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า โดยระดับของการบริหารก็จะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการวัดผลของงานที่เกิดจากการบริหารงบประมาณ ข้อดีอีกประการหนึ่งของการบริหารที่มีระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นเครื่องมือ ก็คือสามารถควบคุมต้นทุนของการทำงานได้ และช่วยพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายในองค์กรเพราะสามารถแสดงให้เห็นได้ทั้งขนาดของกิจกรรม (Activity) และต้นทุนที่ใช้ในการบริหาร รวมไปถึงจนถึงระดับความสำคัญของงานที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีต่อการบริหารงานบริการสาธารณะทั้งหมด

กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุข และสวัสดิการจากรัฐ

มาตรา ๕๒ เด็กและเยาวชน มีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนา ด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ

เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว

การแทรกแซงและการจำกัดสิทธิของเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อสงวนและรักษาไว้ ซึ่งสถานะของครอบครัวหรือประโยชน์สูงสุดของบุคคลนั้น

เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา ๕๓ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา ๕๔ บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

บุคคลวิกลจริตย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา ๕๕ บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๔ แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม

มาตรา ๘๐ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) ค้ำครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

๒. นโยบายรัฐบาล

รัฐบาลของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายรัฐบาลต่อรัฐสภา โดยกำหนดรายละเอียดนโยบายทางด้านสังคมไว้ในนโยบายข้อ ๕.๑ นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต ดังนี้

๕.๑.๑ นโยบายสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

(๑) แก้ไขปัญหาความยากจน โดยการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ส่งเสริมอาชีพและสร้างรายได้ เช่น การปลูกป่า สร้างความเข้มแข็งของกองทุนหมู่บ้านและแหล่งเงินทุนอื่น ๆ ในระดับชุมชน ให้มีกลไกที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพและให้ชุมชนสามารถตัดสินใจและนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนได้

(๒) ปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชน เพื่อนำไปสู่การลดหนี้หรือยืดเวลาชำระหนี้ หรือลดอัตราดอกเบี้ย หรือพักชำระดอกเบี้ย

(๓) เร่งรัดปรับปรุงแก้ไขปัญหาคูณภาพการอยู่อาศัยคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมชุมชน โดยเฉพาะชุมชนผู้มีรายได้น้อยให้ดียิ่งขึ้น โดยปรับปรุงคุณภาพและขยายการให้บริการสาธารณสุขภาคให้ทั่วถึง ปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐด้านการเคหะและการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร รวมถึงพิจารณาจัดตั้งองค์กร

ในลักษณะดังกล่าวเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดูแลคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมของชุมชนผู้มีรายได้น้อยให้ดียิ่งขึ้น

(๔) สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนผู้สูงอายุ โดยเน้นบทบาทของสถาบันทางสังคม ชุมชน และเป็นเครือข่ายในการคุ้มครองทางสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ รวมทั้งส่งเสริมการนำศักยภาพผู้สูงอายุมาใช้ในการพัฒนาประเทศ การถ่ายทอดความรู้ภูมิปัญญาสู่สังคม ส่งเสริมการออม และสร้างระบบประกันสุขภาพ เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่วัยสูงอายุอย่างมั่นคง

(๕) ให้ความสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภคในทุกมิติ โดยการรณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจ จัดตั้งองค์กรอิสระผู้บริโภค บังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่ให้การคุ้มครองดูแลผู้บริโภคโดยเคร่งครัด รวมทั้งการใช้กลไกทางกฎหมายในการป้องกันการเอาเปรียบผู้บริโภคในด้านอื่น ๆ เช่น การโฆษณาเกินเวลา การโฆษณาแฝงหรือการใช้สื่อเพื่อประโยชน์ส่วนตน เป็นต้น

(๖) ส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างชายหญิง ขจัดการกระทำความรุนแรง และการเลือกปฏิบัติต่อเด็ก สตรี และผู้พิการ ให้การคุ้มครองและส่งเสริมการจัดสวัสดิการทางสังคมที่เหมาะสมแก่ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ที่อยู่ในภาวะยากลำบากให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นพึ่งตนเองได้

(๗) เร่งรัดการแก้ไขปัญหาสุขภาพเสพติดอย่างเป็นระบบ ครบวงจร ทั้งด้านการป้องกัน การปราบปราม การบำบัดรักษา การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ควบคู่กับการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และมีการบังคับใช้กฎหมาย โดยเคร่งครัด รวมทั้งขยายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติในการแก้ไขปัญหาสุขภาพเสพติด

(๘) เพิ่มประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยส่งเสริมให้มีระบบติดตามและเฝ้าระวังปัญหาอาชญากรรมที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเน้นการพัฒนาระบบข้อมูล ข่าวสาร การเตือนภัย และสร้างเครือข่ายอาสาสมัครชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ ในการป้องกันปัญหาพร้อมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปรับปรุงระบบชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ให้มีความเข้มแข็ง เพื่อสร้างความเข้าใจและความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน

๓. ยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕- ๒๕๕๕)

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.๒๕๔๖ และที่ปรับปรุงแก้ไข (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๐ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๓ กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม มีอำนาจหน้าที่เสนอแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติ เป็นแผนแม่บท จึงได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ๕ ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย ขึ้น ฉบับแรก ระหว่าง พ.ศ.

๒๕๕๐-๒๕๕๔ และต่อเนื่องมาถึงยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๙) ซึ่งอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๙) โดยมีประเด็นสำคัญในการผลักดันให้สังคมไทยเป็นสังคมสวัสดิการและจัด สวัสดิการถ้วนหน้าให้แก่ประชาชนทุกคน ภายในปี ๒๕๖๐ ร่างยุทธศาสตร์ฉบับนี้ จึงมีแนวทางการดำเนินงานประกอบด้วย ๑.การเสริมพลังสู่สังคมสวัสดิการ ๒.การจัดสวัสดิการถ้วนหน้าเพื่อความ เป็นธรรมแก่กลุ่มเป้าหมาย ๓.การพัฒนาคุณภาพบริการและประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ๔.การ ส่งเสริมมาตรการการเงิน การคลัง การระดมทุนเพื่อเข้ามารับผิดชอบสังคม ๕. การดำเนินการเพื่อ ก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ

๔. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ. ๒๕๔๖

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ หมวดที่ ๓ กล่าวถึง การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ซึ่งหมายถึง “การบริหารงานมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องเป็นไปได้ในแนวทางเกี่ยวกับ ภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้สำหรับงานนั้น ๆ โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับการ ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลการทำงานได้อย่างชัดเจน” โดยใน บัญญัติหมวดที่ ๓ นี้ ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ประการหนึ่ง คือ การบริหาร ราชการแบบบูรณาการ ซึ่งให้ความหมายของการบริหารงานแบบบูรณาการ คือ “ร่วมมือกันใน ระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีแบบแผนการดำเนินงานที่ สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะทำการกิจที่สำคัญของรัฐในแต่ละด้านเกิดผลสำเร็จ เป็น ประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้เกิดความรวดเร็ว และมี ประสิทธิภาพจากการร่วมมือกันปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง”

โดยสรุป ระบบงบประมาณที่ประเทศไทยใช้ในการปฏิบัติงานของส่วนราชการเป็น การบริหารงบประมาณมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ ภายใต้หลักธรรมาภิบาล โดยเชื่อมโยงภารกิจ ของส่วนราชการกับการบรรลุเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ชาติ แนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งทุกส่วนราชการต้องดำเนินการ โดยเฉพาะกระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคม แห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ และเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐ จำต้องเป็นกลไกหลักในการจัดทำแผนด้านสวัสดิการสังคมระดับชาติและขับเคลื่อนการ

ปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผล ซึ่งหลักการสำคัญในการทำงานของกระทรวงเป็นไปภายใต้หลักแนวคิดสวัสดิการสังคมและการพัฒนาสังคม ที่มุ่งตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน ป้องกันและแก้ไขปัญหา รวมถึงการฟื้นฟู และพัฒนาทั้งในระดับบุคคล กลุ่มคน ครอบครัว ชุมชน และสังคม ได้อย่างเท่าทันสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมและการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วน ดังนั้นในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ กรณีศึกษา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงจำเป็นต้องใช้หลักการ 3 R และการวิเคราะห์ value Chain เพื่อวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของผลงาน/โครงการที่จักทำให้บรรลุเป้าหมายในการบริหารงบประมาณ และใช้หลักการแนวคิดสวัสดิการสังคมและกระบวนการพัฒนาสังคมในการพัฒนาภารกิจ/โครงการ/กิจกรรม และวิธีการทำงานเพื่อให้การพัฒนาสังคมและจัดสวัสดิการในระดับพื้นที่มีการบูรณาการงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

บทที่ ๓

บทบาทภารกิจและงบประมาณของกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ หมวด ๖ มาตรา ๑๖ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัว และชุมชน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงฯ และส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงฯ

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สป.) มีภารกิจในการปฏิบัติงานเป็นศูนย์กลางการบริหารของกระทรวงในการพัฒนายุทธศาสตร์ แปลงนโยบายของกระทรวงเป็นแผนปฏิบัติ จัดสรรทรัพยากร เพื่อการบรรลุเป้าหมายและเกิด ผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของกระทรวง ตลอดจนพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้สำนักงานปลัดกระทรวงเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) พัฒนายุทธศาสตร์การบริหารของกระทรวง
- (๒) แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนปฏิบัติการ
- (๓) จัดสรรและบริหารทรัพยากรของกระทรวง เพื่อให้เกิดการประหยัด คุ่มค่าและสมประโยชน์
- (๔) ประสานงาน กำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสังกัดกระทรวง
- (๕) พัฒนาระบบสารสนเทศ เพื่อใช้ในการบริหารงานและการบริการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง
- (๖) ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ ดำเนินการแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือกับต่างประเทศ รวมทั้งประสานแนวนโยบายด้านการพัฒนาสังคม สวัสดิการสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ ให้สอดคล้องกับข้อตกลงตามปฏิญญาและอนุสัญญา
- (๗) กำหนดมาตรฐานการพัฒนาสังคม การสวัสดิการสังคม และการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ

(๘) ศึกษา วิเคราะห์ สภาพการณ์ทางสังคม การวิจัยเพื่อพัฒนางานวิชาการด้านการพัฒนาทางคม การวิจัยเพื่อพัฒนางานวิชาการด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ การสร้างระบบเตือนภัยและการป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสังคม

(๙) พัฒนา ปรับปรุงกฎหมายและดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายในความรับผิดชอบของกระทรวงและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๑๐) ส่งเสริมและพัฒนาระบบเครือข่ายความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการพัฒนาสังคม การจัดสวัสดิการสังคม และการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ

(๑๑) บริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

(๑๒) ประมวลและวิเคราะห์ข่าวสาร เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ กิจกรรมและผลงานของกระทรวง

(๑๓) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.) มีภารกิจเกี่ยวกับการให้บริการสวัสดิการสังคม การสังคมสงเคราะห์ แก่ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ คนไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบภัยปัญหาทางสังคม โดยการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาในรูปแบบของสถานสงเคราะห์และการประสานงานส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการส่งเสริม สนับสนุนให้ชุมชนและท้องถิ่นจัดสวัสดิการสังคม เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายที่มีปัญหาทางสังคมสามารถดำรงชีวิตและพึ่งตนเองได้อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พัฒนารูปแบบและวิธีการในการให้บริการสวัสดิการ และการสังคมสงเคราะห์ในแต่ละกลุ่มเป้าหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนด

(๒) สนับสนุนด้านวิชาการ เทคโนโลยี ข้อมูลสารสนเทศ การให้คำปรึกษาแนะนำ รวมทั้งการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคม แก่หน่วยงานให้บริการสวัสดิการสังคม และหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) จัดสวัสดิการสังคม การให้คำปรึกษาแนะนำ การให้ความช่วยเหลือ การแก้ไขปัญหาแก่ผู้ประสบปัญหาทางสังคม กลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่มีปัญหาทางสังคม รวมทั้งการประสานส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๔) ส่งเสริมและประสานการดำเนินงานของเครือข่ายบริการสวัสดิการสังคมของแต่ละกลุ่มเป้าหมายและแต่ละพื้นที่

(๕) จัดและส่งเสริมการจัดกิจกรรมตามโครงการพิเศษต่างๆ โครงการตามพระราชดำริและกิจกรรมตามพันธสัญญา และข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศ

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพสตรี การส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย การสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว โดยการกำหนดนโยบายมาตรการ กลไกการส่งเสริมสนับสนุนภาครัฐและเอกชนในการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนด เพื่อให้สตรีได้รับการพัฒนาศักยภาพ การคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ มีความเสมอภาคและเป็นธรรมทางสังคม และมุ่งสร้างสถาบันครอบครัวให้มีความมั่นคงเป็นปึกแผ่น เพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมศักยภาพของหญิงและชายให้เป็นการสำคัญในการพัฒนาชุมชนและสังคม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พัฒนาและเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมศักยภาพ ความเสมอภาคของหญิงและชาย และความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว เพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิต

(๒) เสริมสร้างและพัฒนามาตรการ กลไกในการส่งเสริมศักยภาพ ความเสมอภาคของหญิงและชาย และความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัว

(๓) ส่งเสริม และสนับสนุนทางวิชาการและทรัพยากรในการดำเนินการของเครือข่าย เพื่อส่งเสริมศักยภาพ สร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมของหญิงและชาย และความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัว

(๔) ส่งเสริม สนับสนุน และผลักดันให้มีการดำเนินการตามพันธกรณี ข้อตกลงและความร่วมมือระหว่างประเทศ

(๕) ส่งเสริมและประสานการดำเนินการเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิสตรีตามกฎหมาย

(๖) วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมศักยภาพ ความเสมอภาคและความเป็นธรรมของหญิงและชาย และความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว

(๗) กำหนดมาตรฐาน กำกับดูแล และติดตามประเมินผลการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรการที่กำหนด

(๘) ประสานข้อมูลด้านการส่งเสริมศักยภาพ ความเสมอภาค ความเป็นธรรมของหญิงและชาย และความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว หรือตามที่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมศักยภาพ การคุ้มครองพิทักษ์สิทธิประชาชนในแต่ละกลุ่มเป้าหมายโดยการกำหนด มาตรการ กลไก ส่งเสริมสนับสนุนภาครัฐและเอกชนในการดำเนินการตามนโยบายและมาตรการที่กำหนด เพื่อให้เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะแนวทางการส่งเสริมศักยภาพ การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

(๒) เสริมสร้างมาตรการและกลไกในการส่งเสริมศักยภาพ การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

(๓) ส่งเสริม และสนับสนุนทางวิชาการและทรัพยากรในการดำเนินการของเครือข่าย เพื่อการพัฒนาศักยภาพ การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิตามกฎหมาย

(๔) กำหนดมาตรฐานการพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพ การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก พันธกรณี หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ และกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

(๕) ส่งเสริมการจัดกิจกรรมเพื่อการส่งเสริมศักยภาพและบทบาททางสังคมของเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

(๖) พัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมศักยภาพ การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

(๗) ประสานและสนับสนุนข้อมูลด้านการส่งเสริมศักยภาพ การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

(๘) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบาย แผนหลัก และโครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(๒) ประสานงานและร่วมมือในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนงาน เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(๓) ศึกษา วิเคราะห์ พัฒนานวัตกรรม สำรวจ รวบรวม เก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับคนพิการและสถานการณ์คนพิการ เพื่อประโยชน์ต่อการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

(๔) สนับสนุนให้มีการจัดตั้ง การดำเนินงาน การสร้างความเข้มแข็งขององค์กรด้านคนพิการเพื่อให้สามารถทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิคนพิการ ตลอดจนสนับสนุนและประสานงานให้หน่วยงานของรัฐจัดงบประมาณให้แก่องค์กรด้านคนพิการ เพื่อดำเนินงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

(๕) ศึกษารูปแบบสิทธิ และสวัสดิการอื่น ๆ เพื่อการส่งเสริมศักยภาพ และการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิคนพิการ ตลอดจนสนับสนุนการขับเคลื่อนทางสังคมในการบูรณาการคนพิการเข้าสู่สังคมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

(๖) เสนอ ปรับปรุง พัฒนากฎหมายด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้ทันสมัย รวมทั้งให้คำปรึกษา และดำเนินงานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา และงานคดีปกครอง รวมถึงงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

(๗) บริหารจัดการกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

(๘) เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ

(๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือตามกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการมอบหมาย

ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ครั้งนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ดำเนินการจัดทำโดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และมีการดำเนินงานตามลำดับขั้นตอน โดยเฉพาะได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ ที่ประกอบด้วยบุคลากรหลักจากทุกหน่วยงานในสังกัด เพื่อร่วมกันจัดทำแผนฯ การรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดในทุกภูมิภาค รวมทั้งได้มีการทำประชาพิจารณ์แผน และพิจารณาอนุมัติแผนฯ โดยคณะกรรมการบริหารยุทธศาสตร์กระทรวงฯ ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ คือ

๑. วิสัยทัศน์

: มุ่งสู่สังคมคุณภาพ บนพื้นฐานความรับผิดชอบต่อร่วมกัน

๒. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรม และความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัว และชุมชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๓. พันธกิจ

- สร้างระบบสวัสดิการให้ประชาชนมีหลักประกันและมีความมั่นคงในชีวิต
- พัฒนาคนและสังคมให้มีคุณภาพและมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง
- เสริมสร้างทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม
- พัฒนาองค์ความรู้ ชี้แจงความสามารถ และระบบการบริหารจัดการด้านการพัฒนา

สังคม

๔. ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ โครงการ/กิจกรรม ดัง

รายละเอียดตามตารางที่ ๓.๑

ตารางที่ ๓.๑ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ โครงการ/กิจกรรม (ต่อ)

ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด	กลยุทธ์	โครงการ/กิจกรรม	ผู้รับผิดชอบ
๑. การผลักดันให้เกิดสังคมสวัสดิการ	ประชาชนได้รับสวัสดิการพื้นฐานอย่างทั่วถึงเป็นธรรม	๑.๑ ร้อยละของประชากรเป้าหมายที่เข้าถึงและได้รับการคุ้มครองทางสังคมตามมาตรฐานที่กำหนด	๑.๑ พัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม	๑.๑.๑ โครงการพัฒนาและขับเคลื่อนระบบสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคม	หลัก สป.
		๑.๒ จำนวนครอบครัวที่มีที่อยู่อาศัย		๑.๑.๒ โครงการสนับสนุนเงินสวัสดิการตามสิทธิแก่ผู้สูงอายุ	หลัก สท.

ตารางที่ ๓.๑ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ โครงการ/กิจกรรม (ต่อ)

ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด	กลยุทธ์	โครงการ/กิจกรรม	ผู้รับผิดชอบ
		มั่นคงและสภาพแวดล้อมน่าอยู่ ๑.๓ อัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานของผู้สูงอายุ สตรี และผู้พิการเพิ่มขึ้น ๑.๔ อัตราการเพิ่มขึ้นของดัชนีความมั่นคงของมนุษย์		๑.๑.๓ โครงการสวัสดิการเดิมเต็มชีวิต ๑.๑.๔ โครงการยกระดับการพัฒนาคุณภาพการดูแลกลุ่มเป้าหมายในระบบสถาบัน ๑.๑.๕ โครงการสวัสดิการชุมชนตำบล ๑.๑.๖ โครงการยกระดับคุณภาพการให้บริการแก่ประสบปัญหาทางการเงิน ๑.๑.๗ โครงการการป้องกันและแก้ไขปัญหาคาการตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่น(Stop teen mom) ๑.๑.๘ โครงการศึกษากฎหมายการมีส่วนร่วม ๑.๑.๙ โครงการศึกษากิจจัดตั้งสภาการพัฒนาสังคม	หลัก พส. หลัก พส. สนับสนุน สท. พก. หลัก พอช. หลัก สนง.ธนา นุเคราะห์ หลัก สป. สนับสนุน สท. พส. สค. หลัก สป. หลัก สป.
			๑.๒ พัฒนาความมั่นคงเรื่องที่อยู่อาศัย	๑.๒.๑ โครงการพัฒนาความมั่นคงที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมน่าอยู่	หลัก กคช. พอช.

ตารางที่ ๓.๑ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ โครงการ/กิจกรรม (ต่อ)

ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด	กลยุทธ์	โครงการ/กิจกรรม	ผู้รับผิดชอบ
				<p>๑.๒.๒ โครงการที่อยู่อาศัยคนจนในชุมชนแออัด (บ้านมั่นคง)</p> <p>๑.๒.๓ โครงการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนใต้</p> <p>๑.๒.๔ โครงการบ้านมั่นคงเพื่อผู้ยากจนและด้อยโอกาสในชนบท</p>	<p>หลัก พอช.</p> <p>หลัก พอช.</p> <p>หลัก พอช.</p>
			๑.๓ การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนตามภารกิจ พม.	<p>๑.๓.๑ โครงการเตรียมความพร้อมด้านสังคมต่อการเป็นสังคมอาเซียนตามภารกิจ พม.</p> <p>๑.๓.๒ โครงการสร้างคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชน</p>	<p>หลัก สป.</p> <p>หลัก สท. สนับสนุนทุกกรม</p>
			๑.๔ เตรียมความพร้อมผู้สังคมสูงอายุ (Aging Society)	<p>๑.๔.๑ โครงการขับเคลื่อนประเทศไทยสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ</p> <p>๑.๔.๒ โครงการตั้งศูนย์การเรียนรู้และพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุ</p>	<p>หลัก สท.</p> <p>หลัก พส.</p>

ตารางที่ ๓.๑ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ โครงการ/กิจกรรม (ต่อ)

ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด	กลยุทธ์	โครงการ/กิจกรรม	ผู้รับผิดชอบ
			๑.๕ ส่งเสริมสนับสนุนความมั่นคงของมนุษย์	๑.๕.๑ โครงการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในทุกระดับ ๑.๕.๒ โครงการส่งเสริมระบบการช่วยเหลือและส่งเสริมสังคมในภาวะวิกฤติ	หลัก สป. สนับสนุน พส. สท. สค. พอช. หลัก สป. สนับสนุน พส. สท. สค. พอช.
			๑.๖ การสร้างและขยายโอกาสเพื่อความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคม	๑.๖.๑ โครงการพัฒนานโยบายสังคมและกลไกส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคม ๑.๖.๒ โครงการสนับสนุนการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการและทุกคนเข้าถึงใช้ประโยชน์ได้ ๑.๖.๓ โครงการจ้างงานคนพิการทั่วประเทศ ๑.๖.๔ โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ ๑.๖.๕ โครงการสร้างงานให้สตรีทั่วประเทศ	หลัก ทุกกรม หลัก พก. หลัก พก. หลัก สป. สนับสนุน พส. สท. หลัก สค.

ตารางที่ ๓.๑ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ โครงการ/กิจกรรม (ต่อ)

ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด	กลยุทธ์	โครงการ/กิจกรรม	ผู้รับผิดชอบ
				๑.๖.๖ โครงการสร้างงานให้ผู้สูงอายุทั่วประเทศ ๑.๖.๗ โครงการผู้สูงอายุใส่ใจลูกหลาน	หลัก สท. หลัก พส.
๒. การพัฒนาสังคมเข้มแข็งพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง	ประชาชนและสถาบันทางสังคม มีความเข้มแข็งและมีภูมิคุ้มกัน	๒.๑ ร้อยละของครอบครัวที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานครอบครัวเข้มแข็งเพิ่มขึ้น ๒.๒ ร้อยละการเพิ่มขึ้นของชุมชนเข้มแข็งตามเกณฑ์ที่กำหนด ๒.๓ สัดส่วนผู้หญิงในระดับบริหารทั้งภาครัฐ เอกชนและการเมืองในระดับชาติและท้องถิ่น	๒.๑ ส่งเสริมสถาบันครอบครัวและชุมชนให้เป็นกลไกพื้นฐานในการพัฒนาสังคมคุณภาพ	๒.๑.๑ โครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบล (คลินิกครอบครัว) ๒.๑.๒ โครงการขยายผลการสำรวจข้อมูลสถานการณ์ครอบครัวไทย ๒.๑.๓ โครงการเสริมพลังสตรีเพื่อพัฒนาครอบครัวชุมชนสังคมและการเมือง ๒.๑.๔ โครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบล (คลินิกครอบครัว) ๒.๑.๕ โครงการขยายผลการสำรวจข้อมูลสถานการณ์ครอบครัวไทย ๒.๑.๖ โครงการเสริมพลังสตรีเพื่อพัฒนาครอบครัวชุมชน	หลัก พส. สก. สนับสนุนทุกกรม หลัก สป. หลัก สก.

ตารางที่ ๓.๑ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ โครงการ/กิจกรรม (ต่อ)

ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด	กลยุทธ์	โครงการ/กิจกรรม	ผู้รับผิดชอบ
				สังคมและการเมือง	
			๒.๒ การพัฒนาและฟื้นฟูชุมชนและสังคมในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง	๒.๒.๑ โครงการเสริมสร้างพื้นฐานความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ๒.๒.๒ โครงการสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนากิจการของสภาองค์กรชุมชน ๒.๒.๓ โครงการตำบลต้นแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและจิตสวัสดิการสังคม	หลัก พอช. สนับสนุน พส. หลัก พอช. หลัก พส. สนับสนุน ทุกกรม
๓. การเสริมสร้างพลังทางสังคม	ภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมอย่างสร้างสรรค์	๓.๑ ร้อยละของภาคีเครือข่าย ที่ได้รับการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพ มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมและจิตสวัสดิการ	๓.๑ ส่งเสริมบทบาทเชิงสร้างสรรค์ของประชาชน โดยผ่านกลไกของภาคประชาสังคม	๓.๑.๑ โครงการพัฒนาระบบการบริหารจัดการเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาสังคม ๓.๑.๒ โครงการพัฒนาระบบการบริหารจัดการความร่วมมือการดำเนินงานขององค์กรธุรกิจเพื่อสังคม (CSR) ด้านการพัฒนาสังคมและการจิตสวัสดิการสังคม	หลัก สป. สนับสนุน ทุกกรม หลัก สป. สนับสนุน ทุกกรม

ตารางที่ ๓.๑ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ โครงการ/กิจกรรม (ต่อ)

ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด	กลยุทธ์	โครงการ/กิจกรรม	ผู้รับผิดชอบ
				๓.๑.๓ โครงการเสริมพลังประชาสังคมเพื่อสังคมคุณภาพโดยใช้กลไกกองทุน ๓.๑.๔ โครงการเสริมสร้างเครือข่ายสตรีและครอบครัว ๓.๑.๕ โครงการเสริมพลังเครือข่ายคุณธรรมเพื่อสังคมคุณภาพ ๓.๑.๖ โครงการรวมพลังหิ้งแผ่นดิน (แผน ๕ คนดี)	หลัก สป. สนับสนุน สท. พก. หลัก สค. หลัก สป. หลัก สมพ. สนับสนุน ทุกกรม
			๓.๒ ส่งเสริมจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคม	๓.๒.๑ โครงการคนไทยใจอาสา ๓.๒.๒ โครงการสถานีสีขาว เพื่อสังคม (White Chanel)	หลัก สมพ. สนับสนุน ทุกกรม หลัก กปส. สนับสนุน ทุกกรม
๔. การยกระดับขีดความสามารถการบริหารจัดการด้านการพัฒนา	บุคลากรและองค์กรด้านการพัฒนาสังคม มีมาตรฐานเป็นที่	๔.๑ ร้อยละความสำเร็จในการจัดทำฐานข้อมูลทางด้านสังคม ที่ครอบคลุม ถูกต้อง และทันสมัย ๔.๒ จำนวนวันที่	๔.๑ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางด้านสังคม	๔.๑.๑ จัดทำและพัฒนาระบบสารสนเทศในรูปแบบที่ทางสังคมเพื่อพัฒนาให้เป็นศูนย์ปฏิบัติการทางสังคม ๔.๑.๒ โครงการ	หลัก สมพ. สนับสนุน ทุกกรม หลัก ศทส.

ตารางที่ ๓.๑ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ โครงการ/กิจกรรม (ต่อ)

ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด	กลยุทธ์	โครงการ/กิจกรรม	ผู้รับผิดชอบ
สังคม	ยอมรับในระดับสากล	ปีที่บุคลากรได้รับการอบรมสมรรถนะด้านการบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและภาษาต่างประเทศ ๔.๓ ระดับการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ๔.๔ ระดับความสำเร็จของตัวชี้วัดตามยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ของกระทรวง	๔.๒ การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพบุคลากรเพื่อพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง ๔.๓ การสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์	พัฒนาระบบศูนย์ปฏิบัติการกระทรวง (MOC) ๔.๒.๒ โครงการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล เพื่อการเปลี่ยนแปลง ๔.๓.๑ โครงการยกระดับการเปลี่ยนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ๔.๓.๒ โครงการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติด้านสังคม ๔.๓.๓ โครงการประชาสัมพันธ์งานพม. ในระดับชาติภูมิภาคและท้องถิ่น	สนับสนุนทุกกรม หลัก สถาบันการพัฒนาระดับสูง สนับสนุนทุกกรม หลัก สถาบันการพัฒนาสังคม สนับสนุนสบก. และทุกกรม หลัก สนย. สนับสนุนทุกกรม หลัก สป. สนับสนุนทุกกรม หลัก กปส. สนับสนุนทุกกรม

ที่มา : กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๕๖

การดำเนินการด้านงบประมาณในการจัดสวัสดิการสังคมของกระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
ได้รับความเห็นชอบกรอบวงเงินงบประมาณทั้งสิ้น จำนวน ๑๔,๕๓๒.๓๕๒๕ ล้านบาท โดยเป็น
กรอบวงเงินตามนโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปีแรก ภายใต้ยุทธศาสตร์การสร้างรากฐาน การ
พัฒนาที่สมดุลสู่สังคม จำนวน ๓๕๕.๓๔๔๓ ล้านบาท และกรอบวงเงินตามนโยบายความมั่นคง
ของชีวิตและสังคม ภายใต้ยุทธศาสตร์การศึกษา คุณธรรม จริยธรรม คุณภาพชีวิตและความเท่า
เทียมกันในสังคม จำนวน ๑๔,๑๓๓.๐๔๘๒ ล้านบาท ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. การดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วน ๔ นโยบาย ภายใต้ ยุทธศาสตร์การสร้าง
รากฐานการพัฒนาที่สมดุลสู่สังคม วงเงิน ๓๕๕.๓๔๔๓ ล้านบาท เป้าหมายรวม ๕๔,๕๖๑ คน
ประกอบด้วย

๑.๑ นโยบายที่ ๑ : การแก้ไขและป้องกันปัญหายาเสพติด วงเงิน ๕.๘๒๕๕ ล้านบาท ดำเนินการภายใต้ แผนงานป้องกันปราบปรามและบำบัดรักษายาเสพติด โดยมีโครงการ
เสริมสร้างภูมิคุ้มกันกลุ่มเสี่ยงเพื่อป้องกันยาเสพติด ดำเนินกิจกรรมป้องกันและเสริมสร้างศักยภาพ
ผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติด โดย พส. เป้าหมาย ๑๕๐ คน

๑.๒ นโยบายที่ ๒ : การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบใน
ภาครัฐ วงเงิน ๑๑.๑๔๗๒ ล้านบาท ดำเนินการภายใต้ แผนงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต
เพื่อให้ประชากรเป้าหมายได้รับการเสริมสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม โดยมีโครงการ
สร้างจิตสำนึกสังคมไทยหัวใจใสสะอาด ดำเนินกิจกรรมเยาวชนไทยหัวใจสีขาว โดย สท.
เป้าหมาย ๘๐๐ คน

๑.๓ นโยบายที่ ๓ : การเร่งรัดสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
ของประชาชน กลับมาสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ วงเงิน ๓๐๖.๐๒๖๑ ล้านบาท ดำเนินการ
ภายใต้แผนงานแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้ประชากรเป้าหมายได้รับการ
ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพให้สามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติ โดยมีโครงการสนับสนุนการแก้ไข
ปัญหาและพัฒนาศักยภาพประชากรเป้าหมายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยกิจกรรม
ที่ดำเนินการโดย สป. พส. และ สท. เป้าหมาย ๓๖,๑๖๑ คน ได้แก่

๑) สป. วงเงิน ๒๕๗.๓๐๘๐ ล้านบาท ดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนา
จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป้าหมาย ๑๐,๗๘๖ คน

๒) พส. วงเงิน ๔๐.๗๔๓๕ ล้านบาท ดำเนินการพัฒนาศักยภาพในการอยู่ร่วมกันของชุมชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป้าหมาย ๒๕,๐๐๐ คน

๓) สท. วงเงิน ๗.๕๗๔๒ ล้านบาท ดำเนินการส่งเสริมศักยภาพและสร้างคุณภาพชีวิตเด็ก เยาวชน และผู้ด้อยโอกาสในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป้าหมาย ๓๗๕ คน

๑.๔ นโยบายที่ ๔ : การเร่งฟื้นฟูความสัมพันธ์และพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติ วงเงิน ๗๒.๓๔๕๕ ล้านบาท ดำเนินการภายใต้แผนงานฟื้นฟูความสัมพันธ์และพัฒนาความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาค เพื่อให้ประชากรเป้าหมายมีความตระหนักรู้ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยมีโครงการขับเคลื่อนการดำเนินงานเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนประกอบด้วยกิจกรรมที่ดำเนินการโดย สป. พส. สค. สท. และ พก. เป้าหมาย ๑๗,๔๕๐ คน และข้อเสนอเชิงนโยบายที่นำไปใช้ในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน จำนวน ๓ เรื่อง ได้แก่

๑) สป. วงเงิน ๒๑.๔๗๕๕ ล้านบาท ดำเนินการเพื่อเข้าสู่ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน เป้าหมายข้อเสนอเชิงนโยบายที่นำไปใช้ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ๓ เรื่อง

๒) พส. วงเงิน ๓๐.๐๔๒๕ ล้านบาท ดำเนินการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป้าหมาย ๑๒,๘๐๐ คน

๓) สค. วงเงิน ๓ ล้านบาท ดำเนินการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสตรีในการเตรียมความพร้อมเข้าร่วมประชาคมอาเซียน เป้าหมาย ๕๐๐ คน

๔) สท. วงเงิน ๑๑.๒๑๘๐ ล้านบาท ดำเนินโครงการเยาวชนไทยก้าวไปสู่ประชาคมอาเซียน เป้าหมาย ๔,๐๐๐ คน

๕) พก. วงเงิน ๖.๖๐๘๗ ล้านบาท ดำเนินการขับเคลื่อนการดำเนินงานเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป้าหมาย ๑๕๐ คน

๒. การดำเนินการตามนโยบายความมั่นคงของชีวิตและสังคม ภายใต้ยุทธศาสตร์การศึกษา คุณธรรม จริยธรรม คุณภาพชีวิตและความเท่าเทียมกันในสังคม
 วงเงิน ๑๔,๑๓๓.๐๔๘๒ ล้านบาท โดยมี ๒ เป้าหมายสำคัญ ได้แก่ ประชากรเป้าหมายได้รับสวัสดิการพื้นฐานอย่างทั่วถึง เป็นธรรม วงเงิน ๑๑,๓๖๑.๖๑๗๑ ล้านบาท และ ประชากรเป้าหมายและสถาบันทางสังคมมีความเข้มแข็งและมีภูมิคุ้มกัน วงเงิน ๒,๗๗๑.๔๓๑๑ ล้านบาท เป้าหมายรวม ๓,๖๘๗,๕๑๕ คน ๗,๑๘๖ ครัวเรือน ๒,๘๐๕ ตำบล และ ๑๕,๘๑๕ เครือข่าย ดังนี้

๒.๑ เป้าหมายที่ ๑ : ประชากรเป้าหมายได้รับสวัสดิการพื้นฐานอย่างทั่วถึง เป็น
 ธรรม วงเงิน ๑๑,๓๖๑.๖๑๗๑ ล้านบาท โดยมีผลผลิต กิจกรรมที่ดำเนินการ โดย สป. พส. สท. พก.
 กคช. และ พอช. ได้แก่

๒.๑.๑ การกำหนดนโยบาย มาตรการ และแผนด้าน พม. เพื่อการพัฒนางาน
 สวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วงเงิน ๖๗๒.๘๖๘๖ ล้านบาท ดำเนินการ โดย สป. มี
 ภารกิจสำคัญ เช่น การบริหารนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนและกลไกด้าน พม. พัฒนาและติดตามการ
 บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ พม. การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็น
 ต้น

๒.๑.๒ ประชากรเป้าหมายที่ได้รับบริการสวัสดิการสังคม วงเงิน
 ๒,๓๔๔.๐๒๒๓ ล้านบาท ดำเนินการ โดย สป. และ พส. มีภารกิจสำคัญดังนี้

- สป. วงเงิน ๖๖๕.๔๔๗๕ ล้านบาท ดำเนินการส่งเสริม ประสาน
 และดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางสังคม เป้าหมาย ๗๕๓,๕๐๐ คน

- พส. วงเงิน ๑,๖๗๘.๕๗๔๘ ล้านบาท มีภารกิจสำคัญเช่น การ
 ให้บริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้ประสบปัญหาทางสังคม การให้บริการสวัสดิการสังคมแก่คนพิการ
 และการให้บริการสวัสดิการสังคมสังคมสงเคราะห์ด้านโรคเอดส์ เป้าหมาย ๓๔๒,๗๘๘ คน

๒.๑.๓ ประชากรเป้าหมายที่ได้รับการป้องกันและคุ้มครองจากปัญหาการค้ำ
 มนุษย์ วงเงิน ๓๕๑.๖๕๖๗ ล้านบาท ดำเนินการ โดย สป. และ พส. มีภารกิจสำคัญดังนี้

- สป. วงเงิน ๗๖.๕๕๘๖ ล้านบาท ดำเนินการพัฒนากลไกและ
 บริหารจัดการเพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้ำมนุษย์ เป้าหมาย ๕,๑๐๐ คน

- พส. วงเงิน ๓๑๔.๖๕๘๑ ล้านบาท มีภารกิจสำคัญได้แก่ การ
 ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ เป้าหมาย ๑๑๘,๐๓๐ คน

๒.๑.๔ ประชากรเป้าหมายที่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ วงเงิน
 ๑,๔๕๕.๓๔๗๗ ล้านบาท ดำเนินการ โดย พส. มีภารกิจสำคัญได้แก่ การยกระดับคุณภาพชีวิตตาม
 วิถีชุมชน การพัฒนาศักยภาพการดำรงชีวิตของประชากรในพื้นที่เป้าหมาย การดำรงชีวิตของ
 ประชากรบนพื้นที่สูง การส่งเสริมความรู้และพัฒนาอาชีพตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง และการ
 พัฒนาศักยภาพประชาชนพื้นที่ชุมชนเมืองเพื่อความมั่นคงในชีวิต เป้าหมาย ๑,๐๓๔,๕๔๒ คน

๒.๑.๕ ประชากรเป้าหมายที่ได้รับการส่งเสริมความเสมอภาค การคุ้มครอง
 และพิทักษ์สิทธิ วงเงิน ๒๕๗.๕๖๒๓ ล้านบาท ดำเนินการ โดย สท. และ พก. มีภารกิจสำคัญดังนี้

- สท. วงเงิน ๘๓.๓๔๒๗ ล้านบาท มีภารกิจที่สำคัญได้แก่ การสร้าง และถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส และการพัฒนาคุณภาพ ระบบบริหารจัดการองค์การตามแนวนโยบายกำกับดูแลองค์การที่ดี เป้าหมาย ๓,๐๐๐ คน

- พก. วงเงิน ๑๖๔.๒๑๘๖ ล้านบาท ดำเนินการส่งเสริมความเสมอภาค การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิคนพิการ เป้าหมาย ๑๓๐,๐๐๐ คน

๒.๑.๖ เด็กและเยาวชนที่ได้รับการเสริมสร้างความรู้และสภาพแวดล้อมทางครอบครัวที่เหมาะสม วงเงิน ๑,๐๗๑.๘๖๑๓ ล้านบาท ดำเนินการโดย พส. และ สท. มีภารกิจสำคัญ ดังนี้

- พส. วงเงิน ๘๕๕.๖๗๒๕ ล้านบาท มีภารกิจที่สำคัญ เช่น การให้บริการสวัสดิการแก่เด็ก การพัฒนาศักยภาพเด็กและเยาวชนตามโครงการปฎิหาริย์แห่งชีวิต การคุ้มครองและพัฒนาเด็กในครอบครัวทดแทน การเสริมสร้างทักษะและประสบการณ์ชีวิตแก่เด็ก และการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่น เป้าหมาย ๒๕๒,๗๔๐ คน

- สท. วงเงิน ๒๑๖.๑๘๘๔ ล้านบาท มีภารกิจที่สำคัญ เช่น การพัฒนาศักยภาพเด็กและเยาวชน การส่งเสริมการจัดกิจกรรมและการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมเพื่อการเรียนรู้แก่เด็กและเยาวชน และการเสริมสร้างคุณภาพเด็กและเยาวชน เป้าหมาย ๕๓,๘๐๐ คน

๒.๑.๗ ผู้สูงอายุที่ได้รับการส่งเสริมให้เข้าถึงหลักประกันทางสังคม วงเงิน ๕๓๔.๖๒๕๒ ล้านบาท ดำเนินการโดย พส. และ สท. มีภารกิจสำคัญดังนี้

- พส. วงเงิน ๒๓๕.๓๑๐๕ ล้านบาท มีภารกิจที่สำคัญ เช่น การจัดกิจกรรมในศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้และฝึกอบรมการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ๔ ภาค และการสร้างโอกาสและการเข้าถึงสวัสดิการผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ เป้าหมาย ๕๒,๔๘๐ คน

- สท. วงเงิน ๒๙๕.๓๑๔๗ ล้านบาท มีภารกิจที่สำคัญได้แก่ การส่งเสริมผู้สูงอายุให้ได้รับการคุ้มครองและการส่งเสริมให้ใช้ศักยภาพทางสังคม และการขับเคลื่อนประเทศไทยให้สู่สังคมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ เป้าหมาย ๓๕๕,๔๒๐ คน

๒.๑.๘ โครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย “บ้านเอื้ออาทร” วงเงิน ๒๔๔ ล้านบาท ดำเนินการชำระค่าดอกเบี้ยอุดหนุนลดหย่อนดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินเบิกเกินบัญชี (OD) และค่าใช้จ่ายด้านการตลาดและการประชาสัมพันธ์ โดย กคช.

๒.๑.๙ โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย วงเงิน ๓,๔๕๔.๕๕๒๐ ล้านบาท ดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมโครงการอาคารเช่าทั่วประเทศ เป้าหมาย ๕,๐๐๐ ครัวเรือน โดย กคช.

๒.๑.๑๐ โครงการพัฒนาความมั่นคงที่อยู่อาศัยคนจนในชุมชนแออัด “โครงการบ้านมั่นคง” วงเงิน ๑๗๔.๕๓๓๐ ล้านบาท ดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงชุมชน เป้าหมาย ๒,๑๘๖ ครัวเรือน โดย พอช.

๒.๑.๑๑ โครงการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน โดยชุมชนท้องถิ่น วงเงิน ๕๒.๒๕๔๐ ล้านบาท ดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัด ชายแดนภาคใต้ และแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป้าหมาย ๒๐ ตำบล โดย พอช.

๒.๑.๑๒ โครงการบ้านมั่นคงชนบทเพื่อผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาสในชนบท วงเงิน ๓๒๒.๘๔๔๐ ล้านบาท ดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ดินในชนบท จำนวน ๑๐๐ ตำบล โดย พอช.

๒.๑.๑๓ กองทุน วงเงิน ๓๔๕.๐๑ ล้านบาท ดำเนินการโดย สป. สท. และ พก. เป้าหมายรวม ๑๘๕,๘๒๕ คน รายละเอียดดังนี้

๑) สป. วงเงิน ๑๔๔.๒๒ ล้านบาท ได้แก่

- กองทุนคุ้มครองเด็ก วงเงิน ๓๔.๕๒ ล้านบาท ดำเนินการ สงเคราะห์ คุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ครอบครัวและครอบครัวอุปถัมภ์ และสนับสนุนโครงการที่ ปฏิบัติงานด้านเด็ก องค์กรเอกชน/หน่วยงานภาครัฐ เป้าหมาย ๑๑,๕๐๐ คน

- กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม วงเงิน ๘๙.๓๐ ล้านบาท ดำเนินการสนับสนุนองค์การสวัสดิการสังคม และเสริมสร้างความเข้มแข็งของทุกชุมชน ท้องถิ่นและประชาสังคม เป้าหมาย ๑๕๐,๖๕๐ คน

- กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ วงเงิน ๒๒ ล้านบาท ดำเนินการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และสนับสนุน โครงการ เพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เป้าหมาย ๒๗๕ คน

๒) สท. วงเงิน ๑๗๔.๖๐ ล้านบาท ได้แก่ กองทุนผู้สูงอายุ ดำเนินการบริการเงินทุนประกอบอาชีพและสนับสนุนให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ เป้าหมาย ๕,๕๐๐ คน

๓) พก. วงเงิน ๒๖.๑๙ ล้านบาท ได้แก่ กองทุนส่งเสริมและพัฒนา คุณภาพชีวิตคนพิการ ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เป้าหมาย ๑๗,๕๐๐ คน

๒.๒ เป้าหมายที่ ๒ : ประชากรเป้าหมายและสถาบันทางสังคมมีความเข้มแข็ง และมีภูมิคุ้มกัน วงเงิน ๒,๗๗๑.๔๓๑๑ ล้านบาท โดยมีผลผลิตกิจกรรมที่ดำเนินการโดย สป. พส. สค. สท. พก. และ พอช. รายละเอียดดังนี้

๒.๒.๑ ประชากรเป้าหมายที่ได้รับการคุ้มครองและพัฒนาศักยภาพเพื่อเป็นครอบครัวเข้มแข็ง วงเงิน ๕๕๓.๗๕๕๗ ล้านบาท ดำเนินการโดย พส. และ สค. มีภารกิจสำคัญ ดังนี้

- พส. วงเงิน ๗๗๓.๖๗๕๘ ล้านบาท มีภารกิจที่สำคัญ เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิตคน ๓ วัย ตามโครงการสายใยรักแห่งครอบครัว การป้องกันและคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรง การช่วยเหลือคุ้มครองโดยศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว เป้าหมาย ๑๑๖,๔๕๐ คน

- สค. วงเงิน ๑๘๐.๑๑๕๕ ล้านบาท มีภารกิจที่สำคัญ เช่น การพัฒนาศักยภาพกลไกด้านครอบครัวเพื่อป้องกันปัญหายาเสพติด และการถ่ายทอดองค์ความรู้ พัฒนา และกำหนดนโยบาย มาตรการ กลไกเพื่อครอบครัวเข้มแข็ง เป้าหมาย ๑๗๕,๐๐๐ คน

๒.๒.๒ สตรีได้รับการส่งเสริมความเสมอภาคและพัฒนาศักยภาพ วงเงิน ๒๕๗.๓๘๑๗ ล้านบาท ดำเนินการโดย พส. และ สค. มีภารกิจสำคัญ ดังนี้

- พส. วงเงิน ๒๒๓.๓๕๗๕ ล้านบาท ดำเนินการเสริมสร้างศักยภาพในการดำรงชีวิตของสตรี เป้าหมาย ๔,๕๐๐ คน

- สค. วงเงิน ๓๓.๐๒๔๒ ล้านบาท มีภารกิจที่สำคัญ เช่น การถ่ายทอดองค์ความรู้ พัฒนา และกำหนดนโยบาย มาตรการ กลไกด้านการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายและการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิสตรี การส่งเสริมบทบาทสตรีในการมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศ และการส่งเสริมความเสมอภาค การคุ้มครอง และพิทักษ์สตรีและครอบครัวใน ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป้าหมาย ๑๕,๕๐๐ คน

๒.๒.๓ ชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับการฟื้นฟูและพัฒนาเพื่อการพึ่งพาตนเอง วงเงิน ๕๖๓.๘๓๑๕ ล้านบาท ดำเนินการโดย พส. และ พอช. มีภารกิจสำคัญ ดังนี้

- พส. วงเงิน ๑๔๘.๕๑๘๒ ล้านบาท ดำเนินการพัฒนาศักยภาพในพื้นที่ตำบลต้นแบบการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคม เป้าหมาย ๕๗๕ ตำบล

- พอช. วงเงิน ๘๑๔.๕๑๓๓ ล้านบาท ดำเนินการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนากิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล และการเสริมสร้างพื้นฐานความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น เป้าหมาย ๑,๗๑๐ ตำบล

๒.๒.๔ เครือข่ายที่ได้รับการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพ วงเงิน ๕๕๖.๔๒๑๘ ล้านบาท ดำเนินการโดย สป. พส. สท. สค. และ พก. มีภารกิจสำคัญ ดังนี้

- สป. วงเงิน ๑๕๘.๑๔๕๔ ล้านบาท ดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน การมีส่วนร่วมและพัฒนากลไกการประสานงานองค์การและอาสาสมัคร เป้าหมาย ๑๒,๕๐๐ เครื่องช่วย

- พส. วงเงิน ๒๒๐.๓๑๕๐ ล้านบาท มีภารกิจที่สำคัญ เช่น การ เสริมสร้างระบบเครื่องช่วย การติดตามและพัฒนาศักยภาพระบบเครื่องช่วย และการส่งเสริมรูปแบบ การจัดสวัสดิการสังคมแก่เครื่องช่วย เป้าหมาย ๗๕๕ เครื่องช่วย

- สท. วงเงิน ๒๑.๕๒๒๗ ล้านบาท ดำเนินการพัฒนาศักยภาพ เครื่องช่วยให้มียุทธศาสตร์ความรู้ในการดำเนินงานกับเด็กเยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ เป้าหมาย ๕๐๐ เครื่องช่วย

- สค. วงเงิน ๘๔.๓๐๑๓ ล้านบาท ดำเนินการพัฒนาศักยภาพภาคี เครื่องช่วยเพื่อมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านสตรีและครอบครัว และการสนับสนุนการดำเนินงาน ด้านสตรีและครอบครัวในมิติพื้นที่ เป้าหมาย ๑,๐๗๖ เครื่องช่วย

- พก. วงเงิน ๓๒.๑๓๓๔ ล้านบาท ดำเนินการเสริมสร้างและ พัฒนาศักยภาพองค์กรเครื่องช่วยคนพิการ เป้าหมาย ๑๔๐ เครื่องช่วย

การดำเนินงานตามกรอบวงเงินที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์ได้รับการจัดสรร จำนวน ๑๔,๕๓๒.๓๕๒๕ ล้านบาท จะทำให้กลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็น ประชากรทุกกลุ่ม ทุกวัย ได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง เป็นธรรม รวมทั้งได้รับการพัฒนา ศักยภาพให้สามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติ จำนวน ๓,๗๔๒,๐๗๖ คน มีความเข้มแข็ง และเข้ามามี ส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมและจัดสวัสดิการ จำนวน ๑๕,๘๑๕ เครื่องช่วย

กลไกการขับเคลื่อนงานพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการ ในระดับพื้นที่

การดำเนินงานการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ของส่วน ราชการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประกอบด้วย

๑. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.)

มีโครงการดำเนินการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ (ยกเว้นสถานสงเคราะห์ ซึ่งเป็นการดำเนินการสงเคราะห์ในหน่วยที่ตั้ง) จำนวน ๓ โครงการ ได้แก่

๑.๑ โครงการพัฒนากระบวนการเรียนรู้แก่เด็กและเยาวชน

๑.๑.๑ กรอบแนวคิด การพัฒนาเด็กถือว่าเป็นต้นทุนทางสังคมที่มีคุณค่ายิ่งของประเทศ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพตั้งแต่แรกเกิด เพื่อให้เจริญเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพต่อไปในอนาคต การพัฒนาเด็กเป็นกระบวนการที่ต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ค่อยเป็น ค่อยไป และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงต้องมีการพัฒนาอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เด็กมีพัฒนาการเหมาะสมตามวัย ได้แก่ ร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา จริยธรรม คุณธรรม หรือจิตวิญญาณ แต่จากรายงานสถานการณ์เด็กและเยาวชนประจำปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๐ ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท.) กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงของโลกวิวัฒนาการความเจริญด้านต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะเทคโนโลยี การสื่อสาร สภาพความเป็นอยู่ การใช้ชีวิตของคนในสังคม ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อปัญหาสังคมด้านต่าง ๆ ตามมา ได้แก่ ปัญหาด้านครอบครัวกับเด็ก เช่น การถูกทำร้าย ล่วงละเมิดทางเพศ ปัญหาทางการศึกษาของเด็ก เช่น ขาดโอกาสทางการศึกษา ปัญหาด้านนันทนาการ เช่น เด็กส่วนใหญ่ใช้เวลาว่างในการดูโทรทัศน์ หรือชอบเล่นเกมส์มากกว่าเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม ฯลฯ จากปัญหาต่าง ๆ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปกป้องคุ้มครอง และการพัฒนาศักยภาพเด็ก จึงได้ยกระดับการพัฒนากระบวนการเรียนรู้แก่เด็กและเยาวชนในชุมชนให้เกิดพลังและความยั่งยืน โดยการสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว เพื่อให้มีทักษะการเลี้ยงดูเด็ก การสร้างพื้นที่สร้างสรรค์เพื่อให้เด็กมีแหล่งเรียนรู้ และสร้างประสบการณ์ที่ดีแก่เด็กด้วยกิจกรรมที่สอดคล้องกับพัฒนาการของเด็กแต่ละวัย เพื่อให้เด็กมีทักษะชีวิตที่ดีในด้านการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล มีความรับผิดชอบต่อสังคม การแก้ปัญหา และการสร้างสัมพันธภาพระหว่างบุคคล ฯลฯ ให้สามารถอยู่ในสังคมโดยไม่เป็นภาระของสังคม

๑.๑.๒ วัตถุประสงค์ เพื่อให้เด็กมีความรู้และพัฒนาการที่เหมาะสม

๑.๑.๓ เป้าหมายการดำเนินงาน ตั้งแต่แรกเกิด - ๑๘ ปี พื้นที่ดำเนินการ ทั่วประเทศ

๑.๑.๔ ขั้นตอนการดำเนินงาน

- ๑) สำรวจข้อมูล
- ๒) จัดเวทีประชาคม
- ๓) จัดทำแผนการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาเด็ก
 - ส่งเสริมกิจกรรมการพัฒนาทักษะชีวิต
 - ส่งเสริมกิจกรรมด้านนันทนาการ
- ๔) จัดกิจกรรมตามแผน

๕) ประเมินพัฒนาการเด็ก

๖) ติดตามผลการปฏิบัติงาน

๒. สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.)

มีโครงการการดำเนินงานการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ จำนวน ๑ โครงการ ได้แก่

๒.๑ โครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

๒.๑.๑ กรอบแนวคิด ในอดีตสถาบันครอบครัวไทยมีเอกลักษณ์โดดเด่นในเรื่องความเป็นครอบครัวที่อบอุ่นเข้มแข็ง มีระบบเครือญาติและสายใย ความผูกพันที่เหนียวแน่น มั่นคง ยึดถือขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมที่ดีงาม ซึ่งเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ แต่ในปัจจุบันความเป็นครอบครัวไทยได้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก โดยพบว่าครอบครัวไทยกำลังประสบปัญหาที่สำคัญ ๑ ประการ ได้แก่

๑) ปัญหาสัมพันธภาพของสมาชิกในครอบครัวลดน้อยลง

๒) ปัญหาการใช้เวลาร่วมกันระหว่างสมาชิกในครอบครัวอย่างมีคุณภาพลดน้อยลง

๓) การพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจยังเป็นปัญหาที่สำคัญของครอบครัว จากปัญหาดังกล่าว เป็นผลให้ครอบครัวขาดความสมดุล และนำไปสู่การเผชิญปัญหาที่ซับซ้อนหลากหลายยิ่งขึ้น ได้แก่ ปัญหาครอบครัวแตกแยก ปัญหาเด็กถูกทอดทิ้ง ปัญหาผู้สูงอายุขาดการดูแล ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว ปัญหาพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของวัยรุ่น ปัญหายาเสพติด และอื่น ๆ

โดยที่ความรุนแรงและซับซ้อนของปัญหาที่เกิดขึ้นกับครอบครัวดังกล่าว ทุกภาคส่วน จึงเห็นพ้องร่วมกันถึงความสำคัญและความจำเป็นของการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันครอบครัว มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (สพค.) เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการส่งเสริมและพัฒนาสถาบันครอบครัวตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อเสริมสร้างสถาบันครอบครัวให้อบอุ่นเข้มแข็ง และเป็นหน่วยพื้นฐานในการฟื้นฟูสังคม และสร้างภูมิคุ้มกันปัญหาสังคมให้แก่สมาชิกในครอบครัว

๒.๑.๒ วัตถุประสงค์

๑) เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือในการพัฒนาสถาบันครอบครัวในลักษณะบูรณาการจากทุกภาคส่วนในสังคม

๒) เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีศูนย์รวมในการพัฒนาสถาบันครอบครัวที่มีการบริหารจัดการโดยชุมชน ในรูปของศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

๓) เพื่อสร้างโอกาสให้ชุมชนได้เรียนรู้และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสถาบันครอบครัวที่จะนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมอย่างยั่งยืน

๒.๑.๓ เป้าหมายในการดำเนินงาน

จัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนครบทุกตำบลทั่วประเทศ ๗๖ จังหวัด

๒.๑.๔ ขั้นตอนการดำเนินงาน

๑) ประชุมเชิงปฏิบัติการที่มสนับสนุนระดับจังหวัด
๒) ประชุมเชิงปฏิบัติการที่มสนับสนุนระดับอำเภอ
๓) การจัดเวทีประชาคมและสร้างเครือข่ายครอบครัวเพื่อคัดเลือก
คณะกรรมการศูนย์

๔) การประชุมเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการศูนย์พัฒนาครอบครัวใน
ชุมชน

๕) การสนับสนุนกิจกรรมศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

๖) การติดตามประเมินผล

๓. สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.)

มีโครงการการดำเนินงานการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ จำนวน ๒ โครงการ ได้แก่

๓.๑ โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน

๓.๑.๑ กรอบแนวคิด

การดำเนินงานโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านตลอดระยะเวลา ๔ ปี ทำให้เกิดระบบการดูแลและการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ์ผู้สูงอายุในชุมชน ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๑๐ (๔) คือ การสร้างระบบการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ข้อ ๒ นโยบายพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพเกี่ยวกับผู้สูงอายุ มีสาระเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมให้แก่สังคมผู้สูงอายุ โดยยึดหลักการผู้สูงอายุเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าของระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สนับสนุนครอบครัว ชุมชนให้สามารถดูแลสมาชิกได้อย่างมีคุณภาพ

ดังนั้น เพื่อให้งานอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) มีประสิทธิภาพอันจะสร้างประโยชน์สูงสุดให้เกิดขึ้นแก่ผู้สูงอายุในชุมชนและเสริมสร้างระบบการดูแลและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุในชุมชนให้เข้มแข็ง สท.จึงได้สนับสนุนการดำเนินงานอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งได้จัดตั้งดำเนินการมาแล้วต่อเนื่องไปในพื้นที่ ๖๓ จังหวัด นอกจากนี้เพื่อเป็นการเสริมสร้างระบบดูแลและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุในชุมชนให้เข้มแข็งขึ้นทั่วประเทศ จึงได้เสริมความรู้ด้านการดูแลผู้สูงอายุ การเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม และการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุแก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน เพื่อประสานเป็นเครือข่ายร่วมดำเนินการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ และเพื่อให้เป็นที่รับทราบของสังคมอย่างกว้างขวาง จึงให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์งานด้านการดูแลและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุในชุมชนทางสื่อต่าง ๆ ด้วย

๓.๑.๒ วัตถุประสงค์

เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งการดำเนินงานอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน ให้มีความรู้ความเข้าใจแก่เครือข่ายที่ดำเนินงานด้านการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ และเผยแพร่การดำเนินงานด้านการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุแก่สังคม

๓.๑.๓ เป้าหมายการดำเนินงาน

ดำเนินการขยายผลการดำเนินงานและเสริมสร้างความเข้มแข็งอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน รวมถึงส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในเรื่องการดูแลและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุทั่วประเทศ

๓.๑.๔ ขั้นตอนการดำเนินงาน

๑) การส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน และส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเครือข่ายที่ร่วมดำเนินงานในพื้นที่ทั่วประเทศ

๒) ติดตาม นิเทศ ประเมินผลการดำเนินงาน

๓) ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในเรื่องการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ จัดประชุมชี้แจงและอบรมให้ความรู้แก่เครือข่าย

๔) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ

๔. สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.)

มีโครงการการดำเนินงานการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ จำนวน ๑ โครงการ ได้แก่

๔.๑ โครงการพัฒนาศักยภาพคนพิการโดยชุมชน (Community Base Rehabilitation : CBR)

๔.๑.๑ กรอบแนวคิด เป็นการนำแนวคิดของ CBR มาเป็นกรอบการทำงานซึ่งมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

๑) เป็นยุทธศาสตร์ “เชิงรุก” เข้าถึงคนพิการในชุมชน ในขณะที่การบำบัดฟื้นฟูคนพิการ โดยระบบการรักษาพยาบาลในปัจจุบันอยู่ในลักษณะ “เชิงรับ”

๒) เน้นการค้นหาและพัฒนาศักยภาพของคนพิการ ครอบครัวและชุมชน โดยสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูทั้งในระดับการวางแผนและการดำเนินงาน ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และมีการประสานงานกัน

๓) แสวงหาและใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาชาวบ้านความรู้เดิมของชุมชน เทคโนโลยีพื้นบ้าน และทรัพยากรในท้องถิ่นที่มีอยู่แล้ว

กิจกรรมหรือโครงการที่เป็น CBR ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่อไปนี้

๑) คนพิการจะต้องมีส่วนร่วมในกิจกรรม/โครงการนั้นทุกขั้นตอนของโครงการนับตั้งแต่เริ่มการออกแบบโครงการ

๒) วัตถุประสงค์หลักของโครงการจะต้องปรับปรุงคุณภาพชีวิต (Quality of life, QOL) ของคนพิการ ไม่ใช่มุ่งหวังเพียงให้คนพิการสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในการทำกิจวัตรประจำวัน (Activity of daily living, ADL) อย่างที่ผ่านมามีเท่านั้น

๓) มุ่งเน้นในการทำงานกับชุมชนเพื่อส่งเสริมให้คนพิการเกิดทัศนคติทางบวกและให้สมาชิกในชุมชนมีแรงจูงใจที่จะให้การสนับสนุนและมีส่วนร่วมกับโครงการ CBR

๔) ต้องเป็นโครงการที่มีความยืดหยุ่นเหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของชุมชนแต่ละแห่ง

ปัจจัยหลักที่ทำให้งาน CBR ประสบความสำเร็จ มี ๔ ประการ ได้แก่

๑) สร้างความตระหนักในปัญหาความพิการและตระหนักในการมีส่วนร่วมของครอบครัวและชุมชน

๒) การประสานทรัพยากรเพื่อการพัฒนาและฟื้นฟูคนพิการ

๓) การพัฒนาทักษะและความรู้เฉพาะด้านให้แก่สมาชิกในชุมชน

๔) การให้คนพิการและครอบครัวมีส่วนร่วมในกระบวนการทำ

โครงการ CBR ตั้งแต่การวางแผน การอำนวยการ การปฏิบัติการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนาตามแนวคิดที่เป็นหลักการบริหารการพัฒนาที่ยั่งยืน และการประเมินผล

๔.๑.๒ วัตถุประสงค์

- ๑) เพื่อให้คนพิการได้รับการพัฒนาศักยภาพ โดยการลดการพึ่งพา ระบบสถาบันและสถานสงเคราะห์
- ๒) เพื่อเสริมสร้างทักษะความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่และ ผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอาสาสมัครฯ ในการพัฒนาและฟื้นฟู สมรรถภาพคนพิการในชุมชนของตนเองได้
- ๓) เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีในชุมชน ไม่ว่าจะเป็น ทรัพยากรมนุษย์ วัสดุคิบั และเทคโนโลยีในชุมชน เพื่อการพัฒนาและฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ได้ อย่างเหมาะสมและประหยัด
- ๔) เพื่อสร้างความเข้มแข็งของระบบเครือข่ายของชุมชน

๔.๑.๓ เป้าหมายการดำเนินงาน

คนพิการ ครอบครัวของคนพิการ ชุมชน หน่วยงานภาครัฐและ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

๔.๑.๔ ขั้นตอนการดำเนินงาน

การดำเนินงาน ใช้รูปแบบของ “อาสาสมัครพัฒนาสังคมฯช่วยเหลือ คนพิการ” (อพมก.) ซึ่งภารกิจหลักของ อพมก. ในการให้ความช่วยเหลือดูแล ฟื้นฟู และพัฒนาคน พิการ มี ๑๑ ภารกิจหลัก คือ การค้นหาคนพิการโดยชุมชน การจดทะเบียนคนพิการ ประสานงาน กับคนพิการ/ครอบครัว/อบต. และผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อค้นหาปัญหาและความต้องการ การจัดทำแผน บุคคล การฝึกทักษะที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอิสระของคนพิการแต่ละประเภท การส่งเสริมให้ เข้าถึงระบบหลักประกันสุขภาพ การได้รับอุปกรณ์เครื่องช่วยคนพิการ การเตรียมความพร้อมเข้า ระบบโรงเรียน การฝึกทักษะอาชีพสำหรับคนพิการ และการกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มในชุมชน เป็นต้น

กระบวนการดำเนินงานเพื่อให้การพัฒนาศักยภาพคนพิการ โดย ชุมชนอย่างยั่งยืน มีรูปแบบการดำเนินงานใน ๓ กิจกรรม (๓ปี) ดังนี้

กิจกรรมปีที่ ๑ การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยชุมชน เพื่อให้ บริการคนพิการแบบครบวงจรในชุมชน เป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมให้เกิดอาสาสมัครพัฒนาสังคมฯ ช่วยเหลือคนพิการ โดยการอบรมอาสาสมัครพัฒนาสังคมฯช่วยเหลือคนพิการ เพื่อให้ความรู้และ เพิ่มพูนทักษะในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครฯ โดยแบ่งการอบรมเป็น ๒ ระยะ คือ ระยะที่ ๑ เป็น การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับคนพิการและสิทธิขั้นพื้นฐานของคนพิการ หน่วยงานที่ให้บริการฟื้นฟู สมรรถภาพทั้งทางด้านการแพทย์ การศึกษา การอาชีพและสังคม รวมทั้งการปฏิบัติงานกับ

ครอบครัวและชุมชน ระยะที่ ๒ เน้นการฝึกทักษะเพื่อให้สามารถช่วยเหลือคนพิการและแนะนำครอบครัวคนพิการในการฟื้นฟูสมรรถภาพ และการประกอบกิจวัตรประจำวัน รวมทั้งการกระตุ้นการมีส่วนร่วมและสร้างความเข้มแข็งให้ครอบครัวและชุมชน

กิจกรรมปีที่ ๒ การส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ โดยชุมชน เพื่อให้บริการคนพิการแบบครบวงจร นอกเหนือจากการดำเนินงานหลักของ อพมก. การดำเนินการในกิจกรรมปีที่ ๒ เน้นการจัดทำแผนชุมชนเพื่อพัฒนาคนพิการ โดยการส่งเสริมให้ประชาคมร่วมกันในการจัดทำแผนชุมชนด้านคนพิการ และผลักดันเพื่อให้มีการนำแผนชุมชนสู่แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น

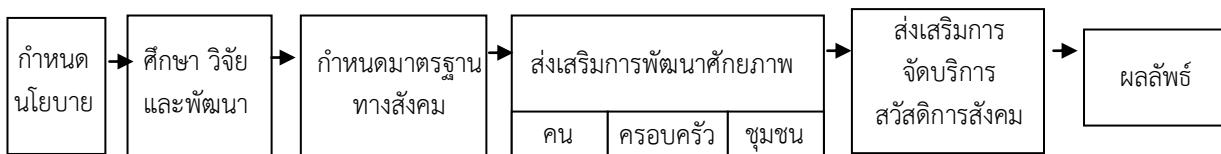
กิจกรรมปีที่ ๓ การส่งเสริมความมั่นคงในชีวิตคนพิการ ครอบครัว และชุมชน เพื่อให้เกิดมาตรฐานการดำเนินงาน โดยมีเกณฑ์มาตรฐานการดำเนินงานการพัฒนาศักยภาพคนพิการ โดยชุมชน ที่จะเป็นแนวทางให้การดำเนินงานมีความยั่งยืน

บทที่ ๔

การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่

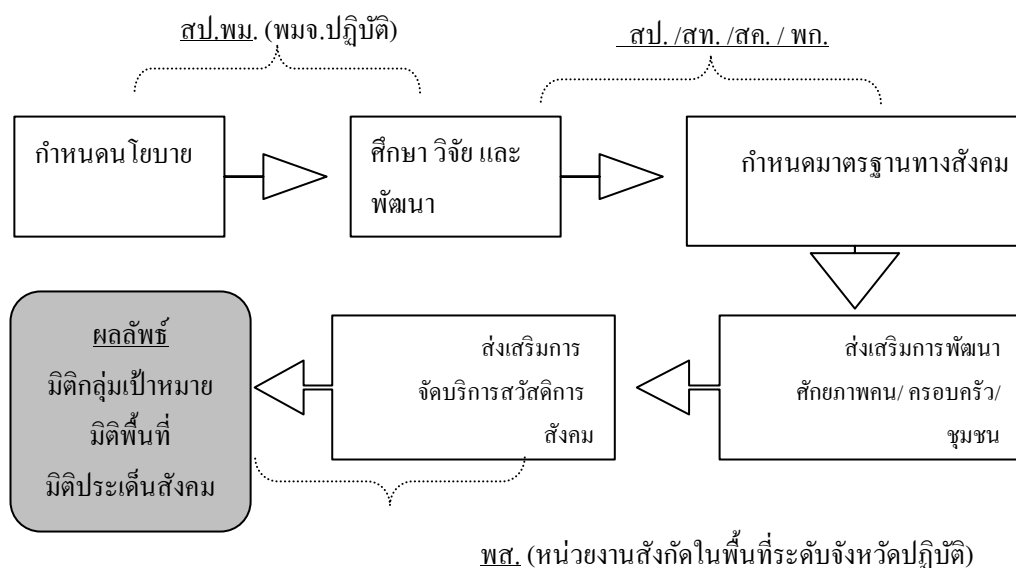
เจตนารมณ์ของการจัดตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) โดยมุ่งให้เป็นกระทรวงขนาดเล็ก (Small but Smart) ที่ขับเคลื่อนนโยบาย มาตรการและผลักดันให้ภารกิจการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ หมวด ๖ มาตรา ๑๖ กำหนดให้ พม. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัว และชุมชน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงฯ และส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงฯ โดยการแบ่งโครงสร้างของส่วนราชการสังกัด พม. นั้น เป้าประสงค์ต้องการให้มีสำนักงานปลัดกระทรวง (สปล.พม.) สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สศ.) สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) กำหนดนโยบาย การศึกษาวิจัย กำหนดมาตรฐานทางสังคม และส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพ ส่วนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.) เป็นหน่วยส่งเสริมการจัดบริการสวัสดิการสังคม สำหรับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พมจ.) ๑๖ จังหวัด เป็นผู้แทนกระทรวงในระดับภูมิภาค และไม่ได้ออกแบบให้มีกลไกหน่วยงานซึ่งมีผู้แทนกระทรวงฯ หรือหน่วยงานในระดับอำเภอ ระดับตำบล และระดับหมู่บ้าน

สำนักงานประมาณได้นำระบบ value Chain มาใช้ในการวิเคราะห์และจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวง เพื่อสอบทานแผนงาน โครงการ กิจกรรม และให้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายเพื่อให้การขับเคลื่อนงานบรรลุตามเจตนารมณ์ คือ การกำหนดนโยบาย การศึกษาวิจัยและพัฒนา กำหนดมาตรฐานทางสังคม ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพ และส่งเสริมการจัดบริการสวัสดิการสังคม แสดงดังแผนภาพที่ ๔-๑



แผนภาพที่ ๔-๑ แสดง value Chain กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

เมื่อทำการเชื่อมโยงการแบ่งโครงสร้างระดับส่วนราชการ กับภารกิจตาม Value Chain ที่สำนักงานประมาณได้กำหนด จะเห็นความเชื่อมโยงสอดคล้องดังแสดงในแผนภาพที่ ๔-๒



แผนภาพที่ ๔-๒ แสดงความเชื่อมโยงการแบ่งโครงสร้างระดับส่วนราชการ กับ value Chain ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

จากแผนภาพข้างต้น กล่าวได้ว่า โครงสร้างของกระทรวง พม. ได้มีการออกแบบ ให้มีการทำงานส่งต่อภารกิจซึ่งกันและกัน เชื่อมโยงจากนโยบาย มาตรการมาตรฐาน ที่ สป.พม. ,สค. , สท. , พก. เป็นผู้ดำเนินการ แล้วส่งต่อให้ พส. นำไปใช้ในระดับพื้นที่ โดยมี พมจ. ซึ่งเป็นผู้แทนกระทรวงฯ ในการบูรณาการร่วมกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษา ครั้งนี้ จึงศึกษาเงื่อนไขสู่ความสำเร็จในการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการในระดับพื้นที่ และค้นหาแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณแบบ บูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการในระดับพื้นที่ โดย วิเคราะห์แผนและผลการดำเนินงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ จำแนกตามส่วนราชการและ โครงการ

เงื่อนไขสู่ความสำเร็จในการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการในระดับพื้นที่

การขับเคลื่อนงานตาม value Chain ในการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการเชิงบูรณาการในระดับพื้นที่ ของ พม. มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อให้ดำเนิน โครงการในการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการ ซึ่งการศึกษาครั้งนี้ได้คัดเลือกพื้นที่กรณีตัวอย่างที่มีโครงการดำเนินงานตามกลุ่มเป้าหมายใน ๔ จังหวัด คือ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดอุดรธานี จังหวัดบึงกาฬ และจังหวัดสุรินทร์ โดยข้อมูลพื้นฐานแต่ละจังหวัด มีดังนี้

๑. จังหวัดนครราชสีมา แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น ๓๒ อำเภอ ๒๘๗ ตำบล ๓,๓๔๓ หมู่บ้าน มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น ๒๐,๔๕๓.๕๖ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๒,๘๐๘,๗๒๘ ไร่ มีขนาดของพื้นที่และจำนวนประชากรมากเป็นอันดับหนึ่งของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเป็นอันดับสองของประเทศ จากข้อมูลสำนักงานสถิติจังหวัดนครราชสีมา ณ ปี ๒๕๕๖ มีประชากรทั้งสิ้น ๒,๘๐๘,๕๗๔ คน เป็นชาย ๑,๓๖๕,๕๕๒ คน เป็นหญิง ๑,๔๔๓,๐๒๒ คน คิดเป็นชายร้อยละ ๔๘.๓๕ เป็นหญิงร้อยละ ๕๑.๖๕ ของประชากรทั้งหมด สัดส่วนเพศหญิงมากกว่าเพศชาย อายุขัยเฉลี่ยเพศชาย ๗๐.๕๒ ปี เพศหญิง ๗๖.๗๕ ปี มีแนวโน้มการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้น อัตราส่วนการเป็นภาระเท่ากับ ๓๕.๑๗ ภาพการณ์เปลี่ยนแปลงด้านสังคมพบว่าประชากรส่วนใหญ่ยังคงมีการศึกษาในระดับประถม แรงงานส่วนใหญ่ทำงานนอกระบบและเริ่มมีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น มีปัญหาการหย่าร้าง ปัญหาเด็กและผู้ด้อยโอกาสถูกทอดทิ้ง ปัญหายาเสพติด และปัญหาสุขภาพะ อย่างไรก็ตาม ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการภาครัฐมากขึ้น แต่ยังคงมีสถานะความเหลื่อมล้ำทางสังคมสูง เมื่อเปรียบเทียบกับระดับประเทศ โดยพบสัดส่วนคนจนสูงกว่าระดับประเทศ คือ ร้อยละ ๑๔.๖๔ (ลำดับที่ ๒๖ ; ระดับประเทศ ร้อยละ ๑๓.๑๕) สัดส่วนผู้อยู่ในระบบประกันสังคมต่อกำลังแรงงาน ต่ำกว่าระดับประเทศ คือ ร้อยละ ๑๔.๑๕ (ลำดับที่ ๒๒ ; ระดับประเทศร้อยละ ๒๓.๒๖) ขณะเดียวกันประชาชนยังคงต้องการให้มีการพัฒนาผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น ผู้นำเยาวชน ผู้นำกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ผู้นำทางศาสนา เพื่อสร้างบุคลากรที่มีคุณภาพ มีจิตสาธารณะ และเป็นการเตรียมความพร้อมของภาคประชาชนในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและสังคมของกลุ่มอำเภอในอนาคต รวมทั้งการเพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพของคนในพื้นที่ให้สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลง โดยการพัฒนาศักยภาพ ความรู้ ความชำนาญตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงให้มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทุกตำบลและเป็นสถาบันที่มีคุณภาพในการสร้างคน โดยจะต้องปฏิรูปครูให้มุ่งมั่นในการพัฒนาเด็ก และเยาวชน ให้จัดระบบในเรื่องการทำประเมินผลการเลื่อนตำแหน่งของครู จัดระบบครูที่ทำธุรกิจการสอนพิเศษ มุ่ง

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อการแก้ปัญหาทางสังคม พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และเพิ่มความเข้มแข็งให้สถาบันครอบครัว เพื่อลดปัญหาสังคม เช่น ปัญหาเด็กและเยาวชนติดยา ตั้งครรภ์ก่อนวัยอันควร ไม่สนใจเรียน ปัญหาเด็กติดเกม ติดเพื่อน เด็กชิ่ง เล่นการพนัน รวมทั้งลดปัญหาความเสื่อมถอยของศีลธรรมและคุณธรรมของคนในพื้นที่ ที่สำคัญจะเป็นการเพิ่มความสัมพันธ์ที่ดีให้กับสมาชิกในครอบครัว (แผนพัฒนาจังหวัดนครราชสีมา พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๐ ,ฉบับทบทวน)

๒. จังหวัดอุดรธานี แบ่งเขตการปกครอง ๒๐ อำเภอ ๑๕๖ ตำบล ๑,๘๘๐ หมู่บ้าน มีพื้นที่ทั้งหมด ๑๑,๗๓๐,๓๐๒ ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ ๗,๓๓๑,๔๓๘,๗๕ ไร่ เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่มากเป็นอันดับ ๔ ใน ๑๕ จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองจากจังหวัดนครราชสีมา อุบลราชธานี และชัยภูมิ ในปี ๒๕๕๔ มีสัดส่วนประชากรแยกเป็นวัยเด็ก วัยแรงงาน และวัยสูงอายุ คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๓ , ๖๖.๐ และ ๙.๘ ของประชากรทั้งหมด ตามลำดับ ทั้งนี้ข้อมูลจำนวนประชากร ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๖ จังหวัดอุดรธานีประชากรรวม ๑,๕๕๗,๒๕๘ คน เป็นเพศชาย ๗๗๗,๑๗๕ คน และเพศหญิง ๗๘๐,๑๑๕ คน มีเด็กและเยาวชนในสถานศึกษา รวม ๒๐๕,๐๖๘ คน สำหรับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น พบว่าความต้องการสูงสุดคือการสร้างความปรองดอง สมานฉันท์ และความจงรักภักดี ด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และด้านการพัฒนาสังคม ยกระดับคุณภาพชีวิต (แผนพัฒนาจังหวัดอุดรธานี ๔ ปี พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๐)

๓. จังหวัดบึงกาฬ แบ่งการปกครองออกเป็น ๘ อำเภอ ๕๓ ตำบล ๖๑๕ หมู่บ้าน มีพื้นที่รวมทั้งจังหวัด ๔,๓๐๕.๗๔๖ ตารางกิโลเมตร หรือ ๒,๖๕๐,๖๒๕ ไร่ มีประชากรจำนวน ๔๐๗,๖๓๔ คน เป็นชาย ๒๐๕,๖๔๗ คน เป็นหญิง ๒๐๑,๙๘๗ คน ประชากรส่วนใหญ่อายุระหว่าง ๒๖-๔๕ ปี ผู้สูงอายุไม่มีอาชีพและรายได้ คิดเป็นร้อยละ ๔.๘ ในขณะที่มีคนพิการที่ไม่ได้รับการดูแลจากคนในครัวเรือน ชุมชน หรือภาครัฐ ร้อยละ ๒.๐๓ ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนใน ๑๐ ปัญหาเร่งด่วน ได้แก่ (๑) ถนนในหมู่บ้านชำรุด ไม่สะดวกในการสัญจรไปมาของราษฎร (๒) ถนนลูกรังมีฝุ่นละอองสร้างความเดือดร้อนด้านสุขภาพ อนามัยให้กับประชาชนและผู้สัญจรไปมา (๓) ขาดแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม และระบบชลประทานมีไม่เพียงพอ (๔) ราษฎรไม่มีเอกสารสิทธิ์ทำกิน และที่อยู่อาศัย (๕) ราษฎรไม่มีที่ทำกิน และมีหนี้สิน (๖) ปัญหาอุทกภัย น้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย (๗) ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในหมู่บ้านและชุมชน (๘) ราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ (๙) ตลิ่งริมแม่น้ำโขงและแม่น้ำสงครามทรุดตัว พังทลาย และ (๑๐) ราษฎรไม่มีอาชีพและรายได้ช่วงนอกฤดูทำการเกษตร (จังหวัดบึงกาฬ, แผนพัฒนาจังหวัด ๔ ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๐)

๔. จังหวัดสุรินทร์ แบ่งเขตการปกครองเป็น ๑๗ อำเภอ ๑๕๘ ตำบล ๒,๑๒๐ หมู่บ้าน มีเนื้อที่ประมาณ ๘,๑๒๔.๐๕๖ ตารางกิโลเมตร (ประมาณ ๕,๐๗๗,๕๓๕ ไร่) มีประชากรรวม ๑,๓๘๖,๒๗๗ คน (ตามประกาศกรมการปกครอง ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๕) แบ่งเป็นชาย ๖๕๓,๔๒๓ คน เป็นหญิง ๖๕๒,๘๕๔ คน ถือเป็นจังหวัดที่มีประชากรมากเป็นอันดับที่ ๕ ของประเทศ (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) และข้อมูล จปฐ. ปี ๒๕๕๕ พบว่า ปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขลำดับแรก ๆ ได้แก่ ปัญหาเด็กจบการศึกษาก่อนวัย ๕ ปี ที่ไม่ได้เรียนต่อและยังไม่มีการทำ ร้อยละ ๑๖.๗๕ และผู้สูงอายุ ร้อยละ ๒.๓๘ ไม่มีอาชีพและรายได้ (สรุปข้อมูลจังหวัดสุรินทร์, เอกสารประกอบการบรรยายสรุปให้คณะวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ในโอกาสเดินทางมาดูกิจการและศึกษากฎมิตประเทศภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมทองเพกา จังหวัดสุรินทร์)

สำหรับโครงการของ พม.ที่จัดบริการแก่กลุ่มเป้าหมายเด็กเยาวชน ครอบครัว ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ๔ จังหวัดข้างต้น คือ โครงการพัฒนากระบวนการเรียนรู้แก่เด็กและเยาวชน โครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน และโครงการพัฒนาศักยภาพคนพิการโดยชุมชน ซึ่งมีวิธีการดำเนินงานและแผนการดำเนินงาน ดังตารางที่ ๔.๑ และผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับแผนการดำเนินงาน จำแนกรายจังหวัด ดังตารางที่ ๔.๒

০০৯

จากแผนการดำเนินงานของส่วนราชการในการพัฒนาสังคมและจัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการในระดับพื้นที่โดยภาพรวม จะพบว่า การขับเคลื่อนงานมุ่งเน้นให้ผู้รับบริการในแต่ละกลุ่มเป้าหมายได้รับการคุ้มครอง ช่วยเหลือ ฟื้นฟู และพัฒนาศักยภาพ โดยใช้กลไกเครือข่ายการทำงาน ใน ๔ ลักษณะ คือ ชุมชน(เวทีประชาคม) อาสาสมัคร และคณะทำงาน สรุปได้ดังตารางที่ ๔.๓

ตารางที่ ๔.๓

แสดงความสัมพันธ์กลไกการดำเนินการโครงการเชิงบูรณาการในระดับพื้นที่

กลไกการทำงาน	โครงการ	ส่วนราชการ
๑.ชุมชน (เวทีประชาคม)	๑. โครงการพัฒนากระบวนการเรียนรู้แก่เด็กและเยาวชน ๒. โครงการพัฒนาศักยภาพคนพิการโดยชุมชน (Community Base Rehabilitation : CBR) กิจกรรมที่ ๒ การส่งเสริมความมั่นคงในชีวิตคนพิการ ครอบครัว และชุมชน	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.) สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ(พท.)
๒. อาสาสมัคร	๑. โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน	สำนักงานส่งเสริมสวัสดิ

กลไกการทำงาน	โครงการ	ส่วนราชการ
	(อพส.) ๒. โครงการพัฒนาศักยภาพคนพิการโดยชุมชน (Community Base Rehabilitation : CBR) ในกิจกรรมที่ ๑ การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยชุมชน และกิจกรรมที่ ๒ การส่งเสริมความมั่นคงในชีวิตคนพิการ ครอบครัว และชุมชน	ภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) สำนักงานส่งเสริมและ พัฒนาคุณภาพชีวิตคน พิการแห่งชาติ(พท.)
๑. คณะทำงาน	๑. โครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.)	สำนักงานกิจการสตรีและ สถาบันครอบครัว (สค.)

จากตารางข้างต้น พบว่า พม. มีการบูรณาการการทำงานโดยใช้กลไกชุมชน คือ การทำเวทีประชาคมเพื่อค้นหาปัญหา วางแผนและดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มเป้าหมายเป็นสำคัญ โครงการพัฒนากระบวนการเรียนรู้แก่เด็กและเยาวชน และโครงการพัฒนาศักยภาพคนพิการโดยชุมชน ซึ่งเน้นการทำให้ชุมชนมีแหล่งเรียนรู้สำหรับเด็ก และมีศูนย์ให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพในชุมชน ขณะเดียวกันการใช้กลไกอาสาสมัคร คือ โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อพส.) และโครงการพัฒนาศักยภาพคนพิการโดยชุมชน ซึ่งกิจกรรมในทั้งสองโครงการนี้ได้เน้นให้ความสำคัญกับการจัดบริการสวัสดิการสังคมตามกลุ่มเป้าหมาย และส่งเสริมให้ครอบครัว ชุมชน สามารถดูแล และคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของผู้สูงอายุ และคนพิการได้ด้วยตนเอง ซึ่งการใช้กลไกอาสาสมัครรายบุคคล ทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและสามารถให้บริการได้ครอบคลุม ทัวถึง ขณะที่กลไกในรูปของคณะทำงาน มีเพียงโครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) ที่ใช้กลไกดังกล่าว และด้วยกลไกที่เป็นหมู่คณะทำให้การขับเคลื่อนงานไม่คล่องตัว ต้องมีมติการประชุมให้ความเห็นชอบ เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและจัดกิจกรรม รวมถึงการบริหารจัดการ ศพค.

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการคัดเลือกโครงการของกระทรวงฯ และการจัดสรรงบประมาณการดำเนินงานและเป้าหมายลงสู่พื้นที่ โดยเปรียบเทียบกับข้อมูลสถิติและสถานการณ์ทางสังคมของทั้ง ๔ จังหวัด พบว่า การจัดสรรงบประมาณของกระทรวงฯ โดยภาพรวมอิงกับ

จำนวนประชากรหรือขนาดพื้นที่ของจังหวัดมากกว่าสภาพปัญหาสถานการณ์ กล่าวคือ โครงการ โดยรวมทั้ง ๔ โครงการ จังหวัดนครราชสีมาซึ่งมีพื้นที่ใหญ่ที่สุดและมีประชากรมากที่สุดใน ๔ จังหวัด จักได้งบประมาณในการดำเนินงานและมีเป้าหมายการดำเนินงานสูงที่สุด ในขณะที่จังหวัด บึงกาฬซึ่งมีขนาดเล็กที่สุดในพื้นที่ ๔ จังหวัด ได้รับงบประมาณในการดำเนินการน้อยที่สุด นอกจากนี้ยังมีโครงการที่จัดสรรงบประมาณดำเนินการโดยเฉลี่ยทุกจังหวัดเท่ากัน คือ โครงการ พัฒนาศักยภาพคนพิการ โดยชุมชน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขาดการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติในการ วางแผนระดับนโยบาย อันจะมีผลกระทบต่อสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติ คือ จังหวัดที่มีคนพิการ จำนวนมากมีโอกาสหรือช่องทางในการพัฒนาศักยภาพโดยชุมชนน้อยลงเมื่อเทียบกับจังหวัดที่มีคน พิการจำนวนที่น้อยกว่า รวมถึงโอกาส/ช่องทางที่ชุมชนจะมีส่วนร่วมในการให้บริการแก่คนพิการ จะน้อยลงในจังหวัดที่มีพื้นที่ที่กว้างกว่า ในส่วนของสถานการณ์ทางสังคมการจัดสรรงบประมาณ โครงการสำหรับเด็กและเยาวชนให้แก่จังหวัดนครราชสีมาสูงสุดใน ๔ จังหวัด สอดคล้องกับสภาพ ปัญหาและความต้องการของประชาชนในจังหวัดที่มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพของเด็กและเยาวชน เช่นเดียวกับจังหวัดอุดรธานีที่มีสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุ โดยมีผู้สูงอายุในสัดส่วนมากที่สุดเมื่อ เทียบกับประชากรทั้งหมด ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณ โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (อผส.) จึงนับว่าเป็นโครงการที่เกิดประโยชน์และสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงของ จังหวัดอุดรธานี

ในส่วนของผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโครงการ ในการพัฒนาสังคม และการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์ ใน ๔ โครงการ เมื่อจำแนกงบประมาณ ตามรายจังหวัด และส่วนราชการ สรุปได้ดังนี้

๑. โครงการพัฒนากระบวนการเรียนรู้แก่เด็กและเยาวชน กรมพัฒนาสังคมและ สวัสดิการ (พส.) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ พส. มีแผนการดำเนินงาน จัดแหล่งเรียนรู้และสันตนา การที่เหมาะสมแก่เด็กและเยาวชน โดยการสนับสนุนให้ชุมชนจัดแหล่งเรียนรู้ และสันตนาการ ตลอดจนสนับสนุนการจัดกิจกรรมเสริมสร้างพัฒนาการเด็กในแหล่งเรียนรู้ เช่น การจัดกิจกรรม ศิลปะสร้างสรรค์ ดนตรี กีฬา ฯลฯ เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้มีพื้นที่และกิจกรรมเสริมสร้าง กระบวนการเรียนรู้นอกห้องเรียนที่เป็นประโยชน์ต่อพัฒนาการของเด็ก เป้าหมายการให้บริการ ๕๓๐ คน งบประมาณ ๑,๒๓๐,๐๐๐.- บาท ดำเนินการในพื้นที่ทั่วประเทศ จำแนกแผนและผลการ ดำเนินงานเป็นรายจังหวัด ได้ดังตารางที่ ๔.๔

แสดงแผน-ผลการดำเนินงานโครงการพัฒนากระบวนการเรียนรู้แก่เด็กและเยาวชน
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖

จังหวัด	แผนการดำเนินงาน ปี ๒๕๕๖		ผลการดำเนินงาน ปี ๒๕๕๖		ต้นทุนต่อหน่วย (บาท)
	เป้าหมาย (คน)	งบประมาณ	เป้าหมาย (คน)	งบประมาณ	
นครราชสีมา	๓๓๐	๔๓๕,๐๐๐.๐๐	๓๓๐	๔๓๕,๐๐๐.๐๐	๑,๓๑๘.๑๘
อุดรธานี	๓๓๐	๔๓๕,๐๐๐.๐๐	๓๓๐	๔๓๕,๐๐๐.๐๐	๑,๓๑๘.๑๘
บึงกาฬ	๕๐	๑๒๐,๐๐๐.๐๐	๕๐	๑๒๐,๐๐๐.๐๐	๑,๓๓๓.๓๓
สุรินทร์	๑๘๐	๒๔๐,๐๐๐.๐๐	๑๘๐	๒๔๐,๐๐๐.๐๐	๑,๓๓๓.๓๓
รวม	๕๓๐	๑,๒๓๐,๐๐๐.๐๐	๕๓๐	๑,๒๓๐,๐๐๐.๐๐	๑,๓๒๒.๕๘

ที่มา : กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

จากตาราง พบว่ากรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีแผนการดำเนินงาน โครงการพัฒนากระบวนการเรียนรู้แก่เด็กและเยาวชน ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ จำนวน ๕๓๐ คน งบประมาณ ๑,๒๓๐,๐๐๐ บาท มีผลการดำเนินงาน จำนวน ๕๓๐ คน เบิกจ่ายงบประมาณครบตามจำนวนที่ได้รับจัดสรร คือ ๑,๒๓๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายตามแผนฯ ที่กำหนดไว้ โดยต้นทุนต่อหน่วยในภาพรวมโครงการคิดเป็นเงิน ๑,๓๒๒.๕๘ บาท เมื่อจำแนกเป็นรายจังหวัดพบว่าการดำเนินโครงการในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาและอุดรธานี มีต้นทุนต่อหน่วย เป็นเงิน ๑,๓๑๘.๑๘ บาท ซึ่งต่ำกว่าต้นทุนต่อหน่วยในภาพรวม เห็นได้ว่า การดำเนินงานที่มีการกำหนดเป้าหมายจำนวนมากทำให้ต้นทุนต่อหน่วยลดลง

๒. โครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ มีแผนการดำเนินงาน โครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) โดยการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวัง แก้ไขปัญหาครอบครัว โดยการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชนในการเชื่อมประสานการทำงานระหว่าง ศพค.ร่วมกับประชาชนในชุมชน เพื่อสำรวจข้อมูลด้านครอบครัวแล้วนำมาวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาครอบครัวที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมทั้งปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตและส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในชุมชน ตลอดจนดำเนินการหาแนวทาง วิธีการในการแก้ไขและแนวทางในการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น กล่าวคือ มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างกัน การร่วมวิเคราะห์และตัดสินใจ

ปัญหา รวมทั้งหาแนวทางในการแก้ไข โดยมีตัวบุคคลที่เป็นคนรับผิดชอบในการติดต่อประสานงานที่ชัดเจน จัดกิจกรรมที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว โดยการดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว มุ่งเน้นให้ประชาชนในท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และหน่วยงานในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อก่อให้เกิดความเป็นเจ้าของ นำมาสู่กิจกรรมที่อยู่ในความสนใจของชุมชนและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของชุมชนนั้น ๆ ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านครอบครัว โดยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านครอบครัวและการดำเนินงานของ สพค. และถ่ายทอดความรู้ด้านครอบครัวให้ประชาชนโดยคณะทำงาน สพค. ที่มีความสามารถ ให้ตระหนักถึงความสำคัญและการเสริมสร้างความอบอุ่น เข้มแข็ง ก่อให้เกิดสัมพันธภาพอันดีในครอบครัว รวมถึงการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ เพื่อสนับสนุนทรัพยากรในการดำเนินงาน เพื่อใช้ในการดำเนินงานหรือการจัดกิจกรรมของ สพค. และอบรมให้ความรู้แก่คณะทำงาน สพค. เรื่อง “ การเรียนรู้มาตรฐานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ” โดยผ่านสื่อวีซีดี มีเป้าหมายการให้บริการ ๒,๕๓๕.คน งบประมาณ ๑,๐๓๒,๐๗๐.- บาท ดำเนินการในพื้นที่ทั่วประเทศ จำแนกแผนและผลการดำเนินงานเป็นรายจังหวัด ได้ดังตารางที่ ๔.๕

ตารางที่ ๔.๕

แสดงแผน-ผลการดำเนินงานโครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (สปค.)

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖

จังหวัด	แผนการดำเนินงาน ปี ๒๕๕๖		ผลการดำเนินงาน ปี ๒๕๕๖		ต้นทุนต่อหน่วย (บาท)
	เป้าหมาย (คน)	งบประมาณ	เป้าหมาย (คน)	งบประมาณ	
นครราชสีมา	๕๒๐	๓๐๕,๐๐๐.๐๐	๕๒๐	๓๐๕,๐๐๐.๐๐	๓๓๑.๕๒
อุดรธานี	๕๘๕	๓๐๕,๗๒๐.๐๐	๕๘๕	๓๐๕,๗๒๐.๐๐	๕๒๒.๕๕
บึงกาฬ	๒๓๕	๑๘๔,๕๕๐.๐๐	๒๓๕	๑๘๔,๕๕๐.๐๐	๓๘๗.๐๒
สุรินทร์	๓๕๕	๒๓๖,๔๐๐.๐๐	๓๕๕	๒๓๖,๔๐๐.๐๐	๒๕๗.๓๕
รวม	๒,๕๓๕	๑,๐๓๒,๐๗๐.๐๐	๒,๕๓๕	๑,๐๓๒,๐๗๐.๐๐	๔๐๗.๑๒

ที่มา : สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว

จากตาราง พบว่าสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว มีแผนการดำเนินงานโครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยมีผู้รับบริการ ๒,๕๓๕ คน งบประมาณ ๑,๐๓๒,๐๗๐ บาท มีผลการดำเนินงาน ๒,๕๓๕ คน เบิกจ่ายงบประมาณครบตามจำนวนที่ได้รับจัดสรร คือ ๑,๐๓๒,๐๗๐ บาท ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายตามแผนฯ ที่กำหนดไว้ โดยต้นทุนต่อหน่วยในภาพรวมโครงการคิดเป็นเงิน ๔๐๗.๑๒ บาท เมื่อจำแนกเป็นรายจังหวัดพบว่า การดำเนินโครงการในแต่ละพื้นที่ที่มีต้นทุนต่อหน่วยไม่เท่ากัน ทั้งนี้จังหวัดบึงกาฬซึ่งมีพื้นที่ขนาดเล็ก มีจำนวนประชากรน้อยกว่าทุกจังหวัด และมีเป้าหมายการดำเนินงานน้อย มีต้นทุนต่อหน่วยสูงสุด คือ ๗๘๗.๐๒ บาท รองลงมาคือจังหวัดอุดรธานี มีต้นทุนต่อหน่วย ๕๒๒.๕๙ บาท ในขณะที่จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งมีพื้นที่ขนาดใหญ่มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำกว่าต้นทุนต่อหน่วยในภาพรวม คือ ๓๓๑.๕๒ บาท และ ๒๕๗.๑๕ บาท ตามลำดับ ทั้งนี้ต้นทุนต่อหน่วยแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างจากต้นทุนต่อหน่วยโดยรวม ดังนี้ จังหวัดนครราชสีมา -๗๕.๖๐ บาท จังหวัดอุดรธานี ๑๑๕.๔๗ บาท จังหวัดบึงกาฬ ๓๗๘.๕๐ บาท และจังหวัดสุรินทร์ -๑๐๘.๗๗ บาท

๓. โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) มีแผนการดำเนินงานโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) ในปี ๒๕๕๖ โดยส่วนกลางจัดทำกรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานให้แก่เจ้าหน้าที่ พมจ. ทุกจังหวัด เพื่อส่งเสริม สนับสนุน กำกับดูแล การดำเนินงานของ อผส. พัฒนาบทบาท อผส. และเครือข่าย รวมถึงสนับสนุนวิชาการและการติดตามงานสำหรับการดำเนินงานในส่วนภูมิภาค โดยดำเนินงานตามกระบวนการของตัวแบบ (Model) อผส. ในแต่ละจังหวัด (ดำเนินการใน ๓๐๑ เขต อปท. : อผส.พื้นที่ละ ๕ คน รวมเป็น ๑,๕๐๕ คน ให้การดูแลผู้สูงอายุ) ตลอดจนจัดประชุมชี้แจงการดำเนินงานโครงการแก่ผู้บริหาร อปท. ในเขตพื้นที่ดำเนินการ การจัดประชุมประชาคมในพื้นที่ดำเนินการเพื่อสร้างความเข้าใจและคัดเลือกผู้สมัครใจเป็น อผส. และอบรมให้ความรู้ตามหลักสูตรพื้นฐานเพื่อเป็น อผส. (๓ ครั้ง ๆ ละ ๑ วัน) พร้อมทั้งสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของ อผส. และสนับสนุนงบประมาณการดำเนินงานของ พมจ. เป้าหมายการให้บริการ จำนวน ๑,๕๐๕ คน งบประมาณ ๖,๖๖๘,๓๐๐.- บาท ดำเนินการในพื้นที่ทั่วประเทศ จำแนกแผนและผลการดำเนินงานเป็นรายจังหวัด ได้ดังตารางที่ ๔.๖

ตารางที่ ๔.๖

แสดงแผน-ผลการดำเนินงานโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.)

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ปีงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๕๖

จังหวัด	แผนการดำเนินงาน ปี ๒๕๕๖		ผลการดำเนินงาน ปี ๒๕๕๖		ต้นทุนต่อหน่วย (บาท)
	เป้าหมาย (คน)	งบประมาณ	เป้าหมาย (คน)	งบประมาณ	
นครราชสีมา	๖๓๐	๒,๕๖๕,๒๐๐.๐๐	๖๓๐	๒,๑๔๘,๗๐๐.๐๐	๓,๒๐๗.๐๑
อุดรธานี	๓๔๕	๑,๕๓๐,๕๐๐.๐๐	๓๔๕	๑,๑๑๐,๕๐๐.๐๐	๓,๒๒๐.๐๐
บึงกาฬ	๑๔๐	๖๓๐,๔๐๐.๐๐	๑๔๐	๔๕๖,๔๐๐.๐๐	๓,๒๖๐.๐๐
สุรินทร์	๓๕๐	๑,๕๔๑,๘๐๐.๐๐	๓๕๐	๑,๑๑๕,๘๐๐.๐๐	๓,๑๘๘.๐๐
รวม	๑,๕๐๕	๖,๖๖๘,๓๐๐.๐๐	๑,๕๐๕	๔,๘๓๑,๘๐๐.๐๐	๓,๒๑๐.๔๕

ที่มา : สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

จากตาราง พบว่าสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุมีผลการดำเนินงานโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตามแผน คือ ๑,๕๐๕ คน โดยมีผลการใช้จ่ายงบประมาณเป็นเงิน ๔,๘๓๑,๘๐๐ บาท หรือ คิดเป็นร้อยละ ๗๒.๔๖ น้อยกว่าแผนที่กำหนดไว้ในวงเงิน ๖,๖๖๘,๓๐๐ บาท โดยต้นทุนต่อหน่วยในภาพรวมโครงการคิดเป็นเงิน ๓,๒๑๐.๔๕ บาท เมื่อจำแนกเป็นรายจังหวัดพบว่า การดำเนินโครงการในแต่ละพื้นที่มีต้นทุนต่อหน่วยไม่เท่ากัน ทั้งนี้จังหวัดบึงกาฬซึ่งมีพื้นที่ขนาดเล็กและมีจำนวนประชากรน้อยกว่าทุกจังหวัดและมีเป้าหมายในการดำเนินงานน้อย มีต้นทุนต่อหน่วยสูงสุดคือ ๓,๒๖๐.๐๐ บาท รองลงมาคือจังหวัดอุดรธานี มีต้นทุนต่อหน่วย ๓,๒๒๐.๐๐ บาท ในขณะที่จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งมีพื้นที่ขนาดใหญ่มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำกว่าต้นทุนต่อหน่วยในภาพรวม คือ ๓,๒๐๗.๐๑ บาท และ ๓,๑๘๘.๐๐ บาท ตามลำดับ ทั้งนี้ต้นทุนต่อหน่วยแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างจากต้นทุนต่อหน่วยโดยรวม ดังนี้ จังหวัดนครราชสีมา -๓.๔๘ บาท จังหวัดอุดรธานี ๕.๕๑ บาท จังหวัดบึงกาฬ ๔๕.๕๑ บาท และจังหวัดสุรินทร์ -๑๑.๕๑ บาท

๔. โครงการพัฒนาศักยภาพคนพิการโดยชุมชน (Community Base Rehabilitation : CBR)สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) มีแผนดำเนินโครงการใน

ปี ๒๕๕๖ โดยใช้รูปแบบของ “อาสาสมัครพัฒนาสังคมฯช่วยเหลือคนพิการ” (อพมก.) โดยอบรมให้ความรู้เพื่อดำเนินการใน ๑๑ ภารกิจหลัก คือ การค้นหาคนพิการ โดยชุมชน จัดทะเบียนคนพิการ ประสานงานกับคนพิการ/ครอบครัว/ อบต. และผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อค้นหาปัญหาความต้องการ จัดทำแผนบุคคล ฝึกทักษะที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอิสระของคนพิการ ส่งเสริมให้เข้าถึงระบบหลักประกันสุขภาพ ได้รับอุปกรณ์เครื่องช่วยคนพิการ เตรียมความพร้อมเข้าระบบโรงเรียน ฝึกทักษะอาชีพ และกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มในชุมชน เพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ โดยชุมชน และการเสริมสร้างความมั่นคงในชีวิตคนพิการ ครอบครัว และชุมชน มีเป้าหมายการให้บริการ ๑,๔๐๐.คน งบประมาณ ๒๔๐,๐๐๐- บาท จำแนกแผนและผลการดำเนินงานเป็นรายจังหวัด ได้ดังตารางที่ ๔.๗

ตารางที่ ๔.๗

แสดงแผน-ผลการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพคนพิการโดยชุมชน

สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖

จังหวัด	แผนการดำเนินงาน ปี ๒๕๕๖		ผลการดำเนินงาน ปี ๒๕๕๖		ต้นทุนต่อหน่วย (บาท)
	เป้าหมาย (คน)	งบประมาณ	เป้าหมาย (คน)	งบประมาณ	
นครราชสีมา	๓๕๐	๖๐,๐๐๐.๐๐	๔๕๐	๖๐,๐๐๐.๐๐	๑๓๓.๓๓
อุดรธานี	๓๕๐	๖๐,๐๐๐.๐๐	๔๕๕	๖๐,๐๐๐.๐๐	๑๒๑.๒๑
บึงกาฬ	๓๕๐	๖๐,๐๐๐.๐๐	๔๓๒	๖๐,๐๐๐.๐๐	๑๓๘.๘๘
สุรินทร์	๓๕๐	๖๐,๐๐๐.๐๐	๔๓๘	๖๐,๐๐๐.๐๐	๑๓๖.๕๘
รวม	๑,๔๐๐	๒๔๐,๐๐๐.๐๐	๑,๘๑๕	๒๔๐,๐๐๐.๐๐	๑๓๒.๒๓

ที่มา : สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ

จากตาราง พบว่าสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติมีแผนการดำเนินงาน โครงการพัฒนาศักยภาพคนพิการโดยชุมชน ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ จำนวน ๑,๔๐๐ คน งบประมาณ ๒๔๐,๐๐๐ บาท มีผลการดำเนินงาน จำนวน ๑,๘๑๕ คน เบิกจ่ายงบประมาณครบตามจำนวนที่ได้รับจัดสรร คือ ๒๔๐,๐๐๐ บาท แต่สามารถดำเนินการได้สูงกว่าเป้าหมายตามแผนที่กำหนด ๔๑๕ คน หรืออาจกล่าวได้ว่า ทำงานได้เกินเป้าหมายร้อยละ ๒๙.๖๔ โดยต้นทุนต่อหน่วยในภาพรวมโครงการคิดเป็นเงิน ๑๓๒.๒๓บาท เมื่อจำแนกเป็นรายจังหวัดพบว่า การดำเนินโครงการในแต่ละพื้นที่มีต้นทุนต่อหน่วยไม่เท่ากัน ทั้งนี้จังหวัดบึงกาฬซึ่งมีพื้นที่ขนาดเล็กและมีจำนวนประชากรน้อยกว่าทุกจังหวัดและมีเป้าหมายในการดำเนินงานน้อย มีต้นทุนต่อหน่วยสูงสุด คือ ๑๓๘.๘๘ บาท รองลงมาคือจังหวัดสุรินทร์ และจังหวัดนครราชสีมา มีต้นทุนต่อหน่วย ๑๓๖.๘๘ บาท และ ๑๓๓.๓๓ บาท ในขณะที่จังหวัดอุดรธานี มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำกว่าต้นทุนต่อหน่วยในภาพรวม คือ ๑๒๑.๒๑ บาท ตามลำดับ ทั้งนี้ต้นทุนต่อหน่วยแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างจากต้นทุนต่อหน่วยโดยรวม ดังนี้ จังหวัดนครราชสีมา ๑.๑๐ บาท จังหวัดอุดรธานี -๑๑.๐๒ บาท จังหวัดบึงกาฬ ๖.๖๕ บาท และจังหวัดสุรินทร์ ๔.๖๕ บาท

เมื่อพิจารณาถึงต้นทุนต่อหน่วยในการดำเนินโครงการของแต่ละจังหวัดใน ๔ โครงการข้างต้น พบว่า โครงการที่ใช้กลไกเครือข่ายอาสาสมัครหรือชุมชนเป็นผู้ดำเนินการแทน อันได้แก่โครงการพัฒนาศักยภาพคนพิการโดยชุมชน ซึ่งวิธีการดำเนินงานให้ความสำคัญกับการให้ความรู้และทักษะแก่เครือข่ายเพื่อไปดำเนินการแทนนั้นใช้ต้นทุนต่อหน่วยที่ต่ำกว่าโครงการซึ่งจัดบริการให้แก่กลุ่มเป้าหมายโดยตรง และใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการค้นหาปัญหาและกิจกรรม คือ โครงการพัฒนากระบวนการเรียนรู้แก่เด็กและเยาวชน และโครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ทั้งนี้ในส่วนของโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ หรือที่มีต้นทุนต่อหน่วยสูงสุด เนื่องจากมีการจัดสรรงบประมาณเป็นค่าตอบแทนรายเดือนให้แก่อาสาสมัครผู้สูงอายุนอกจากนี้ยังพบว่า การกำหนดเป้าหมายในปริมาณมากจกทำให้ต้นทุนในการดำเนินงานต่ำ

และจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับแนวทางการจัดสรรงบประมาณโครงการในการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) พบว่า แต่ละส่วนราชการจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายและจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดโดยใช้กรอบในการจัดสรรงบประมาณปีที่ผ่านมาเป็นหลัก ไม่ได้ใช้แผนความต้องการหรือสถานการณ์ของแต่ละจังหวัดประกอบการพิจารณา เนื่องจากไม่มีข้อมูล ขณะเดียวกันการโอนเงินให้หน่วยงานปฏิบัติขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละส่วนราชการ จึงทำให้หน่วยปฏิบัติไม่สามารถกำหนดแผนการปฏิบัติงานที่จะเอื้อต่อการบูรณาการ

ได้ ซึ่งการทำงานข้างต้นไม่สอดคล้องกับกระบวนการดำเนินงานสวัสดิการสังคม (สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ, ๒๕๕๑. หน้า ๕-๗) ที่มุ่งเน้นให้มีการศึกษาข้อมูล ข้อเท็จจริง เพื่อการจัดการกับปัญหาสังคมหรือพัฒนาชุมชนได้อย่างถูกต้อง มีการวินิจฉัยประเมินปัญหา แยกแยะประเด็น ความรุนแรง ต้นเหตุ ผลกระทบ เพื่อนำไปสู่การวางแผนที่ดีมีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การดำเนินการช่วยเหลือในลักษณะรายบุคคล กลุ่ม ครอบครัว ชุมชน และการติดตามประเมินผล นอกจากนี้โครงการของแต่ละส่วนราชการได้กำหนดวิธีการปฏิบัติ กลุ่มเป้าหมายที่ใช้เป็นกลไกขับเคลื่อนงานที่ชัดเจนมาจากส่วนกลาง ทำให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการในพื้นที่และเป็นผู้ประสานงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงระดับพื้นที่ต้องทำงานภายใต้กรอบที่กำหนด ขาดการยืดหยุ่น ในขณะที่แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สนองต่อความต้องการในปัจจุบัน โดยไม่ไปขัดขวางการบรรลุความต้องการของคนรุ่นต่อไปในอนาคต (<http://www.unep.org.nep.sup1.htm> เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๗) อีกทั้งการที่แต่ละโครงการได้กำหนดกลไกภาคประชาชน/ชุมชนในการขับเคลื่อนโครงการมีความหลากหลาย ทำให้เกิดกรณีคนหนึ่งคนได้รับเลือกให้ทำบทบาทหลายสถานะ เช่น เป็นอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ เป็นคณะกรรมการศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน หรือเป็นผู้นำชุมชน ไม่มีเวลาเพียงพอในการเข้าร่วมกิจกรรมของโครงการต่างๆ หรือมาแต่ไม่สามารถเข้าร่วมได้ตลอด ทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเท่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เนื่องจากส่วนราชการถูกกับดักทางความรู้และประสบการณ์ในการทำงานเฉพาะสาขา เฉพาะกลุ่มเป้าหมายในการให้บริการเป็นหลักสำคัญในการกำหนดรายละเอียดโครงการ ในขณะที่หลักคิดเชิงบูรณาการ เน้นการค้นหาหรือสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงในสิ่งๆ โดยปกติอยู่อย่างแยกส่วนหรือดูเหมือนขัดแย้งกัน เช่น สาขาวิชา สาขาอาชีพ ความเชื่อ ทางเลือกที่แตกต่าง ให้เข้ากับเรื่องที่เป็นแกนหลักได้อย่างเหมาะสม ซึ่งการกำหนดกรอบและวิธีการดำเนินโครงการ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ๒๕๔๗. หน้า ๕๐-๗๘)

โดยสรุปจากการศึกษาทำให้ค้นพบเงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการในระดับพื้นที่ ของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดังนี้

๑. กระทรวงฯ ยังไม่มีระบบสารสนเทศในการวิเคราะห์สถานการณ์ทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ และเชื่อมโยงการใช้ประโยชน์ร่วมกันของทุกส่วนราชการ จึงทำให้ขาดข้อมูลในระดับพื้นที่ ที่เป็นจริงในการประเมินและวิเคราะห์สภาพปัญหา แนวโน้ม และประเด็นที่สำคัญ ในการกำหนดกิจกรรม/โครงการที่แต่ละกรมในกระทรวง

๒. การจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นการจัดสรรให้สอดคล้องกับกิจกรรมและกระบวนการ การนำส่งผลผลิต เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน เฉพาะภารกิจของส่วนราชการนั้นๆ โดยไม่ได้มีการพิจารณาการเชื่อมร้อยกระบวนการและการนำส่งผลผลิตระหว่างส่วนราชการ ทำให้การนำส่งเป้าหมายการให้บริการกระทรวงไม่บรรลุผลสำเร็จในเชิงคุณภาพตามที่มุ่งหวัง

๓. สืบเนื่องจากกระทรวง พม. มีรากฐานมาจากการรวมตัวกันของหลายหน่วยงาน(ตามผลพวงของการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ.๒๕๔๕) ซึ่งมีวัฒนธรรม ค่านิยม และประสบการณ์ในการทำงานที่แตกต่างกัน ซึ่งถือเป็นการติดกับดักทางความคิด วัฒนธรรม และกับดักทางประสบการณ์ในการบูรณาการงาน เมื่อไม่มีกระบวนการหล่อหลอมให้เป็นทีมเนื้อเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การบูรณาการภารกิจและการส่งต่อระหว่างกัน ไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร การดำเนินงานของทุกกรมในกระทรวง ต้องมีการทำงานเชื่อมโยง ประสานบูรณาการ และส่งต่อภารกิจซึ่งกันและกัน โดยการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ในทุกระดับ จนถึงระดับพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน และครอบครัว ซึ่งเป็นสถาบันทางสังคมที่เล็กที่สุด การกำหนดให้มีกลไกระดับพื้นที่ในกระทรวงที่เป็นหน่วยปฏิบัติที่สามารถใกล้ชิดกับชุมชน ครอบครัวได้ จักทำให้การบูรณาการงาน โครงการต่าง ๆ ของทุกส่วนราชการเกิดผลสัมฤทธิ์

๔. ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายตามแผนการดำเนินงานที่ได้กำหนดไว้และมีผลการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อเทียบกับผลการดำเนินงาน แต่สรุปไม่ได้ว่าบรรลุตามเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวงหรือไม่ เนื่องจากการดำเนินงานดังกล่าวของส่วนราชการ ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยพิจารณาถึงความคล่องตัวและแผนปฏิบัติการของส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้ไม่มีการเชื่อมโยงส่งต่อในลักษณะการบูรณาการแผนการปฏิบัติงานก่อนลงไปดำเนินการในพื้นที่ จึงไม่สามารถเห็นการ บูรณาการระดับกระทรวงที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้อย่างครบถ้วนเป็นรูปธรรมได้ การมีส่วนร่วมของหน่วยปฏิบัติและการนำข้อมูลสถานการณ์ทางสังคมในพื้นที่มาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล รวมถึงการขีดแผนความต้องการของพื้นที่เป็นหลักในการกำหนด โครงการและจัดสรรงบประมาณ จักทำให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และคุ้มค่า

๕. การนำหลักการสำหรับการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ ขาดความชัดเจนในการประสานการดำเนินงาน จึงส่งผลให้การบริหารงบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เกิดการใช้จ่ายอย่างประหยัดและสมประโยชน์คุ้มค่าสูงสุดในการดำเนิน โครงการ /กิจกรรม เพื่อประชาชน

กลุ่มเป้าหมาย จะเห็นได้จากการต้นทุนต่อหน่วยที่เกิดขึ้นในการดำเนินโครงการแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก ดังนั้นในการบริหารงบประมาณโครงการจึงควรมีการกำหนดต้นทุนต่อหน่วยที่ชัดเจนและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย

๖. นโยบายและการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติของผู้บริหารระดับสูง มีการปรับเปลี่ยนและมีโครงการ/กิจกรรมเพิ่มเติม ทั้งยังเน้นการจัดกิจกรรมที่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศโดยรวดเร็ว โดยไม่คำนึงถึงความเข้าใจในวัตถุประสงค์ กระบวนการ รวมถึงความพร้อมในการขับเคลื่อนงาน และผลกระทบทั้งเชิงบวกและลบของผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholder) โดยเฉพาะหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ทำให้เกิดความสับสน ไม่เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน ทำให้โครงการไม่มีความยั่งยืนในระดับพื้นที่

๗. กระทรวงฯ มุ่งหวังให้ชุมชน ท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมและจัดบริการสวัสดิการสังคมในพื้นที่ ในเกือบทุกโครงการ เนื่องด้วยภารกิจในการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการสังคมสงเคราะห์เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่ง อปท. มีรายได้ของตนเองที่จะนำมาใช้ในการดำเนินงานได้ นอกจากงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติ อปท. ส่วนใหญ่ยังขาดความพร้อมในการรองรับภารกิจ ทั้งในเรื่องเจตคติในการทำงานของผู้บริหาร และการตระหนักถึงความสำคัญในงานด้านพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการ ขาดบุคลากรที่มีความรู้และทักษะที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยเฉพาะโครงการของ พม. ที่ดำเนินการในพื้นที่ ไม่ได้มีการสร้างความเข้าใจและการยอมรับจาก อปท. รวมถึงการวางแผนที่จะเป็นหุ้นส่วนในการทำงานร่วมกัน แต่เป็นการนำโครงการที่ส่วนราชการกำหนดไว้ซึ่งมีจำนวนมาก และจัดสรรงบประมาณให้หน่วยปฏิบัติไปขอความร่วมมือหรือค้นหา อปท. ที่เข้าร่วมดำเนินการได้ จึงกลายเป็นภาระในการทำงานทั้งหน่วยปฏิบัติและ อปท. ดังนั้นการสร้างความตระหนักและการยอมรับให้แก่ อปท. ในการปฏิบัติงานด้านการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมจึงเป็นสิ่งสำคัญ และต้องให้ อปท. เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงาน กิจกรรม กระบวนการทำงาน เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ วัฒนธรรมและวิถีชุมชนนั้นๆ โดยส่วนราชการเป็นเพียงผู้สนับสนุนทรัพยากรและพัฒนาศักยภาพ ความสามารถในการทำงานของ อปท. และผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการจัดบริการของกระทรวงและนโยบายของรัฐ

๘. แต่ละส่วนราชการมีการสร้างกลไกในการให้บริการในพื้นที่จำนวนมาก เช่น ศูนย์บริการทางสังคมแบบมีส่วนร่วม คณะทำงานตำบลต้นแบบ ศูนย์สามวัยสานสายใยรักแห่งครอบครัว คลินิกครอบครัวระดับตำบล ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการในชุมชน ศูนย์บริการผู้สูงอายุในชุมชน ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและแรงงานผู้สูงอายุในชุมชน และสภาเด็กและเยาวชน ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและ

พิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ในส่วนของสำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว มีศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน เป็นกลไกการดำเนินงาน และสำนักงานพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ มีอาสาสมัครพัฒนาศักยภาพคนพิการในชุมชน (CBR) จึงควรใช้กลไกที่มีอยู่เดิมในการทำงาน โดยเน้นเป้าหมายเป็นหลักสำคัญมากกว่าการขับเคลื่อนงานให้เฉพาะส่วนราชการที่เป็นผู้สร้างหรือสนับสนุนกลไกนั้น ๆ

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคปฏิกิริยาที่ทำให้การบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น ทั้งในส่วนของรูปแบบแนวคิดการทำงานของบุคลากรบางคนที่ยังไม่ได้มีการปรับเปลี่ยน ยึดหลักการทำงานตามความต้องการของตน แทนความต้องการของประชาชนในชุมชน/ท้องถิ่น ขาดการให้ประชาชน/คนในชุมชน/ท้องถิ่นมีส่วนร่วม ระบบการทำงานที่ไม่เอื้อต่อการทำงานในลักษณะของการบูรณาการ รวมถึงกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระเบียบการเบิกจ่ายเงินของทางราชการที่ยังเป็นปัญหาและอุปสรรค ขาดการสื่อสารข้อมูล ข่าวสาร ให้กับประชาชน กลุ่มเป้าหมาย เครือข่ายต่าง ๆ ได้รับรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งออกแบบหน้าที่มารับผิดชอบของหน่วยงานให้ทำหน้าที่เป็นผู้ประสาน ส่งเสริม สนับสนุนงานด้านพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อให้ประชาชน เครือข่าย ชุมชน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมและการพัฒนาสังคม ตลอดจนขาดการบูรณาการงานด้านการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมกับหน่วยงานนอกกระทรวง ทำให้การดำเนินการพัฒนาและแก้ไขปัญหาสังคมมีความกระจัดกระจายไม่เกื้อหนุนกัน ทำให้การจัดสรรและบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่

ผลจากการศึกษาข้างต้น สามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ ภายใต้งานที่ส่งผลสำเร็จต่อการ ในการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการในระดับพื้นที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหลักการแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. นำหลักการห่วงโซ่คุณค่ามาใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ โดยคำนึงถึงเป้าหมายของแต่ละกลุ่มผู้รับบริการ และวางกระบวนการ/กิจกรรม/เพื่อบรรลุผลที่คาดหวังก่อน จึงพิจารณาถึงการเป็นเจ้าของงบประมาณในการขับเคลื่อนงานตามภารกิจของส่วนราชการ

๒. ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณทั้งในส่วนของสำนักงานประมาณ และส่วนราชการ จักต้องคำนึงถึงข้อมูลสารสนเทศและสถานการณ์ทางสังคม รวมถึงแผนความต้องการจากพื้นที่เป็นหลักสำคัญ

๓. โครงการที่ดำเนินการโดยใช้กลไกระดับพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน หรือภาคประชาชน เช่น ผู้นำชุมชน อาสาสมัคร คณะกรรมการ คณะทำงาน หรือเครือข่ายในพื้นที่ เป็นผู้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาและกำหนดแผนงานกิจกรรมดำเนินการ จักต้องให้มีกิจกรรมครอบคลุมรูปแบบการจัดบริการสวัสดิการสังคม คือ การแก้ไข การป้องกัน การช่วยเหลือ การฟื้นฟูบำบัด และการพัฒนา

๔. สำนักงานประมาณควรสนับสนุนให้ส่วนราชการจัดทำต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost) ในการดำเนินกิจกรรม โครงการ เปรียบเทียบในกรณีที่ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการเอง กรณีที่ให้อปท. หรือเครือข่ายดำเนินการ รวมถึงการจ้างเหมาภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อสร้างทางเลือกที่คุ้มค่า โดยมีระบบการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพและจริงจัง ต่อเนื่อง

๕. ควรมีการจัดทำข้อตกลงและวางระบบการทำงานร่วมกันภายในกระทรวงว่า การดำเนินงานในพื้นที่ตำบล/หมู่บ้านหน่วยงานหลักควรเป็นใครซึ่งในที่นี้ผู้ทำการศึกษาเห็นว่าสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดควรเป็นเจ้าภาพกำหนดกรอบในการทำงานของแต่ละหน่วยงานและบูรณาการส่งต่อให้งานเกิดความสำเร็จร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรภาครัฐร่วมกันด้วยความคุ้มค่า และเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๕

๖. ควรมีการกำหนดกลไกในระดับพื้นที่ที่ชัดเจนตามเป้าหมายการให้บริการ มากกว่าการแบ่งตามภารกิจของส่วนราชการ เพื่อให้กลไกในระดับพื้นที่สามารถบูรณาการการทำงานและทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินโครงการ

๗. ควรมีการปรับโครงสร้างภารกิจของกระทรวงให้เป็นไปตามกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้ภารกิจเชิงนโยบาย มาตรการ แผน และการปฏิบัติงานสำเร็จ เบ็ดเสร็จในหน่วยงาน (กรม) เดียวกัน และมีตัวชี้วัดกำหนดความสำเร็จอย่างชัดเจน และยังเป็น การลดการซ้ำซ้อนในการจัดทำโครงการที่มีกระบวนการหรือเป้าหมายที่ใกล้เคียงกัน หรือดำเนินการในพื้นที่เดียวกัน ทั้งนี้โดยมีกลไกการ

ดำเนินงานในระดับพื้นที่ตำบล/หมู่บ้าน ในลักษณะของบูรณาการการทำงานร่วมกัน ดังได้กล่าว
มาแล้ว

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นจะต้องมีรูปแบบและวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสม ที่สำคัญคือการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ มีการบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ และที่สำคัญคือการบูรณาการการทำงานอย่างเป็นองค์รวม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งผลการศึกษการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ กรณีศึกษา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พบว่า การดำเนินงานด้านการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคม ยังขาดการประสานการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดในลักษณะของการบูรณาการ ทั้งนี้ เนื่องจาก

- ปัญหาการทำงานที่ยึดติดกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ตนสังกัด รวมถึงความต้องการสัมฤทธิ์ผลในการทำงานตามเป้าหมายตัวชี้วัดของหน่วยงานที่ไปทำข้อตกลงการประเมินผลการดำเนินงานไว้กับสำนักงานพัฒนาาระบบราชการ ทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้บรรลุผลผลิต เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน

- ปัญหาคือเนื่องจากโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ออกแบบแบ่งหน่วยงานและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตามลักษณะงาน กล่าวคือ แบ่งหน่วยงานเป็นหน่วยกำหนดนโยบาย ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงฯ หน่วยปฏิบัติ (Line) ได้แก่ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.) โดยมีสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) ซึ่งมีภารกิจด้านวิชาการเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายสตรีและครอบครัว สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) ที่มีภารกิจทางด้านวิชาการเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ และสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) ที่มีภารกิจในด้านวิชาการเกี่ยวกับคนพิการ เป็นหน่วยงาน Staff แต่ข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานของหน่วยงานวิชาการ (Staff) เหล่านี้ อาทิ สค. ได้กำหนด โครงการดำเนินการศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน หรือ สท. กำหนดโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน เป็นต้น ซึ่งได้ก้าวล้ำเข้าไปในความรับผิดชอบของหน่วยงานปฏิบัติ (Line) คือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ที่ควรเป็นหน่วยดำเนินโครงการดังกล่าว ทำให้การ

ทำงานเพื่อให้บริการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมายไม่สอดคล้องกัน ทำให้กลุ่มเป้าหมายไม่ได้รับการบริการอย่างเต็มที่ และ/หรือเท่าที่ควรจะได้รับ

- ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมในการทำงาน เนื่องจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกระทรวงที่เกิดขึ้นใหม่ ตามผลพวงของการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี ๒๕๔๕ โดยการรวมตัวจากหลายหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการเด็กและเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสตรีแห่งชาติ กรมพัฒนาชุมชน และกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีวัฒนธรรม คุณค่าหรือค่านิยมในการทำงานที่แตกต่างกัน เมื่อกระทรวงฯ ไม่ได้มีการหล่อหลอมความหลากหลายในปัจจุบันสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ให้เป็นเนื้อเดียวกัน ก็ทำให้การประสานการดำเนินงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ไม่มีประสิทธิภาพ

- ขาดการกำหนดให้การบูรณาการเป็นนโยบายและ/หรือแนวทางการทำงานของกระทรวงฯ หน่วยงานแต่ละหน่วยต่างกำหนดเป้าหมาย แผนงาน และงบประมาณของตน ไม่ได้มีการร่วมกำหนดในลักษณะภาพรวมของกระทรวง ขาดการประสานเชื่อมโยงและส่งต่อความสำเร็จการทำงานในเชิงภารกิจหรือเชิงพื้นที่

- ขาดความเข้าใจในแนวคิด เรื่อง การบูรณาการซึ่งจากประสบการณ์การทำงานของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกระทรวงอื่น ๆ เมื่อกล่าวถึงหรือกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณในลักษณะของการบูรณาการในแผนงาน/โครงการนั้น ๆ มักจะเห็นว่าเป็นการรวบรวมจากการเสนอขอหรือความต้องการดำเนินกิจกรรมและงบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละหน่วยมากกว่าเป็นการร่วมกันกำหนดเป้าหมาย แล้วให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปกำหนดกิจกรรมการดำเนินงานและงบประมาณค่าใช้จ่ายที่สอดคล้องกัน เพื่อความสำเร็จของเป้าหมายที่ได้ร่วมกันกำหนดไว้

- ขาดความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการทำงานร่วมกับหน่วยงานของกระทรวงฯ ทั้งนี้ หากเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากมีบุคลากรน้อย และขาดความเข้าใจให้ความสำคัญในเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมและการพัฒนาสังคม

- ขาดความเข้มแข็งของประชาชนในท้องถิ่นที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมกับหน่วยงานในการกำหนดความต้องการ กำหนดแนวทางการดำเนินงานหรือแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการและการบริหารจัดการ ส่วนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุน

- ขาดการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศกลางที่ทุกหน่วยงานจะใช้จัดเก็บเป็นฐานในการจัดให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างรวบรวมและพัฒนา

ข้อมูลเพื่อกิจการของตนเอง ขาดการวางแผน เชื่อมโยงข้อมูลที่จะใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทำให้การใช้
จ่ายงบประมาณเพื่อพัฒนาระบบฯ เป็นไปอย่างสิ้นเปลืองไม่ประหยัด

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคเล็กน้อยที่ทำให้การบูรณาการเพื่อการ
พัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น ทั้งในส่วนของรูปแบบแนวทางการ
ทำงานของบุคลากรบางคนที่ยังไม่ได้มีการปรับเปลี่ยน ขาดการให้ประชาชน/คนในชุมชน/ท้องถิ่น
มีส่วนร่วม ระบบการทำงานที่ไม่เอื้อต่อการทำงานในลักษณะของการบูรณาการ รวมถึงกฎ ระเบียบ
ที่เกี่ยวข้อง ขาดการสื่อสารข้อมูล ข่าวสาร ให้กับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย เครือข่ายต่าง ๆ ได้รับความ
และทำความเข้าใจเกี่ยวกับงาน ตลอดจนขาดการบูรณาการงานด้านการพัฒนาสังคมและการจัด
สวัสดิการสังคมกับหน่วยงานนอกกระทรวง ทำให้การดำเนินการพัฒนาและแก้ไขปัญหาสังคมมี
ความกระจัดกระจายไม่เกือหนุนกัน ทำให้การจัดสรรและบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างไม่มี
ประสิทธิภาพ

ทั้งนี้แนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเพื่อการ
พัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ คือ

๑. นำหลักการห่วงโซ่คุณค่ามาใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ โดยคำนึงถึง
เป้าหมาย วางกระบวนการ แล้วจึงพิจารณาส่วนราชการที่ขับเคลื่อน รวมถึงการจัดทำข้อตกลงและ
วางระบบการทำงานร่วมกันภายในกระทรวง

๒. การพิจารณาจัดสรรงบประมาณต้องคำนึงถึงข้อมูลสารสนเทศและสถานการณ์ทาง
สังคม รวมถึงแผนความต้องการจากพื้นที่เป็นหลักสำคัญ

๓. โครงการที่ดำเนินการโดยใช้กลไกระดับพื้นที่ จักต้องให้มีกิจกรรมครอบคลุม
รูปแบบการจัดบริการสวัสดิการสังคม คือ การแก้ไข การป้องกัน การช่วยเหลือ การฟื้นฟูบำบัด และ
การพัฒนา

๔. สำนักงบประมาณควรสร้างทางเลือกในการดำเนินการ โดยพิจารณาจากต้นทุนต่อ
หน่วย (Unit Cost) กรณีส่วนราชการดำเนินการเอง กรณี อปท./เครือข่ายดำเนินการและจ้างเหมา
ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ และมีระบบการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

๖. กำหนดกลไกในระดับพื้นที่ที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถบูรณาการการทำงานและ
ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๗. ควรปรับโครงสร้างภารกิจของกระทรวงให้เป็นไปตามกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้ภารกิจ
เชิงนโยบาย มาตรการ แผน และการปฏิบัติงานสำเร็จ เบ็ดเสร็จในส่วนราชการ

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การบูรณาการเพื่อการจัดสวัสดิการสังคมและการพัฒนาสังคมเป็นผล ผู้ทำการศึกษาขอเสนอ ดังนี้

ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงาน

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จะต้องกำหนดเป็นนโยบายให้การบูรณาการเป็นแนวทางการทำงานของกระทรวง เพื่อนำไปสู่การดำเนินการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยจะต้องกำหนดหน่วยงานให้ชัดเจนในการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลัก (หน่วยงานเจ้าภาพ) หน่วยงานรอง (หน่วยงานสนับสนุน) ตลอดจนวิธีการทำงานในลักษณะของการบูรณาการให้ถูกต้อง

๑. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงฯ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจากการจัดแบ่งงานตามลักษณะงานเป็นการจัดแบ่งงานตามกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้เกิดการทำงานที่เบ็ดเสร็จในหน่วยงานเดียว ทั้งนี้ หากไม่สามารถปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการใหม่ได้ ก็ควรกำหนดกรอบการทำงานที่ชัดเจนโดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านทางวิชาการ (หน่วย Staff) ก็ควรกำหนดภารกิจเฉพาะในเชิงวิชาการเท่านั้น ส่วนโครงการ/กิจกรรมที่เป็นความรับผิดชอบของหน่วยปฏิบัติ ก็ควรส่งต่อให้หน่วยปฏิบัติเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อให้การทำงานไม่มีความซ้ำซ้อน ก่อให้เกิดผลดี และเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการมากขึ้น

๒. ควรมีการหลอมหล่อพฤติกรรมคนในองค์กรอันเนื่องมาจากคุณค่าและค่านิยมในการทำงานซึ่งยึดติดมาจากหน่วยงานเดิม ให้มีความกลมกลืนเป็นวัฒนธรรมเดียวกัน บนพื้นฐานความสำเร็จขององค์กรร่วมกัน นอกจากนี้ ควรจัดให้มีเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ สิ่งที่ได้จากการทำงานในระหว่างบุคลากรในกระทรวง โดยสร้างบรรยากาศการเปิดใจ เปิดรับความคิดเห็นของผู้อื่น การยอมรับความผิดพลาด ยอมรับจุดอ่อนข้อบกพร่อง เพื่อความสมานฉันท์ พร้อมกับกำหนดสิ่งที่จะต้องพัฒนาต่อไป ด้วยการเสริมพลังสร้างความรู้สึกร่วมทุกข์ร่วมสุข และร่วมแรงร่วมใจช่วยเหลือกันให้งานสำเร็จลุล่วงไปได้

๓. ควรจัดให้มีการฝึกอบรมร่วมกันของบุคลากรกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์กรเครือข่าย และประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อสร้างความเข้าใจให้ตรงกันในบทบาทรูปแบบการดำเนินงาน และวิธีการในการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในเชิงบูรณาการ ทั้งในภาคแนวคิดทฤษฎี เช่น

การคิดเชิงบูรณาการ ปัจจัยที่ส่งผลให้การบูรณาการประสบผลสำเร็จ บทบาทในการทำงานเชิงบูรณาการ ตัวอย่างวิธีการบูรณาการที่เป็นรูปธรรม และภาคการปฏิบัติ เช่น การดำเนินกิจกรรม การร่วมติดตามประเมินผล การสรุปบทเรียน ค้นหาความสำเร็จและสิ่งที่ต้องแก้ไขปรับปรุง ค้นหานวัตกรรมในการพัฒนาการทำงานเชิงบูรณาการ เช่น การใช้กระบวนการสุนทรียสนทนาทุกสัปดาห์ การบริหารจัดการองค์ความรู้เพื่อพัฒนาต่อยอดทุกเดือน เป็นต้น

๔. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งและพัฒนาองค์กรเครือข่ายให้กว้างขวางและเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเครือข่ายในชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนประชาชนกลุ่มเป้าหมายให้มีการรวมกลุ่มตามความพร้อมแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งมั่นคง และมีส่วนร่วมงานการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับประชาชนในชุมชนได้ นอกจากนี้ ควรจัดให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมดำเนินการศึกษาด้านแบบการพัฒนาในเชิงบูรณาการ และเรียนรู้ปัญหา อุปสรรค แนวคิด วิธีการ และกระบวนการบูรณาการเพื่อการทำงานต่อไปด้วย

๕. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศกลาง เพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถใช้ประโยชน์ในการกำหนดเป้าหมายการดำเนินการที่เป็นเอกภาพในทิศทางเดียวกัน มีการเสริมหนุนเพื่อนำส่งผลสำเร็จร่วมกัน เพื่อให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับบริการอย่างครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้น

๖. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรผลักดันเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมและการพัฒนาสังคม เป็นปัญหาสาธารณะ และสร้างความตระหนักร่วมกันของทุกคน และให้องค์กร เครือข่าย ประชาชนในพื้นที่ รวมถึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการและเข้ามาทำงานร่วมกันเชิงระบบ ทั้งนี้ ควรผลักดันให้จังหวัดจัดทำแผนการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด โดยการบูรณาการเป้าหมาย การดำเนินงานและงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงาน เพื่อให้บริการแก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาทางสังคมในจังหวัดด้วย

ข้อเสนอสำหรับผู้ปฏิบัติงาน

๑. ควรมีการฝึกฝนการคิดเชิงบูรณาการร่วมกับเพื่อนร่วมงาน โดยการหาความรู้เพิ่มเติมแล้วนำมาพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความเข้าใจที่มีต่อวิธีการคิดแบบบูรณาการ การทำงานเชิงบูรณาการที่เป็นรูปธรรม เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน และให้ลึกซึ้งมากขึ้น เนื่องจากการบูรณาการเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก โดยเฉพาะในทางปฏิบัติ ที่จะต้องอาศัยประสบการณ์สั่งสมจากการลงมือปฏิบัติจริงและมีการพัฒนาอยู่เสมอ

๒. ควรทำงานเชิงรุกแล้วสรุปทเรียนจากการทำงานสม่ำเสมอเป็นประจำ เพื่อการพัฒนาความสามารถในการทำงานให้มีความเชี่ยวชาญ เพราะการทำงานบูรณาการในบทบาทผู้จัดการ บทบาทผู้ประสาน บุคลากรผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีทักษะหลายด้าน มีความสามารถที่ต้องอาศัยการฝึกฝนจนมีความชำนาญ เช่น ทักษะการสื่อสาร การเป็นวิทยากรกระบวนการ การเสริมพลังอำนาจ การส่งเสริมการมีส่วนร่วม การปลูกจิตสำนึกสาธารณะ เป็นต้น

๓. ควรหาความรู้เพิ่มเติมในเรื่องการทำงานวิจัย ทั้งงานวิจัยเชิงปริมาณ งานวิจัยคุณภาพ งานวิจัยประเมินผล งานวิจัยสำรวจ งานวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เนื่องจากงานวิจัยจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการดำเนินงานร่วมกับชุมชนได้ดี เช่น งานวิจัยปฏิบัติการมีส่วนร่วม หรืองานวิจัยเชิงคุณภาพ ตลอดจนงานวิจัยที่มีระเบียบวิธีวิจัยอื่น ๆ ซึ่งมีประโยชน์ในการให้ได้มาซึ่งข้อมูลข้อเท็จจริง และแนวทางในการปฏิบัติงานที่มาจากการศึกษาอย่างมีขั้นตอน ช่วยทำให้การวิเคราะห์ชุมชนหรือการวางแผนการดำเนินงานทำได้ง่ายขึ้น

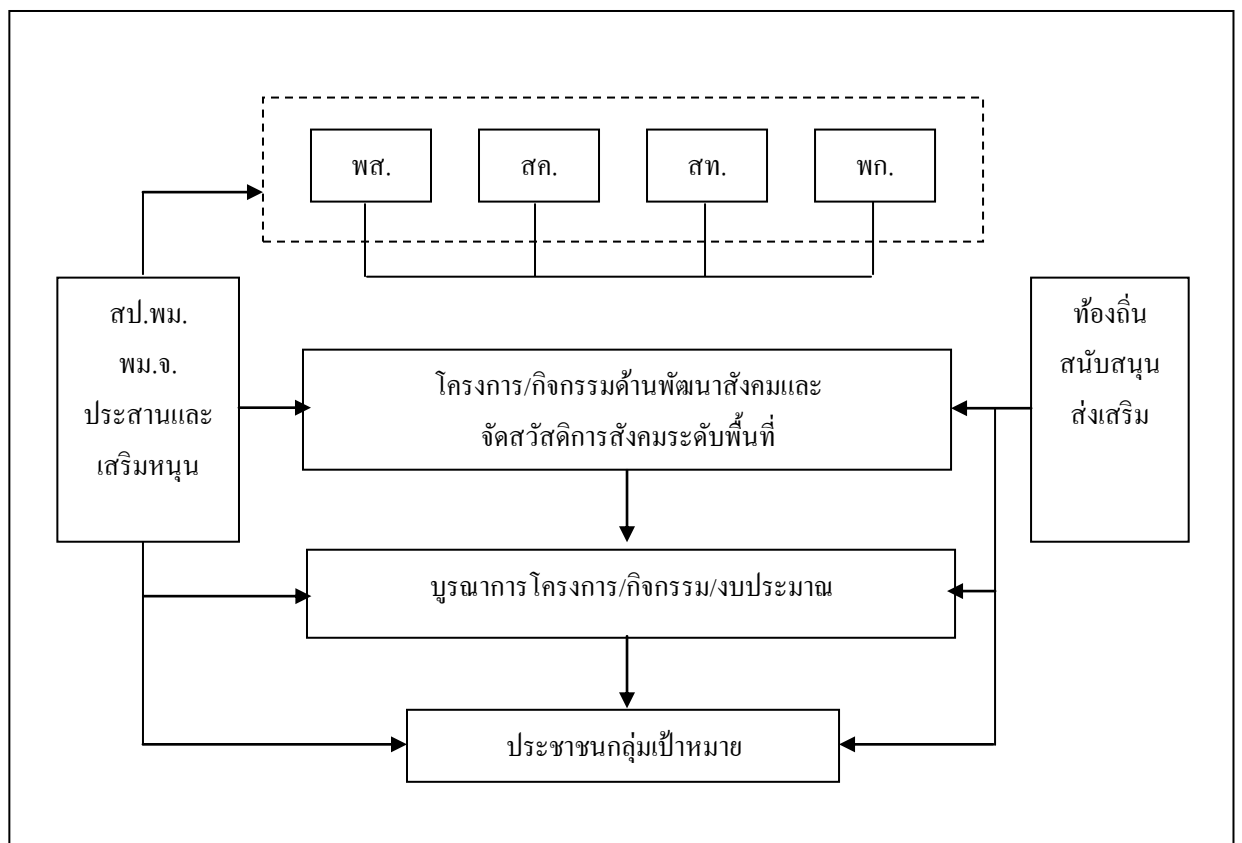
๔. ควรนำข้อมูลจากการทำงานมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์การปฏิบัติงาน ทั้งข้อมูลในเชิงปริมาณ สถิติ ตัวเลข เช่น จำนวนผู้สูงอายุ จำนวนผู้ว่างงาน จำนวนหมู่บ้าน สถิติการทารุณกรรมทางเพศ สถิติผู้ป่วยทางจิตเวช เป็นต้น ส่วนข้อมูลในเชิงคุณภาพนั้น คือ การสรุปทเรียนจากการดำเนินงาน การถอดองค์ความรู้ การพบจุดอ่อน จุดแข็งจากการปฏิบัติงาน และแนวทางที่จะต้องส่งเสริมปรับปรุงเพื่อให้การปฏิบัติงานสำเร็จยิ่งขึ้น

๕. ควรแสวงหาโอกาสเพื่อเพิ่มพูนประสบการณ์การทำงานเชิงบูรณาการ โดยการเข้ารับการฝึกอบรมความรู้ที่แตกต่างหลากหลาย ทั้งความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ความรู้สากล และความรู้แขนงอื่น ๆ การเข้าร่วมสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้อื่น การศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมด้วยตนเองจากตำรา หนังสือ และอินเทอร์เน็ต การทำงานวิจัย การศึกษาดูงาน ตลอดจนการลงมือปฏิบัติจริงอยู่เสมอ เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจและความสามารถในการคิด และทำงานเชิงบูรณาการ

๖. การพัฒนาเครือข่ายและเสริมสร้างเครือข่าย ควรเน้นที่ระบบคณะกรรมการหรือแกนนำ ควรคัดเลือกผู้นำที่มีความพร้อม เสียสละ และสนใจในงานพัฒนาสังคม การจัดสวัสดิการสังคม และการสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งส่งเสริมการทำงานแบบมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ ตลอดจนควรมีการเพิ่มพูนศักยภาพและสมรรถนะของคณะกรรมการและแกนนำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจทำได้โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการ การจัดเวทีประชุมทุกระดับ การประชุมเครือข่ายประจำปี การศึกษาดูงาน

๗. บุคลากรในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรมีการประสานติดตามโครงการและกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง ไม่ควรไปกำหนดบทบาทเอง ควรให้เครือข่ายเป็นผู้กำหนดบทบาท และมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง

ท้ายสุด ในการบูรณาการงานด้านการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคม โดยหลักการแล้วอาจดำเนินการในหลายแนวทาง อาทิ การบูรณาการเชิงเป้าหมาย/กลุ่มเป้าหมาย การบูรณาการเชิงกระบวนการ การบูรณาการเชิงพื้นที่ แต่เมื่อวิเคราะห์พิจารณาถึงภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่เน้นการให้บริการประชาชนในพื้นที่ ผู้ทำการศึกษาเห็นว่าการบูรณาการงานด้านการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในเชิงพื้นที่ น่าจะเหมาะสม สอดคล้องและตอบสนองพันธกิจของกระทรวงฯ มากที่สุด ตามกรอบการดำเนินการบูรณาการที่มีการเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันดังผังภาพที่ ๕-๑



แผนภาพที่ ๕-๑ ผังความเชื่อมโยงการบูรณาการงานด้านการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการในระดับพื้นที่

และเพื่อให้ผังความเชื่อมโยงฯ สามารถนำมาใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้อง
จะต้อง

๑. จัดทำรายละเอียดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงานร่วมกัน พร้อมกับมีการวางระบบการ
จัดเก็บข้อมูลที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้สามารถถ่ายโอนแลกเปลี่ยนข้อมูลด้วยกันได้ เพื่อการ
ตรวจสอบการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน และให้เกิดการสนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยยึดประโยชน์ของ
ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเป็นศูนย์กลาง

๒. กำหนดให้มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกระบวนการ ดังนี้

๒.๑ กำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดหน่วยงานหลัก หน่วยงานรองหรือ
หน่วยงานสนับสนุน

๒.๒ ให้องค์กรหลักจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัด
ความสำเร็จ ตลอดจนแผนงาน โครงการ และกิจกรรมร่วมกัน

๒.๓ จากนั้นให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมไปพิจารณา กำหนด
ค่าใช้จ่าย และเสนอขอจัดตั้งงบประมาณต่อไป

๓. สำหรับในขั้นปฏิบัติการควรมีวิธีการและขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ เตรียมความพร้อมของบุคลากรและพื้นที่

๑.๑ ศึกษาข้อมูลของพื้นที่

๑.๒ แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการระดับพื้นที่

๑.๓ สร้างความรู้ความเข้าใจแก่กรรมการ

๑.๔ สืบหาข้อมูลทุกครัวเรือนในพื้นที่

ขั้นตอนที่ ๒ การประชุมเชิงปฏิบัติการภาคีเครือข่าย

๒.๑ การนำเสนอข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกัน พร้อมกับข้อมูล
เกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมาย

๒.๒ ร่วมกันกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

๒.๓ ร่วมกันกำหนดแนวทางการสนับสนุนทรัพยากรการดำเนินงาน

๒.๔ กำหนดแผนการดำเนินงานร่วมเพื่อพัฒนาสังคมและสวัสดิการใน

ตำบล

๒.๕ การจัดทำข้อตกลงร่วมกันของหน่วยงานเพื่อดำเนินงานในพื้นที่

ขั้นตอนที่ ๓ จัดเวทีค้นหาศักยภาพความต้องการกลั่นกรอง

๓.๑ นำข้อมูลที่ได้จาก ข้อ ๒.๑ นำเสนอในเวที โดยคณะกรรมการ
บูรณาการระดับพื้นที่

๓.๒ ระดมความคิดเห็นจากเวทีเพื่อพิจารณาลำดับความสำคัญของ ปัญหาที่จะแก้ไขร่วมกัน โดยใช้ทรัพยากร หรือทุนทางสังคมของชุมชนก่อน ถ้าเกินขีดความสามารถ ของชุมชน จึงขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก

๓.๓ ประชุมคณะกรรมการบูรณาการระดับพื้นที่ เพื่อกำหนดรูปแบบ สวัสดิการที่เหมาะสมเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายและมีมติเกี่ยวกับแผนการปฏิบัติงานด้านพัฒนาสังคม และสวัสดิการ

ขั้นตอนที่ ๔ การส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมหรือทำกิจกรรมร่วมกัน

๔.๑ ดำเนินกิจกรรมตามแผนที่วางไว้

๔.๑.๑ ดำเนินกิจกรรมที่ใช้ทรัพยากรในชุมชน

๔.๑.๒ ดำเนินกิจกรรมที่ใช้แหล่งทรัพยากรภายนอกจาก อปท.

หรือหน่วยงานอื่น ๆ

๔.๑.๓ ดำเนินกิจกรรมที่ใช้งบประมาณกรมพัฒนาสังคมและ สวัสดิการ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์ เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ และสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ แห่งชาติ

๔.๒ บันทึกข้อมูลผู้เข้าร่วมกิจกรรม/โครงการ

๔.๓ สรุปและรายงานผลระหว่างดำเนินกิจกรรม

ขั้นตอนที่ ๕ ทบทวนบทเรียนการดำเนินงาน

๕.๑ ประชุมคณะกรรมการบูรณาการในพื้นที่เพื่อเตรียมการจัดทำเวที ทบทวนบทเรียน

๕.๒ จัดเวทีทบทวนบทเรียนการดำเนินงานที่ผ่านมาร่วมกับภาคี เครือข่ายและกลุ่มเป้าหมายเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง

ขั้นตอนที่ ๖ จัดกิจกรรมประชุม/อบรม/ศึกษาดูงานให้แก่ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พื้นที่อื่นๆ

๖.๑ จัดทำแบบ Model การพัฒนาสังคมและสวัสดิการต้นแบบ เพื่อเป็น แหล่งเรียนรู้และศึกษาดูงาน

ขั้นตอนที่ ๗ ถอดบทเรียน /ติดตามประเมินผล /จัดทำรายงานและจัดทำชุดความรู้

๗.๑ ประชุมคณะกรรมการบูรณาการเพื่อเตรียมการถอดบทเรียนฯลฯ

๗.๒ จัดเวทีเพื่อถอดบทเรียน

๗.๓ มีการประเมินความพึงพอใจ/ไม่พึงพอใจของกลุ่มเป้าหมายและ ภาคีเครือข่าย

อย่างไรก็ดี ความสำเร็จของการบูรณาการในการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ จะเกิดความต่อเนื่องยั่งยืนและเป็นไปได้ด้วยดี ขึ้นอยู่การมีผู้นำที่มีความรู้และเสียสละ ความมุ่งมั่นของผู้บริหาร และบุคลากรเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานตามโครงการ บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจในกระบวนการของบูรณาการ และมีองค์ความรู้การพัฒนามาดำเนินการได้ อย่างเป็นผล บุคลากรในชุมชนจะต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพอย่างสม่ำเสมอ ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีทุนทางสังคมและองค์กร/ภาคีเครือข่ายที่เข้มแข็ง ความหลากหลายของกลุ่มอันเกิดจากทุนทางสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงการมีส่วนร่วมและกระบวนการตัดสินใจโดยชุมชนอย่างอิสระ การจัดโครงการ/กิจกรรม ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน/สังคม และที่สำคัญคือส่วนราชการจะต้องสนับสนุนอย่างจริงจัง ไม่แฝงการเมืองหรือผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนในการทำงานแบบบูรณาการเชิงรุก รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณในลักษณะบูรณาการขอเสนอตัวอย่างข้อเสนอแนะ เรื่อง เมืองผู้สูงอายุ (A Senior Living City) ดังนี้

ข้อเสนอแนะเรื่อง เมืองผู้สูงอายุ

จากความสำเร็จความก้าวหน้าด้านการแพทย์และสาธารณสุขของประเทศไทย ทำให้ลดอัตราการเพิ่มประชากรได้อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้จำนวนและสัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกัน จาก 7.5 ล้านคน หรือร้อยละ 11.7 ในปี พ.ศ. 2553 เพิ่มขึ้นเป็น 9.7 ล้านคน หรือร้อยละ 15.04 ในปี พ.ศ. 2557 คาดกันว่าอีก 18 ปีข้างหน้า หรือ พ.ศ.2573 ประเทศไทยจะมีประชากรสูงอายุมากถึง 17 ล้านคน หรือประมาณ 1 ใน 4 ของประชากรทั้งประเทศในเวลานั้น หรือในประชากรทุก 4 คน จะเป็นผู้สูงอายุ 1 คน การเพิ่มประชากรผู้สูงอายุนอกจากส่งผลกระทบต่อทางด้านสุขภาพแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม การเตรียมการเพื่อรองรับสภาพปัญหาของผู้สูงอายุ จึงเป็นประเด็นที่สำคัญ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรเตรียมการไว้ตั้งแต่ในปัจจุบัน โดยอาจร่วมดำเนินงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานอย่างบูรณาการที่แท้จริง

กระทรวงสาธารณสุขได้ทำการสำรวจพบว่า ในบรรดาผู้สูงอายุทั่วประเทศนับล้านคน ผู้สูงอายุเพศชายประมาณ 60,000 คน และผู้สูงอายุเพศหญิงประมาณ 80,000 คน เป็นผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาวิกฤติ จำเป็นต้องพึ่งพิงผู้อื่น หรืออาจกล่าวได้ว่า ผู้สูงอายุเหล่านี้ต้องการผู้ช่วยเหลือ

ดูแลเป็นพิเศษ แต่ไม่มีใครดูแล นอกจากนี้ ผู้สูงอายุบางกลุ่มในชีวิตจริงอาจได้อยู่กับลูกหลาน แต่ระหว่างวันอันยาวนาน กว่าจะรอลูกหลานกลับจากทำงานมาถึงบ้าน หลายคนต้องใช้ชีวิตเพียงลำพัง และเมื่อลูกหลานกลับมาถึงบ้านแล้ว ก็แทบจะไม่เห็นหน้ากัน เพราะเป็นเวลาที่ลูกหลานต้องพักผ่อนเข้านอน หรือแม้แต่ผู้สูงอายุบางคนที่มีบ้านของตนอยู่ไกลจากบ้านหรือที่พักของลูกหลาน กว่าที่ลูกหลานจะมีโอกาสได้แวะไปเยี่ยมเยียนดูแล ก็อาจต้องรอนกว่าจะถึงช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์ หรือวันหยุดเทศกาล การที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ถูกปล่อยให้ใช้ชีวิตอยู่เพียงลำพัง เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วง เพราะระหว่างที่อยู่ตัวคนเดียวอาจประสบอุบัติเหตุ หรือประสบความยากลำบากในการใช้ชีวิตประจำวัน ยิ่งไปกว่านั้น ยังทำให้เกิดความเหงาหรือว้าเหว่ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่เพิ่มความเสี่ยงในการตายของผู้สูงอายุถึง 10 เปอร์เซ็นต์

ดังนั้น ในการเตรียมการรองรับการไปสู่สังคมผู้สูงอายุ ผู้รับผิดชอบจึงควรพิจารณา กำหนดแผนการปฏิบัติงานให้มีความเหมาะสม โดยคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมหลายด้าน ทั้งผู้ที่ควรได้รับการดูแลตามปกติ และผู้ที่จัดอยู่ในข่ายซึ่งต้องได้รับการดูแลในระยะยาวอย่างครอบคลุมในทุกมิติ ทั้งด้านสุขภาพ สังคม เศรษฐกิจ และสภาพแวดล้อมทาง แนวทางที่ดำเนินการในปัจจุบัน เช่น สร้างเครือข่ายทางสังคมขึ้นมาเพื่อให้การช่วยเหลือ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล หรือ อบต. จัดทีมอาสาสมัครเข้าไปให้การดูแลผู้สูงอายุตามบ้านเฉพาะในช่วงเวลากลางวัน ควบคู่ไปกับการดูแลระยะยาวซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานส่วนกลางของรัฐ หรือแม้แต่การที่รัฐให้การสนับสนุนด้านการเงินและการคลัง ในด้านบ้านพักคนชรา (Residential Home) และสถานพยาบาล (Nursing Home) เพียงเท่านั้นอาจไม่เพียงพอ และไม่เกิดความยั่งยืน

การออกแบบเมืองผู้สูงอายุจะสามารถช่วยให้เกิดการจัดการด้านสังคมสูงอายุอย่างยั่งยืน ไม่ทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกว่าตัวเองเป็นภาระของลูกหลาน เป็นกาฝากของสังคม แต่ยังคงเป็นคนที่มียุทธศาสตร์และความสำคัญอยู่ การพัฒนาเมืองผู้สูงอายุโดยเน้นการออกแบบเมืองที่เหมาะสมในระยะต้น จะมีส่วนช่วยผู้สูงอายุในด้านต่อไปนี้

๑) เป็นเมืองที่ออกแบบรองรับการป้องกันสถานะที่ส่งผลต่อการเจ็บป่วยในทางเดินหายใจและภูมิแพ้ต่างๆ เพราะการอยู่อาศัยในเมืองทั่วไปจะมีปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อสุขภาพของผู้สูงอายุ ได้แก่ ระดับความเป็นเมือง ปัญหาการจราจร ความหนาแน่นของยานพาหนะ ความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย การระบายอากาศที่ไม่ดี

๒) เป็นเมืองที่ช่วยลดปัจจัยที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุทั้งในบ้านและนอกบ้าน ลดความเสี่ยงและผลจากการพลัดตกหกล้มในผู้สูงอายุ อันเนื่องมาจากการออกแบบทางเดินที่ขาดความใส่ใจในความปลอดภัย เช่น การมีพื้นผิวที่ขรุขระ ความแคบของถนน บันไดไม่มีที่เกาะ มีความแคบและชัน เป็นต้น

๓) เป็นเมืองที่เน้นการปรับแนวคิดจากการเพิ่มระยะเวลาของการมีชีวิตอยู่ เป็นการมีชีวิตอยู่อย่างมีคุณภาพ โดยให้ความสนใจว่า “ทำอย่างไรที่จะทำให้ผู้สูงอายุอยู่เย็นเป็นสุข มีสุขภาพะหรือมีคุณภาพชีวิตที่ดี” ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถเกิดขึ้นได้จากการสร้างสิ่งแวดล้อม โดยเป้าหมายที่สำคัญ คือ

- การส่งเสริมให้เกิดปฏิสัมพันธ์ทางสังคม อันเป็นหนทางหนึ่งในการป้องกันความโดดเดี่ยว การแยกตัวรวมทั้งความเหงา

- การตกแต่งที่อยู่อาศัยหรือการออกแบบจำเป็นต้องคำนึงถึงประตูทางเข้าควรเปิดออกสู่ถนนได้

- การจัดให้มีพื้นที่ระหว่างหน้าบ้านกับถนน และต้องมั่นใจได้ว่ามีพื้นที่ที่เป็นจุดเชื่อมโยงให้มีการปฏิสัมพันธ์กันได้ เช่น รั้วบ้านโปร่ง ไม่เป็นรั้วปิด หรือมีรั้วที่สูงเกินไป

- การสร้างสิ่งแวดล้อมสามารถออกแบบให้ลดภาวะเครียดหรือสร้างโอกาสให้หายจากภาวะเครียดได้ เช่น การจัดสรรพื้นที่สีเขียว การสร้างภูมิทัศน์ที่สวยงาม การเพิ่มแสงธรรมชาติในเวลากลางวัน และมีความเพียงพอ การมีถนน หรือกันชนด้วยวัสดุ วัสดุ หรือต้นไม้ เพื่อกันเสียงดังระหว่างภายนอกกับภายในบ้านเรือน

- การเพิ่มความอยู่ดีมีสุขของผู้สูงอายุโดยคำนึงถึงความปลอดภัย โดยเฉพาะอาชญากรรม โดยการออกแบบต้องคำนึงถึงอย่างมาก คือ ความระมัดระวังต่อพื้นที่สาธารณะและพื้นที่ส่วนบุคคล หน้าต่าง ประตูที่เปิดออกสู่ถนน รวมทั้งการมีไฟส่องสว่างที่เพียงพอในถนนต่าง ๆ

การดำเนินการในลักษณะเมืองผู้สูงอายุ ควรมีการริเริ่มในระดับนโยบายโดยเร็ว และใช้การถมทะเล เพื่อสร้างพื้นที่ เนื่องจากลดปัญหาในการเวนคืนที่ดินอันมีราคาแพง สามารถสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับระบบโครงสร้างพื้นฐานหลักของประเทศได้อย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดการจ้างงานทั้งในส่วนผู้สูงอายุและผู้คนอื่นในสังคมเพิ่มขึ้น โดยผู้สูงอายุในเมืองผู้สูงอายุอาจใช้รูปแบบของระบบสวัสดิการที่ให้เหมือนกันในภาพรวม (Universal coverage) ในบางเรื่องที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน หรือสวัสดิการที่อาจต้องมีการจ่ายร่วมในอัตราที่ลดลงตามระดับรายได้ (Contribution by Mean test) และเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุต่างประเทศเข้ามาอยู่อาศัย เพื่อเป็นการสร้างงาน/สร้างรายได้ให้แก่ประเทศด้วย

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรริเริ่มโครงการดังกล่าว โดยการจัดทำแนวทางการดำเนินการ แผนปฏิบัติการ ในลักษณะบูรณาการอย่างแท้จริง โดยคำนึงถึงความต้องการของผู้สูงอายุ และอาจศึกษา/กำหนดรูปแบบจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทั้งนี้เป็นการร่วมกันทำงานในลักษณะบูรณาการหลายภาคส่วน เช่น กระทรวงศึกษาธิการ โดยมหาวิทยาลัยมหิดล (มีโครงการศึกษาในลักษณะคล้ายกัน แต่ขนาดเล็กกว่า ใช้พื้นที่ประมาณ 100

ไว้ ที่หัวหิน เพื่อจะทำเป็นชุมชนผู้สูงอายุ) ร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ กระทรวงสาธารณสุขเสนอความต้องการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร (มีโครงการโรงพยาบาลผู้สูงอายุที่เขตบางขุนเทียน) นำเสนอผลการปฏิบัติงาน ความต้องการ และความคาดหวังของสังคม

การจัดทำเมืองผู้สูงอายุในลักษณะดังกล่าวเป็นแนวความคิดที่อาจยังไม่ได้เกิดขึ้นจริง ยังไม่มีเกิดขึ้นที่ใดในโลก แต่เป็นแนวความคิดที่ปรับปรุงมาจากกรอบแนวคิดของเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ (Age-Friendly Cities) ซึ่งปัจจุบันทั่วโลกมี Age-Friendly Cities ทั้งหมด 23 ประเทศ เป็นเมืองที่เป็นมิตรกับทุกกลุ่มวัย โดยมีองค์ประกอบ 8 ประการ คือ 1) อาคารสถานที่และบริเวณภายนอก (Outdoor space and buildings) 2) ระบบขนส่งและยานพาหนะ (Transportation) 3) ที่อยู่อาศัย (Housing) 4) การเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม (Social participation) 5) การให้ความเคารพและการยอมรับ (Respect and social inclusion) 6) การมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองและการจ้างงาน (Civic participation and employment) 7) การสื่อสารและข้อมูลสารสนเทศ (Communication and information) และ 8) การบริการชุมชนและการบริการสุขภาพ (Community support and health services) ทั้งนี้ ความแตกต่างของไทยคือ การสร้างเมืองใหม่ที่มีความเหมาะสมกับการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุตั้งแต่การวางแผน วางระบบเมือง ไม่ใช่การปรับปรุงเมืองเดิมให้เข้ากับการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุมากขึ้น

การกำหนดกรอบการดำเนินงานและแผนการปฏิบัติงานร่วมกันจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง จะช่วยให้แนวคิดของเมืองผู้สูงอายุสามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง และเกิดการผลักดันทางนโยบายเพื่อนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของการอยู่ร่วมกัน อันจะทำให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวมอย่างแท้จริง เช่น ผู้สูงอายุที่เป็นผู้ด้อยโอกาส จะมีโอกาสทำงานหาเลี้ยงชีพในงานที่ยังทำได้ในสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรต่อการใช้ชีวิตผู้สูงอายุ อันจะลดภาระของสังคมในการจัดหางบประมาณเพื่อการยังชีพของคนกลุ่มนี้ (เช่น ขายของในร้านค้า ปลูกต้นไม้ ดูแลพื้นที่ ฯลฯ) ผู้สูงอายุที่มีศักยภาพสามารถใช้ความรู้ความสามารถในการถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์ให้แก่สังคม (เช่น สอนพิเศษในเรื่องเฉพาะด้านให้แก่เยาวชน เป็นที่ปรึกษาทางธุรกิจในด้านต่าง ๆ) ซึ่งจะทำให้ท่านเห็นคุณค่าในการมีชีวิต เมื่อสุขภาพจิตที่ดีจะนำไปสู่สุขภาพกายที่ดีตามมา เพราะสภาพแวดล้อมและการออกแบบระบบของเมืองจะเอื้อให้เกิดกิจกรรมที่สร้างคุณค่าในการมีชีวิตของผู้สูงอายุ รวมไปถึงผู้สูงอายุชาวต่างชาติที่เข้ามาอาศัย ยังสามารถสอนภาษาให้แก่คนไทยในอัตราที่เป็นมิตร และเมื่อมีลูกหลานมาเยี่ยม จะเป็นนักท่องเที่ยวที่สามารถทำรายได้ให้แก่ประเทศได้ต่อไปด้วย

การกำหนดแผนปฏิบัติงานอย่างบูรณาการในเรื่องดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผลได้ ต้องประกอบด้วยการจัดสรรงบประมาณอย่างบูรณาการด้วย เพราะงบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญต่อการสัมฤทธิ์ผลของโครงการ ควรมีการใช้รูปแบบงบประมาณที่ทำให้มีการกำกับการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงาน โดยคณะกรรมการระดับประเทศ ที่มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ให้มีการอนุญาตให้เกิดการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณข้ามหน่วยงานข้ามกระทรวงได้ โดยยึดเป้าหมายการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนหลักเป็นสำคัญ หากหน่วยงานใดไม่มีความพร้อมในการดำเนินงาน ก็สามารถโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณไปให้งานที่มีความพร้อมหรือสำคัญเร่งด่วนมากกว่าก่อนได้ ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารงบประมาณแบบบูรณาการในมิติพื้นที่ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ในส่วนของการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

บรรณานุกรม

- กฏกระทรวง. แบ่งส่วนราชการ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง
ของมนุษย์ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๑๐๓ก). กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๕.
พัฒนาสังคมและสวัสดิการ, กรม. Value Chain ห่วงโซ่คุณค่ากรมพัฒนาสังคมและ
สวัสดิการ. กรุงเทพฯ:กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.(เอกสาร
บรรยาย), ๒๕๕๖.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. กรอบความคิดในการคิดเชิงบูรณาการ. กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๗.
เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. การคิดเชิงบูรณาการ. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ: ชัคเชสมิเดีย, ๒๕๔๗.
คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. แผนยุทธศาสตร์ ๕ ปี สร้างสวัสดิการสังคม
ไทย ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔), ๒๕๕๐.
- โครงการพัฒนาศักยภาพคนพิการโดยชุมชน (Community Base Rehabilitation :CBR).๒๕๔๗-
๒๕๕๒ . สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ.(เอกสารบรรยาย).
พัฒนาสังคมและสวัสดิการ, กรม. งบประมาณที่จัดสรรและผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนา
สังคมและการจัดสวัสดิการในระดับพื้นที่. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, สำนักงาน
กิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน
ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุและสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ
จำแนกตามรายจังหวัด และส่วนราชการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ
มนุษย์, ๒๕๕๖.
- จงจิตต์ โสภณคณาภรณ์. สวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๒.
- นิคม จันทรวิฑูร. “การสร้างความมั่นคงทางสังคม : แนวคิดและข้อพิจารณา” ใน ยุทธศาสตร์เชิงรุก
เพื่องานสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
๒๕๓๕.
- การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวง. ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด
กลยุทธ์ โครงการ/กิจกรรม. กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๖.
- กิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, สำนักงาน. แผน-ผลการดำเนินงาน โครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนา
ครอบครัวในชุมชน (ศพค.) สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว.(เอกสารประกอบ),
๒๕๕๕.

- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต). การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development), พิมพ์ครั้งที่ ๕ สำนักพิมพ์ มูลนิธิพุทธธรรม กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๓.
- พระราชบัญญัติ. ๒๕๔๕. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๙๕ก). กรุงเทพมหานคร.
- พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ. ๒๕๔๖. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (มาตรา ๑๐ (๔)). กรุงเทพมหานคร.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ (๒๕๔๖ : ๑)
- พระราชกฤษฎีกา. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๐๐ก). กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๖.
- ไพศาล วิสาโล, พระ. สวัสดิการสังคมเชิงพุทธ ใน ยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่องานสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ ๑ : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕.
- ระพีพรรณ คำหอม. สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามเจริญ พาณิชย์, ๒๕๔๕.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ๒๕๕๐.
- คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. ๒๕๕๕. แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่สิบ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙. กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงบประมาณ. ๒๕๕๖. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่าย เล่มที่ ๒ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖. กรุงเทพมหานคร.
- ส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ ๑ – ๑๒, สำนักงาน. ชุดความรู้การส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมในเทศบาล ตามแนวคิดเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๕๑.
- ส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ, สำนักงาน. ยุทธศาสตร์ภาวะผู้นำ SMEs ของไทย. กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๑.
- อภิชัย พันธเสน, สรวิชญ์ เปรมชื่น, พิเชษฐ์ เกียรติเดชปัญญา. การประยุกต์พระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียงกับอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๖.
- อภิชัย พันธเสน และคณะ: การจัดการธุรกิจชุมชนสำนักมาตรฐานการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระหว่างศึกษาธิการ, ๒๕๔๕.
- <http://www.unep.org/unep/sup๑.htm> เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๗

http://www.tpsol0.org/index.php?option=com_content&view=article&id=126&Itemid=185 เมื่อ
วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๗

<http://www.unep.org.nep.sup1.htm> เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๗

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ – นามสกุล	นายเฉลิมพล เพ็ญสูตร
วัน เดือน ปีเกิด	8 ตุลาคม 2506
การศึกษา - บัณฑิตย	พ.ศ. ๒๕๓๐ ปริญญาตรี นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจ บัณฑิตย - พ.ศ. ๒๕๓๓ ปริญญาโท บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาการจัดการ ด้านการตลาด มหาวิทยาลัยศรีปทุม
ประวัติการทำงานโดยย่อ - งบประมาณ	- ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ – ๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ งบประมาณด้านเศรษฐกิจ ๔ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานรัฐมนตรี - ๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ – 26 พฤศจิกายน ๒๕๕๕ นักวิเคราะห์ งบประมาณ ชำนาญการพิเศษ สำนักงานจัดทำงบประมาณด้านสังคม ๒ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานรัฐมนตรี - ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ ปฏิบัติ หน้าที่ในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์การงบประมาณเพื่อการ บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ กลุ่มการจัดการงบประมาณจังหวัด
และ	กลุ่มจังหวัดและการบูรณาการงบประมาณในการบริหารราชการใน ต่างประเทศ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานรัฐมนตรี
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์การงบประมาณเพื่อการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานรัฐมนตรี

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

เรื่อง	การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ กรณีศึกษา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	
ผู้วิจัย	นายเฉลิมพล เพ็ญสุตร	หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๖
ตำแหน่ง	นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ	

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยสภาพสังคมในปัจจุบันที่เป็น โลกาภิวัตน์ (Globalization) และทุนนิยม (Capitalism) ที่ให้ความสำคัญกับความรวดเร็วฉับไว ความสะดวกสบาย คนรวยรวยมากขึ้น ในขณะที่คนจนจนมากขึ้นและเพิ่มจำนวนสูงขึ้น ส่งผลกระทบให้ประชาชนบางกลุ่มไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง ทำให้ตกเป็นผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มเสี่ยงที่ก่อให้เกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนและรุนแรงมากขึ้น อาทิ สิ่งเสพติด ปัญหาสุขภาพจิต ปัญหาพฤติกรรมไม่เหมาะสมของวัยรุ่น ฯลฯ เป็นผลให้ความต้องการการบริการทางสังคมด้านสวัสดิการและการสังคมสงเคราะห์มีมากขึ้น แต่การจัดหาบริการทางสังคมและการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น จะต้องเกิดจากการประสานพลังจากการรวมกลุ่มคนในชุมชน องค์กรภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และองค์กรภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ในความร่วมมือ ร่วมใจ ร่วมคิด วิเคราะห์ที่จะบริหารดูแลทรัพยากรที่มีในท้องถิ่นของตนได้อย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพและเสมอภาค ทั้งถึงทุกคนในชุมชนได้ ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ที่มีการใช้แนวคิดการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” มีการเชื่อมโยงทุกมิติของการพัฒนาอย่างบูรณาการ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม

นอกจากนี้ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ หมวดที่ ๓ ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ประการหนึ่ง คือ การบริหารราชการแบบบูรณาการ ซึ่งให้ความหมายของการบริหารงานแบบบูรณาการ ซึ่งจะทำให้ภารกิจที่สำคัญของรัฐในแต่ละด้านเกิดผลสำเร็จ เป็นประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสามารถลดขั้นตอน

การปฏิบัติราชการ และมีการจัดสรรงบประมาณที่คำนึงถึงความเชื่อมโยงสอดคล้องกันเพื่อนำไปสู่เป้าหมายการดำเนินการในทิศทางเดียวกัน โดยคำนึงถึงหลักประหยัด ประสิทธิภาพ การใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ซ้ำซ้อน และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศ

ผู้ทำการวิจัยในฐานะเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ จึงสนใจที่จะศึกษา การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรค ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการพัฒนาและดูแลอย่างทั่วถึง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- ๑) ศึกษากระบวนการ และปัญหาอุปสรรคในการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- ๒) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- ๓) เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณ ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการในระดับพื้นที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ขอบเขตของการวิจัย

ภายใต้ขอบเขตบทบาทของ พ.ม. และสำนักงานงบประมาณ ในระดับนโยบาย และระดับกิจกรรมในการพัฒนาสังคมและจัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการ ที่ดำเนินการในพื้นที่ ๔ จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ นครราชสีมา อุรธานี บึงกาฬ และสุรินทร์ ใน ๔ กลุ่มเป้าหมาย คือ เด็กเยาวชน ครอบครัว ผู้สูงอายุ และคนพิการ ของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเอกสาร (Document Research) และใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) รวมทั้งข้อมูลซึ่งเป็นข้อคิดเห็นและ

ข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้บริหารระดับสูงของ พม. และสำนักงานประมาณ เพื่อทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ โดยนำเสนอข้อมูลด้วยการบรรยายเชิงพรรณนา (Descriptive approach)

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัย พบว่า การพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นจะต้องมีรูปแบบและวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสม ที่สำคัญคือการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ มีการบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ และที่สำคัญคือการบริหารการทำงานอย่างเป็นองค์รวม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งผลการศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ กรณีศึกษา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พบว่า การดำเนินงานด้านการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคม ยังขาดการประสานการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัด ในลักษณะของการบูรณาการ เนื่องจาก

- การทำงานที่ยึดติดกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่สังกัด รวมถึงความต้องการสัมฤทธิ์ผลในการทำงานตามเป้าหมายตัวชี้วัดของหน่วยงานกับสำนักงานพัฒนาระบบราชการ ทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้บรรลุผลผลิต เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน

- โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของ พม. ที่ออกแบบแบ่งหน่วยงานและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตามลักษณะงาน(Line) คืองานสนับสนุน (Staff) ที่มุ่งเน้นวิชาการ มาตรการ กลไก และงานปฏิบัติการ (Action) แต่ในทางปฏิบัติมีการทำงานข้ามสายงาน (Line)

- วัฒนธรรมในการทำงานของ พม. มีความหลากหลายแตกต่างกัน ซึ่งเป็นผลพวงของการปฏิรูประบบราชการที่มีการรวมตัวจากหลายหน่วยงาน และยังไม่มีการหล่อหลอมความหลากหลายจึงทำให้การประสานการดำเนินงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้องเป็นไปด้วยความยากลำบาก ไม่มีประสิทธิภาพ

- ขาดการกำหนดให้การบูรณาการเป็นนโยบายและ/หรือแนวทางการทำงานของในภาพรวม พม. จึงทำให้ขาดการประสานเชื่อมโยงและส่งเสริมความสำเร็จการทำงานในเชิงภารกิจหรือเชิงพื้นที่

- ขาดความเข้าใจในแนวคิดการบูรณาการ เมื่อกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณในลักษณะของการบูรณาการ ในทางปฏิบัติจึงเป็นการรวบรวมจากการเสนอขอหรือความต้องการดำเนินกิจกรรมและงบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

มากกว่าเป็นการร่วมกันกำหนดเป้าหมาย และจัดทำงบประมาณตามกระบวนการ เพื่อความสำเร็จของเป้าหมายร่วม

- การยอมรับและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการทำงานร่วมกับ พม. ยังมีน้อย รวมถึง อปท. ยังไม่ตระหนักและให้ความสำคัญในเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมและการพัฒนาสังคมเท่าที่ควร รวมถึงประชาชนในท้องถิ่นที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ยังไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับหน่วยงานในการกำหนดความต้องการ แนวทางการดำเนินงานหรือแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น

- ขาดการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศกลางที่ทุกหน่วยงานจะใช้จัดเก็บเป็นฐานในการจัดให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และเชื่อมโยงข้อมูลที่จะใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อพัฒนาระบบฯ เป็นไปอย่างสิ้นเปลืองไม่ประหยัด

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคเล็กน้อยที่ทำให้การบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น ทั้งในส่วนของรูปแบบแนวคิดการทำงานของบุคลากร ระบบการทำงาน รวมถึงกฎ ระเบียบ ที่ไม่เอื้อต่อการทำงานในลักษณะของการบูรณาการ ขาดการสื่อสารข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนกลุ่มเป้าหมายและเครือข่ายต่าง ๆ ตลอดจนขาดการบูรณาการงานด้านการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมกับหน่วยงานนอกกระทรวง ทำให้การดำเนินการพัฒนาและแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีความกระจัดกระจายไม่เกื้อหนุนกัน ทำให้การจัดสรรและบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้แนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในระดับพื้นที่ คือ

๑. นำหลักการห่วงโซ่คุณค่ามาใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ โดยคำนึงถึงเป้าหมาย วางกระบวนการ แล้วจึงพิจารณาส่วนราชการที่ขับเคลื่อน รวมถึงการจัดทำข้อตกลงและวางระบบการทำงานร่วมกันภายในกระทรวง

๒. การพิจารณาจัดสรรงบประมาณต้องคำนึงถึงข้อมูลสารสนเทศและสถานการณ์ทางสังคม รวมถึงแผนความต้องการจากพื้นที่เป็นหลักสำคัญ

๓. โครงการที่ดำเนินการ โดยใช้กลไกระดับพื้นที่ จักต้องให้มีกิจกรรมครอบคลุมรูปแบบการจัดบริการสวัสดิการสังคม คือ การแก้ไข การป้องกัน การช่วยเหลือ การฟื้นฟูบำบัด และการพัฒนา

๔. สำนักงบประมาณควรสร้างทางเลือกในการดำเนินการ โดยพิจารณาจากต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost) กรณีส่วนราชการดำเนินการเอง กรณี อปท./เครือข่ายดำเนินการ และจ้างเหมาภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ และมีระบบการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

๖. กำหนดกลไกในระดับพื้นที่ที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถบูรณาการการทำงานและทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๗. ควรปรับโครงสร้างภารกิจของกระทรวงให้เป็นไปตามกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้ภารกิจเชิงนโยบาย มาตรการ แผน และการปฏิบัติงานสำเร็จ เบ็ดเสร็จในส่วนราชการ

ข้อเสนอแนะ

โดยข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนให้การบูรณาการเพื่อการจัดสวัสดิการสังคมและการพัฒนาสังคมเป็นผล ดังนี้

การจัดสรรงบประมาณ สำนักงานประมาณต้องนำระบบ value chain มาใช้ในการวิเคราะห์ การ ส่งต่อกระบวนการ และการใช้พื้นที่เป็นตัวกำหนดฐานงบประมาณ มากกว่าการใช้ภารกิจ ทั้งนี้ พม. ต้องกำหนดให้การบูรณาการเป็นนโยบายที่ต้องดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ควรปรับโครงสร้างภารกิจ พม. ให้เป็นไปตามกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้ภารกิจเชิงนโยบาย มาตรการ แผน และการปฏิบัติงานสำเร็จ เบ็ดเสร็จในส่วนราชการ สร้างคุณค่าและค่านิยมในการทำงานบนพื้นฐานความสำเร็จขององค์กรร่วมกัน การฝึกอบรมร่วมกันระหว่าง พม. อปท. และเครือข่ายผู้มีส่วนได้เสียในการเป็นหุ้นส่วนบูรณาการงานด้วยความเข้าใจและยอมรับ รวมทั้งพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศที่ เชื่อมโยงการใช้ประโยชน์ร่วมกันในการกำหนดเป้าหมาย รวมถึงควรผลักดันเรื่องการจัดสวัสดิการ สังคมและการพัฒนาสังคมเป็นปัญหาสาธารณะ และสร้างความตระหนักร่วมกันของทุกคน เพื่อให้ ทุกภาคส่วนเข้ามาทำงานร่วมกันเชิงระบบ สำหรับผู้ปฏิบัติงานต้องมีทักษะและระบบคิดเชิงบูรณา การ ให้มีความสำคัญในการจัดการความรู้ และร่วมพัฒนาศักยภาพพร้อมกับภาคีเครือข่าย กระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จะต้องกำหนดเป็นนโยบายให้การบูรณาการเป็นแนว ทางการทำงานของกระทรวง เพื่อนำไปสู่การดำเนินการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดย จะต้องกำหนดหน่วยงานให้ชัดเจนในการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลัก (หน่วยงานเจ้าภาพ) หน่วยงานรอง (หน่วยงานสนับสนุน) ตลอดจนวิธีการทำงานในลักษณะของการบูรณาการให้ ถูกต้อง

และท้ายสุด ในการบูรณาการงานด้านการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคม โดย หลักการแล้วอาจดำเนินการในหลายแนวทาง อาทิ การบูรณาการเชิงเป้าหมาย/กลุ่มเป้าหมาย การบูรณาการเชิงกระบวนการ การบูรณาการเชิงพื้นที่ แต่เมื่อวิเคราะห์พิจารณาถึงภารกิจของกระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่เน้นการให้บริการประชาชนในพื้นที่ ผู้ทำการศึกษาเห็นว่าการบูรณาการงานด้านการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในเชิงพื้นที่ น่าจะเหมาะสม สอดคล้องและตอบสนองพันธกิจของกระทรวงฯ มากที่สุด

ABSTRACT

Title Efficiency Improvement of Integrated Budget Allocation for Social Development and Social Welfare at the local level: The Case of Ministry of Social Development and Human Security

Field Social Psychology

Name Mr. Chalermphol Pensoot

Course NDC

Class 56

The study of 'Efficiency Improvement of Integrated Budget Allocation for Social Development and Social Welfare at the local level: The Case of Ministry of Social Development and Human Security' is the qualitative research studying the role of Bureau of the Budget (BoB) for budget allocation and monitoring the performance of Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS). Findings from the study are as follows. Budgeting system can facilitate the integration of work, which can be seen from the value-chain concept using by BoB and the structure of MSDHS designing to work with missions. There are some conditions and practices that contributed to the success of the integration of social development and social welfare at the local level. First, MSDHS needs the information system for analyzing social situation. Second, budget allocation should welding all procedures and delivering outputs from many government agencies, using the local units of MSDHS as mechanism for practicing and integrating all missions. Third, changing of government's policy and shifting the executive level of each agency affect the continuity and sustainability of the projects. Forth, in order to achieve all goals, it is important to get the awareness, acceptance and partnership from local administrative organizations (LAOs). And lastly, the organizational culture, personal attitudes and regulation of MSDHS are not conducive to integration. There are some recommendations from the study. Budget allocation should be: using the value-chain concept seriously for analyzing procedures of different agencies; determining budget by the area based policy; and setting the integration policy as the must to do. For the practitioner (MSDHS) should be; restructuring the MSDHS's missions based on target groups for comprehensively ensuring government works; valuing of work values based on the success of organizations; developing the information system associated the use of mutual benefit; urging social welfare and social development as a public issue for all sectors to work together systematically; having the skills and concepts of integration for all practitioners; featuring in knowledge management for all staff; and developing the capacity to associate with the networks.