

บทความที่ : **11**
Article :



กลไกความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน
จังหวัดกาฬสินธุ์

กลไกความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน
จังหวัดกาฬสินธุ์*

Mechanism of area collaboration to solve poverty
problem of Kalasin

[Received: November 28, 2021; Revised: December 18, 2021;
Accepted: December 20, 2021]

พิมพ์ลิขิต แก้วหานาม[†], จิระพันธ์ ห้วยแสน[‡], อรรถพงษ์ ศิริสุวรรณ[§]
กตัญญู แก้วหานาม^{*}, สิริندا กมลเขต[†], จรียา อินทนิล[‡],
อารียา ป้องศิริ^{§§}, นิตยา เคหะบาล^{*} และอภิรดี ดอนอ่อนเบา[†]

‡
†

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “การพัฒนาพื้นที่เชิงบูรณาการแบบร่วมมือเพื่อแก้ไข
ปัญหาความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำ กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์” ได้รับทุนสนับสนุน
จากการบริหารและจัดการทุนวิจัยและนวัตกรรมด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.)

This article is part of a research project “Collaboration Integrated Area
Development for Solve Absolute Poverty Case Study in Kalasin Province” This study
was supported by Office of National Higher Education Science Research and
Innovation Policy Council.

[†] ผู้ประพันธ์อันดับแรก (First author) และผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์

First author and Assistant Professor, Department of Public Administration, Faculty
of Liberal Arts, Kalasin University. E-mail : Phimlikid.ka@ksu.ac.th

[‡] หัวหน้าโครงการวิจัยและอธิการบดีมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์

Head of Research Project and President of Kalasin University.

E-mail: yuksausage@yahoo.com

[§] ผู้ร่วมวิจัยและอาจารย์ประจำสาขาวิชานวัตกรรมการออกแบบและสถาปัตยกรรม

Researcher, Department of Innovative Design and Architecture,

Faculty of Engineering and Industrial Technology, Kalasin University.

E-mail : atthapong_s@hotmail.com

Phimlikid Kaewhanam, Jirapun Huaysan,
Attapong Sirisuwun, Kathanyoo Kaewhanam,
Sirinada Kamolkhet, Jariya Intanil, Ariya Pongsiri
Nittaya Kahaban and Aphiradee Dononbao

* ผู้ร่วมวิจัยและรองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

Researcher and Associate Professor, Department of Public Administration, Faculty of Liberal Arts, Kalasin University. E-mail: dr.khathanyoo@ksu.ac.th

† ผู้ร่วมวิจัยและผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

Researcher and Assistant Professor, Department of Public Administration, Faculty of Liberal Arts, Kalasin University. E-mail : sirinda.ma@ksu.ac.th

‡ ผู้ร่วมวิจัยและผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

Researcher and Assistant Professor, Department of Public Administration, Faculty of Liberal Arts, Kalasin University. E-mail : jariya.in@ksu.ac.th

§§ ผู้ร่วมวิจัยและผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

Researcher and Assistant Professor, Department of Public Administration, Faculty of Liberal Arts, Kalasin University. E-mail : ariya.po@ksu.ac.th

* ผู้ร่วมวิจัยและอาจารย์ประจำสาขาวิชานวัตกรรมเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

Researcher and Lecturer, Department of Innovation for Local Development, Faculty of Liberal Arts, Kalasin University. E-mail : nitaya.ka@ksu.ac.th

† ผู้ร่วมวิจัยและอาจารย์ประจำสาขาวิชานวัตกรรมเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

Researcher and Lecturer, Department of Innovation for Local Development, Faculty of Liberal Arts, Kalasin University. E-mail : yang13_sdm6@hotmail.com

บทคัดย่อ

กลไกความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนจังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลคนจนและหนุนเสริมกลไกพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของจังหวัดกาฬสินธุ์ใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative methods) ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants) ได้แก่ ผู้ว่าราชการกาฬสินธุ์ ปลัดจังหวัด พัฒนาการจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด ประธานหอการค้า ประธานสภาอุตสาหกรรม นายอำเภอ ปลัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นักวิชาการ ตลอดจนคนจนกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 24 คน เกณฑ์ที่จะใช้กำหนดจำนวนผู้ให้ข้อมูล คือ ความเข้มในการรู้ข้อมูล (Intensity) และความพอเพียงของข้อมูล (adequacy) สร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Induction) โดยการสร้างข้อสรุปทั่วไปที่มีความเชื่อมโยงจากการสังเกต เชิงประจักษ์ (Empirical Observation) และ ใช้การตีความ (Interpretative) เข้ามาวิเคราะห์ผลการศึกษาร่วมกับโปรแกรมวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ATLAS.ti ผลการศึกษาพบว่า กลไกการสร้างความร่วมมือ ทั้งกับหน่วยงานราชการ และภาคีอื่นให้มาร่วมทำงาน การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานราชการและภาคีในการทำงานระดับพื้นที่ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ได้ดำเนินการ สร้างความร่วมมือใน 2 ลักษณะ คือ 1. การสร้างความร่วมมือแบบทางการ ผ่านคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่จังหวัดเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบาย และการทำหนังสือเชิญของหน่วยงานในระดับเดียวกันเพื่อขอความร่วมมือในการเป็นภาคีความร่วมมือ และ 2. การสร้างความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ ผ่านเครือข่ายที่เกิดจากการสร้างวงเสวนา การประชุมในสภากาแฟ และชุมชนนักปฏิบัติ (Community of Practice) เกิดเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวและนำมาซึ่งการประสานงานที่ไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยงาน ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่ากลไกในการขับเคลื่อนความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นปัญหาที่ซับซ้อนจำเป็นต้องใช้ความร่วมมือในทั้ง 2 ลักษณะ คือ ความร่วมมือที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อให้ นโยบายสามารถนำไปปฏิบัติได้บรรลุวัตถุประสงค์ทางนโยบาย

คำสำคัญ : การแก้ไขปัญหาความยากจน, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, กลไกเชิงพื้นที่

Abstract

Mechanism of area collaboration to solve poverty problem of Kalasin was the study to analyze the data of poor people and to promote area development mechanism to solve poverty problem of Kalasin. Qualitative methods were used on the basis of phenomenology. Key informants were governor of Kalasin province, deputy governor, provincial developer, provincial local, chairman of the chamber of commerce, chairman of the council of industry, district chief, deputy district chief, mayor, head of sub-district administrative organization, sub-district head, village head, scholar and the target poor people in the number of 24 people. The criteria used to specify the number of the informants were data intensity and data adequacy. The induction summary was created by creating general summary with connection from empirical observation and interpretation to analyze the study result along with the qualitative data analysis ATLAS.ti. The study result found that in the cooperation building mechanism of government agencies and other sectors to work together, building of cooperation with government agencies and other parties in working in area level, Kalasin University created cooperation in 2 ways including 1. building of official cooperation through administrative order in case the province was the policy implementor and making of invite letter of agencies in the same level to ask for cooperation to be the cooperation party and 2. building of unofficial cooperation through network created from seminar, meeting in coffeehouse forum and community of practice and created personal relationship and would lead to unofficial cooperation between agencies. The study result showed that the cooperation driving mechanism to solve poverty which was a complicated problem needed to use the cooperation in 2 ways including official and

unofficial cooperation so that the policy could be implemented in a way that achieve the objective of the policy.

Keyword : Spatial for Precision Poverty Alleviation, Policy Implementation, Spatial Mechanisms

บทนำ

จังหวัดกาฬสินธุ์มีผลิตภัณฑ์จังหวัดเฉลี่ยต่อคนในปี 2556-2560 เท่ากับ 55,814 53,989 54,442 58,629 และ 61,084 บาท ตามลำดับ ในขณะที่ประเทศไทย ผลิตภัณฑ์จังหวัดเฉลี่ยต่อคนในปี 2556-2560 เท่ากับ 193,471 197,459 204,406 215,767 และ 228,398 บาท ตามลำดับ จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าจังหวัดกาฬสินธุ์มีผลิตภัณฑ์จังหวัดต่ำกว่าของประเทศ ดังนั้นจังหวัดกาฬสินธุ์จึงได้ดำเนินโครงการ **Kalasin Happiness Model** ตามที่นายกรัฐมนตรีนายพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ไปตรวจราชการในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2560 และได้มอบนโยบายให้จังหวัดกาฬสินธุ์ ดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนที่สืบเนื่องจาก ในปี 2558 จากรายงานการประมวลผลผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งเผยแพร่เมื่อปี พ.ศ. 2560 รายงานเกี่ยวกับจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัวอยู่ใน 5 ลำดับต่ำสุด คือ หนองบัวลำภู ยโสธร กาฬสินธุ์ อำนาจเจริญ และนครราชสีมา ตามลำดับ โดยจังหวัดกาฬสินธุ์มีผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัวอยู่ที่ 51,147 ต่อคนต่อปี และยังมีสัดส่วนคนยากจนอยู่ที่ร้อยละ 31.99 มากเป็นอันดับที่ 4 ของประเทศ รัฐบาลจึงมีนโยบายขจัดความยากจนให้หมดไปภายใน 2 ปี โดยได้เลือกจังหวัดกาฬสินธุ์เป็นจังหวัดนำร่อง เพื่อที่จะทำใหในปี พ.ศ. 2561 รายได้ต่อหัวของประชากรเพิ่มตามที่ตั้งเป้าไว้ คือร้อยละ 7 และเพิ่มเป็นร้อยละ 10 ในปี พ.ศ. 2562 ตามลำดับ โดยให้ความสำคัญ ใน 4 กลุ่มเป้าหมาย คือ เกษตรกร ผู้ประกอบการ (ภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ท่องเที่ยว การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม) และภาคแรงงานทั้งในและนอกระบบ (รายงานการดำเนินโครงการ Kalasin Happiness Model คนกาฬสินธุ์ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง,2561)

ผลการดำเนินโครงการ Kalasin Happiness Model: คนกาฬสินธุ์ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ซึ่งมุ่งพัฒนาเพื่อนำร่องการแก้ปัญหาความยากจน ผ่านมา 2 ปี ในปี 2562 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีการประเมินความก้าวหน้าการพัฒนาคคนในด้านรายได้ ผลการประเมินความก้าวหน้าการพัฒนาคคนในด้านรายได้ เป็นดัชนีที่สะท้อนเรื่องสถานะด้านการเงิน หรือฐานะ ทางเศรษฐกิจของคน โดยมีตัวชี้วัด 4 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย 1.รายได้เฉลี่ยของครัวเรือน 2. สัดส่วนประชากรยากจน 3. ร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้สินเพื่อการอุปโภคบริโภค

4. ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของรายได้ (Gini Coefficient) พบว่าจังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในอันดับที่ 68 จาก 77 จังหวัด (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561) ดังตารางที่ 1.1 ค่าดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index - HAI) อยู่ที่ 0.4233 โดยมี "คนจนเป้าหมาย" คือ จำนวน "คนจนเป้าหมาย" หรือ จำนวนคนจน (จปฐ.) ที่ไปลงทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐ จำนวน 12,916 คน จากประชากรที่สำรวจ 710,393 คน ในปี 2562 (TPMAP) (<https://www.tpmmap.in.th/2562/46>; สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2563) TPMAP เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และ ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (แผนปฏิบัติการ Kalasin Happiness Model คนกาฬสินธุ์ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง พ.ศ. 2561 - 2564) ข้อมูลที่พัฒนาในมิติของมุมต่าง ๆ ที่หน่วยงานราชการทั้งส่วนระดับภูมิภาคและระดับจังหวัด รวมทั้งการพัฒนาในมิติเชิงพื้นที่พบข้อมูลที่สำคัญหลายประการที่การพัฒนาพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ให้ชัดเจนและครอบคลุมมิติเชิงลึกมากยิ่งขึ้น การทบทวนข้อมูลการพัฒนาพื้นที่ที่ผ่านมา

การจัดลำดับเรื่องการแก้ปัญหาความยากจนเดิมที่จังหวัดกาฬสินธุ์เป็นจังหวัดที่อยู่ลำดับ 3 ลำดับสุดท้ายไปสู่ลำดับที่ 68 ประเทศ ข้อมูลการพัฒนาที่ผ่านมา นี้แสดงให้เห็นว่า การพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของจังหวัดกาฬสินธุ์ไปสู่ทิศทางที่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาที่ผ่านมายังพบปัญหาสำคัญหลายประการ แบ่งเป็นปัญหาหลัก ๆ คือ ปัญหาในมิติการนำนโยบายไปปฏิบัติขาดความร่วมมือและการบูรณาการ กล่าวคือการให้นโยบายจากรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาความยากจนเพื่อขับเคลื่อนพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทยยังเป็นแนวทางที่กำหนดให้ในภาพรวมระดับประเทศ ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาโดยใช้กรอบการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในระดับประเทศ เมื่อมิติของพื้นที่ระดับจังหวัดที่ได้แปลงนโยบายมาสู่การปฏิบัติพบว่า ทิศทางการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ก็มีการนำไปปฏิบัติที่แตกต่างกันตามบริบท ซึ่งเป็นแนวทางและวิธีที่ดีในมิติของการพัฒนาเชิงพื้นที่

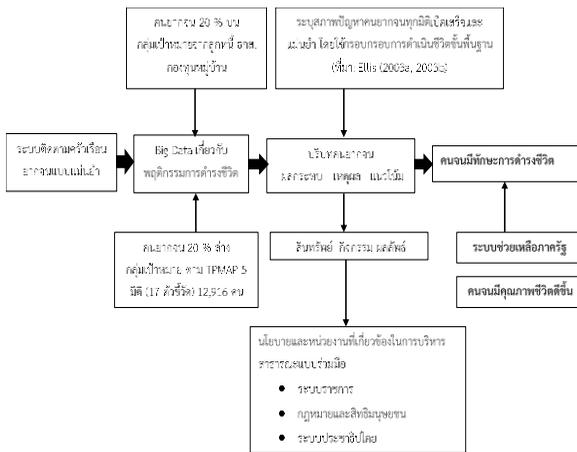
อย่างไรก็ตามพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ผู้ดำเนินนโยบายหลักซึ่งเป็นสำนักงานจังหวัดกาฬสินธุ์ที่เป็นตัวแสดงที่ขับเคลื่อนนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนนี้ยังขาดมิติของความร่วมมืออย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึง การดำเนินงานที่ผ่านมามีการ

แก้ปัญหาคความยากจนแบบร่วมมือแต่ขาดความต่อเนื่อง โดยรูปแบบความร่วมมือจะเป็นในลักษณะ การประชุมเพื่อปรึกษาหารือ การใช้หนังสือสั่งการ การขอความเห็น ดังนั้นในมิติของการนำนโยบายไปปฏิบัติหากจังหวัดกาฬสินธุ์ได้พัฒนากระบวนการ นำนโยบายไปปฏิบัติแบบร่วมมืออย่างต่อเนื่องและบูรณาการจะทำให้การแก้ปัญหาคความยากจนสำเร็จและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น หากมีการกลไกความร่วมมือเชิงพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำ นโยบายและการนำไปปฏิบัติ ที่ครอบคลุมความยากจนครอบคลุม 5 มิติ ได้แก่ การศึกษา สุขภาพ ความเป็นอยู่ รายได้ การเข้าถึงบริการภาครัฐ ร่วมกับภาคีเครือข่ายในระดับจังหวัดทุกภาคส่วน เพื่อพัฒนาเวทีเรียนรู้และกลไกที่บูรณาการภาคีเพื่อวิเคราะห์และแก้ปัญหาคความยากจนเน้น การสร้างกระบวนการ มีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการวิเคราะห์ และเรียนรู้จากข้อมูลร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การหาข้อสรุปและขับเคลื่อนการแก้ปัญหาคความยากจน นำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายในการดำเนินการแก้ปัญหาคความยากจนต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลคนจนและหนุนเสริมกลไกเชิงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนของจังหวัดกาฬสินธุ์

กรอบความคิดการวิจัย (Conceptual framework)



ภาพที่ 1 : กรอบแนวคิดในการศึกษา ที่มา : ผู้วิจัยและคณะ,2563

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทการทำงานร่วมกับภาครัฐ Public Private Partnership (PPP) หรือรูปแบบของการทำสัญญาจ้างเหมาบริการ การลดขนาดภาครัฐโดยการกระจายอำนาจ (Decentralization) ปรับปรุงกระบวนการทำงานใหม่ให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศมากขึ้นภายหลังจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้รับความนิยมในทางการบริหารงานภาครัฐ ส่งผลให้ทิศทางการบริหารงานภาครัฐปรับเปลี่ยนวิธีการในการทำงานที่ โดยหันมาให้ความสำคัญกับการลดบทบาทภาครัฐลง ให้มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเน้นการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ จากอิทธิพลของแนวคิดดังกล่าวส่งผลให้ระบบราชการมีการปฏิรูปครั้งสำคัญ ส่งผลให้เกิดแนวคิดที่สำคัญหลายแนวคิด

ความร่วมมือกับภาครัฐในรูปแบบของ “เครือข่าย” (Networks) (Pestoff and Brandsen, 2010) จะสามารถแก้ปัญหาได้แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือจึงเกิดขึ้น แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่อยู่ภายใต้แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะ แนวใหม่ (New Public Governance-NPG) (Stephen P. Osborne, 2010: Osborne, S. P., Radnor, Z., Kinder, T., & Vidal, I. (2015).) Osborne มองว่า NPG มีรากฐานมาจากทฤษฎีเครือข่าย (Network Theory) และทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) แม้ว่าการปรับปรุงระบบราชการแบบใหม่จะมีความโดดเด่นที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานภาครัฐ แต่ด้วยสภาพสังคมที่มีความเป็นพลวัต มีการย้ายถิ่น การเคลื่อนย้ายของประชากร ความหลากหลายของประชากร ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะภาครัฐภาคส่วนเดียว ไม่สามารถดำเนินการได้ทั่วถึง อีกทั้งแนวคิดการปฏิรูปราชการ (public sector reform) ที่ได้ให้ความเห็นว่ารัฐไม่สามารถรับมือกับแรงปะทะภายนอกที่เกิดจากแรงบีบคั้นจากภาคประชาสังคมที่มีความหลากหลายมากขึ้น ทำให้การจัดบริการสาธารณะที่รวมอำนาจแบบเก่าไม่สามารถปรับตัวได้ทันที

แนวคิด Collaborative governance ได้เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ มุ่งเน้นฉันทามติ องค์กรประกอบสำคัญในการบริหารกิจการแบบร่วมมือกันประกอบไปด้วยหลายองค์ประกอบ โดยนักวิชาการส่วนใหญ่ได้เห็นพ้องต้องกันถึงองค์ประกอบของความร่วมมือว่ามีความยืดหยุ่นขึ้นกับองค์กร แต่มีความเหมือนกันในหลายประการ ดังนี้

1. ผู้เข้าร่วมต้องมีส่วนร่วมโดยตรง ในการตัดสินใจ (Chris Ansell and Alison Gash, 2008) สอดคล้องกับ Hardy, Cynthia, Thomas B. Lawrence, and David Grant (2005) ที่สนับสนุนว่าการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร โดยเฉพาะความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างการสนทนาในกลุ่มสมาชิก) หน่วยงานของรัฐหรือสถาบันต่าง ๆ ของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการ สอดคล้องกับ Robert Agranoff และ Michael McGuire (2003) ที่ได้ให้ความสำคัญกับ ความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วน (Partnership) Himmelman, Arthur T (1996) ได้สนับสนุนว่าความร่วมมือจะต้องมีการแบ่งปันความรับผิดชอบร่วมกัน มีอำนาจร่วมกัน มีวิสัยทัศน์ร่วมกันเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาชุมชนในวงกว้าง และในขณะที่ชุมชนให้ความร่วมมือจะต้องมีการปรับสมดุลระหว่างการปกครองและการจัดการไปด้วย ถ้าให้น้ำหนักในเรื่องอำนาจและความสำเร็จมากกว่าความต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น อาจทำให้สมาชิกในชุมชนมีความรู้สึกเหมือนถูกบังคับให้เข้าร่วม ซึ่งจะทำให้เกิดโอกาสในการเปลี่ยนแปลงความเชื่อและวิถีปฏิบัติ (Chris Ansell and Alison Gash, 2008)

2. ผู้เข้าร่วมเวทีสนทนาประกอบด้วยหน่วยงานภาคีเครือข่าย ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียทางนโยบาย (Chris Ansell and Alison Gash, 2007) สอดคล้องกับ Robert Agranoff และ Michael McGuire (2003) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการแสวงหาความร่วมมือ ต้องเกิดจากการร่วมมือกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ มากกว่าหนึ่งองค์กรขึ้นไป (พิมพ์ลิขิต แก้วหานาม, 2563)

3. เวทีสนทนามีการจัดขึ้นอย่างเป็นทางการและมีการพบปะร่วมกัน โดยเวทีสนทนามีจุดมุ่งหมายที่ทำให้เกิดการตัดสินใจแบบฉันทามติ (Chris Ansell and Alison Gash, 2008) สอดคล้องกับ Robert Agranoff และ Michael McGuire (2003) ที่ได้เสนอว่า การแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกันและ

การสร้างข้อตกลงร่วมกัน (Reaching agreement) โดยอาศัยหลักฉันทามติและการสร้าง ความสมานฉันท์ (Consensus-based agreement) ให้เกิดขึ้น

4. มุ่งเน้นความร่วมมือกันในเรื่อง นโยบายสาธารณะหรือการจัดการ ภาครัฐ รัฐเป็นหลักในการบริหารจัดการความร่วมมือ Chris Ansell and Alison Gash (2008)

สรุปองค์ประกอบสำคัญของการบริหารกิจการแบบร่วมมือกัน ประกอบไปด้วยองค์ประกอบสำคัญ กล่าวคือ เวทีสนทนาจะเริ่มโดยหน่วยงานของรัฐหรือสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ ต้องมีผู้เข้าร่วมเวทีสนทนาประกอบด้วยตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ผู้เข้าร่วมมีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจและไม่ได้เป็นเพียงแค่ "ที่ปรึกษา" เวทีสนทนามีการจัดขึ้นอย่างเป็นทางการและมีการพบปะร่วมกัน เวทีสนทนามีจุดมุ่งหมายที่ทำให้เกิดการตัดสินใจแบบฉันทามติ มุ่งเน้นความร่วมมือกันในเรื่อง นโยบายสาธารณะหรือการจัดการภาครัฐ องค์ประกอบเหล่านี้ เป็นองค์ประกอบที่ นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสำคัญเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณา การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน และสามารถนำไปปรับใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ได้

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative methods) สร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Induction) โดยการสร้างข้อสรุปทั่วไปที่มีความเชื่อมโยงจากการสังเกตเชิงประจักษ์ (Empirical Observation) (สุภางค์ จันทวานิช, 2540) และใช้การตีความ (Interpretative) เข้ามาวิเคราะห์ผลการศึกษา

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล จากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (in-depth interview) การสัมภาษณ์นี้จะหาผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants) ได้แก่ ผู้ว่าราชการภาพสินธุ์ ปลัดจังหวัด พัฒนาการจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด ประธานหอการค้า ประธานสภาอุตสาหกรรม นายอำเภอ ปลัด นายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหาร ส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นักวิชาการ ตลอดจนคนจนกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น เกณฑ์ที่จะใช้กำหนดจำนวนผู้ให้ข้อมูล คือ ความเข้มในการรู้ข้อมูล (Intensity) และความพอเพียงของข้อมูล (adequacy) จำนวน 24 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structural Interview) วิเคราะห์ข้อมูล ประมวลผลเบื้องต้นโดยการจำแนกและจัดระบบข้อมูล (Typology and Taxonomy) เป็นการนำข้อมูลที่ได้นำมาจำแนกและจัดหมวดหมู่ออกให้เป็นระบบทำเป็นข้อสรุปย่อย ๆ และเชื่อมโยงแต่ละส่วนเพื่อหาข้อสรุป (Analytic Induction) ซึ่งจะตอบปัญหาการวิจัย ผู้วิจัยใช้วิธีการทำดัชนีข้อมูล (Indexing) การทำรหัสทั้งในบันทึกภาคสนามและจากไฟล์การบันทึกเสียงจากข้อมูล ประกอบกับการใช้โปรแกรม atlas ti เข้ามาช่วยในขั้นตอนี้และสร้างข้อสรุปชั่วคราว และการวิเคราะห์องค์ประกอบออกให้เห็นเป็นส่วนๆ (Componential Analysis) นำเอกสารหรือหลักฐานต่าง ๆ มาวิเคราะห์ (Content Analysis) วิเคราะห์สาเหตุและผล (Cause and Effect Analysis) ที่เกิดขึ้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์โดยเปลี่ยนมุมมองการวิเคราะห์ไปยังมุมมองอื่น ๆ (Sociology Imaginary) ผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อสรุปอีกครั้งทั้งการตรวจสอบแหล่งข้อมูลการตรวจสอบอคติของตัวเองนักวิจัยเองการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า

พื้นที่การดำเนินงานโครงการวิจัย ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ทั้งจังหวัด ประกอบด้วย คริวเรือนยากจน (จปฐ) 8,646 คริวเรือน จากคนที่ได้รับการสำรวจ (จปฐ) 710,393 คน คนยากจน (จปฐ) 37,650 คน และ "คนจนเป้าหมาย" คือคนจน (จปฐ) ที่ไปลงทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐ 12,916 คน ครอบคลุม 18 อำเภอ 135 ตำบล 1,584 หมู่บ้าน

ผลการศึกษา

ความยากจนจังหวัดกาฬสินธุ์

การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการโครงการ Kalasin Happiness Model : คนกาฬสินธุ์ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง มีคณะกรรมการในการดำเนินงานในพื้นที่ ทั้งระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยงานในการปฏิบัติ ประกอบด้วย นายอำเภอ เป็นประธานอำนวยการ ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง เป็นรองประธานกรรมการฯ พัฒนาการอำเภอ เป็นกรรมการ/เลขานุการ และสาธารณสุขอำเภอ เป็นกรรมการ/เลขานุการร่วม รวมทั้งส่วนราชการในพื้นที่ เช่น สถานีตำรวจ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) สำนักงานเกษตร

อำเภอ สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ ที่ดินอำเภอ โรงพยาบาล สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ
ประธานกลุ่มสถานศึกษา สถาบันการศึกษา องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ธนาคารเพื่อ
การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การเกษตรอำเภอ กำนันทุกตำบล ร้านค้า
ห้างร้านภาคเอกชน ในพื้นที่ร่วมเป็นกรรมการ โดยทั่วไปจะยึดโครงการสร้างการ
ทำงานตามคณะกรรมการนี้ในการขับเคลื่อนการทำงาน ดังปรากฏในการทำงานใน
พื้นที่ กล่าวคือ

เริ่มดำเนินการในปี 2561 จากนโยบายของอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์
นายไกรสร กองฉลาด ได้ดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันที่มีครัวเรือนเข้าร่วม
โครงการ 154 ครัวเรือน โดยมีกระบวนการดำเนินงานดังนี้

1. การคัดเลือกครัวเรือนกลุ่มเป้าหมายเข้าร่วมโครงการ โดยค้นหาจาก
ข้อมูลครัวเรือนที่มีรายได้จากตกเกณฑ์จากการสำรวจข้อมูลข้อมูลความจำเป็น
พื้นฐาน (จปฐ.) และผู้ที่ลงทะเบียนบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และจัดเวทีประชาคมเพื่อ
คัดเลือกครัวเรือนยากจนที่จะเข้าร่วมโครงการ

2. ชุดปฏิบัติการระดับตำบล ลงพื้นที่สำรวจข้อมูลปัญหา ศักยภาพ ความ
ต้องการในการแก้ไขปัญหาคครัวเรือนยากจน

3. นำมาจัดกลุ่มประเภท ประกอบด้วย กลุ่ม A=กลุ่มที่พัฒนาได้, กลุ่ม B=
กลุ่มที่อยู่ระหว่างการพัฒนา และ กลุ่ม C=กลุ่มที่ต้องทบทวน หลังจากจัดกลุ่ม
ประเภทและวิเคราะห์ศักยภาพแล้ว จะดำเนินการส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
เพื่อเข้าสู่กระบวนการแก้ไขปัญหา (แผนปฏิบัติการ Kalasin Happiness Model คน
กาฬสินธุ์ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง พ.ศ.2561 – 2564) ดังนี้

3.1 ด้านที่อยู่อาศัย โดยระดมทุน งบประมาณ กับทุกภาคส่วนใน
อำเภอ ในการสร้างบ้านให้กับครัวเรือนยากจน การซ่อมแซมบ้าน และแจกถุงยังชีพ
ให้กับผู้ยากไร้

3.2 ด้านการส่งเสริมอาชีพ การให้เข้าร่วมอบรมพัฒนาอาชีพ
การเข้าร่วมกิจกรรมโครงการลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
โดยมีสำนักงานพัฒนาชุมชนเป็นกลไกหลักในการดำเนินงาน หากครัวเรือนใดที่มี
ที่ดินทำกิน จะมีการส่งเสริมด้านการเกษตร เช่น โครงการ Smart Farmer การ
ส่งเสริมด้านการเลี้ยงสัตว์ การเลี้ยงไก่ ไข่ สนับสนุนพันธุ์พืช พันธุ์ข้าว จะเป็น
สำนักงานปศุสัตว์และสำนักงานเกษตร เป็นกลไกหลัก

3.3 ด้านสุขภาพ ส่งต่อให้กับกลไกในพื้นที่ เช่น อสม.

, อพส., Care Manager, Care Giver ดำเนินการออกเยี่ยมบ้านและดูแลด้านสุขภาพ รวมถึงการดูแลสุขภาพเบื้องต้น และส่งต่อไปยังโรงพยาบาล เมื่อเกิดกรณีต้องเข้าสู่กระบวนการรักษา สอดคล้องจากการสัมภาษณ์กับตัวแทนจากสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ กล่าวว่

“คร้วเรือนยากจนค่อนข้างมีสุขภาพแข็งแรง ในมิติของความยากจนที่เชื่อมโยงกับสุขภาพ ที่ผ่านมาจะพบว่า ในบางคร้วเรือนเดิมไม่ได้เป็นคนยากจน แต่เมื่อมีสมาชิกในครอบครัวหรือกำลังหลักในครอบครัวเจ็บป่วยไม่สามารถทำงานได้ ก็ต้องมีคนออกจากงานมาดูแล ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความยากจนตามมา ในความเห็นส่วนตัว ความยากจนมีความเป็นพลวัต มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ จะเห็นว่าจากที่เคยพออยู่พอกิน พอมีรายได้ แต่เมื่อเจอสถานการณ์ปัญหา อย่างเช่น โควิด 19 บางครอบครัวตกงานก็กลายเป็นคนยากจน หรือคนยากจนพอไปแต่งงานกับครอบครัวที่มีฐานะก็หายจากความยากจน ดังนั้นเราไม่สามารถแก้ไขได้ทั้ง 743 คร้วเรือน ทุกวันนี้อาจจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นก็ได้” (สัมภาษณ์ตัวแทนจากสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ, สัมภาษณ์เมื่อตุลาคม 2563)

3.4 ด้านอื่นๆ เช่น การศึกษา โดยช่วยเหลือในรูปแบบของทุนการศึกษาให้กับบุตรหลายในครอบครัว และหากสมาชิกในครอบครัวต้องการศึกษาต่อ จะดำเนินการส่งต่อไปยังหน่วยด้านการศึกษา เช่น กศน. ในระดับอำเภอ โดยรูปแบบการดำเนินงานของอำเภอห้วยผึ้งจะเป็นลักษณะการ “ส่งต่อ” และสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานในระดับพื้นที่ สนับสนุนการทำงาน เชื่อมงานในหน้าที่หลักในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยให้กลไกในระดับพื้นที่ คือ ผู้นำชุมชนและคณะกรรมการหมู่บ้านสำรวจคร้วเรือนที่เข้าข่ายตามเกณฑ์คนยากจน จากนั้นให้มีการประชาคมและส่งข้อมูลมายังอำเภอเพื่อแบ่งกลุ่มคร้วเรือนคนจนในพื้นที่ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่พัฒนาต่อได้ กลุ่มสงเคราะห์ และกลุ่มที่ต้องทบทวน เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาความต้องการ รวมถึงการหาแนวทางในการพัฒนาศักยภาพตามความเหมาะสม การช่วยเหลือที่ผ่านมา ได้แก่

1. การมอบถุงยังชีพ โดยมีสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็น ให้กับคร้วเรือนยากจน

2. แก้ไขปัญหา ที่อยู่อาศัยการซ่อมบ้านได้รับความช่วยเหลือจาก
กาชาดจังหวัด และกองทุนรักษัห้วยผึ้ง

3. การเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ ได้แก่ เบี้ยผู้สูงอายุ ซึ่งองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ดูแลสำรวจเพื่อขึ้นทะเบียนเมื่อถึงกำหนดในส่วนของ
เบี้ยผู้พิการ เนื่องจากต้องมีการวินิจฉัยจากผู้เชี่ยวชาญ จึงจะสามารถรับรองและทำ
บัตรเพื่อขอรับสวัสดิการ ซึ่งขั้นตอนค่อนข้างยุ่งยาก และโรงพยาบาลในระดับพื้นที่ยัง
ไม่มีผู้เชี่ยวชาญตามลักษณะของความพิการ ชาวบ้านต้องเดินทางไปโรงพยาบาล
กาฬสินธุ์ ทำให้ชาวบ้านไม่สะดวก ไม่ดำเนินการต่อ จึงไม่รับสิทธิที่ควรพึงจะได้รับ

5. บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ คนจนจริงไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลและ
ได้รับบัตรสวัสดิการ

6. การให้ทุนการศึกษานักเรียนในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง ให้ทุนละ
1000 บาท พิจารณาให้ทุนทุกปี แหล่งทุนเป็นการสมทบร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ

สอดคล้องกับการทำงานการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคความจากจนใน
พื้นที่ระดับอำเภอ ได้มีการจัดตั้งคณะทำงาน โดยมีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการโครงการ
Kalasin Happiness Model : คนกาฬสินธุ์ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง โดยมีคณะกรรมการ
ประกอบด้วย นายอำเภอเขาวง เป็นประธานอำนวยการ ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงาน
บริหารงานปกครอง เป็นรองประธานกรรมการฯ พัฒนาการอำเภอเขาวง เป็น
กรรมการ/เลขานุการ โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยภาคส่วนราชการในพื้นที่
สอดคล้องกับพัฒนาการอำเภอ ได้กล่าวถึง การดำเนินงานของกลไกการแก้ไขปัญหาค
ความยากจนระดับอำเภอ จะบูรณาการร่วมกับภาคส่วนราชการในพื้นที่ จากนั้นส่ง
ต่อให้กับหน่วยงานช่วยเหลือตามบทบาท ภารกิจ ของหน่วยงาน รวมถึงมีการจัดตั้ง
กองทุนอำเภอ ซึ่งมาจากการระดมทุนจากงานกาชาด งานจิว และบริษัทห้างร้าน
เอกชน เพื่อใช้ในการช่วยเหลือครัวเรือนที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เช่น ถูยงชีพ การ
ซ่อมแซมบ้าน ทุนการศึกษา ค่าเดินทางสำหรับครัวเรือนที่ต้องเดินทางไปรับการรักษา
ในโรงพยาบาลจังหวัด ทำให้ปัจจุบันมีครัวเรือนยากจนลดลง เนื่องจากสามารถที่จะ
ช่วยเหลือตนเองได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยมีการดำเนินการและติดตาม
ประเมินผลโดยชุดปฏิบัติการพื้นที่ และมีการรายงานผลในระดับอำเภอและจังหวัด
เป็นประจำทุกเดือน

ในขณะที่ปลัดอาวุโส ที่ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่พบว่า กระบวนการทำงานของ KHM ของทางจังหวัดกาฬสินธุ์ มององค์รวมของความยากจนว่า พื้นฐานของความลำบากมาจาก 3 ปัจจัย คือ โง่ จน เจ็บ หมายถึงความโง่คือการขาดองค์ความรู้หรือการศึกษาที่ดี ความจนคือมาจากพื้นฐานครอบครัวปัญหาหนี้สินและเศรษฐกิจ ความเจ็บคือ ไม่ใช่แค่เรื่องปัญหาสุขภาพทางด้านร่างกายหรือความพิการแต่รวมไปถึงปัญหายาเสพติดและปัญหาทางด้านสุขภาพจิตของผู้คนในพื้นที่ โดยสารปัจจัยนี้เป็นปัจจัยตั้งต้นที่ทางผู้ว่าราชการจังหวัดพยายามหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตจนกลายมาเป็นโครงการ KHM คนกาฬสินธุ์ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ซึ่งในจังหวัดกาฬสินธุ์ถือว่าเป็นจังหวัดที่มีปัญหาความยากจนติดอันดับของประเทศ ขึ้นชื่อว่ารวยกระจุกจนกระจายอย่างมากแข่งขันมากับจังหวัดนครพนม (ปลัดอาวุโส อำเภอนามน, สัมภาษณ์ตุลาคม, 2563)

จากข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ข้อมูลค่อนข้างไม่ชัดเจน โดยจากการสำรวจข้อมูลกับชาวบ้าน มีความหลากหลายเช่น กลุ่มที่ยากจน และกลุ่มที่ไม่อยากจน ทำให้เป็นที่มาของการแก้ปัญหาดังกล่าวของทางผู้ว่าราชการจังหวัด ที่จะทำให้อายุขัยในสวนนี้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เมื่อข้อมูลมีความชัดเจนก็จะนำมาซึ่งการแก้ไขปัญหาก็ตรงจุด ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้มีการขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานทางด้านการศึกษาอย่างมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ เพื่อให้จัดตั้งระบบในการประมวลผลโดยใช้ข้อมูลทางด้านสถิติ ความพึงพอใจ ใช้การประชาคมในหมู่บ้านซึ่งเป็นข้อมูลในเชิงลึก ลงมาถึงคณะกรรมการข้อมูลของจังหวัดซึ่งในส่วนนี้จะมีคณะกรรมการในการคัดกรองข้อมูลในระดับอำเภอ โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน มีปลัดอาวุโสและมีพัฒนาการอำเภอเป็นเลขานุการ ลดหลั่นลงมาถึงชุดปฏิบัติการตำบล (ชปต.) รวมไปถึงคณะกรรมการในระดับหมู่บ้านและคณะกรรมการในระดับคุ้ม ซึ่งในกระบวนการทำงานนี้มีการวัดระดับจากทางมหาวิทยาลัยเข้ามากำกับควบคุม

ในกระบวนการการทำงาน จะมีการคัดเลือกบุคคลมีมาตรฐานการวัดหลากหลายระดับ รวมไปถึงการมีขั้นตอนในการสะท้อนผลการดำเนินงานหลากหลายระดับ โดยแบ่งกลุ่มการช่วยเหลือดังนี้ กลุ่มพัฒนาได้ กลุ่มสงเคราะห์ และกลุ่มทบทวน

นอกจากนี้การดำเนินการที่จะให้เกิดความต่อเนื่องได้นั้นจะต้องพึ่งตัวบุคคลที่พร้อมที่จะพัฒนา ญาติพี่น้องที่จะให้ความช่วยเหลือรวมไปถึงชุมชนที่จะช่วย

สนับสนุนเกื้อกูลกันเพื่อช่วยในการยกระดับชีวิต ซึ่งข้อสังเกตในการทำงานจะพบว่า กลุ่มทบทวน เป็นกลุ่มที่จำเป็นจะต้องช่วยแต่ในอีกแห่งหนึ่งก็เป็นกลุ่มที่สร้างปัญหาให้กับชุมชนด้วยเช่นกัน ซึ่งหากว่าช่วยคนกลุ่มนี้ได้ก็จะทำให้การแก้ปัญหาคนกาฬสินธุ์ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะจะเห็นได้ว่าปัญหาในชุมชนส่วนใหญ่เกิดจากปัญหายาเสพติด อบายมุขการพนันการลักขโมย และการเมาสุราก่อให้เกิดการทะเลาะวิวาทและปัญหาในชุมชน ปัญหาเหล่านี้เองเชื่อมโยงกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจด้วยเช่นกันหากทางหน่วยงานที่ทำงานในส่วนนี้สามารถแก้ปัญหาได้ก็จะทำให้คุณภาพชีวิตและสังคมความเป็นอยู่ดีขึ้น

สอดคล้องกับการดำเนินการช่วยเหลือด้านสวัสดิการของรัฐที่มีการช่วยเหลือดังนี้

1) ช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย

การช่วยเหลือของอำเภอหรือท้องถิ่น ก็ “ช่วยเหลือตามสภาพความเป็นจริง เช่น การช่วยเหลือที่อยู่อาศัย การซ่อมแซม สร้างบ้านพักให้มีสภาพที่อยู่ได้” (นายอำเภอสัมภาษณ์เมื่อพฤศจิกายน,2563) ซ่อมไปแล้วจำนวน 34 หลัง สงเคราะห์ผู้ยากไร้ ผู้ป่วยติดเตียง คนแก่ คนพิการ จำนวน 25 ราย โดยอำเภอ หรือท้องถิ่น ผู้นำชุมชนช่วยกัน ทางงบประมาณ ส่วนแรงงานก็ช่วยกันในชุมชน

2) ช่วยให้มีอาชีพก่อน

การส่งเสริมให้มีรายได้มากขึ้น เป็นช่องทางแรกที่จะช่วยให้คนยากจนสามารถพึ่งพาตัวเองในระยะยาว จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า การสนับสนุนของหน่วยงานรัฐส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการสร้างอาชีพ การฝึกอาชีพ การอบรมอาชีพ ดังคำกล่าวจากการให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ความว่า

“พัฒนาสังคมได้เข้ามาช่วยเหลือให้มีอาชีพก่อน ด้วยการประกอบอาชีพให้มีรายได้ในครัวเรือนสำหรับคนที่มืทักษะอยู่แล้วแต่ก็ยังไม่ถือว่าเป็นคนจนเพราะมีความสามารถในการประกอบอาชีพได้เพียงแต่ขาดเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการประกอบอาชีพ” (นายอำเภอ สัมภาษณ์เมื่อพฤศจิกายน,2563) โดยการช่วยกันในเรื่องของการหาเครื่องมือให้ใช้ในการประกอบอาชีพ เช่น การซื้อจักรเย็บผ้าให้สำหรับครัวเรือนที่พร้อมจะมีอาชีพ ทำให้มีรายได้เพิ่มไม่ต่ำกว่า เดือนละ 4,000-5,000 บาท/เดือน สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของพัฒนาการอำเภอ ที่กล่าวว่า “การช่วยเหลือ ด้านการเลี้ยงเป็ด เลี้ยงไก่ ปลูกผักให้พันธุ์พืช เพื่อลดค่าใช้จ่ายใน

ครัวเรือนส่งเสริมการตลาดให้มีแหล่งจำหน่ายสินค้าที่ผลิต” (พัฒนาการอำเภอ, สัมภาษณ์เมื่อพฤศจิกายน, 2563)

สอดคล้องกับการให้คำสัมภาษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามามีบทบาทในการเป็นภาคีเครือข่ายทำงานร่วมกับงานปกครอง กล่าวว่ “การส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีจะมาจาก “บุคลากรที่สามารถใช้เครื่องมือสื่อสารได้ดี สามารถดำเนินการให้พ่อ แม่ ได้ลงทะเบียนในส่วนต่างๆ เพื่อขอรับสวัสดิการได้ รวมไปถึงการจำหน่ายสินค้าออนไลน์ด้วย” (รองนายกเทศมนตรีสัมภาษณ์เมื่อพฤศจิกายน, 2563)

กล่าวโดยสรุปถึงกลไกการทำงานการแก้ไขปัญหาความยากจน ดังนี้

ข้อมูลการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน พบว่า กลไกการทำงานดำเนินการตามสายงานปกครองระดับจังหวัดถึงระดับหมู่บ้าน (แผนปฏิบัติการ Kalasin Happiness Model คนกาฬสินธุ์ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง พ.ศ.2561 – 2564) ดังนี้

1) จังหวัดจัดตั้งศูนย์แก้ไขปัญหาความยากจนระดับจังหวัด ภายใต้โครงการกาฬสินธุ์ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง และตั้งคณะกรรมการในการดำเนินงานมีการติดตามประชุมเดือนละ 1 ครั้ง

2) ระดับอำเภอได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาความยากจนโครงการ Kalasin Happiness Model โดยมีนายอำเภอเป็นประธานอำนวยการ และปลัดอำเภอ หัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง พัฒนาการอำเภอเป็นเลขานุการ

3) คณะกรรมการแก้ไขปัญหาความยากจนระดับตำบล โดยมีปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล เป็นหัวหน้าชุด และนักพัฒนาชุมชนผู้รับผิดชอบประจำตำบล เป็นเลขานุการ

4) คณะกรรมการหมู่บ้านแก้ไขปัญหาความยากจน โดยมีผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธานคณะกรรมการ

5) คณะกรรมการคุ้มแก้ไขปัญหาความยากจน โดยประธานคุ้มเป็นประธานคณะกรรมการ

การคืนข้อมูลได้สร้างกระบวนการเรียนรู้ ทั้งในด้านข้อมูล กระบวนการทำงาน และ เห็นภาพอนาคตที่อยากดำเนินการ แต่ยังไม่ถึงกับการพัฒนาหรือยกระดับกลไกเชิงพื้นที่ที่เป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการที่ต่อเนื่อง

โดยเฉพาะในการเชื่อมต่อนโยบายจังหวัด ไปสู่อำเภอ และ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านให้เข้มข้นมากขึ้น

การสำรวจปัญหาความยากจน จากกลุ่มตัวอย่าง โดยแบบสอบถามงานวิจัย เป็นเครื่องมือในการค้นหาปัญหาทุนมนุษย์ทั้ง 5 ด้าน ได้พบทุนมนุษย์ที่สำคัญ 3 ลำดับแรก ที่ส่งผลต่อสภาพความเป็นอยู่ คุณภาพชีวิต และความยากจนของกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัย ในภาพรวมจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้แก่

ด้านทุนมนุษย์

กลุ่มเป้าหมายในครัวเรือนที่ยากนั้น มีรายชื้อแต่ไม่อยู่อาศัย ต้องไปทำงานต่างจังหวัด ทิ้งให้คนสูงอายุ ผู้สูงอายุ และเด็กต้องอาศัยอยู่บ้าน และไม่ค่อยมีอาชีพ ภาระการส่งเสียเงินกลับบ้านจากกลุ่มเป้าหมายในวัยแรงงานที่ไปทำงานต่างจังหวัด ซึ่งสัดส่วนของวัยแรงงานมีช่วงอายุ 15-59 ปี ซึ่งกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีทักษะอื่นๆในการประกอบอาชีพนอกจากเกษตรกรรม รายได้ส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างมาจากภาคเกษตรจึง มีปัญหาจากรายได้นอกภาคเกษตรน้อยมาก จึงส่งผลกระทบต่อทุนมนุษย์เป็นอย่างยิ่ง

ด้านการเงิน

รายได้หลักของประชากรกลุ่มตัวอย่าง มาจากรายได้จากภาคการเกษตรของครัวเรือน มีรายได้นอกภาคเกษตรน้อยมาก ซึ่งไม่มีอาชีพเสริม ประชากรกลุ่มตัวอย่างไปทำงานในต่างจังหวัดในวัยกลางคน รายได้จากภาระส่งกลับจากลูกหลานน้อย และกลุ่มตัวอย่างงานวิจัยไม่มีการออม ซึ่งเกิดปัญหาทางการเงิน เช่น ค่ารักษาสุขภาพ ค่าใช้จ่ายสำหรับบุตรหลานในการเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายในการเกษตร เมื่อเกิดปัญหาทางการเงิน ก็ต้องไปหากู้ยืมเงินทั้งในและนอกระบบ ซึ่งการยืมเงินในระบบมีข้อดีอัตราดอกเบี้ยที่ถูกเพราะมีกฎหมายควบคุม แต่ก็มีข้อเสียคือความล่าช้า ต้องหาหลักทรัพย์ หรือบุคคล ในการค้ำประกัน ต้องรอขั้นตอนการอนุมัติ ส่วนการยืมเงินนอกระบบมีข้อเสียคือมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก ซึ่งกฎหมายไม่สามารถควบคุมได้ ขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างผู้ให้กู้ยืมกับผู้ยืม ซึ่งคนจนบางครอบครัวไม่มีหลักทรัพย์ในการไปจำนอง หรือหาคนไปค้ำประกันได้ จึงยอมรับเงื่อนไข ทำให้ยิ่งจน เพราะขาดการวางแผนในการใช้เงิน ขาดการวางแผนในการใช้ชีวิต คนเราไม่สามารถเลือกเกิดได้ พื้นฐานทางสังคมก็มีความแตกต่างกัน ด้วยสาเหตุและนัยสำคัญต่างๆที่ทำให้เกิดความยากจน

ด้านสังคม

กลุ่มเป้าหมายคนยากจนส่วนใหญ่ ไม่เข้าร่วมกลุ่มกิจกรรมต่างๆของชุมชน ไม่เข้าร่วมการทำบุญที่วัด ไม่เข้าร่วมการประชุมหรือประชาคมหมู่บ้าน เพราะอาชีพของกลุ่มตัวอย่างเป็นแผนกหาเช้ากินค่ำ การช่วยเหลือจากหน่วยงานของภาครัฐก็ช่วยในเบื้องต้นเท่านั้น คือแจกของกินของใช้และเงินซึ่งก็สามารถช่วยได้เพียงระยะสั้นๆ เท่านั้น พอหมดจากการช่วยเหลือจากภาครัฐก็กลับไปชีวิตเหมือนเดิม สิ่งที่ควรแก้คือจิตสำนึก ทศนคติ ความขยัน ความมุ่งมั่น อดออม ในชุมชนต่างๆล้วนแต่ปราศจากผู้มีความรู้ในการสร้างอาชีพหรือสร้างรายได้ แต่กลุ่มเป้าหมายคนยากจนไม่ได้ความรู้หรือการช่วยเหลือจากปราชญ์ชาวบ้านเท่าที่ควร จึงทำให้เกิดความเลื่อมล้ำทางสังคมและทำให้กลุ่มตัวอย่างคนยากจนมีคุณภาพชีวิตไม่ดีเท่าที่ควร

กลไกเชิงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของจังหวัดกาฬสินธุ์

กลไกการสร้างความร่วมมือทั้งกับหน่วยงานราชการ และภาคอื่นให้มาทำงาน การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานราชการและภาคีในการทำงานระดับพื้นที่ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ได้ดำเนินการ สร้างความร่วมมือ ใน 2 ลักษณะ คือ

1. **การสร้างความร่วมมือแบบทางการ** ผ่านการทำหนังสือเทียบเชิญเพื่อขอความร่วมมือในการเข้าร่วมการทำงานกับมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ ไปยังหน่วยงานในระดับจังหวัด สำนักงานจังหวัดในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน ประกอบด้วย เกษตรจังหวัดกาฬสินธุ์ สำนักงานสถิติจังหวัดกาฬสินธุ์ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดกาฬสินธุ์ พัฒนาการจังหวัดกาฬสินธุ์ ท้องถิ่นจังหวัดกาฬสินธุ์ และสำนักงานจังหวัดกาฬสินธุ์

การสื่อสารอย่างเป็นทางการผ่านการส่งหนังสือ ไปยังหน่วยงานในระดับอำเภอทั้ง 18 อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกพื้นที่ในจังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อขอความร่วมมือในการเข้าร่วมโครงการ มีการสอบถามความต้องการของผู้ใช้ฐานข้อมูลแก่จนระดับจังหวัด การขอความร่วมมือในการใช้ฐานข้อมูล KHM กาฬสินธุ์ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง การขอความร่วมมือในการเข้าพื้นที่ การขอความร่วมมือในการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ การดำเนินการในพื้นที่นาร่อง นอกจากนี้ยังมีการสร้างความร่วมมือ

2. **ความร่วมมือแบบไม่ทางการ** กล่าวคือ การใช้เครือข่ายในพื้นที่ทั้งเครือข่ายการทำงานของหัวหน้าโครงการและภาคส่วนต่างๆในระดับจังหวัด ผู้จ้างงาน

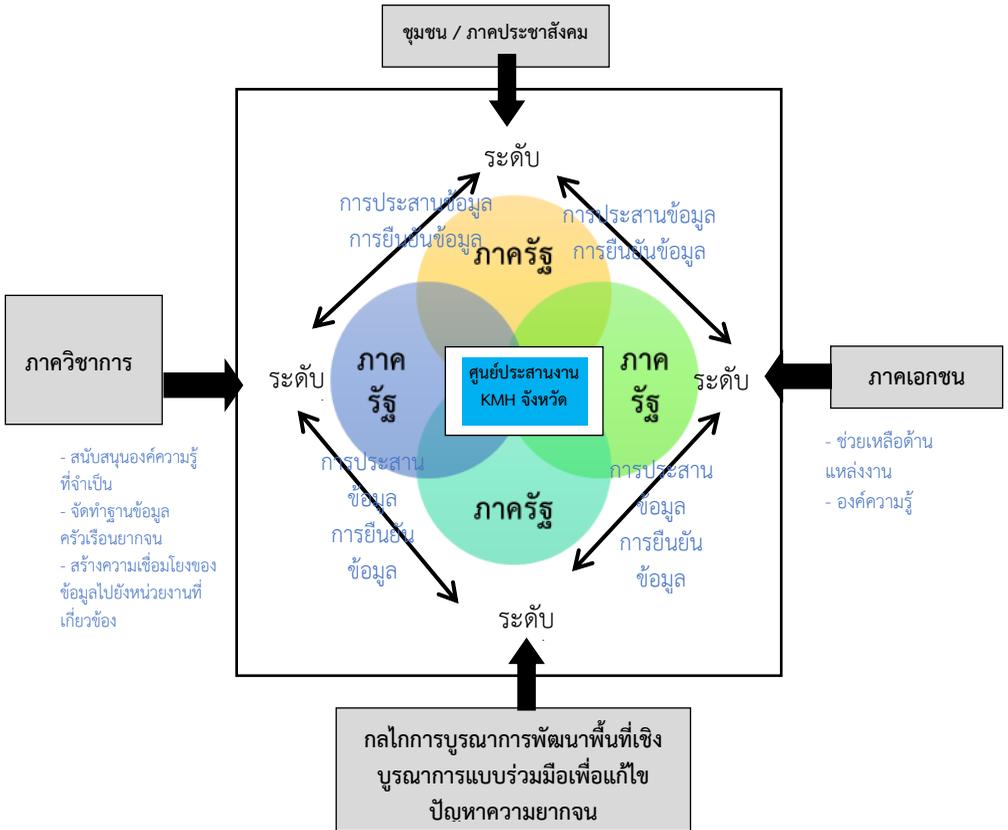
1 ตำบล 1 มหาวิทยาลัย นักศึกษาในพื้นที่ นักศึกษาภาคพิเศษที่เป็นผู้นำท้องถิ่น ในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์เพื่อขับเคลื่อนโครงการนี้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ การต่อยอดการขับเคลื่อนการทำงานกับฐานข้อมูลที่พัฒนาจากงานวิจัยได้เข้านำเสนอการขับเคลื่อนโครงการวิจัยแก้ไขปัญหาคาฬสินธุ์ ร่วมกับ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการนำเสนอเพื่อมุ่งหวังการทำงานแบบร่วมมือและการใช้ประโยชน์ของฐานข้อมูลที่มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ฯ มีความเชื่อมั่นในฐานข้อมูลของมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ และต้องการข้อมูล 308 คริวเรือน ที่ทับซ้อนกันระหว่าง ฐาน TPMAP และ KHM เพื่อที่จะนำไปขับเคลื่อน ในการดำเนินโครงการ เนื่องจากได้รับการจัดสรรงบประมาณมาแล้ว และคาดหวังให้เมื่อระบบฐานข้อมูลของมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์แล้วเสร็จ จะมีการสร้างการรับรู้ให้กับหน่วยงานในระดับจังหวัดเพื่อสร้างความเข้าใจก่อนใช้ฐานข้อมูลต่อไป และได้บรรยายเผยแพร่ การใช้ฐานข้อมูล

การส่งต่อคริวเรือนคนจนที่มีปัญหาด้านที่อยู่อาศัย จากการประชุมร่วมระหว่างสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) พัฒนาชุมชน (พช.) ขบวนการพัฒนาชุมชน มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ และทีมกลาง (ติดตามโครงการ) ข้อเสนอคือ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) พัฒนาชุมชน (พช.) และ ขบวนการชุมชน อยากรับขับเคลื่อนการทำงานร่วมกับพื้นที่มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ โดยมีแนวทางจะเริ่มต้นการขับเคลื่อนการทำงานรูปแบบของ MOU ด้วย นโยบายจากกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ที่ได้ประสานงานกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และมหาดไทย ได้สั่งการให้ หน่วยงานระดับพื้นที่ในจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้ประสานงานการใช้ข้อมูล และฐานข้อมูลที่มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์จะจัดทำขึ้น (จากโครงการวิจัยแก่น) ดังนั้น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) จึงขอความอนุเคราะห์ มหาวิทยาลัยและจะเริ่มต้นขับเคลื่อน โดยยินดีจะเข้าร่วม การขับเคลื่อนโครงการนำร่อง(พื้นที่กลางหมื่น) ร่วมกับหน่วยงาน ทั้งสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) พัฒนาชุมชนอำเภอ (พชอ.) พัฒนาชุมชน (พช.) และ ขบวนการชุมชน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีทุนที่หลากหลายในพื้นที่ ซึ่งถือเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนงานวิจัยของมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ ภายใต้แนวคิด ความ

ร่วมมือ อย่างเป็นรูปธรรม และได้มีการนำเสนอข้อมูลตาม การเชื่อมโยงกับแผนจังหวัด และแผนระดับต่างๆ ของหน่วยงาน

จังหวัดกาฬสินธุ์ได้จัดทำแผนปฏิบัติการการดำเนินโครงการ Kalasin Happiness Model :คนกาฬสินธุ์ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง พ.ศ. 2561-2564 (แผนปฏิบัติการ Kalasin Happiness Model คนกาฬสินธุ์ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง พ.ศ.2561 – 2564) โดยมีกระบวนการ ตั้งแต่การศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน การศึกษารอบนโยบายและแผนพัฒนาประเทศ ในช่วงปัจจุบันและอนาคตการกำหนดค่าเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลและทำการประเมินความพร้อมในการดำเนินโครงการในทุกด้าน เพื่อกำหนดเป็นกรอบยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการสำหรับดำเนินการในช่วงระยะเวลาพ.ศ. 2561-2564 และได้กำหนดวัตถุประสงค์คือ เพื่อใช้เป็นแผนปฏิบัติการของภาคส่วนต่าง ๆ ในการดำเนินการขับเคลื่อนโครงการฯ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด เพื่อศึกษารูปแบบการพัฒนาโครงการที่เหมาะสมกับศักยภาพและบริบทเชิงเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรมของจังหวัดกาฬสินธุ์ รวมทั้งนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานของรัฐบาล กลุ่มจังหวัด จังหวัดหน่วยงานต่างๆ ภายในจังหวัดและที่สำคัญเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและเข้าถึงโอกาสของเกษตรกร ผู้ประกอบการ ผู้ใช้แรงงาน และประชาชนทั่วไป ในการเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาจังหวัด และเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชน ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วม (Public Participation) ของชุมชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน เพื่อนำไปสู่กระบวนการพัฒนาที่มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์และแผนระดับจังหวัด Kalasin Happiness Model และพัฒนาต่อยอดโดยการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานสถาบันการศึกษา และกลไกพื้นที่อาทิ หอการค้าจังหวัด สำนักงานกาชาดจังหวัด ตลอดจน ความร่วมมือจากบ้าน วัด รัฐ โรงเรียน เข้ามาร่วมในการขับเคลื่อน ดังแผนภาพต่อไปนี้

- ช่วยเหลือครัวเรือนที่ยากจนใหม่
- ตามหลักมนุษยธรรม
- นำส่งข้อมูลครัวเรือนยากจนรายใหม่



ภาพที่ 2 : กลไกเชิงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของจังหวัดกาฬสินธุ์
ที่มา : พัฒนาจากแผนปฏิบัติการ Kalasin Happiness Model คนกาฬสินธุ์ไม่ทิ้งใคร
ไว้ข้างหลัง พ.ศ.2561 – 2564

ผลการดำเนินงานตามนโยบายจากการดำเนินการตามกลไก

1. การพบคนตกสำรวจ

กรณีที่พบคนจนตกสำรวจ ทีมวิจัยได้สำรวจข้อมูล ได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูลโดยมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ได้ทำหนังสือขออนุญาตให้นักวิจัยลงพื้นที่ ก่อนจะลงพื้นที่แต่ละชุมชนต้องไปรายงานตัวต่อผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันก่อน เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ของโครงการ และขอความอนุเคราะห์ให้ผู้นำชุมชนประชาสัมพันธ์และอำนวยความสะดวกในการลงเก็บข้อมูลในพื้นที่ เพื่อสร้างความเข้าใจกับกลุ่มเป้าหมายในการวิจัยเพื่อการอำนวยความสะดวกและให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามงานวิจัยเชิงลึกเพื่อให้ได้ผลงานวิจัยออกมาได้คุณภาพมากที่สุด โดยแต่ละพื้นที่มีคนจนที่ตกสำรวจ ข้อมูลที่ยังไม่เป็นปัจจุบัน หรือมีการย้ายถิ่นมาจากแหล่งใหม่ ซึ่งการเก็บข้อมูลสำรวจและสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายเพิ่มเติมนี้ ได้ผ่านการพิจารณาและตรวจสอบรายชื่อจากผู้ใหญ่บ้าน กำนัน จากรายชื่อกลุ่มเป้าหมายจาก TPMAP/KHM ที่นักวิจัยได้นำไปเสนอ พบว่ามีการตกสำรวจจริง ในการนี้ผู้นำชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุข จึงได้เสนอรายชื่อกลุ่มเป้าหมายเพิ่มเติมและเซ็นรับรองเพื่อให้นักวิจัยเก็บข้อมูลเพิ่มเติม เพิ่มข้อมูลเข้าสู่ในระบบ และแจ้งไปยังตำบลและอำเภอต่อไป ซึ่งในงานวิจัยครั้งนี้ สามารถเก็บกลุ่มเป้าหมายเพิ่มเติมได้ 271 ราย สามารถเก็บเพิ่มเติมได้คิดเป็นร้อยละ 100 ของกลุ่มเป้าหมายเพิ่มเติม

2. การคืนข้อมูลส่งผลให้เกิดการเรียนรู้ การตื่นตัว ของเป้าหมาย หรือ กลไกที่ทำงานร่วมกัน

1. กลุ่มเป้าหมาย ได้เห็นข้อมูลครัวเรือนยากจนเชิงวิเคราะห์ เกิดประเด็นในการถกแถลงที่สำคัญว่า ฐานข้อมูลน่าเชื่อถือหรือไม่ โดยเฉพาะฐานข้อมูล TPMAP เนื่องจากจากรายชื่อในแต่ละหมู่บ้านที่ปรากฏรายชื่อ ส่วนใหญ่/เกือบทั้งหมดไม่ได้เข้าข่ายยากจน จึงควรมีการนิยามความยากจนให้ชัดเจน โดยเห็นสอดคล้องกันว่า ต้องจัดระบบตัวชี้วัดและฐานข้อมูลใหม่ให้ตรงกัน มีกระบวนการค้นหา/คัดกรองที่เป็นระบบ ถูกต้อง แม่นยำ ในส่วนปัจจัย/มูลเหตุ ความยากจนข้อมูลค่อนข้างสอดคล้องกันตามผลการวิจัย แต่จากการสะท้อนทัศนคติของหน่วยงานส่วนใหญ่ก็ยังคงมองว่าความยากจนเกิดจากพฤติกรรมปัจเจก เช่น ความขี้เกียจ พฤติกรรมการดื่มสุรา เล่นการพนัน เป็นต้น พร้อมทั้งยังตั้งข้อสังเกตจำนวนครัวเรือนคนยากจนจะลดลงหรือหมดไปได้อย่างไร ต้องมีการออกแบบการติดตามประเมินผลอย่างไร

2. เกิดการวิเคราะห์กระบวนการทำงาน กลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วม ได้วิเคราะห์จุดแข็ง และ จุดอ่อน ของกระบวนการทำงานที่ผ่านมา ว่า กระบวนการทำงานแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ผ่านมา ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงาน และ ชุมชนต่างๆเป็นอย่างดี โดยเฉพาะภารกิจที่สอดคล้องกับหน่วยงาน มีการระดมทุน โดยใช้วัฒนธรรมเป็นเครื่องมือ เช่น ผ้าป่า บุญกุ่มข้าว เป็นต้น แต่ยังคงขาดการเชื่อมต่อกับภาคส่วนของเอกชนทั้งในรูปความรู้ด้านการประกอบการ และทรัพยากร อีกทั้งรูปแบบการทำงานในระดับอำเภอ รูปแบบการสื่อสารยังเป็นลักษณะการสั่งการมากกว่าการปรึกษาหารือ การดำเนินนโยบายช่วงแรกเข้มข้น กระตือรือร้น แต่ในระยะหลัง ก็ลดความความเข้มข้นลง เนื่องจากการเปลี่ยนผู้บริหารระดับสูง ทำให้ในด้านการแก้ปัญหา ส่วนใหญ่เป็นการสงเคราะห์ และส่งต่อเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในระยะสั้น แต่การแก้ปัญหาความยากจนในระยะยาว ยังไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ เนื่องจาก ขาดบุคลากร/คนทำงาน (มีภารกิจมาก) ความรู้ และงบประมาณ ในการสนับสนุนด้านการพัฒนาอาชีพที่ต่อเนื่อง

3. เกิดแนวคิดและข้อเสนอในการแก้ปัญหาในอนาคต กลุ่มเป้าหมายต่างเห็นร่วมกันว่า เป็นปัญหาที่ซับซ้อน ที่ต้องร่วมกันแก้ไขปัญหา บูรณาการหลายหน่วยงาน อย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง จึงอยากเห็น มหาวิทยาลัยเข้ามาสนับสนุนเป็นหลักทางด้านวิชาการ ทั้งในด้านข้อมูล กระบวนการทำงาน และ การติดตามประเมินผล เพราะที่ผ่านมามีการดำเนินการแต่ยังขาดความต่อเนื่องเนื่องจากการเปลี่ยนผู้บริหาร/นโยบาย และ เครื่องมือในการทำงาน อีกทั้งมีแนวคิดร่วมกันว่า นอกจากการแก้ปัญหาครัวเรือนยากจน แล้ว แต่ละอำเภอต้องหาแนวทางการป้องกันไม่ให้เกิดความยากจน ด้วยการยกระดับเศรษฐกิจของอำเภอ พัฒนาอาชีพหลักที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะด้านการเกษตร ให้เกษตรกรมีความรู้ทางด้านเทคโนโลยีสามารถเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผลในการผลิต และ เข้าถึงปัจจัยการผลิตที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่

อภิปรายผล

กลไกการสร้างความร่วมมือของหน่วยงานราชการ และภาคีอื่นให้มาร่วมทำงานระดับพื้นที่ พบว่ามี 2 ลักษณะ คือ 1. การสร้างความร่วมมือแบบทางการผ่านคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่จังหวัดเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบาย และการทำหนังสือ

เชิญของหน่วยงานในระดับเดียวกันเพื่อขอความร่วมมือในการเป็นภาคีความร่วมมือ และ 2.การสร้างความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ ผ่านเครือข่ายที่เกิดจากการสร้างวงเสวนา การประชุมในสภากาแฟ และชุมชนนักปฏิบัติ (Community of Practice) เกิดเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวและนำมาซึ่งการประสานงานที่ไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยงาน สอดคล้องกับหลักการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร โดยเฉพาะความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างการสนทนาในกลุ่มสมาชิก หน่วยงานของรัฐหรือสถาบันต่าง ๆ ของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการ (Chris Ansell and Alison Gash, 2008 : Hardy, Cynthia, Thomas B. Lawrence, and David Gran, 2005) ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่ากลไกในการขับเคลื่อนความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นปัญหาที่ซับซ้อนจำเป็นต้องใช้ความร่วมมือในทั้ง 2 ลักษณะ คือ ความร่วมมือที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อให้นโยบายสามารถนำไปปฏิบัติได้บรรลุวัตถุประสงค์ทางนโยบาย

จากการดำเนินนโยบายตามกลไกความร่วมมือ สามารถอภิปรายผล ดังนี้

1. การพัฒนากลไกความร่วมมือระดับพื้นที่สนับสนุนความเข้มแข็งในการขับเคลื่อนนโยบาย การพัฒนากลไกนโยบายสาธารณะในระดับพื้นที่ ทั้งทางด้านวิชาการ คือเกิดการดำเนินงานโดยใช้ความรู้ทางวิชาการ ได้แก่ กระบวนการทำงานเชิงวิเคราะห์ สังเคราะห์ กระบวนการทำงานที่ใช้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจ เช่น การค้นหาคนจน การนิยามคนจน การคัดกรองคนจน การจัดทำฐานข้อมูลครัวเรือนยากจน เป็นต้น ด้านการจัดการ คือ มีการวางเป้าหมาย และแผนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ ทั้งต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ และ ด้านการทำงานกับเครือข่าย คือ มีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จึงเห็นภาพรวมการทำงานที่จะเชื่อมโยงทั้งหมดสร้างกระบวนการทำงานแบบแนวราบแทนการสั่งการ และมีการใช้ความร่วมมือของเครือข่ายที่เกี่ยวข้องเพิ่มมากขึ้น สอดคล้องกับแนวคิด การสร้างความร่วมมือภาครัฐในรูปแบบของ “เครือข่าย” (Networks) (Pestoff and Brandsen, 2010) จะสามารถแก้ปัญหาได้แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือจึงเกิดขึ้น แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่อยู่ภายใต้แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance-NPG) (Stephen P. Osborne, 2010: Osborne, S. P., Radnor, Z., Kinder, T., & Vidal, I. (2015).) Osborne ที่มองว่า แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ที่เน้นการทำงานในระดับพื้นที่แบบร่วมมือ จะเข้ามาช่วยปรับปรุง

ระบบราชการแบบใหม่จะมีความโดดเด่นที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ภาครัฐ การพัฒนาโลกความร่วมมือระดับพื้นที่ จึงสนับสนุนให้จังหวัดกาฬสินธุ์ สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น จากผลการดำเนิน โครงการที่กาฬสินธุ์ สามารถยกระดับผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเพิ่มขึ้น 55,880 ล้านบาท จากค่าเป้าหมาย 54,647 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.15 จากค่าเป้าหมายร้อยละ 7 (รายงานคนกาฬสินธุ์ ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ประจำปี 2562)

2. การขับเคลื่อนกลไกระดับพื้นที่ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางนโยบายปรับเปลี่ยนมุมมองของความยากจน อย่างน้อย 4 มุมมอง

มุมมองแรก คือ มุมมองว่าคนจนต้องสงเคราะห์ มาเป็น คนจนต้องพัฒนา ให้พึ่งตนเองให้ได้ จึงต้องวิเคราะห์หาคำศักยภาพที่คนจนมีให้พบ และนำมาสู่การต่อยอดในการแก้จน

มุมมองที่สอง คือ คนจนคือคนขี้เกียจ มาเป็น คนจนมีหลายแบบ หากจำแนกได้จะเห็นคนจนที่ขยัน ซื่อสัตย์ ที่สามารถพัฒนาต่อได้แต่ขาดโอกาสก็มี ส่วนคนจนที่เกิดจากพฤติกรรม ก็สามารถจำแนกได้อีกเช่นกัน ว่ามีพฤติกรรมแบบนี้ เนื่องจากมีความรู้ ทักษะ และทัศนคติแบบใด

มุมมองที่สาม คนจนเป็นเรื่องของรายครัวเรือน/ปัจเจก มาเป็น คนจน คือ วาระของส่วนรวมหรือสังคม เพราะเหตุจากความเหลื่อมล้ำในเชิงโครงสร้าง ชุมชนท้องถิ่นจึงต้องช่วยกันแก้ไข หากครัวเรือนยากจนดีขึ้น ก็จะมีโอกาสมาร่วมการพัฒนาชุมชน หรือส่งต่อความรู้ในด้านอาชีพ ชุมชนก็จะดีขึ้นด้วยเช่นกัน

มุมมองที่สี่ คนจนเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเพียงอย่างเดียว มาเป็น การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น และเครือข่ายการแก้ปัญหาถึงจะเบ็ดเสร็จและแม่นยำ เพราะคนในชุมชนท้องถิ่นอยู่ใกล้ปัญหามากที่สุด และ เครือข่ายก็มีโอกาสหนุนเสริมในส่วนที่เกินขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่น

ทั้ง 4 มุมมอง เป็นการปรับเปลี่ยนจากฐานคิดเดิม ที่ตีตราคนจน ว่า โง่จน เจ็บ เป็นคนขี้ขลาด รัฐจึงต้องสงเคราะห์ มาสู่ฐานคิดใหม่ คนจนมีความหลากหลาย มีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน เป็นแนวโน้มที่ดีที่จะนำไปสู่ทางออกใหม่ๆ ที่สร้างสรรค์และเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำ ผลการศึกษาได้สนับสนุนแนวคิด Collaborative governance ได้เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ มุ่งเน้นฉันทามติ โดย

ภาคีเครือข่ายที่มีส่วนร่วมโดยตรง ในการตัดสินใจ (Agranoff & McGuire ,2003 ; Himmelman ,1996) จากฉันทามติและการตัดสินใจร่วมกันทำให้ความร่วมมือในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เกิดความเข้าใจในประเด็นสาธารณะร่วมกันซึ่งเป็นหลักในการบริหารจัดการความร่วมมือ Chris Ansell and Alison Gash (2008) ดังนั้นกลไกความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนจังหวัดกาฬสินธุ์ จึงสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีในการบริหารจัดการภาครัฐแบบร่วมมือกัน (Collaborative governance)

ข้อเสนอแนะเชิงการพัฒนาาระบบกลไก

กลไกการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ขับเคลื่อนโดยภาครัฐ ในบทความนี้แสดงให้เห็นกลไกของส่วนราชการระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ร่วมกับภาครัฐที่เป็นส่วนราชการสังกัดจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ตามสายงานปกครอง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากความช่วยเหลือยังมาจากการระดมทุน เนื่องจากกลไกในระยะแรกไม่มีโครงการในแผนที่สามารถเบิกจ่ายในการช่วยเหลือได้ หน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทสำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นข้อเสนอแนะที่สำคัญในการศึกษาจึงมุ่งเสนอให้พัฒนากลไกระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ผ่านการกระจายอำนาจ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับพื้นที่ มีแผนงาน โครงการที่สามารถอนุมัติงบประมาณในการดำเนินการได้อย่างทันทั่วถึง หากกลไกระดับจังหวัด อำเภอ มีความเข้มแข็งแล้ว หากมีการพัฒนากลไกระดับท้องถิ่นให้เข้มแข็งด้วยจะสามารถแก้ไขปัญหาความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาความยากจน ปัญหาโครงการพัฒนาที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับความต้องการในพื้นที่ได้อีกด้วย

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “การพัฒนาพื้นที่เชิงบูรณาการแบบร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำ กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์” ได้รับทุนสนับสนุนจากการบริหารและจัดการทุนวิจัยและนวัตกรรมด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.) สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.)

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. เรียกใช้เมื่อ 24 พฤษภาคม 2563 จาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ:

https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/more_news.php?cid=383&filename=

สำนักงานจังหวัดกาฬสินธุ์. (2561). แผนปฏิบัติการ Kalasin Happiness Model คนกาฬสินธุ์ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง พ.ศ.2561 – 2564.สำนักงานจังหวัดกาฬสินธุ์. (2561). แผนพัฒนาจังหวัดกาฬสินธุ์ 2561-2564 (ฉบับทบทวน 2562).

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (3 พฤษภาคม 2563).

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และ

เทคโนโลยีแห่งชาติ. เรียกใช้เมื่อ พฤษภาคม 2563 จาก สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ:

<https://www.tpmmap.in.th/2562/46>

ภาษาอังกฤษ

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Inside the matrix:

Integrating the paradigms of intergovernmental and network management. *International Journal of Public Administration*, 26(12), 1401-1422.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.

Ellis, F. and N. Mdoe, (2003). 'Rural Livelihoods and Poverty Reduction in Tanzania', *World Development*, Vol.31, No.8, August

- Hardy, C., Lawrence, T. B., & Grant, D. (2005). Discourse and collaboration: The role of conversations and collective identity. *Academy of management review*, 30(1), 58-77.
- Pestoff, V. & Brandsen, T. (2010). Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation?. In *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Osborne, S. P. (ed.). London: Routledge.
- Stephen P. Osborne (2010) Delivering Public Services: Time for a new theory?, *Public Management Review*, 12:1, 1-10, DOI: 10.1080/14719030903495232
- Osborne, S. P., Radnor, Z., Kinder, T., & Vidal, I. (2015). The SERVICE framework: A public service dominant approach to sustainable public services. *British journal of management*, 26(3), 424-438.
- Osborne, S. P. (2010a). Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment ?. In *The New Public Governance ? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*.
- Stephen P. Osborne (ed.). London: Routledge. . (2010b). Conclusion: Public Governance and Public Services Delivery: A Research Agenda for the Future. In *The New Public Governance ? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*.

Stephen P. Osborne (ed.). London: Routledge. Osborne, S. P., Mclaughlin, K., & Chew, C. (2010). Relationship Marketing, Relational Capital and the Governance of Public Services Delivery. In The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge.

Translated Thai References

- Office of the National Economic and Social Development Board (2018). Office of the National Economic and Social Development Board. Run on 24 May 2020 from the Office of the National Economic and Social Development Board. Retrieved from https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/more_news.php?cid=383&filename
- Kalasin Provincial Office(2018). Kalasin Happiness Model Kalasin People's Plan Leaves No One Behind 2018 – 2021. Kalasin. Provincial Development Plan 2018-2021 (Revised 2019).
- National Science and Technology Development Agency. National Science and Technology Development Agency. Run on May 2020 from The National Science and Technology Development Agency. Retrieved from <https://www.tpmmap.in.th/2562/46>