



# การขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด

ศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ \*

## 1. บทนำ

เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2549 รัฐบาลได้แถลงนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยกำหนดว่า **นโยบายเศรษฐกิจจะยึดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ใช้หลักคุณธรรมกำกับการพัฒนาเศรษฐกิจในระบบตลาดเสรี เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก เศรษฐกิจระบบตลาด และเศรษฐกิจส่วนรวม** ภายใต้กรอบ

\* ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด (สบจ.) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ความยั่งยืนและความพอดี สำหรับ “นโยบายสังคม” จะเน้นการสร้างความเข้มแข็งของทุกชุมชนท้องถิ่นและประชาคม ตลอดจนการส่งเสริมบทบาทของครอบครัว ให้สามารถจัดการตนเองเกี่ยวกับความเป็นอยู่ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การปกครอง และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยปรับปรุงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยงานภูมิภาคให้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาค ท้องถิ่น ชุมชน และภาคประชาสังคม อย่างเหมาะสม เพื่อร่วมกันรับผิดชอบดูแลผู้ด้อยโอกาส และการแก้ไขปัญหาสังคม ตลอดจนรักษาและดูแลทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ( พ.ศ. 2550 – 2554) ได้บัญญัติ “ปรัชญาเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ควบคู่กับกระบวนการ



พัฒนาที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และมุ่งพัฒนาสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุข”

ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดให้ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด เป็นกรอบใหญ่ของการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชน การพัฒนามีสวัสดิการสังคม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งและขีดความสามารถในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชน/ชุมชน บนพื้นฐานแห่ง “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”

### การเตรียมการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัดปี 2550

จากการประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) 2 ครั้ง เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2549 และ 16 ธันวาคม 2549 คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้เห็นชอบให้ดำเนินการทดลองนำร่องใน 2 จังหวัด คือ



จังหวัดนครนายก และจังหวัดพิษณุโลก เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปรับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และระบบบริหารงานภายในจังหวัดในการเป็นผู้ประสานงานส่วนภูมิภาค โดยบูรณาการและประสานความร่วมมือกับส่วนราชการในภูมิภาค เพื่อให้การดำเนินงานในจังหวัดมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งต้องบริหารจัดการ และดูแลชุมชนให้เข้มแข็งและแก้ไขปัญหาสังคม

คณะรัฐมนตรี ได้เห็นชอบให้ดำเนินการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข โดยจัดสรรเงินงบประมาณ ในส่วนของยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข จำนวน 5,000 ล้านบาท และอนุมัติเพิ่มเติมอีก จำนวน 2,000 ล้านบาท ซึ่งโอนไปตั้งเบิกจ่าย ณ กระทรวงมหาดไทย ภายใต้การบริหารจัดการของคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประชาชนอยู่ดีมีสุข โดยจัดสรรให้กับจังหวัดทั่วประเทศ ในแต่ละจังหวัดตามกรอบที่สำนักงานงบประมาณ และมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย ร่วมกับหน่วยงาน



ที่เกี่ยวข้องในคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประชาชนอยู่ดีมีสุข จัดทำระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับการบริหารจัดการงบประมาณในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข ซึ่งในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน รัฐบาลได้เปิดตัวและชี้แจงการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด พร้อมกับโครงการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (พพพ.) เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2550 ณ โรงแรมทวินโลดิส จังหวัดนครศรีธรรมราช

### **กรอบแนวคิดและหลักการยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด**

กรอบแนวคิด เป็นยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นจากกรอบแนวคิดของการให้ประชาชนในพื้นที่ หรือครอบครัวและชุมชนสามารถปรับตัวช่วยเหลือตัวเอง และพึ่งตนเองได้ โดยใช้ศักยภาพของตนเองในการบริหารจัดการให้มากที่สุด รวมทั้งให้แต่ละชุมชนช่วยเหลือเกื้อกูลกันทั้งภายในชุมชน



และระหว่างชุมชนโดยรัฐปรับบทบาทเกื้อหนุนให้ชุมชนดำเนินการได้ตามความประสงค์ และความต้องการของตนเอง (ไม่จำเป็นต้องดำเนินการทุกชุมชนในคราวเดียวกัน) โดยยึดหลักการสำคัญในการทำงาน 3 ประการ กล่าวคือ

1. **หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน** โดยการปรับใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงให้นำไปสู่การพึ่งตนเองและการสร้างภูมิคุ้มกัน เพื่อให้สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรือสามารถอยู่ได้อย่าง “อยู่ดีมีสุข” คือให้ความสำคัญกับความคิดของชาวบ้านเป็นหลัก บทบาทของรัฐบาลจะเป็นเพียงสนับสนุนและส่งเสริมความคิด แล้วนำไปสู่การปฏิบัติ

2. **หลักการบริหารจัดการที่ดี** โดยจังหวัดจะเป็นกลไกสำคัญในการประสานให้เกิดการสนับสนุนความคิดของประชาชน/ชุมชน ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างแผนที่มาจากชุมชนให้เข้ากับการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล



3. ยึดแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด 5 แผนงาน ได้แก่ แผนงานด้านเศรษฐกิจพอเพียง แผนงานพัฒนาและสร้างโอกาสให้ชุมชน แผนงานการฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของชุมชน แผนงานส่งเสริมการพึ่งพาความอุดมสมบูรณ์ของชุมชน แผนงานส่งเสริมผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ แผนงานบริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน

กลไกสนับสนุน หรือกลไกขับเคลื่อนในรูปแบบของคณะกรรมการ 3 ระดับ ได้แก่

#### 1. ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ

- คณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประชาชนอยู่ดีมีสุขอำเภอ/กิ่งอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธาน ผู้แทนส่วนราชการ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/องค์กรประชาชน/ปราชญ์ชาวบ้าน และผู้แทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการ



- ทำหน้าที่บูรณาการโครงการระหว่างชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ และภาคีการพัฒนาอื่นๆ รวมทั้งตรวจสอบ/กลั่นกรอง/จัดลำดับความสำคัญโครงการที่เสนอมาจากหมู่บ้าน/ชุมชน และหนุนเสริมกระบวนการเรียนรู้ เพื่อไปสู่การจัดทำแผนชุมชนที่มีคุณภาพ

#### 2. ระดับจังหวัด

- คณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประชาชนอยู่ดีมีสุขจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ผู้แทนส่วนราชการ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ภาคเอกชน/องค์กรประชาชนและปราชญ์ชาวบ้าน เป็นกรรมการ

- ทำหน้าที่บูรณาการ กลั่นกรอง/อนุมัติแผนงานโครงการ และงบประมาณ รวมทั้งประสานส่วนราชการ ตลอดจนการติดตามผลการดำเนินงาน และรายงานคณะกรรมการระดับชาติ



### 3. ระดับชาติ

● คณะกรรมการการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระดับชาติ

● ทำหน้าที่ กำหนดแนวทาง กลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขภายใต้การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรองโครงการตามแผนงาน และหลักเกณฑ์ การจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนการกำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน และประสานความร่วมมือของภาคีการพัฒนา

กรอบแผนงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข 5 ด้าน ดังนี้

1. ด้านเศรษฐกิจพอเพียง โดยสนับสนุน ขบวนการเรียนรู้ในการดำเนินชีวิตของประชาชน/ครอบครัว/การประกอบอาชีพทั้งในภาคเกษตร/นอกภาคเกษตรตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและเกษตรทฤษฎีใหม่



### 2. ด้านพัฒนาและสร้างโอกาสให้ชุมชน โดย

สนับสนุนกิจกรรม 3 ระดับ

● **ขั้นต้น** เน้นการผลิตเพื่ออุปโภคบริโภคในครัวเรือน (ลดรายจ่าย)

● **ขั้นกลาง** เน้นการถนอมอาหาร การแปรรูปเพื่อตลาดชุมชน

● **ขั้นสูง** พัฒนาผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น/ชุมชน ที่มีศักยภาพ/มีคู่แข่งทางการตลาด

### 3. ด้านการฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของชุมชน

เน้นการอนุรักษ์ พัฒนาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ดิน/ป่าไม้ตามแนวพระราชดำริ

### 4. ด้านการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ

เน้นการสงเคราะห์ในระดับครอบครัว



## 5. ด้านการบริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน

ครอบคลุมด้านการสาธารณสุข การศึกษา การฝึกอบรมอาชีพ และการอำนวยความสะดวกอื่นๆ

### แผนการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ อยู่ดีมีสุข ในปีงบประมาณ พ.ศ.2551

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข ได้เป็นจุดเปลี่ยนผ่านให้ชุมชนไปสู่การพึ่งตนเองมากขึ้น และสะท้อนประสิทธิภาพการบริหารจัดการในระดับจังหวัดที่เริ่มมีการบูรณาการ ดังนั้น เพื่อให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขสามารถบรรลุตามเป้าประสงค์การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง รัฐบาลได้กำหนดวงเงินงบประมาณ จำนวน 15,000 ล้านบาท เพื่อการขยายผลและการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง โดย



ยึดกรอบแผนงาน 5 ด้าน ที่มุ่งไปสู่ 2 แนวทาง คือ (1) การเลือกอาชีพที่ก่อให้เกิดรายได้ในอนาคต (2) การยกระดับคุณภาพชีวิตและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน โดยได้มีการปรับปรุงแผนงานโครงการที่เน้นการร่วมคิด ร่วมทำ และการจ้างงานในชุมชน เพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ได้แก่

1. แผนงานสร้างการเรียนรู้และความสามารถในการจัดการของชุมชน เพื่อการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน สนับสนุนให้ชุมชนเข้ามาร่วมในกระบวนการคิด วิเคราะห์ กำหนดตำแหน่งของตัวเองและวางทิศทางการพัฒนาตามศักยภาพความพร้อมของชุมชน

2. แผนงานกำหนดตำแหน่งการพัฒนาอาชีพของชุมชน ภายใต้ระบบและกลไกการตลาด สนับสนุนกิจกรรมการประกอบอาชีพของคนในหมู่บ้าน/ชุมชน ทั้งในและนอกภาคการเกษตร มีการวางตำแหน่งอาชีพที่สอดคล้อง



กับศักยภาพ ความสามารถของตัวเองภายใต้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

**3. แผนงานพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน (OTOP)**  
ที่ครอบคลุมทั้งผลิตภัณฑ์ด้านอาหาร สุขภาพ สิ่งทอและการจักสาน โดยเน้นการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนในด้านบรรจุภัณฑ์ การเชื่อมโยงตลาด การพัฒนาคุณภาพให้ได้มาตรฐาน

**4. แผนงานสนับสนุนชุมชนให้มีบทบาทรองรับความอ่อนแอของระบบครอบครัวไทย** เน้นการจัดบริการเสริมในชุมชนเพื่อการดูแลครอบครัวที่อ่อนแอ ผู้ไร้ที่พึ่ง เป็นต้น

**5. แผนงานดูแลความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน** เน้นการป้องกันไม่ให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น



## 2. บทบาทของกระทรวงมหาดไทยกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข

ในการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอจะเป็นแกนในการประสานความร่วมมือ เชื่อมโยงการทำงานและสนับสนุนการทำงานในทุกเรื่องในฐานะและบทบาทของตัวแทนรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดและอำเภอ โดยต้องรู้และเข้าใจว่ามีงานอะไรในพื้นที่บ้างและจะต้องทำหรือดำเนินการอย่างไร ที่จะให้งานนั้นประสบผลสำเร็จ

การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขต้องให้การคิดโครงการมาจากชาวบ้าน มาจากแผนชุมชน และดำเนินการโดยชุมชนเอง ราชการจะทำต่อเมื่อคณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชนร้องขอ ในกรณีที่เกิดขีดความสามารถของชุมชน



จากการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการแก้ไขปัญหของชุมชนที่เกิดจากกระบวนการร่วมคิดของชุมชนที่แสดงออกมาในรูปของแผนชุมชน ฉะนั้น แผนชุมชนจึงเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการนำไปพิจารณาดำเนินการในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข ส่วนการที่จะใช้แผนชุมชนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด คงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงของแผนชุมชนที่ว่าแผนใดเป็นเกรด A B และ C หรือยังไม่มีแผนชุมชน ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่จังหวัด และอำเภอ จะต้องให้ความสำคัญ

สำหรับการพัฒนาและยกระดับคุณภาพของแผนชุมชนนั้น ควรจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาตามศักยภาพขั้นตอน และความพร้อมของชุมชนจริงๆ สำหรับชุมชนที่ยังไม่มีความเข้มแข็งจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญเป็นกรณีพิเศษ ส่วนจังหวัดที่มีแผนเกรด A ทั้งจังหวัด ควรพิจารณาว่าเป็นไปตามข้อเท็จจริงหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีบางจังหวัดที่มี



การพัฒนาอย่างเป็นขั้นตอน ทั้งนี้ ควรบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้ง จังหวัด อำเภอ ส่วนราชการต่างๆ ตลอดจนภาคประชาสังคมที่มีกระบวนการ และวิธีการที่ดี เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) นอกจากนี้ วิทยากรกระบวนการจะต้องหาคนที่พูดเป็น และมีวิธีการถ่ายทอดที่ดีเพื่อให้ชาวบ้าน และชุมชนมีความเข้าใจ

บทบาทของกระทรวงมหาดไทย จะต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ในการเชื่อมโยง และสนับสนุนการบูรณาการ เพื่อให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ โดยให้การดำเนินการเป็นเรื่องของชุมชนที่จะต้องคิดเอง ทำเอง ซึ่งภายใต้การบริหารจัดการดังกล่าว นอกจากกลไกการขับเคลื่อนที่มีทั้งระดับจังหวัด อำเภอแล้ว ประการสำคัญในการที่จะผลักดันการขับเคลื่อน ก็คือ การดึงเอาความร่วมมือจากทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนในทุกระดับ





งบประมาณในส่วนของยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข เป็นเพียงงบประมาณในส่วนน้อยเท่านั้น ในข้อเท็จจริงยังมีงบประมาณอีกหลายส่วน ซึ่งเป็นงบประมาณตามภารกิจของส่วนราชการ (Function) งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Area) นอกจากนี้ ชุมชน / หมู่บ้าน ยังมีงบประมาณของตนเองอีกด้วย เช่น กองทุนสัจจะออมทรัพย์ หรือกองทุนอื่นๆ

ฉะนั้น หน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นการบูรณาการ งบประมาณของทุกภาคส่วนดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาของพื้นที่อย่างเหมาะสมที่สุด สำหรับงบประมาณตามยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขนั้น เป็นเพียงงบประมาณส่วนหนึ่งที่จะใช้สำหรับเติมเต็มสิ่งที่ขาดไปเท่านั้น

อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณาในอีกมิติหนึ่งแล้ว จะเห็นว่าการมองเฉพาะกองทุนเศรษฐกิจที่มีอยู่นั้น คงไม่พอบทบาทของกระทรวงมหาดไทย ยังต้องกระตุ้นส่งเสริมให้เกิดการใช้กองทุนสังคมที่มีอยู่ในแต่ละชุมชน/หมู่บ้าน เช่น ความ



สามัคคี ความเอื้อเฟื้อ การช่วยเหลือเกื้อกูล ตลอดจนการส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจ และความตระหนักในปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เพื่อให้การดำเนินการทั้งหมดเกิดประสิทธิภาพ อันเป็นบทบาทอีกประการหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งหากพิจารณาในเรื่องของทุนทางเศรษฐกิจ และทุนทางสังคมแล้ว ชุมชน/หมู่บ้าน ไม่ได้ขาดทรัพยากรในการพัฒนาเลย เพียงแต่ต้องส่งเสริมให้เกิดความคิด ความเข้าใจ ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องผลักดันให้เกิดขึ้นให้ได้

ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข ภายใต้การทำงานร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้ดำเนินการเชื่อมโยงในเชิงนโยบาย และการให้การสนับสนุนแก่จังหวัด และอำเภอ ใน



ฐานะผู้ปฏิบัติแล้ว ส่วนราชการ ตลอดจนองค์กรเอกชนอื่นๆ  
ยังมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง ในการให้การสนับสนุนด้วย  
นอกจากนี้ ชุมชน/หมู่บ้าน ยังเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดที่  
จะส่งผลให้การดำเนินการประสบความสำเร็จและการ  
พัฒนาเป็นไปอย่างยั่งยืน

