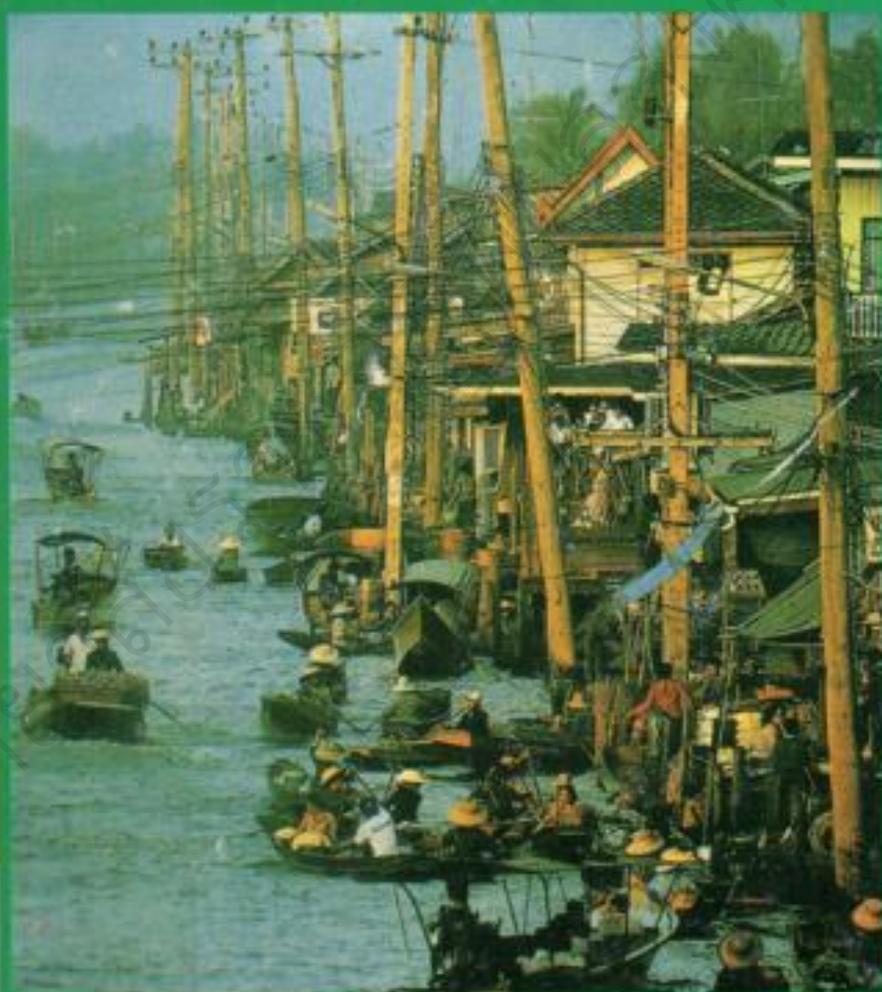


100<sup>TH</sup>  
ANNIVERSARY



# กระบวนการพัฒนาชุมชน



กระบวนการพัฒนาชุมชน



T0114537

สถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม



## ผศ.เต็มศักดิ์ สุวรรณประเทศ

ภาควิชาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์  
สถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม



# กระบวนการพัฒนาชุมชน

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม



**ผศ.เต็มศักดิ์ สุวรรณประเทศ**

ภาควิชาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์  
สถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม

คำ

“กระบวนการพัฒนาชุมชน” เล่มนี้ เป็นการเรียบเรียงเป็นครั้งที่ 2 หลังจากที่ได้มีการรวบรวมและเรียบเรียงเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2534 ในการเรียบเรียงครั้งนี้ได้ปรับปรุงแก้ไขบทที่ 4 ว่าด้วยโครงสร้างการพัฒนาชนบทไทย ให้เป็นปัจจุบัน และได้รวบรวม ตัดตอนในส่วนที่ว่าด้วยองค์การเอกชนกับการพัฒนาชุมชนมาไว้โดยละเอียด อีกด้วย โดยผู้เรียบเรียงหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจ นักศึกษาที่กำลังศึกษาในโปรแกรมวิชาการพัฒนาชุมชนเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามแม้ว่าผู้เรียบเรียงจะพยายามให้เอกสารฉบับนี้มีความสมบูรณ์ที่สุด แต่ด้วยเวลาที่มีอยู่จำกัด อาจจะมีเนื้อหาบางส่วนบกพร่องอยู่บ้าง หวังว่าท่านผู้รู้จะกรุณาให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น เพื่อจะได้เป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขต่อไป

ผู้เรียบเรียงขอขอบคุณ เจ้าของ ผู้เขียน ผู้เรียบเรียงเอกสารตำราซึ่งนำมาใช้ประกอบในการเรียบเรียงครั้งนี้ หากมีสิ่งใดที่ขาดตกบกพร่อง ผู้เรียบเรียงขอภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย หากเอกสารฉบับนี้เป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการและผู้ศึกษา ผู้เรียบเรียงขอมอบให้กับผู้ที่เขียน เรียบเรียงเอกสารต่างๆ ดังปรากฏในบรรณานุกรม ท้ายเล่มนี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เต็มศักดิ์ สุวรรณประเทศ

กันยายน 2538

## คำนำในการพิมพ์ครั้งที่ 1

เอกสารประกอบการสอนวิชากระบวนการพัฒนาชุมชนฉบับนี้ เป็นเอกสารที่ได้รวบรวมและเรียบเรียงจากเอกสาร ตำราและคำบรรยาย ตลอดจนแนวคิดที่ได้รับจากการไปประชุมปฏิบัติการ ศึกษานุเคราะห์ด้านการพัฒนาชุมชน ตามโครงการพัฒนาบุคลากรของมหาวิทยาลัยพุทธชินราช ระหว่างวันที่ 13-15 พฤษภาคม 2534 ณ วิทยาลัยการพัฒนารัฐบาล อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี โดยได้รับความอนุเคราะห์จากกรมการพัฒนารัฐบาล เป็นอย่างดีในทุกๆ ด้าน จนทำให้การประชุมปฏิบัติการครั้งนี้ได้รับผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ทุกประการ รวมทั้งได้เอกสารประกอบการสอนฉบับนี้ขึ้นมา

ผู้เรียบเรียงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารประกอบการสอนฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เรียน ผู้สอนในรายวิชากระบวนการพัฒนาชุมชน และผู้ที่สนใจในงานพัฒนาชุมชนเป็นอย่างมาก แม้ว่าผู้เรียบเรียงจะพยายามให้เอกสารฉบับนี้มีความสมบูรณ์ที่สุดก็ตาม แต่ด้วยเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัด อาจจะทำให้เกิดข้อบกพร่องบ้างก็เป็นได้ หวังว่าท่านผู้รู้จะกรุณาให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อจะได้นำไปปรับปรุงแก้ไขในโอกาสต่อไป

เอกสารฉบับนี้จะไม่สำเร็จลงได้หากปราศจากการสนับสนุนจากกรมการฝึกหัดครู ที่ได้อนุมัติให้ดำเนินการตามโครงการพัฒนาบุคลากรของมหาวิทยาลัยพุทธชินราช กรมการพัฒนารัฐบาลที่กรุณาให้ความอนุเคราะห์วิทยากร สถานที่ ยานพาหนะ เอกสารในการประชุมปฏิบัติการครั้งนี้ ตลอดจนเจ้าของ ผู้เขียน ผู้เรียบเรียงเอกสารตำรา ที่นำมาใช้ในการเรียบเรียงครั้งนี้ รวมทั้งเพื่อนผู้ร่วมงานในมหาวิทยาลัยพุทธชินราช และในวิทยาลัยครูพิบูลสงครามพิษณุโลก ที่ให้กำลังใจและให้ความสนับสนุนมาตลอด จึงขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์เต็มศักดิ์ สุวรรณประเทศ

ผู้รวบรวมและเรียบเรียง

กันยายน 2534

# สารบัญ

<b>บทที่ 1</b>	<b>ปรัชญา แนวความคิดและหลักการพัฒนาชุมชน</b>	<b>1</b>
	ความหมายของการพัฒนาชุมชน	1
	ความมุ่งหมายของการพัฒนาชุมชน	4
	ปรัชญาของการพัฒนาชุมชน	5
	แนวคิดของการพัฒนาชุมชน	6
	หลักการดำเนินการพัฒนาชุมชน	9
	วิธีดำเนินการพัฒนาชุมชน	11
<b>บทที่ 2</b>	<b>กระบวนการพัฒนาชุมชน</b>	<b>28</b>
	ความหมายของกระบวนการพัฒนาชุมชน	28
	บทบาทของนักพัฒนา	30
	พัฒนาการกับกระบวนการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน	37
	รูปแบบของการเขียนโครงการโดยทั่วไป	43
	ปัญหาและอุปสรรคของขั้นตอนตามกระบวนการพัฒนาชุมชน	45
	การให้การศึกษาแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนา	45
<b>บทที่ 3</b>	<b>กระบวนการพัฒนาชุมชนในชนบทและเมือง</b>	<b>50</b>
	ความหมายของชุมชนชนบทและชุมชนเมือง	50
	กระบวนการพัฒนาชุมชนชนบท	52
	รูปแบบการพัฒนาชนบทในประเทศไทย	56
	รูปแบบการพัฒนาชุมชนเมืองในประเทศไทย	57
<b>บทที่ 4</b>	<b>โครงสร้างการพัฒนาชนบทไทย</b>	<b>67</b>
	องค์การบริหารงานพัฒนาชนบท	68
	คณะกรรมการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค	68



# บทที่ 1

## ปรัชญา แนวความคิดและหลักการพัฒนาชุมชน

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่างๆ ที่เคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และ โปรตุเกส ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศในทวีปเอเชียและแอฟริกา ต่างก็ได้รับการปลดปล่อยให้เป็นอิสระ เมื่อได้รับเอกราชแล้วเนื่องจากมีความแตกต่างกันในอุดมการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ จึงทำให้ประเทศต่างๆ ในโลกนี้แบ่งแยกกันออกเป็นสองค่ายหลัก คือ

1. ประเทศที่ยึดมั่นในอุดมการณ์เศรษฐกิจการปกครองแบบทุนนิยม โดยมีประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษและฝรั่งเศสเป็นผู้นำ
2. ประเทศที่ยึดมั่นในอุดมการณ์เศรษฐกิจ การปกครองแบบสังคมนิยม โดยมีโซเวียต รัสเซีย และจีน เป็นผู้นำ

วิวัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศต่างๆ ในโลกนี้ ทำให้มีการจัดแบ่งประเทศต่างๆ ออกเป็น 3 กลุ่ม ตามระดับของการพัฒนาประเทศและอุดมการณ์ที่ยึดถือในการพัฒนา คือ

1. ประเทศในกลุ่มที่ได้พัฒนาอุตสาหกรรมในระดับสูงตามลัทธิทุนนิยม ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมันตะวันตก และญี่ปุ่น เป็นต้น
2. ประเทศในกลุ่มสังคมนิยม ภายใต้ระบบสังคมนิยมเต็มรูป ซึ่งได้แก่ สหภาพโซเวียต รัสเซีย จีน โปแลนด์ และเชโกสโลวาเกีย เป็นต้น
3. ประเทศในกลุ่มที่สาม ส่วนใหญ่ได้แก่ประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของจักรวรรดินิยมตะวันตก ส่วนมากอยู่ในภาวะการก่อสร้างอุตสาหกรรมแห่งชาติ มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่ำ จึงได้รับชื่อว่า ประเทศในโลกที่สาม ซึ่งได้แก่ ประเทศส่วนใหญ่ในแอฟริกา และเอเชีย เช่น เอธิโอเปีย อียิปต์ บราซิล อินเดีย พม่า และรวมทั้งประเทศไทยด้วย

ประเทศในโลกที่สามนี้ได้รับชื่ออีกประการหนึ่งว่า 'ประเทศทางใต้' ส่วนประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรมระดับสูงเรียกว่า ประเทศทางเหนือ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากสภาพทางภูมิศาสตร์พบว่า ประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในส่วนทางใต้ของโลก ส่วนประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรมระดับสูงส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในส่วนทางเหนือของโลก

### ความหมายของ "การพัฒนาชุมชน"

คำว่า "การพัฒนาชุมชน" นั้นได้มีนักวิชาการและท่านผู้รู้ได้ให้ความหมายไว้ต่างๆ กัน เช่น Dunham กล่าวว่า "การพัฒนาชุมชนคือการร่วมกำลังดำเนินการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนให้มีความเป็นปึกแผ่นและดำเนินงานไป ในแนวทางที่ตนต้องการ การทำงานพัฒนาชุมชนในขั้นแรก

นั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมกำลังกันของราษฎรในชุมชนนั้นในการช่วยตนเองและร่วมมือดำเนินงาน แต่มักจะได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการจากหน่วยราชการหรือองค์การอาสาสมัครอื่น ๆ"

John Badeau กล่าวว่า "การพัฒนาชุมชนเป็นโครงการชนิดหนึ่งซึ่งช่วยให้ราษฎรในหมู่บ้านสามารถยื่นมือออกมารับเอาบริการต่างๆ ของรัฐบาลซึ่งมีอยู่แล้วไปใช้ประโยชน์"

Jack Rothman ได้แยกการพัฒนาออกเป็น 3 ประเภทคือ การปฏิบัติทางสังคม การวางแผนทางสังคม และการพัฒนาท้องถิ่น เขาใช้คำว่าพัฒนาท้องถิ่นแทนคำว่า การพัฒนาชุมชน และอธิบายว่า การพัฒนาท้องถิ่นมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงของชุมชนเป็นหนทางนำไปสู่การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง อันจะเป็นหนทางนำไปสู่เป้าหมายและการปฏิบัติการต่างๆ

Louis Miniclier กล่าวว่า "การพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการทางสังคมซึ่งประชาชนในชุมชนนั้นได้มีส่วนร่วมในการวางแผนและปฏิบัติการก่อตั้งกลุ่มและวางแผนในการแก้ไขปัญหาของเขา ตลอดจนขอความช่วยเหลือจากองค์การรัฐบาลหรือองค์การอาสาสมัครต่างๆ"

องค์การบริหารวิเทศกิจ (I.C.A.) ของสหรัฐอเมริกา หรือ A.I.D. ได้ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้

"การพัฒนาชุมชนเป็นกรรมวิธีแห่งการกระทำทางสังคมซึ่งราษฎรในชุมชนนั้น ๆ ร่วมกันจัดวางแผนและลงมือปฏิบัติการตามแผนเอง แผนดังกล่าวจะกำหนดว่ากลุ่มของตนและแต่ละบุคคลมีความต้องการอย่างไร และมีปัญหาาร่วมกันอะไรบ้าง แล้วจัดทำแผนการของกลุ่มของแต่ละบุคคล เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการและสามารถแก้ปัญหาเหล่านั้น โดยพยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนนั้นให้มากที่สุด และถ้าจำเป็นอาจจะขอความช่วยเหลือทั้งด้านบริการและวัสดุจากองค์การรัฐบาลและที่ ไม่ใช่ของรัฐบาลได้"

ที่ประชุมของผู้เชี่ยวชาญ ณ มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ เมื่อปี พ.ศ. 2491 ได้ให้ความหมายของการพัฒนาชุมชนว่า

"การพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการที่มุ่งส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น โดยความร่วมมืออย่างจริงจังของประชาชนและควรจะเป็นความคิดริเริ่มของประชาชนเองด้วยกัน แต่ถ้าประชาชนไม่รู้จักริเริ่มให้ใช้เทคนิคกระตุ้นเตือนให้เกิดความคิดริเริ่มขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการนี้ได้รับการตอบสนองจากประชาชนด้วยความกระตือรือร้นอย่างจริงจัง

สำหรับองค์การสหประชาชาติ ได้ให้คำนิยามที่ถือว่าเป็นมาตรฐาน คือ

การพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการซึ่งดำเนินไปด้วยการร่วมกำลังของราษฎรเองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เพื่อปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชนนั้น ๆ ให้เจริญยิ่งขึ้น และผสมผสานชุมชนเหล่านั้นเข้าเป็นชีวิตของชาติและเพื่อให้ราษฎรสามารถอุทิศตนเอง เพื่อความก้าวหน้าของประเทศได้อย่างเต็มที่

นายปรกรณ์ อังศุสิงห์ อดีตอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ผู้ริเริ่มงานพัฒนาท้องถิ่น ได้ให้คำจำกัดความว่า

"การพัฒนาชุมชน เป็นการสร้างชุมชนให้เจริญ โดยอาศัยกำลังความสามารถของประชาชนและ ความช่วยเหลือของรัฐบาลร่วมกัน"

นายพัฒน์ บุญยรัตพันธุ์ อธิบดีอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ได้ประกาศอุดมการณ์การพัฒนาชุมชน ดังนี้

"อุดมการณ์พัฒนาชุมชนคือ สร้างพลังชุมชนและใช้พลังชุมชนในการพัฒนาชุมชน"

นายสุวิทย์ ยิ่งวรพันธุ์ ได้ให้ความหมายของคำว่า การพัฒนาชุมชนไว้ดังนี้คือ

1. การปรับปรุง ส่งเสริมให้ชุมชนใดชุมชนหนึ่งดีขึ้น หรือมีวิวัฒนาการดีขึ้น
2. การส่งเสริมให้ชุมชนนั้น ๆ มีวิวัฒนาการดีขึ้นคือ เจริญทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและ

วัฒนธรรม

3. การพัฒนาชุมชนนั้นจะต้องพัฒนาทางด้านวัตถุและพัฒนาด้านจิตใจ

3.1 การพัฒนาด้านวัตถุคือ การสร้างความเจริญให้แก่ชุมชน เพื่อส่งเสริมให้เกิดมีหรือเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่เห็นได้ชัดแจ้ง เช่น การส่งเสริมด้านการผลิตผล การส่งเสริมระบบขนส่ง การคมนาคม การชลประทาน ฯลฯ

3.2 การพัฒนาด้านจิตใจคือ การสร้างความเจริญ โดยมุ่งจะให้การศึกษาอบรมประชาชน ซึ่งรวมทั้งการให้การศึกษาตามโรงเรียน มหาวิทยาลัย ตามโครงการของกระทรวงศึกษาธิการและการศึกษานอกกระบวนโรงเรียนให้ได้รับการศึกษาอย่างดี

4. การพัฒนาชุมชนคือ กระบวนการที่มุ่งส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ทั้งนี้โดยประชาชนเข้าร่วมมือและริเริ่มดำเนินงานเอง

จากการที่นักวิชาการหรือท่านผู้รู้ได้กล่าวถึง การพัฒนาชุมชน ไว้ดังที่กล่าวมาข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า การพัฒนาชุมชน หมายถึง การสร้างสรรค์ เปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงชุมชนให้ดีขึ้นจากระดับหนึ่ง ไปสู่อีกระดับหนึ่ง หรือจากลักษณะหนึ่งไปสู่อีกลักษณะหนึ่งที่ดีกว่าเดิม หรืออาจจะสรุปลักษณะที่สำคัญของการพัฒนาชุมชนตามคำนิยามของนักวิชาการ หรือท่านผู้รู้ดังกล่าวได้ 7 ประการด้วยกัน

1. การพัฒนาชุมชนคือ ความพยายามที่จะยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนภายในกลุ่มให้ดีขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาชุมชนคือการทำให้คนที่อยู่ในชุมชนนั้นมีความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือจากรัฐบาลเองเข้ามาคิดพิจารณาตัดสินใจและดำเนินการพัฒนาด้วยตนเองบนพื้นฐานของความสมัครใจ และมีความรับผิดชอบที่จะช่วยตนเอง

2. การพัฒนาชุมชนคือ การเปลี่ยนสภาพแวดล้อมหรือลักษณะทางกายภาพ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงเจตคติของประชาชนให้ดีขึ้น

3. ดำเนินงานจะต้องสนองตอบความต้องการของประชาชน ทั้งนี้หมายถึงว่ากิจกรรมใดๆ ที่จะนำไปส่งเสริมให้ประชาชนปฏิบัติ จะต้องเป็นกิจกรรมที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความต้องการอยู่แล้ว หรือเป็น

กิจกรรมที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชนและพยายามกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความรู้สึกถึงความจำเป็นนั้นได้

4. การพัฒนาชุมชน ต้องใช้หลักช่วยๆ เร่งเร้า ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเกิดความคิด ริเริ่ม ตลอดจนการดำเนินการไปตามโครงการพัฒนานั้นๆ

5. รัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นที่จะให้ความช่วยเหลือ จะต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือเฉพาะสิ่งที่เกินความสามารถที่ชุมชนหรือราษฎรจัดหามาได้เอง เช่น ความรู้ทางวิชาการ วัสดุและเงินเท่าที่จำเป็น

6. การพัฒนาชุมชน จะต้องมิผู้นำการเปลี่ยนแปลงทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกกระตุ้นเตือนให้ประชาชนมีความริเริ่มในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

7. จะต้องมีความร่วมมือกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกสาขา เพราะปัญหาของชุมชนอยู่นอกเหนือความสามารถของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ และการพัฒนาชุมชนมุ่งที่จะพัฒนาในทุกๆ ด้าน

### ความมุ่งหมายของการพัฒนาชุมชน

การดำเนินงานพัฒนาชุมชนมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. มุ่งเปลี่ยนแปลงเจตคติของประชาชนในชนบทต่างๆ ที่ยังมีเจตคติที่ไม่ดีต่อการพัฒนาชุมชนให้เกิดเจตคติที่ดีต่องานพัฒนาชุมชน และต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาล
2. สร้างความเชื่อมั่น หรือศรัทธาในหมู่ประชาชนให้มีความคิดเห็นตรงกัน
3. ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความคิดริเริ่มในการพัฒนาชุมชน และการปกครองตนเอง
4. ส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มกันประสานประโยชน์แก่ชุมชน
5. เพื่อพัฒนาให้ประชาชนมีความรู้ความสามารถในการช่วยเหลือตนเองสูงขึ้น

### เป้าหมายในการพัฒนาชุมชน

1. เร่งเพิ่มผลผลิตและเพิ่มรายได้ต่อครอบครัวในด้านการเกษตร และอุตสาหกรรม เป็นการสร้างความเสมอภาคในเรื่องการกระจายรายได้แก่บุคคล
2. ปรับปรุงส่งเสริมการสร้างงานในชนบทเพื่อที่จะได้มีการใช้แรงงานให้เต็มที่ แก้ปัญหาคนว่างงาน
3. ปรับปรุงส่งเสริมการอนามัยและการสุขาภิบาล
4. ส่งเสริมการศึกษาและอบรมเยาวชน
5. ส่งเสริมขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของหมู่บ้าน
6. ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
7. ควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดสรรให้เป็นระเบียบและยุติธรรมที่สุด
8. สร้างโอกาสให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือในเรื่องของอำนาจต่อรอง สินเชื่อ การชลประทาน รวมทั้งเทคโนโลยีและบริการต่างๆ ที่รัฐพึงให้แก่ประชาชนในทุกด้าน

## ปรัชญาของการพัฒนาชุมชน

ปรัชญาของการพัฒนาชุมชนนั้น ยึดหลักการง่าย ๆ เกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ทั้งกายภาพและจิตใจ โดยความเป็นจริงแล้วมนุษย์โดยภาวะธรรมชาติ ภาวะทางกายภาพที่ก่อรูปเป็นบุคคลขึ้นมา นั้น มีลักษณะแตกต่างกัน แตกต่างกันทั้งทางรูปร่าง มั่นสมอง และจิตใจ ฉะนั้น โดยภาวะการของธรรมชาติ มนุษย์จะไม่มีทางเท่าเทียมกันได้ แม้ปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะระบุไว้ว่า ทุกคนมีสิทธิและมีความเสมอภาคโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งโดยแท้จริงแล้วมนุษย์ทำเป็นเช่นนั้นไม่ คือมนุษย์ โดยแท้จริงแล้วไม่มีทางที่จะมีสิทธิและความเสมอภาคในทางกายและจิตใจได้ แต่โดยข้อเท็จจริงอีกเช่นกัน มนุษย์ทุกคนจะมีสิทธิและมีความเสมอภาคในการมีโอกาสที่จะกระทำการใด ๆ เท่านั้น ทุกคนมีสิทธิที่จะมีโอกาสก้าวหน้า มีโอกาสที่จะแสดงความรู้ความสามารถ มีสิทธิในโอกาสที่จะประกอบกิจการต่าง ๆ ให้เจริญขึ้น แต่ในโอกาสที่เป็นสิทธิและเป็นความเสมอภาคของมนุษย์นั้นจะอำนวยผลในความสำเร็จในชีวิตมนุษย์แต่ละคนมากน้อยแค่ไหนนั้นย่อมขึ้นอยู่กับภาวะธรรมชาติ และภาวะทางกายภาพของแต่ละบุคคล ด้วยเหตุนี้มนุษย์ย่อมจะไม่มีสิทธิและเสมอภาคในความสำเร็จของชีวิตโดยเท่าเทียมกัน เหล่านี้คือปรากฏการณ์แห่งความจริงโดยธรรมชาติของมนุษย์ในสังคม

เมื่อการพัฒนาชุมชนมุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับคนในการสร้างความมั่นคงในชุมชน เมื่อนำมาประกอบกับแนวความคิดว่ามนุษย์ทุกคนควรมีสิทธิและความเสมอภาคกันในเรื่องของโอกาสพร้อมกันนี้ก็ นำเอาแนวความคิดทางจิตวิทยาของมนุษย์มาประกอบกันแล้วจึงสามารถที่จะประมวลรวมปรัชญาของการพัฒนาชุมชนออกเป็น 2 ข้อใหญ่ คือ

1. การพัฒนาชุมชนนั้นให้ความศรัทธาเชื่อมั่นในตัวบุคคลว่า เป็นทรัพยากร (Human Resources) ที่มีความสำคัญที่สุดในความสำเร็จของการดำเนินงานทั้งปวง และเชื่ออย่างแน่วแน่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะพัฒนาตัวเองได้ตามขีดความสามารถทางกายภาพของตนหากโอกาสอำนวยและมีผู้คอยชี้แนะที่ถูกต้อง

2. การพัฒนาชุมชนเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนปรารถนาต้องการความยุติธรรมที่จะมีชีวิตอยู่ในสังคม (Social Justice) ต้องการอยู่ในสังคมด้วยความสุขกายสบายใจ (Social Acceptability)

จากปรัชญาขั้นมูลฐานทั้ง 2 ประการนี้ ถูกนำไปเป็นมาตรการในการกำหนดหลักการดำเนินพัฒนาชุมชนเพื่อให้สามารถเป็นกลวิธีที่เป็นแกนนำในการดำเนินงานพัฒนาในทุก ๆ ด้าน

\* ดัดตอนมาจาก การพัฒนาชุมชนจากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ ของ ดร.ยุวัฒน์ วุฒิเมธี หน้า 4-45.

## แนวความคิดของการพัฒนาชุมชน

อดีตประธานาธิบดี Ramon Magsaysay แห่งประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาของการพัฒนาชุมชนในประเทศนั้น หรือแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เป็นได้ ได้กล่าวให้แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการพัฒนาชุมชนไว้ว่า "Give a little more roof over his head, a little more cloth on his back and a little more food in his stomach"

จากคำกล่าวนี้ทำให้มองเห็นแนวความคิดของการพัฒนาชุมชนได้ว่าเป็นการดำเนินงานเพื่อการแก้ปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นในรูปของการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนนั่นเอง จากแนวความคิดในเรื่องการบำบัดทุกข์บำรุงสุขนี้ในการดำเนินงานการพัฒนาชุมชนมีแนวความคิดว่า การที่จะสามารถทำให้คนในสังคมมีความสุขได้ สิ่งแรกที่จะต้องดำเนินการคือ การบำบัดทุกข์ซึ่งจะกระทำได้ ก็แต่โดยการทราบปัญหาอันแท้จริงของประชาชนในชุมชนแล้วหาทางดับปัญหานั้นๆ เสียก่อน แล้วก็เริ่มดำเนินการบำรุงสุขก็โดยวิธีการสอบถามหาความต้องการอันแท้จริงของประชาชน (Felt-needs) แล้วหาวิธีการตอบสนองความต้องการนั้นหรือกล่าวโดยย่อก็คือ แนวความคิดในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนนั้นก็คือต้องเริ่มต้นด้วยการค้นหาปัญหาและความต้องการอันแท้จริงของประชาชนจากประชาชนนั่นเอง มิใช่ให้คนภายนอกชุมชนบอกถึงปัญหาและความต้องการของคนในชุมชน

แนวความคิดของการพัฒนาชุมชนยังมองไกลออกไปถึงขีดความสามารถของชุมชน และของรัฐบาลเองด้วย ในการที่จะสร้างสรรความเจริญให้แก่ชุมชนในด้านรัฐบาล แนวความคิดของการพัฒนาชุมชนนั้นเห็นว่ารัฐไม่อาจจะมีขีดความสามารถโดยลำพังเพียงพอที่จะจัดบริการเพื่อแก้ปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอทั่วถึง เพราะประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายย่อมมีทุนจำกัดแต่ในทางตรงกันข้ามกลับมีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ และแรงงานของประชาชนเหลือเฟือเพื่อจึงเกิดแนวความคิดขึ้นมาว่า หากได้มีการสนับสนุนให้ประชาชนใช้แรงงานของตนขุดค้นเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนแล้วก็จะเป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐ แต่สามารถบำบัดความทุกข์-ยากของชุมชนได้อย่างดี จากแนวความคิดนี้ชี้ให้เห็นว่าในการพัฒนาชุมชนนั้นจะต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่สำคัญและจำเป็นในการดำเนินงานพัฒนาต่าง ๆ ในชุมชน ทรัพยากรที่สำคัญนั้นได้แก่ทรัพยากรมนุษย์ (Human resources) และทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resources) โดยในการนำมาใช้นั้นจะหาวิธีการดมคนอย่างไร (How to mobilize) และจะนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างไร (How to utilize) ซึ่งวิธีการเหล่านี้มีความละเอียดอ่อนสลับซับซ้อนอยู่มาก แต่แนวความคิดนี้นับว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งเพราะการพัฒนาชุมชนนั้นมีแนวความคิดที่ต้องการให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ในที่สุด ดังนั้นในการดำเนินงานรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือก็ต่อเมื่อสิ่งนั้นๆ เกินขีดหรืออยู่นอกเหนือความสามารถของประชาชนเท่านั้น

นอกจากแนวความคิดกว้างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว การพัฒนาชุมชนยังมีแนวความคิดในกลยุทธ์ของการดำเนินงานพัฒนาชุมชนด้วยทั้งนี้ก็เพื่อให้การดำเนินงานสามารถบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริงและมั่นคงตลอดไปด้วย แนวความคิดในกลยุทธ์ของการพัฒนาชุมชนนั้น คือ

1. การพัฒนาชุมชนนั้นเป็นกระบวนการ (Community Development as a Process) แนวความคิดนี้มองการดำเนินงานพัฒนาชุมชนไปในลักษณะปกติที่สภาพการณ์ต่างๆ ปกติและเอื้ออำนวยต่อกัน แต่เป็นแนวความคิดที่มีความสำคัญมากในการพัฒนาชุมชนกล่าวคือ ตามแนวความคิดนี้การดำเนินงานจะต้องต่อเนื่องกันจะขาดช่วงขาดตอนมิได้เริ่มตั้งแต่กระบวนการนำคนมาใช้ที่จะต้องมีการพัฒนาทั้งทางจิตใจ วินัยของคนให้สอดคล้องกับการพัฒนาวัตถุไปด้วยและในขณะเดียวกันต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดทั้งในด้านความคิดริเริ่ม การตัดสินใจ การปฏิบัติและการร่วมรับผิดชอบทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความศรัทธาเชื่อมั่นในตัวเองของประชาชนและเป็นการขจัดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐบาล

แนวความคิดในลักษณะที่เป็นกระบวนการนี้เป็นการมองการดำเนินงานพัฒนาชุมชนในรูปของการต่อเนื่องและการแก้ไขปัญหาหรือหาวิธีการดำเนินงานใหม่ๆ ที่เกื้อกูลกับงานที่ทำมาก่อนๆ อยู่เสมออย่างไม่ขาดระยะและโดยทันที เพราะโดยความเป็นจริงแล้ว กิจกรรมทุกอย่างเมื่อดำเนินไประยะหนึ่งก็เกิดความเฉื่อยท้อหากไม่แก้ไขก็จะกลับคืนสู่สภาพเดิมอีก คือเกิดมีภาวะขังกันของกิจกรรมขึ้น ดังนั้นในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนนั้นนักพัฒนาจึงต้องเป็นผู้ที่ช่างคอยสังเกต ช่างคิดค้นหาวิธีการใหม่ๆ ที่ต่อเนื่องเกื้อกูลงานของตนอยู่ตลอดเวลา

2. การพัฒนาชุมชนเป็นกรรมวิธี (Community Development as a Method) ก็เป็นแนวความคิดอีกชั้นหนึ่ง หลักสำคัญของการดำเนินงานตามวิธีนี้ก็คือการสร้างความหวังหรือสร้างภาพพจน์ในการดำเนินงานแก่ประชาชนเพื่อเป็นการเร้าความสนใจและความร่วมมือในการดำเนินงานของประชาชน โดยนับแนวความคิดนี้การพัฒนาชุมชนนอกจากจะต้องทำเป็นกระบวนการแล้วจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานให้ชัดเจน (Process and Objective) และยิ่งไปกว่านั้นจะต้องกำหนดมรรควิธีเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งด้วย (Means to Ends) การกำหนดวัตถุประสงค์นั้นจะเป็นการกระทำโดยรัฐบาลเพื่อให้เกิดการสอดคล้องกับนโยบายทิศทางการเมืองแห่งรัฐ ขนบธรรมเนียมประเพณี และสถานการณ์แวดล้อมต่างๆ ของชุมชน แต่อย่างไรก็ตามจะต้องตั้งอยู่บนความคิดริเริ่มและร่วมปฏิบัติร่วมรับผิดชอบอย่างมากที่สุด

3. แนวความคิดในลักษณะที่เป็นโครงการ (Community Development as a Program) การพัฒนาชุมชนตามแนวความคิดนี้นอกจากจะต้องยึดมั่นตามแนวความคิดในรูปที่เป็นกระบวนการแล้วการดำเนินงานจะต้องยึดหลักวิธีการและเนื้อหาสาระ (Method and Content) ซึ่งก็หมายความว่าการทำงานพัฒนาชุมชนนั้น จะต้องไม่ละทิ้งกระบวนการความร่วมมือของประชาชนและการต่อเนื่องของกิจกรรมแล้วจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ด้วย ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นเด่นชัดลงไป ในขอบข่ายของงานที่จะทำเพื่อให้ประชาชนมองเห็นช่องทางเข้าร่วมงานได้ถูกต้องตามขีดความสามารถของตนได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จะทำให้ทุกคนได้มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมตามขีดความสามารถและความถนัดของตน

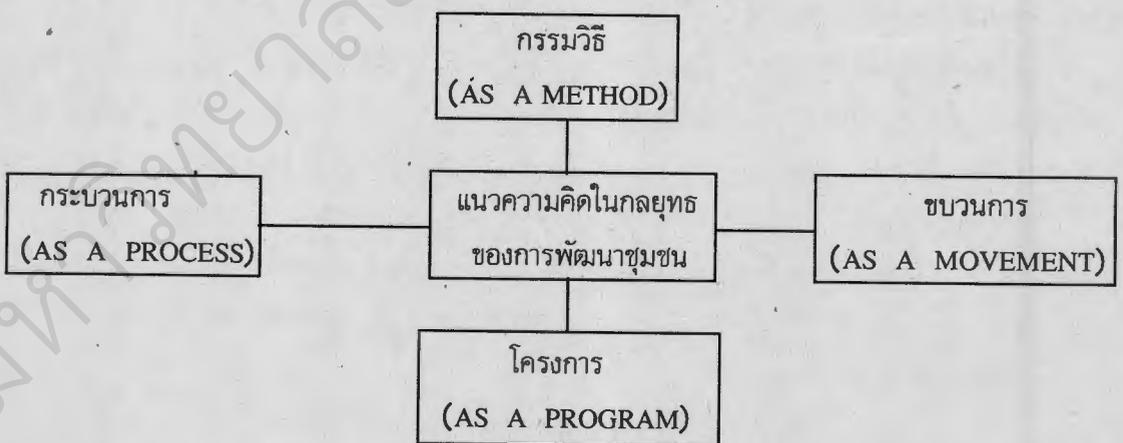
จากแนวความคิดนี้ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาชุมชนที่จะใช้เป็นแกนนำในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ นั้นจะต้องอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ

1. มีแผนงาน (Planning)
2. ความเชื่อมั่นในตนเองในการเข้าร่วมกิจกรรมของประชาชน (Self Confidence)
3. การสนับสนุนทางวิชาการ (Technical Support)
4. การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Coordination of Agencies Concerned)

4. แนวความคิดในลักษณะที่เป็นขบวนการ (Community Development as a Movement) แนวความคิดในกลยุทธ์ของการพัฒนาชุมชนในแนวนี้เป็นการนำเอาวิธีการพัฒนาชุมชนเข้าไป ใช้ดำเนินกิจกรรมบางอย่างภายใต้สถานการณ์ที่ประชาชนบังเกิดความเฉื่อยชา หรือไม่มีความตระหนักในปัญหาของชุมชน โดยวิธีการนี้การดำเนินงานจะต้องกำหนดเป็นโครงการขึ้นพร้อมกำหนดวิธีการปฏิบัติและขอบเขตปริมาณงาน และที่สำคัญที่สุดก็คือต้องมีการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดแรงคล้อยใจอย่างแก่กล้า (Emotional Dynamic) เพื่อจะให้ตระหนักถึงปัญหาต่างๆ ของชุมชนและแรงคล้อยใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรม

ตามแนวความคิดนี้การดำเนินงานพัฒนาชุมชนจะต้องมีการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความรู้สึกนึกคิด และมีอารมณ์รุนแรง (Emotional charge) ในการพิจารณาถึงปัญหานั้น เพื่อให้ตระหนัก (Awareness) ถึงปัญหาและเกิดภาพพจน์ (Image) ในสิ่งที่จะเกิดขึ้นใหม่อันสืบเนื่องมาจากการดำเนินงานของตน ภาพพจน์นี้จะต้องสูกใสในจิตสำนึกของประชาชน ทั้งนี้ก็โดยการใช้ถ้อยคำภาพหรือแบบอย่างของโครงสร้างสถาบัน องค์การและแบบอย่างของการปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จมาแล้ว ทั้งนี้โดยเน้นในเรื่องการสร้างแนวความคิดใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นในชุมชน

อย่างไรก็ตามการพัฒนาชุมชนในแนวของขบวนการนั้นได้มีการดำเนินการไปแล้วชั่วระยะหนึ่ง ตามนัยแห่งแนวความคิดนี้สิ่งที่จะล้มเสียไม่ได้ก็คือจะต้องพยายามนำเอาการพัฒนาชุมชนที่เป็นแนวความคิดในลักษณะเป็นกระบวนการมาดำเนินการเสริมต่อกิจกรรม เพื่อให้ชุมชนเกิดความเคยชินในกิจกรรมใหม่ๆ และมีแนวทางสร้างกิจกรรมต่อเนื่องจะเป็นการช่วยลดภาวะคับแคบ (Tension) ของจิตใจและสถานการณ์ในชุมชนได้



แผนภูมิที่ 1 แสดงความคิดในกลยุทธ์ของการพัฒนาชุมชน

## หลักการดำเนินงานพัฒนาชุมชน

จากปรัชญา และแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักการและวิธีการดำเนินงานพัฒนาชุมชนขึ้น ซึ่งจะขอยกตัวอย่างหลักการขององค์การสหประชาชาติที่ได้ประชุมกันเมื่อเดือนมีนาคม 2500 ได้ให้หลัก 10 ประการในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนไว้ดังนี้

1. โครงการดำเนินงานพัฒนาชุมชนนั้นจะต้องสอดคล้องกับความต้องการอันแท้จริงของประชาชน และเริ่มจากโครงการง่าย ๆ ก่อน
2. โครงการพัฒนาชุมชนนั้นจะต้องเป็นโครงการเอนกประสงค์ คือมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาของชุมชนหรือปรับปรุงความสุขความเจริญได้ในหลาย ๆ ด้านพร้อม ๆ กัน
3. การพัฒนาชุมชนนั้นจะต้องเริ่มดำเนินการเพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนไปพร้อม ๆ กับการดำเนินการตามโครงการ
4. ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในโครงการต่าง ๆ ที่จัดขึ้น เพื่อเป็นการสร้างพลังชุมชน และจัดรูปสถาบันหรือหน่วยงานปกครอง หน่วยงานบริหารของประชาชนขึ้น
5. ต้องแสวงหาผู้นำในท้องถิ่นและพัฒนาคุณลักษณะของผู้นำในท้องถิ่นตามลักษณะของกิจกรรมและความจำเป็นของชุมชน
6. ต้องยอมรับและเปิดโอกาสให้สตรีและเยาวชนได้เข้ามามีบทบาทร่วมในโครงการพัฒนาชุมชนให้มากที่สุด เพราะสตรีมีบทบาทต่อการขยายตัวของงานและแนวความคิดต่าง ๆ ส่วนเยาวชนนั้นจะสามารถเป็นกำลังรับช่วงงานและขยายผลงานได้เป็นอย่างดี
7. รัฐบาลจะต้องจัดบริการไว้ให้พร้อมเพื่อคอยเสริมงานของประชาชนเป็นหลักประกันในประสิทธิภาพความสำเร็จของงานและกำลังใจ
8. การวางแผนงานเพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น รวมทั้งการจัดบริหารงานในทุกระดับจะต้องมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง
9. ในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนนั้นควรสนับสนุนให้องค์การเอกชน องค์การอาสาสมัครต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่นระดับชาติ และนานาชาติได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย
10. ในกรวางแผนเพื่อการพัฒนาชุมชนนั้น ต้องมีการวางแผนดำเนินงานให้เกิดความเจริญพร้อม ๆ กันไปทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความเจริญให้ได้ระดับกันทุกส่วนของประเทศ

จากหลักการทั้ง 10 ประการ ขององค์การสหประชาชาตินี้เมื่อเปรียบเทียบกับปรัชญาและแนวความคิดของงานพัฒนาชุมชนแล้วเห็นว่าได้นำเอาปรัชญาและแนวความคิดมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติอย่างครบถ้วน เพื่อเป็นการทำความเข้าใจในหลักการพัฒนาชุมชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขออธิบายหลักการสำคัญ ๆ ของการพัฒนาชุมชน ดังนี้

1. หลักความร่วมมือของประชาชน หลักการดำเนินงานพัฒนาชุมชน ที่สำคัญยิ่งก็คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างจริงจัง และจริงจัง ทั้งนี้ด้วยการเปิดโอกาสให้มีการศึกษา (Education) การร่วมพิจารณา (Concensus) และการตกลงใจร่วมกัน (Consent) ในการแก้ปัญหาหรือการวางโครงการต่างๆ การที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก็เพื่อเป็นการให้ประชาชนได้มีสิทธิและเสมอภาคกันในอันที่จะมีส่วนร่วมรับผิดชอบในสังคม ประชาชนจะมีโอกาสร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบ

2. การการแสวงหาผู้นำ ในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนนั้น เน้นในเรื่องการค้นหาคำนำและพัฒนาคูณลักษณะของผู้นำให้เกิดขึ้นในชุมชน เพราะจุดหมายสุดท้ายของการพัฒนาชุมชนนั้นคือ การให้ประชาชนพึ่งตนเองได้ การช่วยเหลือหรือการพัฒนาใดๆ จะต้องเป็นการช่วยเพื่อให้ประชาชนสามารถช่วยตัวเองได้ ดังนั้นผู้นำที่มาจากชาวบ้านจึงเป็นเป้าหมายที่จะต้องสร้างขึ้นเพื่อรับผิดชอบ และรับช่วงงานได้ต่อไป และแม้แต่การปฏิบัติงานแทนหรือเป็นเงาของเจ้าหน้าที่ ได้

3. หลักการทำงานกับกลุ่ม วัตถุประสงค์ของการพัฒนาชุมชนนั้นมุ่งสร้างระบบต่างๆ ให้เกิดขึ้นในชุมชน ทั้งนี้โดยพยายามสร้างและพัฒนาองค์การหรือสถาบันต่างๆ ให้เกิดขึ้นในชุมชน กลุ่มคนในรูปแบบต่างๆ จำเป็นต้องพัฒนาให้มีขึ้น เพื่อเป็นสถาบันของประชาชน เป็นแหล่งกลางในการศึกษา การรับแนวความคิดใหม่ๆ และเป็นแกนนำไปในทางปฏิบัติ การพัฒนาชุมชนทุกชนิดจึงมุ่งไปสู่การทำงานกับกลุ่มเป็นสำคัญ

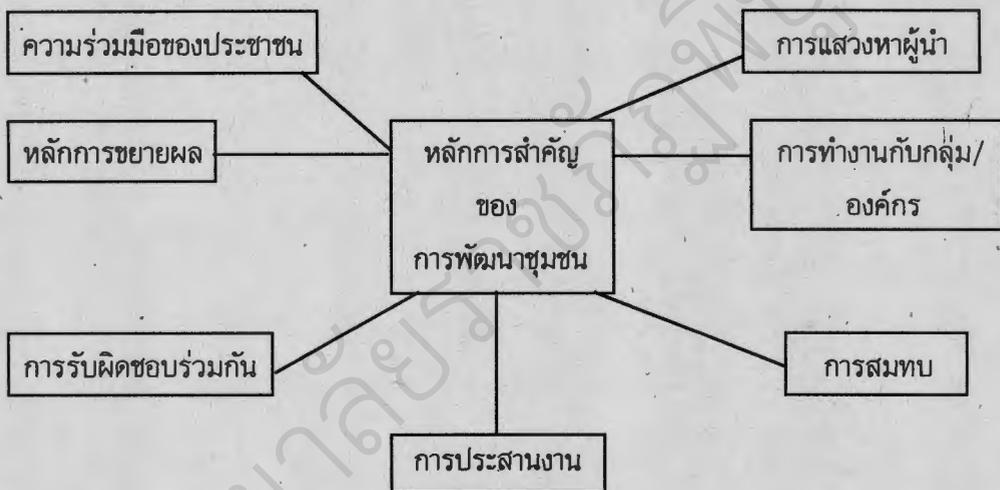
4. หลักการสมทบ หลักการนี้เป็นวิธีดำเนินงานเพื่อการแบ่งเบาภาระการเงินของรัฐบาลและเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนใช้แรงงานและวัสดุอุปกรณ์ ในชุมชนเพื่อประโยชน์ของชุมชนอย่างเต็มที่โดยการที่การดำเนินกิจกรรมใดๆ ในชุมชนนั้น ประชาชนจะได้รับการกระตุ้นให้เกิดความเสี่ยสละเพื่อส่วนร่วมด้วยการสละแรงงาน วัสดุอุปกรณ์ของประชาชนเข้าสมทบกับงบประมาณ หรือเจ้าหน้าที่ของทางราชการด้วยวิธีนี้โครงการต่างๆ ของการพัฒนาชุมชนจึงใช้งบประมาณของรัฐแต่น้อย ทำให้งบประมาณอันจำกัดของรัฐสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

5. หลักการประสานงาน ได้กล่าวแต่ต้นแล้วว่า การพัฒนาชุมชนนั้นโดยตัวของมันเองแล้ว ไม่มีเอกลักษณ์เด่นชัดของงานแต่ประการใด แต่เป็นเพียงกลวิธีที่สอดแทรกเข้าไปเสริมให้งานด้านต่างๆ บรรลุผลสำเร็จอย่างมั่นคงเท่านั้น ด้วยเหตุนี้การพัฒนาชุมชนจึงไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ลำพังตัวเอง ต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่เฉพาะในกิจกรรมเพื่อสังคมในด้านและรูปแบบต่างๆ

6. หลักการรับผิดชอบร่วมกัน ในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนนั้น ความสำเร็จของงานมิได้อยู่เพียงแต่ได้มีการปฏิบัติงานเสร็จตามโครงการ แต่ยังมีคามหมายไกลไปถึงการมีส่วนร่วมรับผิดชอบดูแลรักษาให้ผลงานนั้นๆ คงอยู่เพื่อประโยชน์แก่ชุมชนนานเท่านั้น ดังนั้นการพัฒนาความรับผิดชอบร่วมกันจึงเป็นหลักการพัฒนาชุมชนที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ เพราะจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ ซึ่งจะนำไปสู่การมีความรู้สึกหวงแหนและดูแลรักษาด้วย

7. หลักการขยายผล เนื่องจากการพัฒนาชุมชนนั้นเป็นการพัฒนาในระบบของการทำงานในด้านต่าง ๆ ดังนั้นการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนจึงมีกฎเกณฑ์ ระเบียบแบบแผนที่สามารถจะบอกผลที่จะเกิดขึ้นได้มากพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าสามารถควบคุมปัจจัยเกี่ยวกับคนได้ ดังนั้นความสำเร็จของงานแต่ละอย่างระบบการทำงานจะต้องสามารถเป็นแบบอย่างนำไปปฏิบัติที่อื่นหรือกับงานอื่น ๆ ได้ กล่าวโดยสรุปก็คือ การดำเนินงานพัฒนาชุมชนนั้น จะต้องสามารถขยายผลการดำเนินงานออกไปสู่ชุมชนอื่น ๆ ได้

จากหลักการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นทั้ง 7 ประการนั้น จะเห็นได้ว่างานพัฒนาชุมชนนั้นขึ้นอยู่กับประชาชน เป็นสำคัญ กล่าวคือ มุ่งให้ประชาชนดำเนินกิจกรรมของตนเองด้วยตนเองและเพื่อตนเอง หลักการอันสำคัญยิ่งของการพัฒนาชุมชนก็คือ การที่จะต้องให้ประชาชนเกิดความคิดริเริ่มในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนและการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและร่วมรับผิดชอบในโครงการด้วยหลักการนี้ การที่จะกล่าวว่างานชนิดใดได้ปฏิบัติไปโดยใช้หลักการพัฒนาชุมชนหรือไม่นั้นก็จะได้ว่า งานนั้นเป็นความคิดริเริ่มของประชาชนหรือไม่ ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยแค่ไหน และวิธีการปฏิบัตินั้นเป็นแบบอย่างที่จะขยายผลได้หรือไม่ ถ้าเข้าลักษณะเป็นงานที่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม เป็นผู้ปฏิบัติ และผลสำเร็จสามารถขยายระบบการปฏิบัติไปสู่ที่อื่น ๆ ได้ นั่นแหละคือลักษณะของงานพัฒนาชุมชน



แผนภูมิที่ 2 แสดงหลักการพัฒนาชุมชน

### วิธีดำเนินงานพัฒนาชุมชน

เมื่อได้กล่าวถึงหลักการพัฒนาชุมชนมาแล้วทำให้มองเห็นแนวทางที่จะกำหนดวิธีการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนจุดสำคัญของวิธีการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนอยู่ที่ว่า จะมีวิธีใดที่จะชักชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาชุมชน เพราะถ้าสามารถผ่านการกิจขั้นนี้ได้แล้วการกิจอื่น ๆ ก็ดูเหมือนจะเป็นของง่ายมาก ก่อนอื่นการที่จะสามารถเรียกร้องสร้างความศรัทธาให้เกิดแก่ประชาชนได้นั้น สิ่งสำคัญที่สุดอยู่ที่

บุคคลผู้เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ว่าจะมีชีวิตจิตใจอุทิศให้กับงานที่ใช้แต่พระคุณตลอดกาลได้มากน้อยแค่ไหนและเป็นระยะเวลายาวนานเท่าไร

เมื่อผู้นำการเปลี่ยนแปลง หรือนักพัฒนาทั้งหลายมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบรรลุผลสำเร็จของงานพัฒนาชุมชนจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการฝึกอบรมก่อนไม่ว่าบุคคลผู้นั้นจะจบมาจากไหนและระดับใดก็ตาม ทั้งนี้เพราะความรู้ที่ได้เรียนมาจากสถาบันการศึกษานั้นใช้ได้เพียงเป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานเท่านั้น แต่วิธปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนนั้นจะต้องได้รับการฝึกฝนอบรมใหม่ เพื่อเป็นการพัฒนาจิตใจสร้างอุดมการณ์แก่นักพัฒนาในอินที่จะทำงานกับประชาชนผู้ยากไร้ ซึ่งอาจจะเป็นประชาชนผู้พอมิพอกินจนกระทั่งไม่มีจะกินเลยทีเดียว ดังนั้นเทคนิคต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานตลอดจนจิตวิทยาของคนงานในลักษณะนี้นักพัฒนาต้องมีเป็นหลักสำคัญในการปฏิบัติงาน

เมื่อนักพัฒนาผ่านการฝึกอบรมไปแล้วเมื่อบรรจุเข้าประจำปฏิบัติงานในท้องที่ วิธปฏิบัติงานก็คือต้องไปทำงานกับกลุ่มคน หรือเรียกว่าจุดยืนในการทำงานนั้นอยู่ที่กลุ่มคนในชุมชนจะเป็นกลุ่มผู้นำ กลุ่มอาชีพ กลุ่มเยาวชน ฯลฯ ก็แล้วแต่สถานการณ์และลักษณะของงานที่จะต้องทำร่วมกับประชาชน และที่สำคัญที่สุดคือจะต้องยืนอยู่กับกลุ่มผู้นำของชุมชน เพื่อสร้างคุณลักษณะผู้นำของคนในชุมชนให้เข้มแข็งสามารถรับผิดชอบการบริหารและปฏิบัติงาน เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขของคนในชุมชนได้ด้วยตนเอง

ได้กล่าวมาแต่ต้นแล้วว่า การพัฒนาชุมชนนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ระบบต่าง ๆ ของชุมชน การที่กำหนดวิธการปฏิบัติให้นักพัฒนาต้องทำงานกับกลุ่มนั้นก็โดยมุ่งที่จะเข้าไปพัฒนาปรับปรุงระบบการทำงานในชุมชน ตั้งแต่ระบบการรวมกลุ่ม ระบบการทำงานเป็นกลุ่ม ระบบการแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และระบบการปรึกษาหารือร่วมกัน เป็นต้น ที่ต้องกระทำดังนี้ ก็เพราะนอกจากเป็นการพัฒนาระบบต่าง ๆ ในชุมชนแล้วยังเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยไปในตัวด้วย

ในขณะที่นักพัฒนาเข้าไปยืนอยู่กับกลุ่มต่าง ๆ กัน สิ่งที่จะต้องปฏิบัติต่อไปก็คือการแสวงหาข้อมูลของชุมชน อันนี้เป็นวิธการที่เสริมให้นักพัฒนามีอุปกรณ์ที่เป็นหลักฐานน่าเชื่อถือได้ไว้ พร้อมทั้งชี้แจงถึงปัญหาและแนวทาง พัฒนาชุมชนแก่ประชาชน ตลอดจนผู้บริหารระดับสูงและองค์กรอื่น ๆ ที่สนใจและเกี่ยวข้องด้วย วิธนี้เป็น การแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่านักพัฒนาทำงานอย่างมีระบบ มีกฎเกณฑ์ และหลักฐานที่แน่นอน และจากข้อมูลของชุมชนนี้เองจะช่วยให้ นักพัฒนาเข้าใจ และมองเห็นสภาพของชุมชนแต่ละแห่งได้อย่างถ่องแท้ เป็นการสร้างความศรัทธาและการยอมรับของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ในด้านของความสามารถ และการเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนของเขา

จากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจนี้ เมื่อนำมาประมวลเข้ากับความรู้ของนักพัฒนาความคิดเห็นของผู้นำกลุ่มต่าง ๆ จะกลายเป็นแนวทางไปสู่การวางแผนงานและโครงการปฏิบัติงานต่าง ๆ ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นในขั้นเก็บข้อมูล และการร่วมพิจารณาแผนและโครงการต่าง ๆ ตลอดจนการยอมรับแผนและการปฏิบัติตามแผน ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของการจัดทำแผนหรือโครงการนั้น ทุกชั้น

ตอนเป็นการพิจารณาและตัดสินใจของประชาชนเอง เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจที่จะไปจัดทำแผนทำโครงการให้ประชาชน เพราะการที่เจ้าหน้าที่จัดทำแผนต่าง ๆ ให้ประชาชนนั้นเท่ากับว่าเป็นการบังคับให้คนเข้ามามีส่วนร่วมและบังคับให้รับผิดชอบ หากมีโอกาสหลีกเลี่ยงประชาชนจะไม่ละเว้นโอกาสนั้นในทันที ซึ่งประสบการณ์ในอดีตก็ชี้ให้เห็นแล้วว่างานใดก็ตามที่ต้องทำร่วมกับประชาชนและมุ่งประโยชน์ใช้สอยตกแก่ประชาชนแล้ว การบังคับประชาชนให้รับผิดชอบนั้นจะทำให้งานนั้น ๆ ล้มเหลวโดยสิ้นเชิง

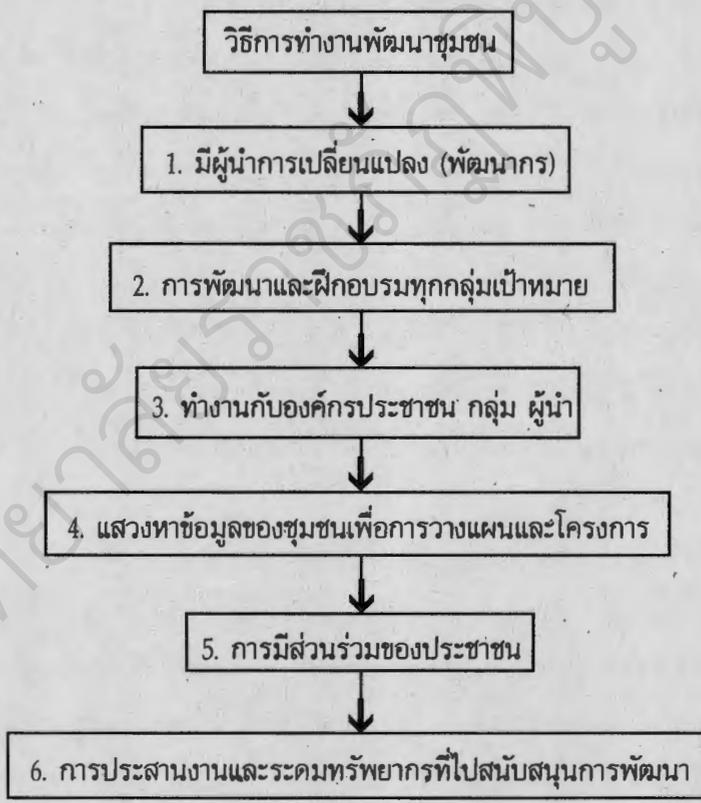
จากแผนงานและโครงการที่ยอมรับโดยประชาชนนี้ นักพัฒนาจะต้องร่วมมือกับประชาชนดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จด้วยการนำระบบการทำงานที่มีขั้นตอน และมีประสิทธิภาพเข้าไปใช้และที่สำคัญที่สุดก็คือ จะต้องจัดให้ระบบต่าง ๆ ของงานแต่ละชนิดให้ประสานสอดคล้องเกื้อกูลกันโดยตลอด และจะต้องทำให้ครบทุกขั้นตอนทุกระดับ เช่น โครงการพัฒนาอาชีพ จะต้องเริ่มด้วยการฝึกอบรมให้ประชาชนมีความรู้และเข้าใจในการประกอบอาชีพนั้น ๆ แล้วก็ตามมาด้วยการส่งเสริมที่จะต้องมีเจ้าหน้าที่คอยให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิด และทันท่วงที ขึ้นต่อไปก็ได้แก่การเก็บรักษาผลผลิต การตลาด และระบบเงินทุนและเงินสำรอง ซึ่งผลผลิตต่าง ๆ การที่จะต้องทำงานให้ครบวงจรของระบบและขั้นต่าง ๆ นั้น ก็เพราะต้องการสร้างความหวังอันแน่วแน่ของประชาชนที่จะได้ประโยชน์จากการปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ

ประการสุดท้ายของวิธปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนที่จะขอกกล่าวไว้ก็คือ จะต้องตระหนักว่าการพัฒนาชุมชนนั้นมิได้มีจุดประสงค์ที่จะทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุผลสำเร็จโดยลำพังเพียงหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเป็นการเฉพาะ แต่จะต้องมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงต่องานชนิดนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานทางวิชาการ เพราะการพัฒนาชุมชนนั้นจะถูกนำไปใช้เพียงในขั้นการจัดกลุ่มคนขึ้นมาเพื่อร่วมปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และรับผิดชอบพัฒนาปรับปรุงระบบการทำงานตามขั้นตอนต่าง ๆ เท่านั้น เว้นไว้เสียแต่ว่าหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบโดยตรงไม่พร้อมที่จะเข้าร่วมงาน จะเป็นเหตุขัดข้องทางการบริหารงบประมาณหรืออื่นใดก็ตาม การพัฒนาชุมชนจึงจะรับผิดชอบทำงานหมดทุกอย่างไปเป็นการชั่วคราวจนกว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงจะเข้ามารับผิดชอบร่วมปฏิบัติงานต่อไป

จากอุทาหรณ์ดังกล่าวมาข้างต้นนั้น จะช่วยให้เกิดความเข้าใจอย่างถูกต้องในแนวความคิดที่ว่า การพัฒนาชุมชนที่กระทำอยู่ปัจจุบันนี้ เป็นการซ้ำซ้อนกับงานหน่วยอื่น ๆ หรือไม่ ซึ่งจะกล่าวได้ว่าโดยข้อเท็จจริงแล้วการทำงานเพื่อบริการประชาชนนั้นไม่มีทางที่จะซ้ำซ้อนกันได้ เหตุผลก็คือความต้องการของประชาชนมากมายกว้างขวางและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ไม่มีหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเพียงหน่วยเดียวสามารถจัดบริการให้ประชาชนได้อย่างทั่วถึงเพียงพอและมีประสิทธิภาพ การมีหน่วยงานอื่นมาช่วยแบ่งเบาภาระนั้น น่าจะถือว่าเป็นสิ่งควรสนับสนุนอย่างยิ่งงานพัฒนาชุมชนจะไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับหน่วยงานใด แต่จะเป็นการเข้าไปสอดแทรกเพื่อช่วยจัดระบบการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง

การจัดระบบเกี่ยวกับคนและหากที่ใดที่ประชาชนเรียกร้องบริการแต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงไม่อาจจะให้ความช่วยเหลือได้ ก็เป็นหน้าที่ของงานพัฒนาชุมชนจะต้องเข้าไปดำเนินการเป็นการบรรเทาทุกข์ ไว้ในเบื้องต้น

จากวิธีการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนดังกล่าวมาแล้วนั้น พอจะชี้ให้เห็นว่าหลักการพัฒนาชุมชนน่าจะเป็นแบบอย่างที่ดี ในการปฏิบัติงานทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เพราะงานทุกอย่างจะช้าจะเร็วจะบรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริงหรือไม่ขึ้นอยู่กับระบบของงานนั้น ๆ หลักการพัฒนาชุมชนนั้นเป็นการเสนอแนวความคิดและแนวการปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาปรับปรุงระบบการทำงานในสังคมหรือชุมชน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด เพราะการทำงานให้บริการประชาชนหรือเป็นงานเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนนั้น ผลสำเร็จของงานจะปรากฏได้ก็โดยผลงานนั้นเป็นการสมประโยชน์และพึงพอใจของประชาชนเท่านั้น และการจะนำไปประชาชนพึงพอใจได้นั้นวิธีเดียวคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังและจริงใจในโครงการปฏิบัติงานทุกประเภทเท่านั้น



แผนภูมิที่ 3 แสดงวิธีการทำงานพัฒนาชุมชน

## แนวความคิดในการพัฒนาชุมชน

การพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการมุ่งส่งเสริมความเป็นอยู่ของชุมชนทั้งหมดให้ดีขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมด้วยการเข้าร่วมอย่างจริงจังของประชาชนตลอดจนกระทั่งความคิด ริเริ่ม ถ้าเป็นไปได้ หากความคิดริเริ่มยังไม่เกิดก็ต้องใช้หลักในการกระตุ้นเร่งเร้าเพื่อที่จะได้รับการตอบสนองอย่างจริงจังและกระตือรือร้น และสำหรับสิ่งสำคัญที่จะขาดเสียมิได้ในลำดับขั้นตอนของการพัฒนาชุมชนก็คือ การที่จะต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงเพื่อเป็นกลไกอันสำคัญที่จะทำให้ชุมชนเจริญก้าวหน้าต่อไป ได้ ทั้งนี้ก็โดยที่ความคิดในเรื่องความก้าวหน้าจะต้องฝังแน่นอยู่ในความสำนึกของคนทั่วไป รวมทั้งจะต้องมีการสนับสนุนให้มีการใช้ความคิดและเหตุผล เพื่อแก้ไขสถานการณ์ตามสภาพเดิมที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นตลอดเวลา เพราะแรงผลักดันที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมอยู่ที่มนุษย์ ในสังคมนั่นเองเป็นสิ่งสำคัญยิ่งไปกว่าปัจจัยอื่น ๆ

ในขณะที่ต้องการความเปลี่ยนแปลงนั้นอาจได้รับการต่อต้านขัดขวาง เพราะทุกสังคมมีพลังที่จะพยายามรักษาสถานะเดิม (Status Quo) ของสังคมเอาไว้ ยิ่งเป็นสังคมที่ด้อยพัฒนาหรือยังไม่เจริญด้วยแล้ว ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจ จึงมีบางคนเกรงไปว่าความเปลี่ยนแปลงจะนำมาซึ่งความยุ่งยากหรือความเดือดร้อนต่าง ๆ เพราะอย่างน้อยที่สุดประชาชนบางหมู่บางพวกจะต้องเสียเวลาปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ใหม่ ๆ ที่ยังไม่คุ้นเคย จึงมีอยู่เสมอที่ประชาชนอาจมีทัศนคติที่จะมองเห็นผลที่ติดตามมากมายเป็นสิ่งที่นำความลำบากโดยไม่จำเป็นมาให้ นอกไปจากนี้ยังอาจพบกับอุปสรรคที่ไม่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ เพราะเนื่องมาจากโครงสร้างสังคมหรือสภาพแวดล้อมบังคับอยู่ บางครั้งผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องให้ความสำคัญในหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานด้วยการนำความเปลี่ยนแปลงมาสู่วิถีชีวิตของชาวบ้านในแบบที่ล้าหลัง ซึ่งนิยมแบบชีวิตของตนว่าเป็นระบบที่สูงด้วยศีลธรรม ฉะนั้นผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องใช้ความสังเกตใช้เขว้ไฉ่วไฉวพริบให้คิดว่าชาวบ้านต้องการอะไร มีทัศนคติพอจะเข้าร่วมงานด้วยได้หรือไม่ ทำอย่างไรจึงจะโน้มน้าวจิตใจหรือเปลี่ยนทัศนคติให้เป็นผู้ต้องการที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยความผาสุกตามควรแก่อัตภาพและพยายามมุ่งมั่นที่จะสร้างสรรค์ชีวิตให้ก้าวหน้าร่วมกับเพื่อนบ้านอยู่เสมอ เพราะมีปัญหามากมายหลายประการ ที่จะนำความเจริญไปให้ท้องถิ่นในชุมชนต่าง ๆ มักได้รับการขัดขวาง เช่น เป็นต้นว่าการสร้างถนนเพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสารขนส่งต่าง ๆ ซึ่งบางครั้งจะได้รับการต่อต้านขัดขวางจากผู้เฒ่าผู้แก่โดยหลงการโฆษณาชวนเชื่อของคนบางกลุ่มบางเหล่าว่าจะเป็นการนำระบบการกดขี่มาสู่พวกเขาคนได้สะดวกยิ่งขึ้น หรืออย่างน้อยที่สุดก็มีรถยนต์เข้าไปวิ่งทับสัตว์เลี้ยง ลูกเด็กเล็กแดงให้ได้รับความตายหรือบาดเจ็บโดยมิได้มองในแง่ดีมีประโยชน์เหมือนกับที่ประชาชนทั่วไปมองเห็นและมีความต้องการกัน จึงพอประเมินค่าจากข่าวสารในหน้าหนังสือพิมพ์วิทยุหรือจากเอกสารอื่น ๆ ได้ว่าชาวบ้านมิได้คิดอย่างเดียวกับที่ชาวเมืองหรือผู้ที่มีความรู้ทั่วไปจะพึงสำนึกในประโยชน์ตามความเป็นจริง การต่อต้านของชาวบ้าน จึงย่อมมีอยู่และอาจแสดงออกมาในหลายแบบด้วยกันอย่างน้อยที่สุดถ้าไม่ขัดขวางก็จะไม่ให้ความสนใจหรือไม่ให้ความสนับสนุนร่วมมือกับฝ่ายผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงจำเป็นที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องหาทาง

ลดความขัดแย้ง และพยายามใช้ความรู้ความสามารถเปลี่ยนทัศนคติชาวบ้านให้คล้อยตามด้วยความอดทน เพื่อดึงเอาพลังแห่งความกระตือรือร้นอันไม่หยุดนิ่งของชาวบ้านออกมาให้เป็นผู้ที่มีทัศนคติที่ติดต่อการพัฒนา มีแรงจูงใจที่จะทำงานไปสู่ผลสำเร็จและร่วมแรงร่วมใจให้เกิดเป็นความพยายามร่วมกันในการทำงานเป็นกลุ่ม

อนึ่ง การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในชุมชนนั้น แม้ว่าชุมชนจะพัฒนาด้วยตัวของตัวเองไปได้ตามหลักธรรมชาติ แต่ก็อาจแข็งข้อไม่ทันต่อเหตุการณ์และบางครั้งการเปลี่ยนแปลงอาจนำไปสู่ทิศทางอื่นซึ่งมิใช่เป็นไปในทางที่ดีเสมอไป จึงจำเป็นต้องอาศัยบทบาทของผู้นำการเปลี่ยนแปลงในฐานะที่จะเป็นตัวกลางหรือตัวเชื่อมโดยการเร่งนำความเปลี่ยนแปลงในทางที่จะเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้า มาให้กับชุมชนตลอดไป ทั้งนี้ก็โดยที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีบทบาทหน้าที่ในสาระสำคัญใหญ่ 2 ประการดังนี้

1. หน้าที่ต่อประชาชน ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้ติดต่อร่วมกำลังชาวบ้าน ให้ รู้จักช่วยเหลือตนเองเป็นผู้กระตุ้นเตือนชาวบ้านให้รู้จักคิด รู้จักริเริ่ม รู้จักรวมกำลังและร่วมมือช่วยเหลือตนเองเป็นผู้กระตุ้นเตือนชาวบ้านให้รู้จักคิด รู้จักริเริ่ม รู้จักรวมกำลังและร่วมมือช่วยเหลือตนเอง และปรับปรุงส่งเสริมงานของท้องถิ่น โดยเข้าไปคลุกคลีเป็นกันเองกับชาวบ้าน เป็นผู้ให้ความคิดและแนะแนวทางในการทำงานตลอดจนความเป็นอยู่ของชาวบ้านและช่วยชาวบ้านในการวางโครงการดำเนินงานในท้องถิ่นของตน

2. หน้าที่ต่อรัฐ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องทำหน้าที่เป็นสื่อกลางประสานระหว่างประชาชนกับกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ของรัฐ เป็นผู้นำเอาบริการของรัฐบาลไปให้ถึงมือประชาชนและเสนอความต้องการของประชาชนต่อกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง ช่วยให้หน่วยราชการต่างๆ เหล่านั้นได้ทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและช่วยให้ประชาชนยอมรับความคิดวิธิตำเนินงานและบริการสมัยใหม่ของหน่วยราชการต่างๆ ได้ง่ายขึ้น

เมื่อผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องรับภาระตามบทบาทหน้าที่ดังกล่าวมานี้ก็เห็นได้ว่าจะต้องไปดำเนินงานเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายหลายประเภท ซึ่งมีทัศนคติความต้องการ ความเชื่อถือแตกต่างกันออกไป ดังนั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงจำเป็นต้องมีความรู้ในหลาย ๆ ด้านเกี่ยวกับสาขาวิชาการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสังคมศาสตร์ (Social Science) ซึ่งมีวิชามานุษยวิทยา สังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ กฎหมาย เป็นต้น รวมทั้งจะต้องมีความรู้ในวิชาที่เกี่ยวข้องกับสาขาสังคมศาสตร์ เช่น จิตวิทยาสังคม มนุษยสัมพันธ์ ยิ่งไปกว่านี้หากชุมชนใดมีลักษณะต้องอาศัยการเกษตรเป็นพื้นฐานในทางเศรษฐกิจ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงก็ควรจะต้องรู้เรื่องเกี่ยวกับการเกษตรพอสมควร เป็นต้นว่าควรจะมีความรู้ในวิชาพฤกษศาสตร์ สัตวบาล พืชศาสตร์ กีฏและโรคพืช เป็นต้น การที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะได้นำเอาความรู้ต่างๆ ดังกล่าวมาคอยเกื้อกูลให้เป็นแนวทางในการใช้วินิจฉัยตัดสินปัญหาวิธิตำเนินงานต่างๆ ในชุมชนที่เข้าไปทำการพัฒนาได้อย่างมีเหตุผลดียิ่งขึ้นต่อไปและหากมีกิจกรรมใดเป็นสิ่งที่ยุ่งยากสลับซับซ้อนหรือ

ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงก็จะได้ไปขอรับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ได้โดยถูกต้องและเป็นผลดีแก่คนในชุมชนโดยเร็วที่สุดที่จะกระทำได้

อย่างไรก็ตามชุมชนในชนบทนั้นมีสภาพด้อยความเจริญ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงผู้มีหน้าที่เข้าไปทำการช่วยเหลือจึงจำเป็นต้องมีคุณสมบัติประจำตัวบางอย่างเป็นพิเศษ เช่น ไม่ย่อท้อต่องานหนักต้องอดทนต่อการทำงานที่อยู่อาศัยและเดินทางในหมู่บ้านที่ทุรกันดารก็จะต้องสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนที่เข้าไปดำเนินงานได้เสมอ จนกระทั่งเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนนั้น ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาต่างๆ ที่จะสร้างภาวะชกกันให้เกิดมีขึ้นต่องานพัฒนาชุมชนนั้น ยิ่งไปกว่านี้จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของผู้มีการเปลี่ยนแปลงนั้นไม่มีอำนาจตามบทบาทหน้าที่ (Authority) ซึ่งเป็นอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมายที่จะไปบังคับ (Force) ให้ประชาชนเพื่อฟังและกระทำตามจึงจำเป็นต้องพยายามสร้างอำนาจที่แท้จริงขึ้นมาสนับสนุนให้เกิดมีอำนาจ (Power) ขึ้นอยู่ในตัวอันจะเป็นเหตุให้คนที่ครอบครองอำนาจนี้สามารถบังคับให้คนอื่นหรือกลุ่มเชื่อฟังได้ทั้งนี้ก็ด้วยความนิยมชมชอบความเข้าใจนิยมชมชอบจนกระทั่งเลื่อมใสหรือเชื่อถือเพื่อว่าเมื่อถึงคราวจำเป็นจะได้ใช้อำนาจในการรักษาแนวความมุ่งหมายหรือนโยบายให้บังเกิดผล

### ลักษณะแห่งกลยุทธ์บางประการที่จะนำมาใช้เพื่อการพัฒนาชุมชน

เมื่อผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีคุณสมบัติดังที่ได้กล่าว จนกระทั่งทำให้มีความสามารถรอบรู้ (Competence) มีความเจริญเติบโตทางจิตใจหรือมีความเป็นผู้ใหญ่ (Maturity) สูงพอที่จะไปดำเนินการพัฒนาได้แล้วก็จะต้องใช้กลยุทธ์ของการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสมกับสถานการณ์นั้นๆ เพื่อจะทำให้การริเริ่มเข้าร่วมในการดำเนินงานได้กระทำต่อเนื่องกันจนบรรลุเป้าหมายทั้งนี้ก็เพราะกลยุทธ์ของการพัฒนาชุมชนจะเป็นการกระตุ้นหรือส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นให้เป็นไป ในทิศทางและด้วยอัตราความเร็วที่ควรจะเป็นไปได้ ซึ่งจะช่วยในการกำหนดจุดมุ่งหมายปลายทางและวิธีการที่จะก้าวไปสู่จุดหมายเหล่านี้เป็นอย่างดี และเมื่อต้องการให้การเปลี่ยนแปลงเป็นประโยชน์แก่สังคมโดยเร็วก็จะต้องมีการวางแผนไว้ล่วงหน้ารวมอยู่ด้วยเสมอเป็นสำคัญ

ถ้าหากเราจะมาคำนึงถึงสภาพแวดล้อมในชุมชนต่างๆ ที่จะไปทำการพัฒนาแล้วแม้ว่าโดยทั่วไปจะเห็นว่าชุมชนต่างๆ จะมีทรัพยากรธรรมชาติอย่างเพียงพอเพื่อใช้เป็นปัจจัยในการผลิตก็ตาม แต่ปัจจัยที่มีพร้อมอยู่แล้วนั้นยังถูกใช้ไม่เต็มที่หรือขาดโอกาสที่จะใช้ ทั้งนี้เมื่อได้สืบสาวไปจนถึงที่สุดแล้วจะเห็นได้ว่าปัญหาต่างๆ นั้นจะตกไปอยู่ที่ตัวบุคคลในชุมชนแต่ละแห่งนั่นเอง

ดังนั้นบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิหรือเชี่ยวชาญงานพัฒนาชุมชนรวมทั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจึงได้วางกฎเกณฑ์หรือแบบวิธีการต่างๆ เท่าที่เป็นไปได้เพื่อความสำเร็จของงานพัฒนาชุมชนเป็นต้นว่า

พวกนักมานุษยวิทยา (Anthropologist) ก็เสนอว่าการดำเนินงานพัฒนาชุมชนนั้นจะต้องคำนึงถึง

สภาพแวดล้อมที่จะไปทำการพัฒนาโดยมององค์ประกอบของคน (Human Component) ในชุมชนนั้นซึ่งก็เป็นเรื่องที่มีส่วนเกี่ยวพันไปถึงความสามารถรับรู้ ความเจริญเติบโตทางจิตใจ ทักษะคติ คุณค่านิยมต่าง ๆ ต่อจากนั้นก็จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบของสิ่งต่าง ๆ ที่คนในชุมชนนั้นได้สร้างขึ้น (Man-made-Component) รวมทั้งองค์ประกอบเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ (Natural Component) ต่าง ๆ ซึ่งจะเป็พื้นฐานรองรับการพัฒนาต่อไปและนอกเหนือไปจากนี้ยังให้คำนึงถึงปัจจัยอื่นที่เป็นตัวบ่งการที่จะส่งผลกระทบต่องค์ประกอบทั้งสามในระหว่างการดำเนินงานซึ่งจะมีอิทธิพลทำให้การดำเนินงานสุดหยุดชะงักหรือส่งผลให้บรรลุถึงความก้าวหน้า ตัวบ่งการเหล่านี้คือ

1. ระบบการปกครอง (Form of Government) ระบบบริหารประเทศย่อมขึ้นอยู่กับการจัดรูปการปกครองอาจเป็นแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) หรือเป็นแบบรวมอำนาจอยู่ส่วนกลาง (Centralization) และรูปการปกครองย่อมมีอิทธิพลการกำหนดหรือบ่งการองค์ประกอบของชุมชนในรูปใดรูปหนึ่ง เช่น ระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ แบบเสรีประชาธิปไตย ชุมชนที่มีระบบการปกครองต่างกัทย่อมมีเสรีภาพหรือบทบาทแสดงออกต่างกัน และย่อมส่งผลสะท้อนมาถึงบทบาทของแต่ละบุคคลที่มีอยู่ในชุมชนนั้นซึ่งแนละความสัมพันธ์และการปฏิบัติต่อกันองค์ประกอบอื่น ๆ ย่อมผิดแผกแตกต่างกันไป

2. ระบบเศรษฐกิจ (Economic) อิทธิพลของระบบเศรษฐกิจต่องค์ประกอบทั้งสามนับว่ามีมากทีเดียว ชุมชนใดนอกจากจะถูกกำหนดด้วยระบบทางการปกครองซึ่งย่อมส่งผลสะท้อนถึงระบบเศรษฐกิจด้วยแล้ว การที่ชุมชนใดหรือประเทศใดจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมหรือเกษตรกรรมนั้นก็ถือได้ว่าเป็นตัวกำหนดการเปลี่ยนแปลงของชุมชน อย่างประเทศไทยเรามากจะกล่าวกันอยู่เสมอว่าระบบเศรษฐกิจเป็นเกษตรกรรม ผลผลิตและรายได้ประชาชาติส่วนใหญ่ได้มาจากผลิตผลทางการเกษตร เครื่องมือเครื่องใช้ในชุมชนจึงเป็นเครื่องมือเพื่อประกอบการกลสิกรรมเสียเป็นส่วนมากปัญหาเรื่องการตลาด การผลิตจึงเป็นปัญหาของทางเกษตรกรรม แต่หากเป็นชุมชนที่ระบบเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับอุตสาหกรรมเสียส่วนใหญ่ชุมชนนั้น ๆ ก็จะมีเครื่องมือเครื่องใช้ที่สร้างขึ้นมากเพื่อการอุตสาหกรรมมากกว่าเพื่อการเกษตรกรรม

3. ระบบการศึกษา (Educational System) ความเจริญของชุมชนและความล้ำหลังของชุมชนเมื่อเปรียบเทียบกันแล้วจะเห็นว่า ระบบการศึกษาเป็นตัวการสำคัญที่มีบทบาทไม่น้อยทีเดียว ชุมชนใดที่ระบบการศึกษาได้แผ่ขยายกว้างขวาง สมาชิกในชุมชนมีการศึกษาสูงโดยเฉลี่ยแล้วการเปลี่ยนแปลงไป ในทางที่เจริญขึ้นย่อมมีมาก เพราะการถ่ายทอดวิชาความรู้และการคิดค้นประดิษฐ์สิ่งใหม่ ๆ ย่อมมีมากขึ้นกว่าในที่ชุมชนที่สมาชิกในชุมชนยังไม่มีการศึกษา หรือโดยเฉลี่ยแล้วอยู่ในขั้นต่ำ ระบบการศึกษานี้ย่อมจะสร้างความสัมพันธ์ของทั้งสามองค์ประกอบให้สัมพันธ์ยิ่งขึ้นหรือแบบง่าย ๆ อย่างเช่น ชุมชนในเมืองคนในชุมชน มีการศึกษามากกว่าในชนบท สถาบันทางสังคม (Social Institution) หรือกลุ่มถาวร (Permanent Groups) ย่อมมีมากกว่าในชนบท ซึ่งมีเพียงสถาบันครอบครัวเป็นสถาบันหลัก การรวมกลุ่มเพื่อกระทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกันก็จะทำในรูปลักษณะง่าย ๆ และกลุ่มจะสลายตัวไปเมื่อกิจกรรมสิ้นสุดลง

4. ศาสนา (Religion) ตัวกำหนดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบภายในชุมชนหนึ่ง ๆ ที่สำคัญไม่น้อยโดยเฉพาะในชุมชนที่ยังอยู่ในขั้นพัฒนา (Developing Society) คือศาสนา ศาสนาในที่นี้ย่อมาหมายความรวมถึงความเชื่อถือในสิ่งศักดิ์สิทธิ์และการกระทำพิธีกรรมต่าง ๆ ทางศาสนา การศึกษาของนักมานุษยวิทยาพบว่า อิทธิพลเรื่องความเชื่อถือศาสนาหรือลัทธิศาสนาของชุมชนนั้นมีอิทธิพลมากที่จะสร้างความสัมพันธ์หรือเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของชุมชนหนึ่ง ๆ ได้อย่างมาก เช่น ชุมชนที่เอามนุษย์มาฆ่าเพื่อบูชายันต์โดยเชื่อว่าพระเจ้าจะบันดาลประโยชน์ให้หากได้มีการบูชาแล้ว

5. ตัวบ่งการอื่นๆ (Others) นอกจากตัวบ่งการใหญ่ทั้งสี่ประการดังกล่าวมาแล้ว ยังอาจมีตัวบ่งการอื่นๆ อีก เช่น ตัวบ่งการที่ธรรมชาติสร้างสรรค์ให้ได้แก่สัตว์ การเกิดอุทกภัยหรือมีอากาศหนาวจัด ร้อนจัด มีภูเขาไฟ สิ่งเหล่านี้ล้วนมีอิทธิพลต่อองค์ประกอบของชุมชนอยู่มาก

ส่วนพวกนักเศรษฐศาสตร์ (Economist) ก็ได้เสนอความคิดเห็นว่า ชั้นแรกของการพัฒนาชุมชนนั้นจะต้องยกระดับรายได้ของประชาชนต่อหัวต่อปี (Per Capita Income) ให้สูงขึ้นเสียก่อน

ส่วนพวกนักรัฐศาสตร์ (Political Scientist) ก็บอกว่าชั้นแรกของการพัฒนาชุมชนนั้นจะต้องสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นขึ้นเสียก่อน

ฉะนั้นเมื่อผู้นำการเปลี่ยนแปลงได้ศึกษาสถานการณ์ต่าง ๆ ในเขตชุมชนที่ต้องการพัฒนาแล้วแม้จะต้องยึดอยู่ในปรัชญาขั้นมูลฐานของงานพัฒนาชุมชนที่ว่า พลังสำคัญที่จะบันดาลให้เกิดความสำเร็จนั้นจะมาจากคนในชุมชนซึ่งมีทรัพยากรมหาศาลซ่อนเร้นอยู่ในตัว เช่น กำลังความคิด กำลังกาย ฝีมือหรือทักษะต่าง ๆ ซึ่งผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องให้ความเชื่อมั่นในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ในส่วนนี้ก็ตามแต่ก็จะต้องมองเห็นความจริงที่ว่าความสามารถรอบรู้ความเจริญเติบโตทางจิตใจรวมทั้งคุณค่านิยมของคนในแต่ละชุมชนมีไม่เท่ากันและไม่เหมือนกัน อีกทั้งผู้นำการเปลี่ยนแปลงไม่อาจนำทรัพยากรต่าง ๆ เข้าไปทำการพัฒนาได้ทุกชุมชนในขณะเดียวกัน จึงจำเป็นจะต้องเลือกพัฒนาให้บังเกิดผลดีบางส่วนซึ่งเมื่อทำสำเร็จแล้วลักษณะอันเด่นความเจริญที่มีอยู่ในชุมชนหรือสายธารแห่งวัฒนธรรม (Cultural Traits) ในชุมชนนั้นก็กระจายความเจริญออกไปโดยรอบตามหลักธรรมชาติซึ่งนับได้ว่าเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องมีหน้าที่ไปพัฒนาชุมชนอื่นๆ ต่อไปอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงกับชุมชนที่ได้ช่วยให้การดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมายไปแล้ว ดังนั้นงานพัฒนาจะเริ่มจากจุดใดก่อนหลังนั้นจึงมีหลักพิจารณาให้ช่วยเหลือชุมชนที่จะเป็นประโยชน์แก่ชุมชนต่างๆ ในส่วนนั้นเสียก่อนรวมทั้งอาจเป็นทำเลที่ประชาชนจะหลั่งไหลไปอยู่อาศัยเพื่อการทำมาหากินได้โดยง่าย

ดังนั้นในการพัฒนาชุมชนใดก็ตามผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงจะต้องมีมีโนภาพหรือภาพพจน์ (Image) อันชัดแจ้งต่อชุมชนนั้น ๆ เสียก่อนที่จะไปทำการศึกษา ทั้งนี้ก็เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในอันที่จะใช้เป็นเครื่องตัดสินใจว่าจะเริ่มดำเนินงานพัฒนาโดยใช้การวางแผนแบบใดในแนวทางไหนเพื่อให้เข้ากับพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง ระบบการเมืองของแต่ละชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

โดยภาพจน์อันชัดเจนดังกล่าวอาจได้มาจากคนในชุมชนนั่นเองเป็นผู้พบหรือผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นผู้มองเห็น อีกทั้งอาจมาจากบุคคลที่สามซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องได้มองเห็นปัญหาและเสนอแนะให้กลุ่มทราบ ทั้งนี้จึงเป็นข้อมูลที่อาจได้มาจากการทำการสำรวจเบื้องต้น (Base Line Survey) การศึกษาค้นคว้าจากเอกสารหลักฐานต่างๆ (Documentary Research) การเฝ้าสังเกตอย่างใกล้ชิด (Participation Observations) หรือจะด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดก็ตามซึ่งในลำดับต่อมาจะต้องหาทางวางแผน (Planning) เพื่อการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายรวมทั้งมีการปฏิบัติ (Action) ตามแผนเพื่อให้คนในชุมชนได้เข้ามาร่วมปรึกษาหรือด้วยการใช้ความคิดริเริ่ม หากยังไม่เกิดความต้องการก็อาจจะต้องใช้วิธีการกระตุ้นยั่วยุรวมทั้งการแนะนำสนับสนุนส่งเสริม ฝึกอบรมและมีการประเมินผลงาน (Evaluate) เป็นระยะๆ เพื่อให้งานมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้จะเป็นการให้ประชาชนได้ใช้ความสามารถของตนเองตัดสินใจด้วยตนเองและมีการทำงานร่วมกันตามแบบประชาธิปไตย

วิธีการดังกล่าวมาแล้วนี้ย่อมถือได้ว่าเป็นขบวนการ (Process) หรือการเคลื่อนไหว (Movement) ส่วนสำคัญของการใช้กลยุทธ์ในการพัฒนาชุมชนที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องนำไปใช้เพื่อการแสวงหาภาพจน์อันชัดเจนต่อการพัฒนาชุมชนใดชุมชนหนึ่งพร้อมกับพยายามวางแผนแนวปฏิบัติต่างๆ ในอันที่จะกระตุ้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งกับผู้บริหารเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปในแนวทางที่ต้องการเพื่อทำให้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วแต่ยังกระจุกกระจายอยู่ไม่ได้ถูกใช้หรือถูกใช้ผิดๆ มาประกอบกันเข้าและใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยอาศัยคนในชุมชนซึ่งจะมีลักษณะเป็นตัวของตัวเอง (Autonomy) ต่อไป

### กฎเกณฑ์ที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงพึงยึดถือเป็นหลักในการพัฒนาชุมชน

ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องนี้มีแนวทางที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องยึดถือบางประการซึ่งวิ.เอ็ม.พอลเดอร์ ได้เสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาชุมชนของพัฒนากรไว้รวม 24 ข้อ ว่าพัฒนากรพึงกระทำในสิ่งดังต่อไปนี้ คือ

- 1) พึงละทิ้งนิสัยและความรู้สึกต่างๆ ที่คิดว่าตนเป็นผู้ปกครอง ผู้คุ้มครอง หรือผู้เหนือกว่าประชาชนด้วยประการทั้งปวง
- 2) พึงเรียนรู้ขนบธรรมเนียมในหมู่บ้านที่ตนเข้าไปทำงาน
- 3) พยายามทำความเข้าใจในสิ่งที่ชาวบ้านทำการและวิธีการที่เขาทำกัน
- 4) เลือกดำเนินงานที่ไดริเริ่มด้วยความระมัดระวัง (แม้ว่าจะขัดกับหลักทั่วไปก็ตามในการที่จะเริ่มดำเนินงานใหม่นั้น ถ้าหากจะเลือกเอาท้องถิ่นที่กำลังก้าวหน้า และมีราษฎรที่ประกอบด้วยจิตใจดี มีลักษณะก้าวหน้า เศรษฐกิจมั่นคง นิสัยของชาวบ้านไม่จับจด ทั้งจะต้องมีความขัดกันในด้านความคิดเห็นทางการเมืองเพียงเล็กน้อย)
- 5) เริ่มดำเนินงานกับชาวบ้านในระดับที่จะได้สำเร็จก่อน

# หอสมุดสถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม

## บัญชีโลก

6) เลือกดำเนินกิจกรรมที่ชาวบ้านสนใจ

7) พึงอย่าหวังผลให้มากเกินไปจึงเริ่มต้นด้วยโครงการง่าย ๆ และที่สามารถเห็นผลได้อย่างชัดเจน

ในระยะเวลาอันสั้น

8) ช่วยให้ชาวบ้านเกิดศรัทธาว่าตนสามารถจะปรับปรุงสถานการณ์ของชาวบ้านได้

9) นำเอาความเป็นอยู่นิสัยใจคอตามธรรมชาติของประชาชนนั้นเองมาใช้ให้ได้ผลมากที่สุด

10) พึงมีความพอใจที่จะเริ่มต้นด้วยงานเล็ก ๆ ก่อน

11) การดำเนินงานควรจะคิดในแง่เศรษฐกิจ สังคมที่อาจเป็นไปได้ไม่ใช่ในแง่ของอุดมคติ

12) สนใจและมุ่งจะดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับและขยายให้กว้างออกไป

13) ดำเนินงานตามลำดับขั้นตอนในโครงการ

14) พึงใช้สถาบันต่าง ๆ และผู้นำที่อยู่ในหมู่บ้านให้เป็นประโยชน์

15) สังเกตชาวบ้านเสมอเพื่อปรับตัวให้เข้ากัน

16) ทำให้ชาวบ้านเกิดความรู้สึกในการรับผิดชอบเร็วที่สุด

17) เข้าไปติดต่อกับชาวบ้านด้วยฐานะที่เท่าเทียมกัน

18) คบหาสมาคมกับชาวบ้านเสมอ

19) สำรวจมูลเหตุจูงใจของตนเองเสียก่อนที่จะแนะนำอะไร ๆ ในหมู่บ้าน

20) พึงระลึกไว้เสมอว่าชาวบ้านทุกคนในหมู่บ้านเป็นบุคคลสำคัญ

21) พึงปฏิบัติ-อยู่หลังฉากเสมอ

22) พึงพยายามหลีกเลี่ยงอย่าให้เกิดฝ่ายตรงข้ามขึ้นในการปฏิบัติตามโครงการ

23) ควรเรียกค่าบริการบางอย่าง เช่น การศึกษา เกษตร สุขภาพอนามัย ฯลฯ

24) งานพัฒนาชุมชนจะให้ผลสมความปรารถนา ถ้าหากว่าชาวบ้านในหมู่บ้านจะเจริญเติบโตขึ้นมาเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ เพื่อสร้างชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

ในขณะเดียวกันสิ่งที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงพึงละเว้นไม่ควรกระทำ ได้แก่

1) อย่าเริ่มกิจการอะไรที่ไม่สำเร็จหรือถึงแม้จะทำก็ไม่มีความสำเร็จ

2) อย่าให้ความช่วยเหลือแก่ชาวบ้านอยู่เสมอจากเขาไม่ทำอะไรเลย

3) อย่าทำสิ่งซึ่งชาวบ้านทำได้ด้วยตนเองแต่ไม่ได้หมายความว่าจะไม่ให้เข้าไปช่วยเหลือเมื่อ

ปรากฏว่าชาวบ้านแสดงความต้องการให้เข้าไปช่วยเหลือ

4) อย่ามุ่งหวังหรือแสวงหาบุญคุณ และไม่ว่าในกรณีใดซึ่งแสดงว่ามีความประสงค์เช่นนั้น

5) อย่าถือแท้วและแสดงความรู้สึกไม่สบายเพราะเหตุที่ โครงการพัฒนาชุมชนไม่ประสบผลสำเร็จ

ทุก ๆ โครงการ

6) อย่าบอกแก่ชาวบ้านว่าเขามีปัญหาอะไร แต่พึงช่วยให้เขาเข้าใจในปัญหานั้น ๆ ด้วยตัวของเขาเอง

307.14

๗66๗

๙.๕

กระบวนกรการพัฒนาชุมชน

21

114537

- 7) อย่าให้คำตอบแก่ชาวบ้านจนกว่าจะแน่ใจว่าเป็นคำตอบที่ถูกต้อง
- 8) อย่ากลัวที่ต้องบอกกับชาวบ้านว่า ท่านไม่รู้คำตอบที่ถูกต้องแต่ให้สัญญาว่าจะหาคำตอบที่ถูกต้องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้
- 9) อย่าวางแผนดำเนินงานใดๆ โดยไม่มีวัตถุประสงค์และเครื่องมืออยู่พร้อม
- 10) อย่าลืมนำวิธีการสร้างความสนใจต่อเนื่องกัน เมื่อได้เริ่มสนับสนุนให้ประชาชนสนใจในกิจการใดแล้วจะต้องสนับสนุนให้มีความสนใจอยู่ตลอดไป

11) อย่าพยายามแสวงหาชื่อเสียงในกิจการที่กระทำ พยายามให้ชื่อเสียงเป็นของชาวบ้าน ซึ่งเป็นผู้สมควรได้รับ

12) อย่าตัดสินใจในปัญหาใดๆ แทนประชาชนหรือพยายามบังคับหลอกล่อให้ประชาชนรับเอากิจกรรมใดๆ

13) ไม่หวั่นเกรงที่จะยอมรับผิด เพราะความผิดพลาดอาจเกิดขึ้นได้เสมอ หลักเกณฑ์ตามที่กล่าวมานี้เป็นที่รับรองโดยองค์กรชำนาญพิเศษ สหประชาชาติและประเทศที่ดำเนินงานพัฒนาชุมชนมาก่อน ซึ่งได้รับผลสำเร็จจากการปฏิบัติงานด้านนี้มาแล้ว ดังนั้นการดำเนินงานโดยผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นในลักษณะที่จะไม่บังคับหรือจับมือประชาชนทำโดยประชาชนมิได้มีส่วนคิดริเริ่มหรือเป็นความประสงค์ของเขาด้วย อีกทั้งจะต้องดำเนินงานตามลำดับขั้นตอนชนิดค่อยเป็นค่อยไป ไม่มีการเร่งรัดจนกระทั่งประชาชนตามไม่ทัน ซึ่งอาจทำให้โครงการประสบความล้มเหลวลงได้

ส่วนแนวปฏิบัติที่ Roger Evertt M. ได้เสนอความคิดเห็นเพื่อให้พิจารณายึดถือเป็นแนวปฏิบัตินั้นเป็นลักษณะที่เกี่ยวกับกลยุทธ์ของการเปลี่ยนแปลงที่อาจนำไปใช้ในโครงการพัฒนาชุมชนได้ทั่วไปดังนี้

- 1) โครงการของการเปลี่ยนแปลงควรให้เหมาะสมกับคุณค่าทางวัฒนธรรมและประสพการณ์ที่ผ่านมา
- 2) ผู้รับการเปลี่ยนแปลงจะต้องมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงเสียก่อนต่อจากนั้นผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงจะเข้าไปช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการนั้น
- 3) ผู้นำการเปลี่ยนแปลงควรคำนึงถึงการปรับปรุง การประเมินผลความคิดใหม่ของผู้รับการเปลี่ยนแปลงถ้าปรากฏว่ายังไม่เกิดการยอมรับและเข้าใจในสิ่งที่แนะนำไปแล้ว ผู้นำการเปลี่ยนแปลงก็จะต้องแนะนำสิ่งใหม่ๆ ที่ง่ายต่อการยอมรับเข้าไปใหม่อีก
- 4) ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องมุ่งความพยายามไปที่ผู้นำความคิดเห็นหรือผู้นำท้องถิ่นในระยะแรกๆ ของการกระจายสิ่งใหม่ๆ เข้าไปในชุมชนนั้น
- 5) ผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงควรได้รับความร่วมมือในการป้องกันขัดขวางถ้าเห็นว่าจะไม่เหมาะสมเพราะจะเป็นภัยกับผู้รับการเปลี่ยนแปลงเองหรือเป็นภัยกับผู้อื่น

ส่วนการพัฒนาชุมชนของประเทศไทยนั้นมีหลักเกณฑ์บางอย่างที่ควรนำมากล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วย เพื่อเป็นหลักประกอบการพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้เพราะการเลือกชุมชนเพื่อการพัฒนาอาจเกิดความบกพร่องขึ้นมาได้หากมองข้ามหลักเกณฑ์บางประการที่วางไว้ ฉะนั้นหากจะมีการพัฒนาชุมชนเฉพาะชุมชนชนบทของประเทศไทยก็จำเป็นที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องอนุโลมให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้ดำเนินการเขตพัฒนาตามโครงการชุมชนเฉพาะชุมชนที่จะต้องมีสภาพการณ์ดังต่อไปนี้

ก. หลักเกณฑ์ที่มีสภาพบังคับ

- 1) ไม่เป็นท้องถิ่นอยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล
- 2) ชาวบ้านมีความสามัคคีกลมเกลียวกันดี มีจิตใจเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
- 3) มีผู้นำท้องถิ่นมากพอสมควร
- 4) มีผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันในเขตนั้นเป็นผู้นำประเภทส่งเสริม
- 5) ฐานะทางเศรษฐกิจของชาวบ้านโดยเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง หรือค่อนข้างดี แต่ไม่ตี

เกินไป หรือไม่ยากจนเกินไป

- 6) การคมนาคมสะดวกพอสมควร และเป็นทางผ่านของราษฎรท้องถิ่นอื่น ๆ
- 7) จำนวนประชากรตั้งแต่ 200 ครอบครัวขึ้นไป
- 8) ลักษณะของหมู่บ้านเป็นกลุ่มก้อนติดต่อกันได้สะดวก
- 9) ราษฎรมีเวลาว่างบางส่วนหรือบางฤดูกาลพอที่จะทำงานเพื่อส่วนรวม หรือเพื่ออุตสาหกรรม

ในครอบครัว

- 10) ที่ดินสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพส่วนมากเป็นกรรมสิทธิ์ของชาวบ้านในเขตพัฒนาการนั้น

11) ท้องถิ่นที่เลือกเป็นเขตพัฒนาการจะต้องอยู่ในย่านกลางหรือติดต่อกับหมู่บ้านอื่นไม่ใช่อยู่โดดเดี่ยว ทั้งนี้เพื่อว่าเมื่อพัฒนาการได้ปฏิบัติงานภายในเขตเป็นเวลาพอสมควรแล้วจะได้ขยายงานไปปฏิบัติในหมู่บ้านใกล้เคียงได้โดยใช้เขตเดิมเป็นศูนย์กลาง

ข. หลักเกณฑ์ที่มีสภาพไม่บังคับ

- 1) มีวัดซึ่งเจ้าอาวาสเป็นผู้นำประเภทส่งเสริม
- 2) ชาวบ้านควรพูดภาษาเดียวกัน ถ้ามีหลายภาษาก็ไม่ควรเกินร้อยละ 20 (ชาวบ้านที่พูดภาษาอื่นไม่ควรจะมีจำนวนเกินร้อยละ 20 ของชาวบ้านที่พูดภาษาหลักของท้องถิ่น)
- 3) มีความสงบเรียบร้อยดี สถิติคดีอาญาน้อย
- 4) มีโรงเรียนประถมศึกษาอย่างน้อย 1 แห่ง
- 5) มีข้าราชการหรือครูตั้งบ้านเรือนอยู่ในเขตนั้น
- 6) มีผู้สำเร็จชั้นประถมศึกษามากพอสมควร
- 7) ไม่ควรมีนักเลงอันธพาล นักเลงการพนันหรือพวกชอบทำลายประโยชน์ส่วนรวมอยู่ในเขต

พัฒนานั้น

การคัดเลือกท้องที่เพื่อกำหนดเขตพัฒนาตามหลักเกณฑ์และเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ได้ยึดถือเป็นหลักการในการดำเนินงานของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา ส่วนหลักเกณฑ์ที่มีสภาพไม่บังคับนั้นได้ถูกกำหนดขึ้นก็เพื่อเป็นเครื่องประกอบในการพิจารณาคัดเลือกท้องที่ที่จะยกฐานะเป็นเขตพัฒนาการให้ดียิ่งขึ้น กล่าวคือนอกจากจะมีลักษณะครบถ้วนตามหลักเกณฑ์สภาพบังคับแล้ว หากท้องที่โดยยังมีลักษณะตามหลักเกณฑ์ที่มีสภาพไม่บังคับอีกด้วยแล้วก็จะเป็นการดียิ่งขึ้น ซึ่งอาจนับได้ว่าเป็นท้องที่อุดมคติเลยทีเดียว และนอกจากนี้หลักเกณฑ์ที่มีสภาพไม่บังคับนี้ยังได้เป็นเครื่องประกอบการพิจารณาสำหรับสำนักงานพัฒนาการท้องถิ่นในการอนุมัติให้เปิดเขตพัฒนาการขึ้นในท้องที่ที่มีลักษณะไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์สภาพบังคับ แต่คณะกรรมการพัฒนาการท้องถิ่นส่วนจังหวัดและอำเภอลงมติเห็นชอบรวมกันที่จะให้เปิดเป็นเขตพัฒนาการขึ้นในกรณีนี้หากท้องที่ดังกล่าวมีลักษณะถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์สภาพไม่บังคับหรือตรงกันเป็นส่วนมาก แต่ขาดหลักเกณฑ์สภาพบังคับซึ่งไม่มีความสำคัญมากนักหรือเพียงเล็กน้อยก็อาจอนุมัติให้เปิดเขตพัฒนาการขึ้นได้อาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวในการพิจารณากำหนดเขตพัฒนาถือว่าเป็น "ท้องที่อุดมคติ" เขตพัฒนาการดังกล่าวจึงมีลักษณะกระจายอยู่ในท้องที่อำเภอต่าง ๆ กัน อาณาเขตของเขตพัฒนาแต่ละเขตไม่ติดต่อกัน การเปิดเขตพัฒนาในขั้นแรกจึงมุ่งจะเปิดให้ครบทุกจังหวัด และจะไม่พยายามเปิดเขตพัฒนาซ้ำในท้องที่อำเภอเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการทดลองและค้นคว้าหามาตรการในการดำเนินงานและโดยที่ประสงค์จะให้ป็นหน่วยขยายงานต่อไป ในขั้นแรกของการดำเนินงานเขตพัฒนา นี้จึงครอบคลุมเพียง - หมู่บ้านเท่านั้น และเขตพัฒนาตามหลักดังกล่าวนี้มีชื่อว่าแบบ Pilot Project

อย่างไรก็ตามวิธีการปฏิบัติทางพัฒนาชุมชนอาจแตกต่างกันไปในลักษณะบางประการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์แวดล้อมแต่ก็ควรนำไปสู่จุดมุ่งหมายตามหลักของการพัฒนาชุมชน ซึ่งในประเทศไทยพยายามยึดอยู่ในหลักการหรือนโยบายของการดำเนินงานซึ่งพอจะสรุปเป็นหลักใหญ่ๆ ได้ 6 ประการ ดังนี้คือ

- 1) เพิ่มรายได้ของครอบครัว ซึ่งอาจมาจากทางด้านการเกษตรหรืออุตสาหกรรม
- 2) ปรับปรุงส่งเสริมการสร้างสาธารณสมบัติในชุมชน
- 3) ปรับปรุงส่งเสริมทางด้านอนามัย สุขาภิบาล
- 4) ปรับปรุงส่งเสริมทางการศึกษา และสหนาการ
- 5) ปรับปรุงส่งเสริมทางด้านวัฒนธรรม สวัสดิภาพ
- 6) ปรับปรุงส่งเสริมทางการปกครองท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

เมื่อคำนึงถึงประชาชนที่อยู่ในชุมชนรวมทั้งในประเทศไทยของเราเองด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่าอย่างน้อยจะมีอยู่สองพวกทั้งฝ่ายที่ยินยอมพร้อมใจและฝ่ายที่คัดค้านหรือต่อต้าน ทั้งนี้อาจมองข้ามกลุ่มที่มีลักษณะเฉย ๆ (Passive) ซึ่งไม่สู้จะมีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเท่าใดนัก เพราะจะปลีกตัวออกไปจากกลุ่ม

ไม่อยากเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการกับฝ่ายใด ทำให้สภาพของสังคมไทยในบางกลุ่มมีการยึดมั่นอยู่ในประเพณี วัฒนธรรมเก่าๆ อยู่อีกนาน ซึ่งมักจะมีการแปลความหมายของการดำเนินชีวิตไปในแนวทางที่จะหยุดนิ่ง อยู่อยู่กับที่ในชาตินี้ แต่จะไปหวังเอาผลประโยชน์ในชาติหน้าเป็นผลสะท้อนให้เห็นได้ว่ายังมีพวกที่พื้นการศึกษาต่ำ จนทำให้ขาดความสามารถรอบรู้ เมื่อเป็นเช่นนี้หากต้องการให้มีการดำเนินงานพัฒนาชุมชนโดยความร่วมมือของรัฐบาลกับประชาชนระดับท้องถิ่นแล้วงานง่ายๆ ในระยะแรกๆ อาจสำเร็จลงไปได้หากจะใช้วิธีเข้าร่วม โดยปราศจากการบังคับ แต่เมื่อดำเนินการต่อไปถึงงานที่ยากลำบากซึ่งต้องใช้กำลังทรัพยากรจำนวนมาก และกินเวลานานก็อาจประสบความล้มเหลวลงได้ เพราะผู้ดำเนินงานอาจเบื่อหน่ายขาดความรู้หรือเกิดความคิดเห็นใหม่ที่ขัดแย้งกับข้อตกลงเดิม รวมทั้งขาดความเข้าใจในสิ่งใหม่ๆ ที่นำเข้าไปใช้หรือประโยชน์ที่จะได้รับทำให้โครงการที่วางไว้มีอุปสรรคเฉพาะหน้าเกิดขึ้นและอาจล้มเหลวลงได้ ทั้งนี้ก็เป็นอุปสรรคที่เกิดจากกลุ่มซึ่งได้ตกลงกันในหลักการขั้นแรกนั่นเอง จึงควรมีการควบคุมอุปสรรคดังกล่าวในวิสัยที่อาจกระทำได้เสียแต่ในระยะแรกๆ เพื่อเป็นหลักประกันที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในระยะยาว

วิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งความสำเร็จอย่างแน่นอน และรวดเร็วนั้นจำเป็นจะต้องอาศัยกลยุทธ์แห่งการพัฒนาชุมชนโดยจะต้องปฏิบัติให้เหมาะสมทั้งฝ่ายผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ผู้รับการเปลี่ยนแปลง (Client System) รวมตลอดทั้งสภาพแวดล้อม (Environment) ของคนในชุมชนนั้นๆ ซึ่งการดำเนินงานจะต้องปฏิบัติไม่ให้ผิดหลักการพัฒนาชุมชนรวมทั้งหลักที่ว่าการพัฒนาชุมชนจะต้องไม่มีการใช้กำลังบังคับ ทั้งนี้ก็ด้วยการเริ่มดำเนินงานกับกลุ่มที่ต้องการได้รับการเปลี่ยนแปลงด้วยการประชุมปรึกษาหารือเพื่อตกลงกันในเรื่องปัญหาที่ขัดแย้งเสียก่อน ขณะเดียวกันก็ต้องวางแผนหรือแนวปฏิบัติต่างๆ อันเหมาะสมเพื่อเป็นมาตรการในการกำหนดระเบียบวิธีการปฏิบัติต่างๆ ที่สมาชิกภายในกลุ่มที่ร่วมปฏิบัติงานจะต้องพึงยึดถือ ซึ่งจะมีการหลีกเลี่ยงด้วยเหตุผลอื่นใดมิได้แม้ว่าสมาชิกบางส่วนจะได้หันเหความคิดเห็นออกนอกนโยบายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้ตกลงกันไว้แต่แรกออกไปนั้นก็จะต้องมีวิธีการดำเนินงานพร้อมๆ กับให้กลุ่มกลายเป็นองค์การทางนิติบุคคลซึ่งจะกลายเป็นหลักประกันอันมั่นคงต่อการดำเนินงานไปสู่จุดมุ่งหมาย ดังนั้นขั้นแรกของการดำเนินงานในแบบนี้จึงเป็นสิ่งที่เชื่อมั่นได้ว่า องค์การดังกล่าวจะนำประชาชนไปสู่แสงสว่างแห่งสติปัญญาและการดำเนินชีวิตที่มีเกียรติพร้อมกับจะเป็นเกราะป้องกันการเอารัดเอาเปรียบจากภายนอก และนอกจากประชาชนจะร่วมมือกันเองแล้ว ยังก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการแสดงความคิดเห็น โดยเสรี เชื่อมั่นในการดำรงชีวิตและเชื่อมั่นในความเป็็นธรรมซึ่งจะกลายเป็นพลังที่แท้จริงในการพัฒนาชุมชนต่อไป

อย่างไรก็ตามการพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการที่ต้องค่อยเป็นค่อยไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังนั้นความสำเร็จของงานพัฒนาชุมชนจึงขึ้นอยู่กับ การปรับปรุงตัวผู้นำการเปลี่ยนแปลงเองเสียก่อนเพื่อจะได้มีมโนภาพหรือภาพพจน์อันชัดเจนที่จะไปดำเนินการพัฒนาด้วยความเสียสละ ต่อจากนั้นจึงมีการวางแผนเพื่อให้กลุ่มปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นองค์การทางนิติบุคคล และจะต้องมีการประเมินผลงานเพื่อปรับปรุงแก้ไขเป็นระยะ ๆ อยู่เสมอ ซึ่งจะทำให้มีโอกาสยกระดับรายได้ของคนในชุมชนนั้น ๆ ให้อยู่ดีกินดีโดยทั่วหน้ากัน จนกระทั่งกลายเป็นรากฐานรองรับความรู้สึกรับผิดชอบที่จะไปดำเนินงานในด้านต่าง ให้เจริญก้าวหน้าด้วยความสามารถของตนเอง ตัดสินใจด้วยตนเองและทำงานร่วมกันตามแบบประชาธิปไตย อนึ่งความสำเร็จที่เกิดขึ้นได้นั้นอยู่ที่รัฐบาลจะได้ตระหนักในความเป็นจริงที่ว่าประชาชนขาดความสามารถรอบรู้ อีกทั้งในการดำเนินงานใด ๆ ก็มักพบกับอุปสรรคกันเนื่องมาจากการเอาเปรียบ (Corruption) ซึ่งเป็นตัวบงการสำคัญที่มาเป็นอุปสรรคต่องานพัฒนาชุมชนได้เสมอก็ควรที่รัฐบาลจะวางนโยบายช่วยเหลือให้ประชาชนตั้งองค์การใหม่ ๆ ของตนเองขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาชุมชนเป็นเบื้องต้นโดยเฉพาะตามที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งนี้รัฐบาลอาจให้การช่วยเหลือทั้งในด้านการเงินและผู้ดำเนินงานตามโครงการชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเพื่อรอโอกาสฝึกฝนให้ประชาชนในชุมชนได้มีความสามารถเข้ารับงานได้แล้วจึงถอนตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปช่วยงานพัฒนาชุมชนแห่งอื่น ๆ ต่อไปอีก ซึ่งจะทำให้ชุมชนที่ได้ตั้งเป็นองค์การทางนิติบุคคลนั้นสามารถเป็นตัวของตัวเองได้ และดำเนินงานที่เคยกระทำมาแล้วในขอบเขตที่พอดีกับความรู้ความสามารถของตนเพื่อการช่วยเหลือตนเองได้ตลอดไป

อย่างไรก็ตามการพัฒนาชุมชนนั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องเข้าไปคลุกคลีกับประชาชนที่ขาดความสามารถในการตัดสินใจที่จะพัฒนา โดยจะต้องมีบทบาทเข้าไปช่วยนำความเปลี่ยนแปลงเพื่อนำเอาทรัพยากรต่าง ๆ ไปใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ดังนั้นจึงเป็นงานที่ยากลำบากซึ่งผู้นำการเปลี่ยนแปลงเองไม่เพียงแต่จะต้องระลึกถึงความแตกต่างกันในโครงสร้างของสังคมที่มีปฏิกริยาต่อกันเท่านั้น แต่ยังคงต้องปรับปรุงวิธีการของเขาให้เข้ากับ ความแตกต่างเหล่านี้ ตลอดจนจำเป็นจะต้องใช้กลยุทธ์ของการดำเนินงานซึ่งกำหนดขึ้นมาจากพื้นฐานของความสามารถรอบรู้ ทักษะต่าง ๆ ที่สูงพอ ความมานะพยายามและคุณค่านิยมของผู้นำการเปลี่ยนแปลงในฐานะตัวกลางหรือตัวเชื่อมโยงที่จะนำการเปลี่ยนแปลงไปให้กับชุมชนที่มีปัญหาและต้องการความเปลี่ยนแปลงนั้น อีกทั้งผู้นำการเปลี่ยนแปลงยังจะต้องแสวงหาความมั่นใจจากความรู้ใหม่ ๆ ที่จะนำไปใช้เพื่อช่วยกระจายสิ่งใหม่ ๆ ที่เห็นว่าดีแล้วเข้าไปมีการเริ่มดำเนินงานขั้นแรกเพื่อหาจุดผลักดัน (Leverage Point) ในการสร้างความสำเร็จเป็นระยะ ๆ ให้บังเกิดผลต่อเนื่องและส่งผลดีต่อกันไปจนกระทั่งดำเนินงานไปสู่จุดมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในระยะเวลาต่อจากนั้นไปประชาชนก็จะสามารถ

ช่วยเหลือตัวเองและเป็นตัวของตัวเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งความช่วยเหลือจากกลุ่มภายนอกโดยตรงต่อไปอีก ส่วนในลำดับขั้นตอนที่สำคัญๆ ของการปฏิบัติก็จะต้องมีการประเมินผลงานเป็นระยะๆ เพื่อปรับตัวและวิธีดำเนินงานของกลุ่มให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

อนึ่ง สำหรับกลวิธีต่างๆ ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิในทางพัฒนาชุมชนได้เสนอแนะวิธีการไปสู่จุดมุ่งหมาย จะเป็นเหตุให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ก็ขึ้นอยู่กับผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่สามารถจะใช้ความพยายามในการวางแผนแนวปฏิบัติต่างๆ เพื่อที่จะกระตุ้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งกับผู้บริหารเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปในแนวทางที่ต้องการด้วยความแนบเนียนอย่างมีระเบียบกฎเกณฑ์และวิธปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำเร็จในความก้าวหน้าของการพัฒนาชุมชนแห่งประเทศไทยนั้นควรมีการดำเนินงานภายใต้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือเป็นองค์การทางนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาชุมชนโดยเฉพาะ และรัฐบาลจะต้องให้การช่วยเหลือในระยะแรกและพร้อมที่จะรับส่งมอบการดำเนินงานให้กับประชาชนที่เป็นตัวของตัวเองได้แล้วในระยะเวลาอันควร ความสำเร็จในการดึงเอาพลังอันไม่หยุดนิ่งซึ่งเป็นพรสวรรค์ที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ออกมาใช้ให้เกิดเป็นผลิตผลแห่งความเจริญก้าวหน้ายิ่งๆ ขึ้นไป ก็จะต้องประสบผลสำเร็จด้วยดี

อย่างไรก็ตามการพัฒนาชุมชนนั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องเข้าไปคลุกคลีกับประชาชนที่ขาดความสามารถในการตัดสินใจที่จะพัฒนาโดยจะต้องมีบทบาทเข้าไปช่วยนำความเปลี่ยนแปลงเพื่อให้นำเอาทรัพยากรต่างๆ ไปใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ดังนั้นจึงเป็นงานที่ยากลำบาก ซึ่งผู้นำการเปลี่ยนแปลงเองไม่เพียงแต่จะต้องระลึกถึงความแตกต่างในโครงสร้างของสังคมที่มีปฏิกริยาต่อกันเท่านั้น แต่จะต้องปรับปรุงวิธีการของเขาให้เข้ากับความแตกต่างเหล่านี้ ตลอดจนจำเป็นจะต้องใช้กลยุทธ์ของการดำเนินงานซึ่งกำหนดขึ้นมาจากพื้นฐานของความสามารถ รอบรู้ ทักษะต่างๆ ที่สูงพอ ความมานะพยายามและคุณค่านิยมของผู้นำการเปลี่ยนแปลงในฐานะตัวกลางหรือตัวเชื่อมโยงที่จะนำการเปลี่ยนแปลงไป ให้กับชุมชนที่มีปัญหาและความต้องการความเปลี่ยนแปลงนั้น อีกทั้งผู้นำการเปลี่ยนแปลงยังจะต้องแสวงหาความมั่นใจจากความรับรู้ใหม่ๆ ที่จะนำไปใช้เพื่อช่วยกระจายสิ่งใหม่ๆ ที่เห็นว่าดีแล้วเข้าไปมีการเริ่มดำเนินงานขั้นแรกเพื่อหาจุดผลักดัน (Leverage Point) ในการสร้างความสำเร็จเป็นระยะๆ ให้บังเกิดผลต่อเนื่องและส่งผลดีต่อกันไปจนกระทั่งดำเนินงานไปสู่จุดมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในระยะเวลาต่อจากนั้นไปประชาชนก็จะสามารถช่วยเหลือตัวเองและเป็นของของตัวเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งความช่วยเหลือจากกลุ่มภายนอกโดยตรงต่อไปอีก

## บทที่ 2

# กระบวนการพัฒนาชุมชน

### ความหมายของกระบวนการพัฒนาชุมชน

องค์การบริหารวิเทศกิจ (I.C.A.) หรือ A.I.D. แห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้กล่าวถึงการพัฒนาชุมชน ในฐานะที่เป็นกระบวนการไว้ว่า การพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการแห่งการกระทำทางสังคม ซึ่งราษฎรในชุมชนนั้น ๆ ร่วมกันวางแผนและลงมือกระทำด้วยตนเอง กำหนดว่ากลุ่มของตนและแต่ละบุคคลมีความต้องการอย่างไรและปัญหาที่เป็นปัญหาร่วมกันนั้นมีอะไรบ้าง แล้วจึงจัดทำแผนการของกลุ่มและของเอกชน เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการและสามารถแก้ไขปัญหานั้นโดยพยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนนั้น ๆ ให้มากที่สุด และถ้าจำเป็นอาจจะขอความช่วยเหลือทั้งทางด้านบริการและวัสดุจากองค์การของรัฐบาลและที่มีใช้ของรัฐบาลได้

จากคำกล่าวข้างต้นเราสามารถแยกองค์ประกอบของการพัฒนาชุมชนตามคำอธิบายข้างต้นได้ดังนี้คือ

1. การพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอน มีระบบและระเบียบในการทำงาน
2. กระบวนการนั้นเป็นเรื่องที่ประชาชนในชุมชนนั้นเป็นผู้ริเริ่มวางแผนดำเนินการกันเอง เพราะประชาชนย่อมรู้ตัวเองว่าต้องการอะไรและต้องการอย่างไรดีกว่าผู้อื่น อันเป็นการให้ความสำคัญและศักยภาพของประชาชน ตลอดจนปรารถนาให้ประชาชนเป็นแกนนำในการพัฒนาชุมชนของตนเอง
3. เมื่อประชาชนเริ่มดำเนินการวางแผนแล้ว ประชาชนก็ควรจะต้องลงมือกระทำการพัฒนาด้วยตนเอง ซึ่งอาจจะกระทำได้โดยตรง เช่น ร่วมกันลงมือลงแรงทำงาน หรือโดยทางอ้อม เช่น การออกเงินหรือวัสดุสิ่งของสนับสนุน เป็นต้น
4. การปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนควรพยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนมากที่สุด เพื่อจะได้ไม่ต้องพึ่งพาชุมชนภายนอกอื่น ๆ
5. หากประชาชนร่วมแรงร่วมใจกันตามข้อ 1-4 แล้ว ไม่อาจปฏิบัติงานพัฒนาได้ดีเท่าที่ควร ก็อาจขอความร่วมมือในด้านบริการ วัสดุอุปกรณ์ หรือความรู้ทางด้านเทคนิควิชาการต่างๆ จากองค์การของรัฐบาลหรือเอกชนก็ได้

### ความหมายของกระบวนการ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 บัญญัติคำว่า "กระบวนการ" หมายถึง ปรากฏการณ์ธรรมชาติที่ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบไปสู่ผลอย่างหนึ่ง เช่น กระบวนการเจริญเติบโตของเด็ก กรรมวิธีหรือลำดับการกระทำซึ่งดำเนินต่อเนื่องกันไปจนสำเร็จลง ณ ระดับหนึ่ง เช่น กระบวนการเคมีเพื่อผลิตสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2524 ได้ให้ความหมายของ "กระบวนการ" ไว้ว่า "กระบวนการหรือกรรมวิธีหมายถึงการเปลี่ยนแปลงใดที่ผู้สังเกตสามารถเห็นลักษณะหรือแนวทางที่แนบเนียนกันตลอดในเรื่องนั้นๆ เช่น กรรมวิธีผลิตสิ่งของต่างๆ ซึ่งต้องทำเป็นขั้นตอน หรือกระบวนการวิวัฒนาการ เป็นต้น

จากความหมายของกระบวนการ เราอาจจำแนกลักษณะที่สำคัญของกระบวนการออกได้ 5 ลักษณะคือ

1. เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือมนุษย์กำหนดขึ้นก็ได้
2. เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบและเป็นระบบคือ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นขั้นตอนตาม ลำดับ นับตั้งแต่เริ่มต้นไปจนถึงการสิ้นสุด
3. เป็นปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ กล่าวคือ ขั้นตอนต่างๆ ที่เกิดขึ้นต่างมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้
4. ขั้นตอนต่างๆ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่ขาดช่วงขาดตอน และไม่เกิดขึ้นข้ามขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง
5. มีจุดสิ้นสุด คือ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจะต้องมีขั้นตอนสิ้นสุดเสมอ เมื่อบรรลุถึงจุดๆ หนึ่ง เช่น ถ้าเป็นปรากฏการณ์ที่มนุษย์ได้กำหนดขึ้น จุดสิ้นสุดของกระบวนการก็คือ เมื่อบรรลุเป้าหมายระดับใดระดับหนึ่งที่ต้องการ

### ความสำคัญของกระบวนการต่อการพัฒนาชุมชน

กระบวนการมีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชน ดังนี้

1. ช่วยในการกำหนดขั้นตอนของการดำเนินงานไว้ตามลำดับก่อนหลัง ทำให้สะดวกและไม่ยุ่งยากในการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน
2. ทำให้การปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนดำเนินไปถูกทิศทางและบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้
3. เป็นประโยชน์ในการบริหารหรืออำนวยการในงานพัฒนาชุมชน เพราะทำให้ทราบว่าควรจะต้องดำเนินงานใดก่อนหรือหลัง
4. เป็นประโยชน์ในการติดตามผลและประเมินผลงานในทุกๆ ขั้นตอน ทั้งด้านที่ประสบความสำเร็จและด้านความล้มเหลว
5. ช่วยประหยัดทั้งกำลังคน เวลา งบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ

กระบวนการพัฒนาชุมชน หมายถึง ขั้นตอนของการปฏิบัติงานด้านการพัฒนาชุมชนที่มีระบบระเบียบ โดยเริ่มจากประชาชนในชุมชนนั้นเป็นผู้ริเริ่มให้มีขึ้น โดยการร่วมมือกันวางแผนการดำเนินงาน

ร่วมกัน ใช้ทรัพยากรของชุมชนให้มากที่สุด เพื่อความก้าวหน้าและชีวิตที่ดีกว่าของสมาชิกในชุมชน ถ้าหากเกินกำลังความสามารถของชุมชนแล้วจึงจะขอความร่วมมือจากองค์กรที่อยู่ภายนอกชุมชน ซึ่งอาจจะเป็นของรัฐบาลหรือเอกชนก็ได้

บุคคลที่จะเข้าไปทำงานพัฒนาชุมชนหรือนักพัฒนานั้นมีภาระหน้าที่ที่จะทำให้ประชาชนในชุมชนนั้นเกิดความสุข ความสมบูรณ์ในชีวิต มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ตลอดจนสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น รวมทั้งสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง ตลอดจนสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม นักพัฒนาจึงต้องคิดหาวิธีการหรือกลยุทธ์ในการทำงานพัฒนาชุมชนให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญคือ

1. ให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง
2. ให้ประชาชนมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม ต่อสิ่งแวดล้อม ต่อศิลปกรรมวัฒนธรรมของท้องถิ่น

และของชาติ

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญของงานพัฒนาชุมชน นักพัฒนาจึงมีบทบาทที่สำคัญอยู่ 3 ประการคือ

### 1. เป็นตัวเชื่อมโยง

บทบาทของตัวเชื่อมโยงคือการเชื่อมโยงระหว่างชาวบ้านกับนักวิชาการ คือ

- 1.1 หน้าที่ในการนำ โดยการนำเอาบริการของรัฐไปสู่ประชาชนและนำประชาชนมาพบกับบริการ

ของรัฐ

- 1.2 หน้าที่ในการประสานงาน โดยการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายวิชาการเพื่อให้ทราบถึงแนวของงานที่เขาจะต้องปฏิบัติในหมู่บ้านและวางแผนร่วมกับนักวิชาการต่างๆ เพื่อเป็นการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่วิชาการทั้งมวลกับงานของนักพัฒนา

- 1.3 หน้าที่ในการติดตามงาน โดยการติดตามผลการปฏิบัติหรือการประสานงานที่นักพัฒนาได้ดำเนินไปแล้วว่าได้ผลเป็นอย่างไร จะต้องทำอะไรอีกต่อไป จึงจะทำให้งานที่ดำเนินไปแล้วได้รับผลดีตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

### 2. เป็นตัวร่วมปฏิบัติการ

การร่วมปฏิบัติการนี้นักพัฒนาจะต้องเป็นผู้คิดผู้วางแผนการทำงานร่วมกับชาวบ้านซึ่งประกอบด้วย

- 2.1 เป็นผู้วางแผนงาน ในการพัฒนาตำบล หมู่บ้าน ได้กำหนดให้สภาตำบลเป็นผู้วางแผนพัฒนา 5 ปี ในทางปฏิบัติการพัฒนาชุมชนได้มีคำสั่งแจ้งให้นักพัฒนาทั้งหลายร่วมทำงานกับตำบลให้ทุกตำบลวางแผนพัฒนาตำบลและก่อนที่จะพัฒนากรจะไปร่วมวางแผนได้พัฒนากรจะต้องสำรวจข้อมูลแล้วเอา

ข้อมูลนั้นมาวิเคราะห์ แล้วจึงวางแผน โดยการประชุมร่วมกับกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน กรรมการสภาตำบล ซึ่งเป็นหน้าที่ในเรื่องการที่จะต้องร่วมแผนปฏิบัติงาน

2.2 เป็นตัวจัดตั้งกลุ่ม โดยการจัดกลุ่มให้มีขึ้นในตำบล หมู่บ้าน ซึ่งอาจจะเป็นกลุ่มอาชีพ กลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรี กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มพ่อเรือน ฯลฯ เพื่อให้กลุ่มเหล่านี้เข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาในสิ่งที่เขาต้องการ

2.3 เป็นผู้ปฏิบัติ เป็นการทำหน้าที่ปฏิบัติการทางด้านวิชาการให้กับชาวบ้าน เช่น นักพัฒนาจะแนะนำให้ประชาชนใช้ส้วมก็ต้องทราบว่า ส้วมของราษฎรนี้เป็นส้วมชนิดใด ตั้งที่ไหน อย่างไร เพื่อสุขาภิบาลอะไร การจะสร้างส้วมก็ต้องใช้วิธีการตามหลักวิชาการ สร้างส้วมแต่ละชนิดด้วย จะต้องมีการแปลน พิมพ์เขียว ฯลฯ เมื่อมีการทำงานนักพัฒนาจะต้องเข้าไปร่วมทำงานกับประชาชนในเรื่องนั้นๆ ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการนั้นเป็นการปฏิบัติการร่วม

3. เป็นผู้ส่งเสริม โดยการส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนได้เพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ที่จำเป็นต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเขาให้ดีขึ้น โดยมีหลักในการทำงานดังนี้

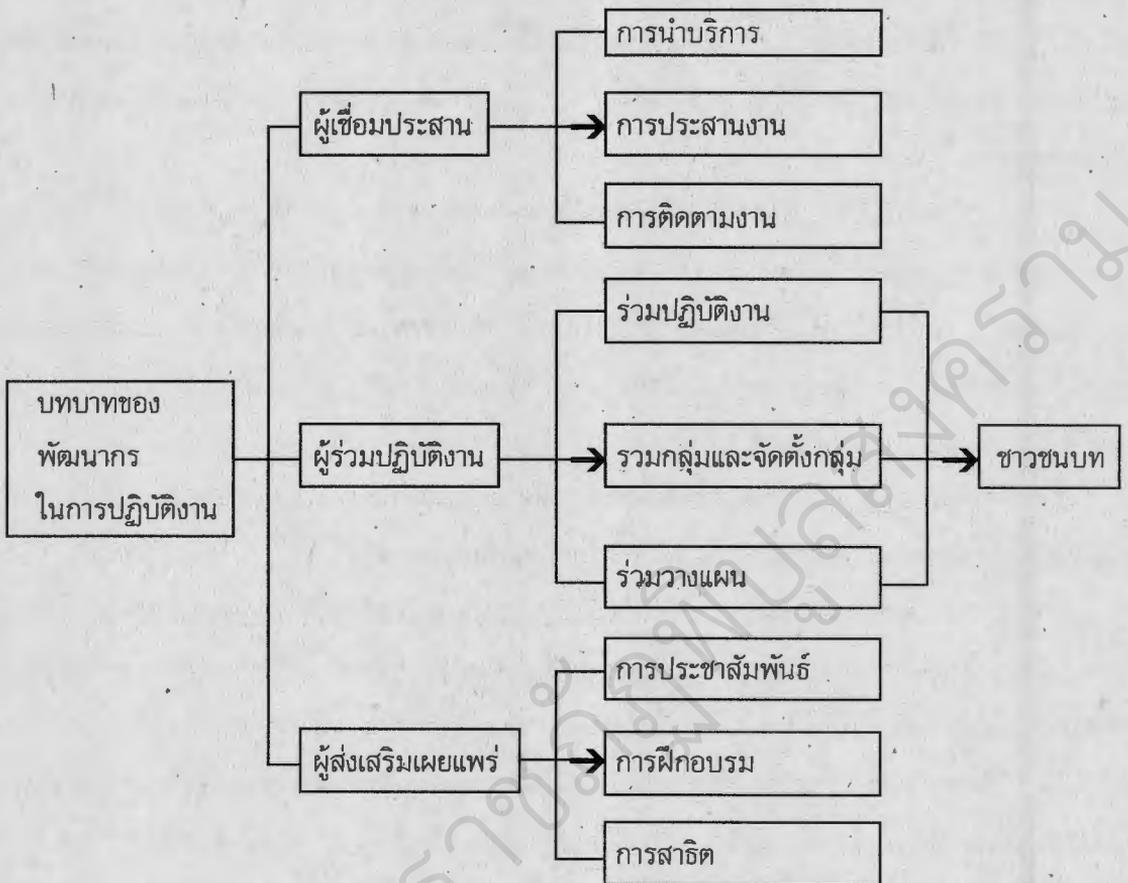
3.1 การฝึกอบรม ได้แก่ การเพิ่มพูนทักษะและประสบการณ์ต่างๆ ให้กับประชาชนในวิชาชีพที่เขาปฏิบัติอยู่ โดยการจัดให้มีการฝึกอบรมให้แก่ประชาชน ซึ่งอาจจะกระทำเองหรือเชิญบุคคลอื่นที่มีความรู้ความชำนาญให้การอบรมก็ได้ โดยสามารถจัดได้ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม

3.2 การสาธิต เป็นการที่นักพัฒนาจัดให้มีการแสดงหรือการปฏิบัติในสิ่งที่ต้องการจะนำมาเผยแพร่ให้ประชาชนในชุมชนนั้นได้รับรู้ รับทราบเป็นครั้งแรก หรือสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่เขาไม่ทราบมาก่อน เช่น การจะนำเอาพืชชนิดใหม่เข้าไปแนะนำให้ประชาชนในชุมชนนั้นก็จะต้องมีการแสดงหรือสาธิตเกี่ยวกับพืชใหม่นั้นให้ประชาชนได้รับทราบ งานสาธิตนั้นจะต้องทำไปอย่างต่อเนื่องในทุกกรณี

นอกจากนี้อาจจะมีการสาธิตรายปักษ์ คือการสาธิตในช่วงเวลาหนึ่ง เช่น สามเดือนทำครั้งหนึ่ง หกเดือนทำครั้งหนึ่ง หรือหนึ่งปีทำครั้งหนึ่งก็ได้ ขึ้นอยู่กับโครงการของชุมชนนั้นๆ ถ้ามีโครงการอยู่ในตำบลหลายโครงการ เช่น อาจจะมีโครงการปลูกสวนยางซึ่งเป็นเรื่องของชาวบ้านในตำบลนั้นเขาดำเนินการอยู่ ดังนั้น การสาธิตรายปักษ์ก็คือการจัดงานวันเกษตร งานวันพัฒนาขึ้นในหมู่บ้าน แล้วนำกลุ่มเหล่านี้คือกลุ่มเลี้ยงโค เลี้ยงไก่ เลี้ยงสุกร กลุ่มสวนยาง จัดเข้าไปเป็นกลุ่ม แสดงวิธีดำเนินงานตั้งแต่ต้นจนจบอย่างนี้เรียกว่าการสาธิตรายปักษ์

3.3 การประชาสัมพันธ์ พัฒนาการจะต้องทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์การทำงานของตนให้กับบุคคลและกลุ่มบุคคลได้ทราบว่า ขณะนี้ได้ดำเนินการอะไร ทำที่ไหน อย่างไร เพื่อเป็นการดึงดูดความสนใจของบุคคลและกลุ่มบุคคลนั้นให้เข้ามามีส่วนร่วมได้มากที่สุด ซึ่งเท่ากับเป็นการโฆษณาของพัฒนาการไปในตัวด้วย

## บทบาทของนักพัฒนา (พัฒนากร)



ในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นจำเป็นต้องมีเป้าหมายของการทำงาน ซึ่งเป้าหมายที่สำคัญของงานพัฒนาชุมชน ประกอบด้วย

1. มีองค์กรประชาชนที่เข้มแข็งทั้งทางด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม
2. มีปัจจัยพื้นฐานและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในชุมชน
3. มีประชาชนที่มีคุณภาพและคุณธรรม

เพื่อให้การปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนเป็นไปตามเป้าหมายดังกล่าว หน่วยงานต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชนจะต้องมี แนวทางการดำเนินงานที่เป็นเอกภาพ ดังนี้

1. เพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากร โดยยกระดับคุณภาพของข้าราชการและลูกจ้างให้เป็นผู้รอบรู้ในการทำงาน มีวินัย ยึดถือระเบียบแบบแผนและมีคุณธรรม ดังนี้

1.1 ส่งเสริมให้มีการพัฒนาตนเองให้มีความรู้ ความสามารถ มีบุคลิกที่ดี น่าเชื่อถือ สมเป็นนักพัฒนาที่แท้จริง

1.2 ปลุกฝังให้มีวินัย ยึดระเบียบ กฎหมายในการปฏิบัติงาน มีค่านิยมชยัน ประหยัด ซื่อสัตย์

และมีเจตคติที่ดีต่องานพัฒนาชุมชนและต่อประชาชน

1.3 ส่งเสริมให้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการทำงานและสามารถทำงานร่วมกันเป็นทีมได้

1.4 ส่งเสริมให้มีการทำงานโดยยึดวัตถุประสงค์ของงานและสามารถเลือกทำงานตามลำดับ

ความสำคัญได้อย่างเหมาะสม

1.5 ส่งเสริมให้มีการทำงานโดยยึดหลักการพัฒนาชุมชน

2. ปรับปรุงระบบงาน เร่งปรับปรุงระบบงานและกลไกการบริหารงานพัฒนาชุมชนทั้งในส่วนกลาง

และส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพและเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน ดังนี้

2.1 กระจายอำนาจให้สำนักงานพัฒนาชุมชนเขตจังหวัด อำเภอ และตำบลในการกำหนดแผนงาน

และโครงการให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่น

2.2 จัดให้มีแผนพัฒนาชุมชนแม่บทที่ประกอบด้วยแผนอัตรากำลัง แผนงบประมาณ และแผน

ดำเนินงานที่ประสานสอดคล้องเกื้อกูลกัน

2.3 ดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงระเบียบ คำสั่งให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานให้มากที่สุด

2.4 จัดให้มีระบบข้อมูลที่ต้องการ ทันสมัย และนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการวางแผน ติดตาม

และควบคุมงานทุกระดับ

2.5 จัดให้มีระบบและการสื่อสารที่รวดเร็ว ถูกต้อง ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในทุกระดับ

ให้มีประสิทธิภาพในการประสานงาน สั่งการและการรายงานผล

2.6 จัดให้มีระบบและวิธีการนิเทศ ควบคุม ติดตาม และการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

2.7 จัดให้มีระบบและวิธีการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การให้คุณให้โทษให้

เป็นไปตามหลักความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียน

การดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในทุกระดับ

2.8 จัดให้มีระบบสวัสดิการเพื่อบำรุงขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการและลูกจ้างให้มากขึ้น

2.9 จัดให้มีระบบและวิธีการศึกษา ค้นคว้า วิจัย เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงงานพัฒนาชุมชน

3. เพิ่มขีดความสามารถของประชาชน มุ่งพัฒนาประชาชนให้มีความสามารถในการพัฒนาตนเอง

และมีคุณธรรม ดังนี้

3.1 ส่งเสริมให้ประชาชนแบ่งความรับผิดชอบในการพัฒนาหมู่บ้านออกเป็นคุ้มหรือเป็นละแวกบ้าน

3.2 รมรงค์ให้ประชาชนปรับปรุงบ้านเรือนและสภาพหมู่บ้านให้สะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อย

โดยส่งเสริมให้เยาวชนและสตรีเป็นแกนนำ

3.3 สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและศักยภาพของหมู่บ้านและนำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาตำบลและวางโครงการของหมู่บ้าน

3.4 สนับสนุนให้องค์กรประชาชนโดยเฉพาะสภาตำบลและกรรมการพัฒนาหมู่บ้านเป็นผู้วางแผนวางโครงการและดำเนินการพัฒนาด้วยตนเองให้มากที่สุดบนพื้นฐานข้อมูลชุมชนโดยเจ้าหน้าที่เป็นผู้เอื้ออำนวยด้านวิชาการ ข่าวสารและข้อมูลอื่นๆ

3.5 ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และทักษะเชิงธุรกิจในด้านการระดมทุน การผลิตและการตลาด โดยสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มและการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม

3.6 ส่งเสริมให้สตรีมีความเชื่อมั่นในตนเอง มีภาวะผู้นำและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการพัฒนาครอบครัวในการเลี้ยงดูและพัฒนาเด็กให้กว้างขวางอย่างจริงจัง

3.8 เน้นการปลูกฝังให้เยาวชนมีอุดมการณ์รักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ มีภาวะผู้นำ มีจิตใจเสียสละช่วยเหลือสังคมและส่งเสริมให้เป็นหน่วยนำในการรับและถ่ายทอดเทคโนโลยี ในการพัฒนาอาชีพและอื่นๆ โดยสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มเยาวชนระดับหมู่บ้านและจัดตั้งศูนย์เยาวชนระดับตำบล

3.9 ธรรมชาติให้มีการพัฒนาประชาชนตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง สร้างจิตสำนึกทางการพัฒนาทางด้านประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม ทั้งนี้ให้ถือเป็นส่วนสำคัญในการฝึกอบรม สัมมนาและการประชาสัมพันธ์ ตลอดจนการดำเนินงานต่างๆ

3.10 สร้างผู้นำท้องถิ่นและอาสาพัฒนาชุมชนที่มีจิตใจเสียสละเพื่อส่วนรวมให้เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาหมู่บ้านของตนเอง

3.11 ส่งเสริมการกระทำความดีทั้งระดับบุคคล กลุ่มและชุมชน โดยจัดให้มีการสรรหายกย่องและเชิดชูยกย่องผลงานดีเด่น พร้อมกับการจัดกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุในหมู่บ้าน

3.12 เร่งรัดปรับปรุงศูนย์พัฒนาตำบล (ศ.พ.ต.) ห้องสมุดชุมชน ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน หอกระจายเสียงและหนังสือพิมพ์หมู่บ้าน ตลอดจนศูนย์ต่างๆ ที่มีอยู่ให้เป็นแหล่งข้อมูล ข่าวสารความรู้ และวิทยาการสมัยใหม่ที่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว และทันเหตุการณ์

4. ระดมความช่วยเหลือจากแหล่งต่างๆ เน้นให้มีการแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งในและนอกประเทศ เพื่อระดมทรัพยากรมาใช้ในการพัฒนาชุมชน ดังนี้

4.1 ให้มีการสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นอย่างมีระบบ เพื่อแสวงหา แลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงความรู้ ทรัพยากร และบริการต่างๆ ในการดำเนินงานเพื่อประชาชนร่วมกัน

4.2 ให้มีการเอื้ออำนวยและบริการข้อมูล กชช.2 ค. และ จปฐ. ตลอดจนข่าวสาร การพัฒนา ตำบล หมู่บ้านที่รับผิดชอบให้แก่หน่วยงานอื่น

4.3 ให้มีการประสานงานและให้ความร่วมมือกับหน่วยงานหรือโครงการต่าง ๆ ในชนบท

4.4 ให้มีการระดมบุคลากร งบประมาณและทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาองค์กรประชาชน

4.5 ให้มีการศึกษาหลักและวิธีดำเนินงานโครงการต่าง ๆ จากหน่วยงานอื่นเพื่อนำมาใช้ในการสนับสนุนงานของตนและหาช่องทางนำงานพัฒนาชุมชนไปสนับสนุนโครงการนั้น ๆ

4.6 ให้มีการทำงานเป็นทีมร่วมกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเน้นประสิทธิภาพการดำเนินงานของคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.)

4.7 ให้มีการประชาสัมพันธ์งานพัฒนาชุมชนให้ปรากฏต่อสาธารณชนอย่างฉับไวต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อเสริมสร้างชื่อเสียงและภาพพจน์ของงานพัฒนาชุมชนให้เด่นชัด

เพื่อให้งานพัฒนาชุมชนสัมฤทธิ์ผล จำเป็นต้องมี มาตรการเพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทาง คือความอยู่ดีกินดีของประชาชน คือ

### 1. ต้องเข้าถึงประชาชน

การเข้าถึงประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น ความรู้สึกนึกคิด ปัญหาและความต้องการของประชาชน นับว่าเป็น กลยุทธ์ ที่สำคัญในการทำงานพัฒนาชุมชน เพราะการเข้าถึงประชาชนจะช่วยสร้างความสัมพันธ์อันดีและความไว้วางใจของประชาชนให้เกิดขึ้น ยังทำให้สามารถทำงานพัฒนาร่วมกันกับประชาชนได้ถูกต้องตรงกับความต้องการอีกด้วย

### 2. ต้องให้ประชาชนได้เรียนรู้

การให้ประชาชนได้เกิดการเรียนรู้จากกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ เป็น พื้นฐาน ที่สำคัญของการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพราะว่าทำให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ และช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ ในการพัฒนาตนเอง ครอบครัว ชุมชนและประเทศชาติ

### 3. ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม

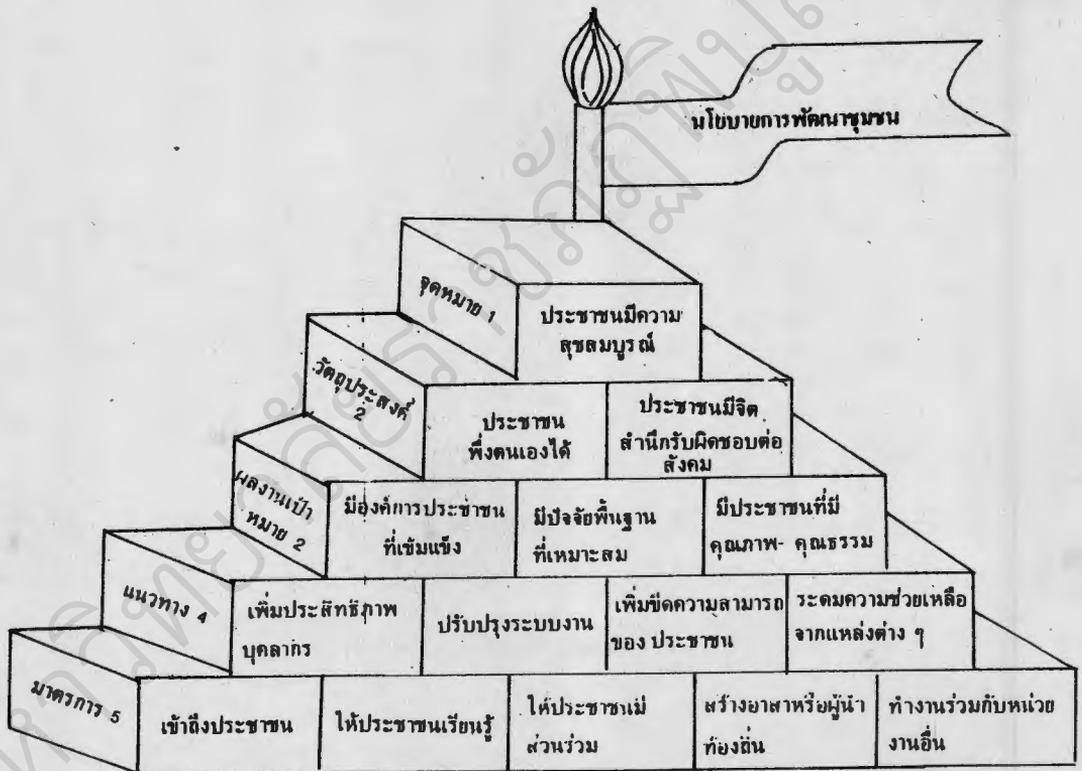
การทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกโอกาส ทุกกิจกรรมของการพัฒนา ตั้งแต่การร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ไปจนถึงการร่วมติดตามประเมินผลและร่วมบำรุงรักษานั้น ถือเป็น หัวใจของงานพัฒนาชุมชน เพราะเป็นการทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกิดความสำนึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนที่ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน

#### 4. ต้องสร้างอาสาสมัครและผู้นำท้องถิ่น

การสร้างอาสาสมัครและผู้นำท้องถิ่นเพื่อเป็นแกนนำหรือเป็นประสานงานในการพัฒนาชุมชนของคนนั้น เป็น วิธีการ พัฒนาชุมชนที่สำคัญยิ่งในการส่งเสริมภาวะผู้นำและจิตใจเสียสละเพื่อส่วนรวมให้เกิดขึ้นกับประชาชนและยังเป็นการสร้างสรรค์นักพัฒนาให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน เพื่อเป็นผู้นำที่มีจิตใจอาสาในอนาคตอีกด้วย

#### 5. ต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น

การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ นั้นเป็น คุณลักษณะ สำคัญของการพัฒนาชุมชนเพราะเป็นการประสานงาน การขอความร่วมมือและการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาชนและการพัฒนาชนบท ทั้งนี้เพื่อผนึกกำลังความคิด ความรู้ ความสามารถ ตลอดจนทรัพยากรและเทคโนโลยีต่าง ๆ ไปสู่การพัฒนาชนบทให้สอดคล้องเกื้อกูลกันอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



แผนภูมิที่ 4 แสดงภารกิจของนักพัฒนาต่องานพัฒนาชุมชน เพื่อสนองนโยบายการพัฒนาชุมชน

# พัฒนาการกับกระบวนการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน

กระบวนการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนของพัฒนาการที่จะดำเนินการทำงานในพื้นที่ร่วมกับชาวบ้านหรือประชาชนนั้น พัฒนาการจะต้องมีขั้นตอนในการทำงานอย่างน้อย 5 ขั้นตอน คือ

## วิธีการ

1. ศึกษาชุมชน
2. สนทนาวิเคราะห์ปัญหากับประชาชน
3. ช่วยประชาชนตัดสินใจและกำหนดโครงการ
4. สนับสนุนให้ประชาชนดำเนินการ
5. สนับสนุนให้ประชาชนติดตามประเมินผล

## กลวิธี

1. สร้างความสัมพันธ์กับประชาชน
2. กระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตระหนักในปัญหา
3. ให้ข่าวสารและความรู้ที่เกี่ยวข้อง
4. ให้ความช่วยเหลือในการดำเนินงาน
5. ติดตามรายงานผลต่อผู้บังคับบัญชา

จากขั้นตอนของการทำงานของพัฒนาการที่กล่าวมาข้างต้นนั้นมีรายละเอียดของกระบวนการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนแบบคู่ขนานดังนี้ คือ

### 1. ศึกษาชุมชน และสร้างความสัมพันธ์กับประชาชน

**การศึกษาชุมชน** คือการศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับหมู่บ้านหรือชุมชนที่เราจะเข้าไปปฏิบัติงานเพื่อจะได้ทราบสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ซึ่งจะไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ถูกต้อง ตรงกับความต้องการของชุมชนได้

**วิธีการศึกษาชุมชน** สามารถได้หลายวิธี เช่น การออกไปพบกับผู้นำในท้องถิ่น ออกไปพบชาวบ้าน อยู่ร่วมกับชาวบ้าน ร่วมทำงานกับชาวบ้าน สังเกต สัมภาษณ์ และจดบันทึกศึกษาจากข้อมูล กชช.2 ค. ผนวกกับ จปฐ. ที่มีอยู่แล้ว ศึกษาข้อมูลจากเอกสารอื่นๆ เก็บข้อมูลไว้เป็นหมวดหมู่ ฯลฯ เป็นต้น

**เครื่องมือที่ใช้** ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ แบบบันทึกการสังเกตข้อมูล กชช.2 ค. ผนวก จปฐ. แบบสอบถาม แบบ พช.1

**การสร้างความสัมพันธ์กับประชาชน** คือการนำเอาตัวของเราเองเข้าไปเกี่ยวข้อง สัมพันธ์กับผู้คนในชุมชนนั้นๆ เพื่อให้เกิดความคุ้นเคย ความสนิทสนม ความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน ตลอดจนจนสามารถเข้าถึงชีวิตจิตใจของชุมชน

**วิธีการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน** สามารถกระทำได้โดย

1) มีเจตคติที่ดีต่อชาวบ้าน โดยการเคารพและศรัทธาในศักยภาพของชาวบ้าน มีความเอื้ออาทรและความจริงใจ

2) ออกไปหาชาวบ้านเป็นประจำ โดยการยิ้มและเป็นมิตร ทักทายชาวบ้านก่อนโดยไม่ต้องรอให้ใครแนะนำ เจรจาด้วยถ้อยคำที่ไพเราะเหมาะสม

- 3) อยู่กับชาวบ้านบ้าง โดยการทำตนให้เป็นประโยชน์เอื้อเพื่อไม่ดูค้าย พร้อมทั้งให้ทั้งสิ่งของและน้ำใจ มีใจกว้างพอที่จะรับฟังความคิดเห็นของทุกคนในทุกๆ เรื่อง มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน คือ
- ร่วมกิน เพื่อแสดงว่าไม่รังเกียจ
  - ร่วมอยู่ เพื่อแสดงว่าเป็นพวกเดียวกัน
  - ร่วมศึกษาปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้าน
  - ร่วมคิด วิธีการแก้ไขปัญหาของชาวบ้าน
  - ร่วมทำงาน เพื่อแก้ไขปัญหาของชาวบ้าน

2. สนทนา วิเคราะห์ปัญหากับประชาชนและกระตุ้นประชาชนให้ตระหนักในปัญหา การสนทนา วิเคราะห์ปัญหากับประชาชน ได้แก่ การที่นักพัฒนานำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาชุมชนมาสนทนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน ร่วมกันพิจารณาหาเหตุผลเปรียบเทียบข้อมูลต่างๆ ที่ได้มา กับเกณฑ์การวิเคราะห์ที่ได้กำหนดไว้ โดยเริ่มทำกับ กม. กสต. ก่อน แล้วจึงนำประชาชนเข้ามาร่วมดำเนินการ

#### วิธีการ

- 1) นักพัฒนาและ คปต. ร่วมกับ กม. นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาชุมชนและจากเครื่องมืออื่น ๆ มาสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน และเปรียบเทียบกับเกณฑ์การพัฒนาหมู่บ้าน
  - 2) หาข้อสรุปร่วมกันออกมาว่า หมู่บ้านนี้เข้าเกณฑ์ ต่ำกว่าเกณฑ์ หรือสูงกว่าเกณฑ์ของการพัฒนาหมู่บ้าน
  - 3) คัดลอกผลการวิเคราะห์ในตารางการประเมินระดับการพัฒนาหมู่บ้าน
- เครื่องมือที่ใช้ ได้แก่ ข้อมูล กชช.2 ค. ผนวก จปฐ. ข้อมูลจากเครื่องมืออื่นที่กำหนดขึ้น ตารางการประเมินระดับการพัฒนา คู่มือการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2 ค.)

การกระตุ้นประชาชนให้ตระหนักในปัญหา เป็นวิธีการเราใจ ให้กำลังใจแก่ประชาชนให้รู้จักคิดหาเหตุผล ให้ลูกคิด สนใจ เข้าใจและรับรู้ปัญหาของชุมชน

#### วิธีการ

- 1) สนทนาวิสาสะเป็นรายบุคคลหรือรายกลุ่มโดยการใช้คำถามกระตุ้นเกี่ยวกับปัญหาในชุมชน ตลอดจนข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความอยู่ของชุมชนเพื่อให้ชุมชนลูกคิดสนใจและตระหนักในปัญหา

#### ตัวอย่างการใช้คำถามกระตุ้น

พัฒนากร หลังจากที่เราได้ศึกษาข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลของหมู่บ้านร่วมกันแล้ว พอจะสรุปได้หรือยังว่า ปัญหาคืออะไร และปัญหาของหมู่บ้านมีอะไรบ้าง

ชาวบ้าน ช่วยกันคิด.....ตอบ.....  
พัฒนากร ทำไมจึงเรียกสิ่งเหล่านั้นว่าเป็นปัญหา

ชาวบ้าน ช่วยกันคิด.....ให้เหตุผล.....  
พัฒนากร โดยข้อเท็จจริงแล้ว

ก. ปัญหาคืออะไร

ข. ปัญหากับความต้องการเหมือนกันหรือแตกต่างกัน.....ถ้าแตกต่างกัน แตกต่างกัน  
อย่างไร

ค. ปัญหากับสาเหตุ เหมือนกันหรือไม่ เพราะเหตุใด

ง. สภาพของปัญหากับการแสดงออกของปัญหาเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร

ชาวบ้าน ช่วยกันคิด.....ตอบ.....

พัฒนากร เก็บประเด็นคำตอบต่าง ๆ ที่ชาวบ้านช่วยกันคิดได้เขียนลงบนกระดาน หรือป้ายให้ชาวบ้าน  
ได้เห็นอย่างชัดเจน แล้วช่วยกันสรุปอีกครั้งหนึ่ง พัฒนาการจะเสริมหรือย้ำเป็นการสรุปขั้น  
สุดท้ายว่า ปัญหาคืออุปสรรค ข้อขัดข้องต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้าน ซึ่งชาวบ้านส่วนใหญ่  
ได้รับความเดือดร้อนและเห็นพ้องต้องกันว่า มีความจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขให้หมดไป  
ปัญหาที่พบในชุมชนมีหลายอย่าง เช่น

ก. น้ำในแม่น้ำลำคลองใช้การไม่ได้

ข. ชาวบ้านป่วยด้วยโรคไข้จับสั่นหรือโรคอื่น ๆ

ค. น้ำดื่มสะอาดไม่เพียงพอ

ง. ชาดแคลนแรงงานเกษตรกรรม

จ. ทางเข้าหมู่บ้านชำรุด เสียหาย

ฉ. เกิดโรคระบาดพิษ/สัตว์

๑๓๖

2) จัดประชุมชาวบ้าน เพื่อชี้แจงผลการวิเคราะห์ข้อมูลให้ทราบ และให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการ  
แสดงความคิดเห็น ยอมรับหรือปฏิเสธ แล้วหาข้อยุติร่วมกัน

3) แจงผลการวิเคราะห์ข้อมูล ให้หัวหน้าครัวเรือนทราบและถามความคิดเห็น

4) จัดนิทรรศการให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหาในชุมชน

จากวิธีการดังกล่าวชาวบ้านจะรู้และยอมรับว่าสิ่งที่ เป็นปัญหาความเดือดร้อนของตนคืออะไร

3. ช่วยประชาชนตัดสินใจ กำหนดโครงการ กับการให้ข่าวสารและความรู้เกี่ยวข้อง

การช่วยประชาชนตัดสินใจและกำหนดโครงการในการแก้ไขปัญหา เป็นการนำเอาปัญหาที่ชาวบ้านตระหนักและยอมรับว่าเป็นปัญหาของเขามาร่วมกันวิเคราะห์หาสาเหตุและแนวทางแก้ไข โดยชาวบ้านกับพัฒนากรร่วมกันดำเนินการ บทบาทของพัฒนากรในขั้นตอนนี้คือการเป็นผู้ให้ข่าวสารและข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขปัญหาและช่วยชาวบ้านในการตัดสินใจและกำหนดโครงการในการแก้ไขปัญหา โดยดำเนินการต่อไปนี้

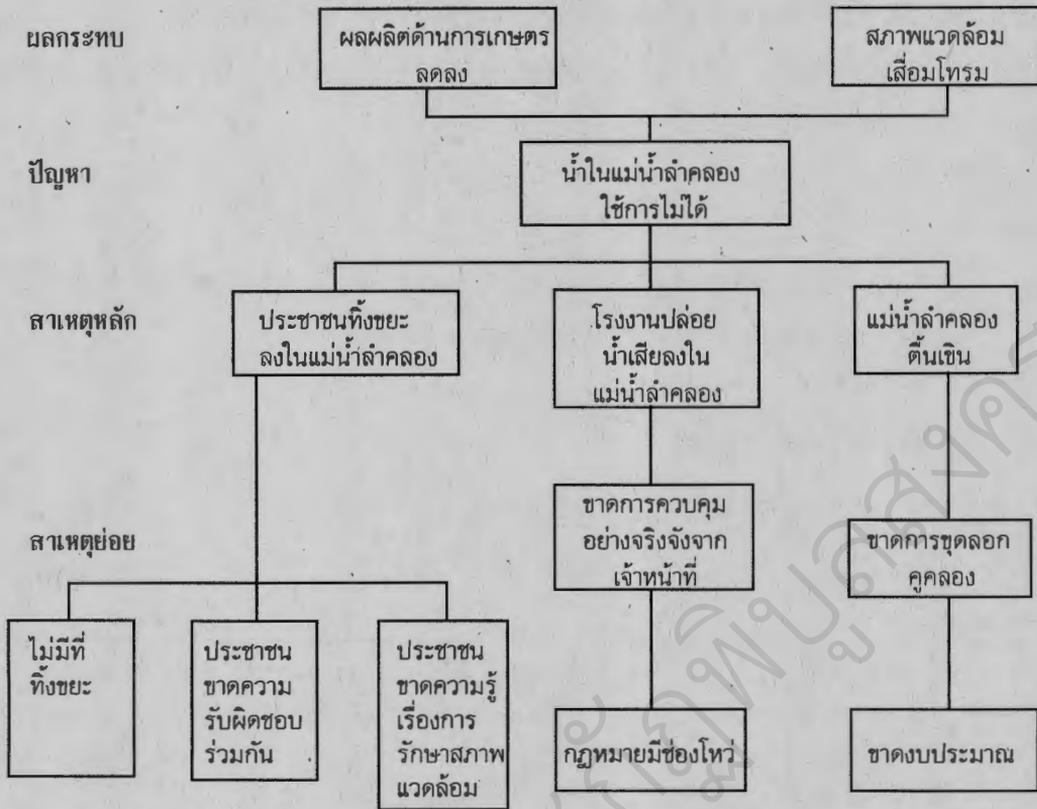
- ขั้นที่ 1 นำปัญหาที่ได้มาจัดลำดับความสำคัญว่าควรแก้ไขปัญหาใดก่อน/หลัง โดยอาศัยเกณฑ์ดังต่อไปนี้
- ก. เป็นปัญหาที่ชาวบ้านส่วนใหญ่เดือดร้อนมากที่สุด
  - ข. ถ้าไม่รีบแก้ไข ปัญหาอื่น ๆ จะตามมา และถ้าแก้ไขได้ ปัญหาอื่น ๆ ก็จะหมดไป หรือบรรเทาเบาบางลง
  - ค. อยู่ในขีดความสามารถที่ชาวบ้านจะแก้ไขเองได้

ตัวอย่าง การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

ปัญหา	เกณฑ์พิจารณาความสำคัญ			
	เดือดร้อนที่สุด	ปัญหาอื่นจะตามมา/หมดไป	แก้ไขได้เอง	รวมคะแนน
1. น้ำในแม่น้ำลำคลองใช้การไม่ได้	✓	✓	✓	3
2. ผลผลิตด้านการเกษตรตกต่ำ	✓	-	-	1
3. ชาดแคลนแรงงานด้านเกษตรกรรม	✓	-	-	1
4. ทางเข้าหมู่บ้านชำรุดเสียหาย	✓	-	✓	2

ขั้นที่ 2 ช่วยกันหาสาเหตุของปัญหา เมื่อพัฒนากรและชาวบ้านร่วมกันจัดลำดับความสำคัญของปัญหาได้แล้วให้นำปัญหาที่ได้รับไปหาสาเหตุโดยละเอียดว่า ปัญหานั้นเกิดจากสาเหตุอะไรบ้าง โดยพยายามหาสาเหตุหลัก ๆ ก่อน เมื่อได้สาเหตุหลัก ๆ แล้วก็ช่วยกันมองหาสาเหตุย่อยลงไป จนกว่าจะพบว่าไม่มีสาเหตุอื่นอีกแล้ว จึงจะหาผลกระทบที่เกิดจากปัญหาว่ามีอะไรบ้าง

ตัวอย่าง การหาสาเหตุของปัญหา โดยใช้แผนภูมิดังนี้



ขั้นที่ 3 นำสาเหตุไปหาแนวทางแก้ไข เมื่อพัฒนากรและชาวบ้านได้ทราบ ว่า สาเหตุของปัญหามีอะไรบ้าง ก็ร่วมกันนำสาเหตุเหล่านั้นมาพิจารณาหาแนวทางแก้ไข

ตัวอย่าง

ปัญหา	สาเหตุ	แนวทางแก้ไข
น้ำในแม่ น้ำล้น ล้างมือ ใช้การไม่ได้	สาเหตุหลัก 1. ประชาชนทิ้งขยะลงในแม่น้ำลำคลอง ๑๕๖ สาเหตุย่อย 1. ไม่มีที่ทิ้งขยะ 2. ประชาชนขาดความรู้เรื่องการรักษาสภาพแวดล้อม 3. ประชาชนขาดความร่วมมือกัน ๑๕๖	รมรณรงค์ให้ประชาชนลดการทิ้งขยะลงในแม่น้ำลำคลอง - จัดหาที่ทิ้งขยะให้พอ - ประชาสัมพันธ์ให้มีความรู้เรื่องการรักษาสภาพแวดล้อมโดย ก. ป้ายข้อความ คำขวัญ ข. บทความทางหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น ค. วิทูรท้องถิ่น ง. หอกระจายข่าว ๑๕๖

ในกรณีที่มีหนึ่งสาเหตุมีแนวทางแก้ไขหลายแนวทาง พัฒนาการต้องแนะนำให้ชาวบ้านช่วยกันเลือกแนวทางที่เหมาะสมมาแก้ไขก่อน โดยมีเกณฑ์การพิจารณาเลือกแนวทางแก้ไขดังนี้ คือ

- (1) สมประโยชน์
- (2) ประหยัด
- (3) อยู่ในขีดความสามารถที่ชาวบ้านดำเนินการได้

ขั้นที่ 4 วางแผนแก้ปัญหา คือการกำหนดไว้ล่วงหน้าว่า จะทำอะไร ที่ไหน เมื่อไหร่ อย่างไร ใครเป็นผู้ทำ เพื่อให้งานดำเนินไปตามแผนที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตัวอย่าง แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหา

ทำอะไร (โครงการ/ กิจกรรม)	ทำที่ไหน	ทำเมื่อไร	ทำอย่างไร	ใครทำ
รณรงค์ ลดการทิ้ง ขยะลงใน แม่น้ำ ลำคลอง	แม่น้ำวังทอง หมู่ 1 ตำบล หนองพระ อำเภอวังทอง จังหวัด พิษณุโลก	ม.ค.-เม.ย. 2539	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ศึกษารายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาน้ำในแม่น้ำลำคลองที่ใช้การไม่ได้               <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 วิเคราะห์ของปัญหา</li> <li>1.2 สาเหตุ</li> <li>1.3 ผู้สร้างปัญหา</li> <li>1.4 ผู้ได้รับผลกระทบ</li> <li>1.5 ผู้รับผิดชอบในการแก้ไข</li> </ol> </li> <li>2. วิเคราะห์และสรุปผลของการศึกษา</li> <li>3. แพร่ความคิดไปยังบุคคลที่เกี่ยวข้อง</li> <li>4. ประสานงานกับผู้เกี่ยวข้อง</li> <li>5. นัดประชุมวางแผนร่วมกันในการจัดทำโครงการกิจกรรมแก้ไขปัญหาน้ำในรายละเอียดว่าให้ใครทำ ทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร อย่างไร เพื่ออะไร ใช้งบประมาณจากไหน</li> <li>6. ดำเนินการตามแผนที่ได้กำหนดไว้</li> <li>7. ติดตามผลในการดำเนินงานตามขั้นตอน</li> <li>8. รายงานผล</li> </ol>	พัฒนาการ ผู้นำท้องถิ่น กับ คปต.  " " " " " ชาวบ้านร่วมกับ พัฒนาการและ คปต. " กม., พัฒนาการ

ขั้นที่ 5 วางโครงการแก้ไขปัญหา เมื่อชาวบ้านได้ตัดสินใจว่า จะทำโครงการหรือกิจกรรมใดหรือเพื่อแก้ไขปัญหของชุมชนแล้ว บทบาทหน้าที่ของพัฒนากรในขั้นนี้ก็คือช่วยให้ชาวบ้านได้รู้จักวางโครงการ หรือจัดทำกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหของชุมชน ซึ่งสามารถดำเนินการได้ดังนี้

- วิธีการ
- (1) แนะนำให้ประธาน กม./กสต. นัดประชุม กม./กสต. หรือชาวบ้าน (เฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้อง)
  - (2) พัฒนากรให้ความรู้เกี่ยวกับโครงการว่าคืออะไร ทำไมจึงต้องวางโครงการ เป็นการให้ข้อมูลและอธิบายให้เห็นความสำคัญและความจำเป็นในการวางโครงการ
  - (3) แจกแบบฟอร์มโครงการให้กับผู้เข้าร่วมประชุม
  - (4) อธิบายแบบฟอร์มให้ทุกคนเข้าใจและเปิดโอกาสให้ซักถามเพื่อตรวจสอบความเข้าใจ
  - (5) ให้ทดลองเขียนโครงการ

เครื่องมือที่ใช้ มีแบบฟอร์มโครงการและตัวอย่างโครงการ

### รูปแบบของการเขียนโครงการโดยทั่วไป

การเขียนโครงการโดยทั่วไปนั้น เป็นการกล่าวถึงกิจกรรมที่ระบุถึงรายละเอียด ในการปฏิบัติงาน และขั้นตอนของการดำเนินงานต่าง ๆ อย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งประกอบด้วย

ชื่อโครงการ

ผู้รับผิดชอบโครงการ

หลักการและเหตุผล

วัตถุประสงค์

วิธีดำเนินการ

วัน เวลา สถานที่ ที่ดำเนินการ

งบประมาณที่ใช้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

#### 4. สนับสนุนให้ประชาชนดำเนินการ และให้ความช่วยเหลือในการดำเนินงาน

ประชาชนดำเนินการ หมายถึง การที่ชาวบ้านร่วมกันปฏิบัติงานตามแผนและโครงการที่ได้วางไว้ในขั้นที่ 4 และ 5 ที่กล่าวมาแล้วว่าได้วางโครงการไว้อย่างไร ใครเป็นผู้รับผิดชอบก็ดำเนินการตามนั้น บทบาทของพัฒนากร ในช่วงของการดำเนินงานตามโครงการของชาวบ้านนั้น พัฒนากรจะเป็นผู้สนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินการของชาวบ้านใน 2 ลักษณะ คือ

- (1) เป็นผู้ปฏิบัติงานทางวิชาการ เช่น เป็นผู้ประสานงานวิชาการ แนะนำการปฏิบัติงานให้คำปรึกษาหารือ การแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น เป็นต้น

(2) เป็นผู้ส่งเสริมให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เช่น ให้กำลังใจผู้ปฏิบัติ ออกไปร่วมกิจกรรมที่ชาวบ้านทำอยู่ ลงมือปฏิบัติงานบางอย่างกับชาวบ้านเสมือนหนึ่งเป็นชาวบ้านโดยไม่รังเกียจ

๕. สนับสนุนให้ประชาชนติดตาม ประเมินผล และการติดตามรายงานผลแก่ผู้บังคับบัญชา การสนับสนุนให้ประชาชนติดตามประเมินผล หมายถึง การที่ชาวบ้านช่วยกันติดตามดูว่างานที่ดำเนินการตามโครงการได้มีความก้าวหน้าไปมากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่อย่างไร เพื่อจะได้ปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วถึงต่อไป

### การติดตามประเมินผลจะกระทำได้อย่างไร

- (1) เผ่าติดตามเอาใจใส่ในกิจกรรมทุกระยะ
- (2) สอบถามความก้าวหน้าของโครงการ หรือกิจกรรมจากผู้รับผิดชอบ
- (3) ตรวจสอบความถูกต้องของโครงการ
- (4) ติดตามสังเกตการปฏิบัติงาน
- (5) ช่วยเหลือให้กำลังใจซึ่งกันและกันในการดำเนินงาน

### การติดตามรายงานผลแก่ผู้บังคับบัญชา

เป็นการติดตามดูแลการทำงานที่ชาวบ้านทำอยู่เพื่อทราบผลของความก้าวหน้า ปัญหาหรืออุปสรรค แล้วนำผลการปฏิบัติงานตามโครงการหรือกิจกรรมไปเผยแพร่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ บทบาทหน้าที่ของพัฒนากรในส่วนนี้มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

- (1) พัฒนาการแนะนำให้ผู้นำท้องถิ่นหรือชาวบ้านรู้จักรายงานผลการปฏิบัติงาน เช่น
  - (1.1) รายงานด้วยวาจาต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง
  - (1.2) รายงานโดยการประชุมชี้แจงผลงาน
  - (1.3) รายงานเป็นลายลักษณ์อักษร
  - (1.4) จัดนิทรรศการผลงาน
- (2) พัฒนาการเป็นผู้รายงานผลการปฏิบัติงานด้วยตนเอง เช่น
  - (2.1) รายงานด้วยวาจาต่อผู้บังคับบัญชาและผู้ที่เกี่ยวข้อง
  - (2.2) เสนอผลการปฏิบัติงานต่อที่ประชุม
  - (2.3) รายงานเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น จัดทำบันทึกรายงาน รายงานตามแบบฟอร์มต่างๆ

จัดทำแผ่นปลิว เอกสารเผยแพร่ และการจัดนิทรรศการ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว กระบวนการพัฒนาชุมชนนั้นเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง โดยจะเริ่มจากการศึกษา ชุมชน การวิเคราะห์ปัญหาของชุมชน การกำหนดโครงการหรือเผยแพร่การปฏิบัติงาน การสนับสนุนให้

ประชาชนดำเนินงานตามโครงการที่วางไว้ และการสนับสนุนให้ประชาชนติดตามประเมินผลงานที่ได้ปฏิบัติแล้ว ซึ่งกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ เหล่านี้จะดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด คือแม้ว่ากิจกรรมพัฒนาหนึ่งได้ผ่านไปแล้วหรือจบลงแล้วยังจะมีกิจกรรมอื่นๆ ตามมาอีก นั่นคือกิจกรรมพัฒนาตามกระบวนการพัฒนาชุมชนกิจกรรมหนึ่งแม้จะปฏิบัติงานเสร็จสิ้นบรรลุเป้าหมายที่วางไว้แล้วก็ตาม ก็จะมีกรรมคิดค้นหรือสร้างกิจกรรมพัฒนาใหม่ขึ้นมาอีกต่อไป เพื่อให้บรรลุเป้าหมายใหม่นั้นต่อไปอีก ในขณะเดียวกันกลุ่มหรือประชาชนที่เข้าร่วมปฏิบัติงานพัฒนานั้นก็จะมีการปรับตัวหรือพัฒนาตัวเองพร้อมกันไปด้วยอย่างไม่มีที่สิ้นสุดเช่นกัน จะมีการปฏิบัติกิจกรรมพัฒนาต่างๆ ต่อไปอีก จนกระทั่งบรรลุเป้าหมายสูงสุดหรือจุดหมายปลายทางสูงสุดของการพัฒนาชุมชน นั่นคือการพัฒนาคนให้มีทั้งคุณภาพและคุณธรรมในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เมื่อเป็นดังที่กล่าวมานี้กิจกรรมการพัฒนาชุมชนในลำดับต่อมาจึงไม่จำเป็นที่จะต้องเริ่มต้นจากขั้นตอนที่หนึ่งดังเช่นในระยะเริ่มแรกที่สุด ทั้งนี้เพราะว่าประสบการณ์และทักษะของนักพัฒนาได้เกิดขึ้นแล้ว อาจจะลัดขั้นตอนไปเริ่มที่ขั้นตอนที่สองหรือสามก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความเหมาะสม

### **ปัญหาอุปสรรคของขั้นตอนตามกระบวนการพัฒนาชุมชน**

ปัญหาอุปสรรคของขั้นตอนตามกระบวนการพัฒนาชุมชนมีอย่างน้อย 4 ประการ คือ

1. การไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังและมากเท่าที่ควรจะเป็น
2. การขาดการประยุกต์ขั้นตอนต่างๆ ของนักพัฒนาก่อนนำไปใช้ในชุมชน ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้อง

กับลักษณะของประชาชน ชนบทธรรมนิยมประเพณีของท้องถิ่น

3. รัฐบาลไม่สนับสนุนอย่างจริงจัง โดยมีสาเหตุที่สำคัญก็คือ นโยบายและระบบราชการไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่าที่ควรจะเป็น

4. การสั่งการมาจากเบื้องบน หรือจากหน่วยเหนือมาให้ปฏิบัติ ทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสได้คิดเป็นและพึ่งตนเอง

### **การให้การศึกษาชุมชนเพื่อการพัฒนา \***

การให้การศึกษาชุมชนเพื่อการพัฒนาเป็นกระบวนการพัฒนาชุมชนอีกรูปแบบหนึ่งที่มุ่งเน้นการให้ข่าวสาร ข้อมูล เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความสนใจในการรวมกลุ่มเพื่ออภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงของชุมชน ตลอดจนรู้จักการศึกษาค้นคว้าหาวิธีการแก้ไขปัญหาต่างๆ ด้วยตนเอง กระทั่งสามารถตัดสินใจร่วมกันในการกำหนดทิศทางและวิธีการแก้ไขปัญหานั้นๆ ได้ในที่สุด

\* ไพศาล กิจเพชร กระบวนการพัฒนาชุมชน (เอกสารประกอบการสอนวิชากระบวนการพัฒนาชุมชน, 2531) หน้า 23-31

## ความหมายของการให้การศึกษาชุมชนเพื่อการพัฒนา

การให้การศึกษาชุมชนเพื่อการพัฒนาเป็นวิธีการกระตุ้นและส่งเสริมให้ผู้คนในชุมชนได้เรียนรู้และศึกษาร่วมกันในเรื่องที่จริงต่าง ๆ ของชุมชนเพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักถึงปัญหาความต้องการของชุมชนที่แท้จริงตลอดจนสามารถค้นหาและกำหนดวิธีการต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยตนเอง

## แนวความคิดของการให้การศึกษาชุมชนเพื่อการศึกษา

โดยที่การให้การศึกษาชุมชนเพื่อการพัฒนา เป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินงานตามกระบวนการพัฒนาชุมชน โดยเริ่มจาก

1. การศึกษาชุมชน
2. การให้การศึกษาชุมชนเพื่อการพัฒนา
3. การวางแผน
4. การดำเนินงาน
5. การติดตามประเมินผล

ดังนั้น แนวความคิดพื้นฐานของการให้การศึกษาชุมชนเพื่อการพัฒนาจึงสอดคล้องและอยู่ในขอบเขตของแนวความคิดและปรัชญาของการพัฒนาชุมชน คือมีเป้าหมายอยู่ที่การพัฒนาศักยภาพของคนในชุมชนให้สามารถคิดและตัดสินใจแก้ปัญหาของชุมชนด้วยตนเองได้

แนวความคิดเดิมของการให้การศึกษาชุมชนเพื่อพัฒนานั้น มุ่งเผยแพร่วิทยาการหรือเทคโนโลยีไปสู่ประชาชนในชนบท เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนให้สูงขึ้น ผลของการพัฒนาจึงค่อนข้างจะเป็นรูปธรรม เช่น การใช้ปุ๋ยในการเพาะปลูกพืชชนิดต่างๆ หรือการใช้พลังงานจากแสงอาทิตย์ในการอบเมล็ดพืชต่างๆ เป็นต้น แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันแนวความคิดของการให้การศึกษาชุมชนเพื่อพัฒนานั้น มุ่งกระตุ้นให้ผู้คนในชุมชนได้เกิดการเรียนรู้และตระหนักถึงปัญหาและการแก้ไขปัญหามุมชนด้วยตนเอง ซึ่งแนวความคิดนี้มีลักษณะค่อนข้างเป็นนามธรรม ผลที่คาดว่าจะได้รับก็คือ การที่ผู้คนในชุมชนสามารถคิดและตัดสินใจร่วมกันในการกำหนดปัญหาและความต้องการของชุมชนที่แท้จริง ตลอดจนสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ด้วยตนเอง

## องค์ประกอบของการดำเนินงานให้การศึกษาชุมชนเพื่อการศึกษา

ถ้าเรานำเอาหลักของการสื่อสารมาใช้ในงานการให้การศึกษาชุมชนเพื่อการพัฒนาแล้ว องค์ประกอบของการดำเนินงานให้การศึกษาชุมชนเพื่อพัฒนานั้น จะประกอบด้วย

1. ตัวผู้ให้การศึกษา อาจแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม
  - 1.1 ผู้ให้การศึกษาชุมชนโดยอาศัยสื่อมวลชน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ระดับกรมฯ ศพช. เขต และจังหวัด
  - 1.2 พัฒนาการ เป็นผู้ดำเนินการให้การศึกษาชุมชนเพื่อพัฒนาที่มีขอบเขตของการทำงาน

ค่อนข้างกว้างขวาง สามารถดำเนินงานกับประชาชนโดยตรงหรือผ่านกลุ่มผู้นำของหมู่บ้านหรือชุมชนก็ได้

๒. สิ่งที่จะนำไปใช้ในการศึกษา คือข้อมูลหรือปัญหาของหมู่บ้านหรือของชุมชน และแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้น (เช่น แผนงาน 9 แผน) โดยมุ่งให้ประชาชนได้รับรู้ เข้าใจ และตระหนักในปัญหาของตนเอง ตลอดจนสามารถพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหานั้น ๆ ด้วยตนเองได้

๓. วิธีการให้การศึกษา มีอยู่มากมายหลายรูปแบบ ตั้งแต่การพบปะ พูดคุย ประชุม ตลอดจนการสัมมนา การฝึกอบรม และการใช้สื่อต่าง ๆ

๔. ตัวผู้รับการศึกษา ได้แก่ ผู้คนที่อยู่ในชุมชนนั้น ๆ ซึ่งมีอยู่มากมายหลายประเภท ผู้คนแต่ละประเภทก็มีขีดความสามารถในการรับหรือการเรียนรู้ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางการศึกษา เศรษฐกิจ สังคม สติปัญญา และเจตคติ โดยปกติแล้วผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และมีเจตคติที่ดีต่อการพัฒนาจะเป็นผู้นำของชุมชนหรือผู้นำองค์กรต่าง ๆ ซึ่งควรจะเป็นกลุ่มเป้าหมายแรกของงานให้การศึกษาชุมชนเพื่อการพัฒนา

### แนวทางในการดำเนินงานให้การศึกษาชุมชนเพื่อการพัฒนา

ในการดำเนินงานให้การศึกษาชุมชนเพื่อพัฒนานั้น ส่วนใหญ่จะอาศัยเทคนิคและวิธีการของการสื่อสาร และการประชาสัมพันธ์เป็นหลัก แต่เป้าหมายของการให้การศึกษาชุมชนเพื่อพัฒนานั้นต่างไปจากการประชาสัมพันธ์และการสื่อสาร คือมุ่งพัฒนาความคิดและศักยภาพของคน ในขณะที่การสื่อสารและประชาสัมพันธ์มุ่งเน้นให้เกิดความเข้าใจและยอมรับในสิ่งที่เผยแพร่

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานการให้การศึกษาชุมชนเพื่อพัฒนา อาจพิจารณาแยกแยะวิธีออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. Direct Approach เป็นวิธีการให้การศึกษาชุมชนเพื่อพัฒนาในลักษณะของการเผยแพร่/โฆษณา โดยมุ่งให้เกิดการยอมรับจากชุมชน

2. Non-direct Approach เป็นวิธีการให้การศึกษาชุมชนเพื่อพัฒนาในลักษณะของการกระตุ้นให้ประชาชนรู้จักคิดและหาเหตุผล ตลอดจนแนวทางที่เหมาะสมด้วยตนเอง โดยไม่บอกกล่าวตรง ๆ

ความแตกต่างระหว่างสองวิธีนี้คือ วิธี Direct นั้น ประชาชนมีแนวโน้มว่า จะได้รับการพัฒนา ศักยภาพทั้งด้านความคิดและการกระทำน้อย เนื่องจากเป็นผู้รับฝ่ายเดียว ไม่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ในขณะที่วิธี Non-direct ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจด้วยตนเอง จึงมีแนวโน้มว่าวิธีนี้น่าจะเป็นวิธีการพัฒนาศักยภาพของชาวบ้านได้ดีกว่า รวมทั้งน่าจะเป็นวิธีการนำประชาชนไปสู่การพึ่งตนเองทั้งความคิดและการปฏิบัติได้ในอนาคต ฉะนั้น เมื่อพิจารณาจากผลที่จะเกิดขึ้น วิธี Non-direct ควรจะเป็นวิธีที่เหมาะสมในงานให้การศึกษาชุมชนเพื่อพัฒนามากกว่า

### แนวทางปฏิบัติงานให้การศึกษาชุมชนเพื่อพัฒนาในพื้นที่สำหรับพัฒนาการ

ในการดำเนินงานให้การศึกษาชุมชนเพื่อพัฒนา โดยพัฒนาการนั้นมีขอบเขตกว้างขวางและมีอยู่หลายวิธีในทางปฏิบัติ พัฒนาการอาจมุ่งความสำคัญไปยังกลุ่มผู้นำและองค์กรต่าง ๆ ของชุมชน เพื่อให้

กลุ่มผู้นำและองค์กรนั้น ๆ เป็นตัวเชื่อมโยงไปสู่ประชาชนหรือชาวบ้านอีกทอดหนึ่ง ซึ่งหลักปฏิบัติที่สำคัญของงาน การให้การศึกษาร่วมกันเพื่อการพัฒนา นั้น มีดังนี้

1. การใช้เทคนิคของการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ ได้แก่ การพูดคุย การประชุม การสร้างมนุษยสัมพันธ์ การจัดนิทรรศการ การทัศนศึกษา การจัดห้องสมุด ฯลฯ

2. การใช้ ศพต. เป็นศูนย์กลางของงานให้การศึกษาร่วมกันเพื่อการพัฒนา ทั้งนี้เพราะว่า ศพต. มีบทบาทและภารกิจอยู่หลายประการ ตั้งแต่เป็นศูนย์กลางการปกครองและการบริหารเป็นศูนย์กลางของการบริการทางวิชาการ การฝึกทักษะทางด้านอาชีพ สถิติและข้อมูลของชุมชน ตลอดจนการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่งานพัฒนาตำบล ซึ่งงานให้การศึกษาร่วมกันเพื่อพัฒนาสามารถสอดแทรกอยู่ในภารกิจต่างๆ เหล่านี้ ทั้งในแง่ของการจัดสถานที่ใน ศพต. และการใช้ประโยชน์จาก ศพต. ให้สอดคล้องกับแนวทางในการดำเนินงานให้การศึกษาร่วมกันเพื่อการพัฒนาได้

3. การใช้สื่อและอุปกรณ์โสตทัศนูปกรณ์ในการดำเนินงานให้การศึกษาร่วมกันเพื่อการพัฒนา ซึ่งสามารถกระตุ้นและเรียกร้องความสนใจจากชุมชนได้ดี และสนับสนุนวิธีการดำเนินงานในข้อ 1 และ 2 ได้ด้วย เช่น ภาพถ่าย สไลด์ โปสเตอร์ ภาพยนต์ ฯลฯ

### สรุป

ในรูปแบบของการดำเนินงานพัฒนาชุมชนตามกระบวนการพัฒนาชุมชนในปัจจุบันนี้ การให้การศึกษาร่วมกันเพื่อพัฒนามันว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญ และควรได้รับการย้าให้มีการดำเนินการอย่างจริงจังให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และงานการให้การศึกษาร่วมกันเพื่อพัฒนานี้จะเป็นพื้นฐานที่สำคัญยิ่งของบทบาทของพัฒนากรตามจุดยืนใหม่ในฐานะที่เป็นผู้จัดการการพัฒนาระดับตำบล

### × การให้การศึกษาร่วมกันเพื่อพัฒนามีความสำคัญต่องานพัฒนาชุมชนจริงหรือ

โดยทั่วไปแล้วการดำเนินงานในกระบวนการพัฒนาชุมชนนั้น มักจะเริ่มจากพัฒนาการเข้าไปศึกษาชุมชนเสียก่อนแล้วจึงให้การศึกษแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนาต่อจากนั้นจึงจะเป็นการวางแผนพัฒนาดำเนินงานตามแผนนั้นและการติดตามประเมินผลต่อเนื่องกันไปตามลำดับ ซึ่งในแต่ละขั้นตอนมีความสำคัญและจำเป็นขาดไม่ได้ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติเรามักจะพบว่ามียุ่ขั้นตอนหนึ่งที่มีจะถูกละเลยขาดการปฏิบัติอย่างจริงจังอยู่เสมอ นั่นคือ ขั้นตอนการให้การศึกษแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนา ซึ่งจากการที่ไม่ได้ดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวนี้ จึงเชื่อกันว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้การดำเนินงานพัฒนาชุมชนในโครงการต่างๆ ไม่อาจบรรลุเป้าหมาย ที่ได้กำหนดไว้

กระบวนการให้การศึกษแก่ชุมชนเพื่อพัฒนามัน แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

#### 1. การให้การศึกษแก่ชุมชน

เป็นขั้นตอนที่มุ่งช่วยให้ประชาชนได้พัฒนาความสามารถของเขาในการวิเคราะห์ชุมชนบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ได้รวบรวมมาอย่างเป็นระบบ ถูกต้อง สมบูรณ์ เพื่อให้ตระหนักและเข้าใจในสภาพปัญหาของชุมชนที่ตนเป็นสมาชิกอยู่อย่างชัดเจน

## 2. การให้การศึกษาเพื่อการพัฒนา

เป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้นมาเพื่อพัฒนาจิตสำนึกและความสามารถของประชาชนในการที่จะร่วมกันคิดค้นและกำหนดแนวทางในการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพความพร้อมและความสามารถของชุมชน ตลอดจนสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาของชาติโดยส่วนรวม

จากลักษณะของการให้การศึกษาแก่ชุมชนเพื่อพัฒนาดังที่กล่าวมาแล้วนั้น แท้ที่จริงก็คือกระบวนการพัฒนาคน โดยอาศัยการศึกษาเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานให้บรรลุผลนั่นเอง ดังนั้นการที่นักพัฒนาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาชุมชนจะเลยไม่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้การศึกษาแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนาแล้ว หรือดำเนินการไม่จริงจัง ก็เท่ากับเป็นการปิดกั้นโอกาสของการเรียนรู้และพัฒนาตนเองของประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความเข้าใจและความตระหนักถึงความจำเป็นของการเข้ามามีส่วนร่วม ในงานพัฒนา รวมทั้งการขาดการพัฒนาความสามารถของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบงานพัฒนาชุมชนอีกด้วย ก่อให้เกิดผลที่ตามมาคือ ประชาชนจะไม่มีส่วนร่วมในงานพัฒนาชุมชนเลย โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นโดยการกำหนดหรือชี้มาจากบุคคลในหน่วยงานพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ ประชาชนมีหน้าที่เพียงแต่รับทราบโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ เพื่อปฏิบัติตาม ไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือรับผิดชอบแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ ผลจากโครงการหรือกิจกรรมนั้น จึงไม่ค่อยจะตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ จึงคงเพียงแต่สามารถตอบสนองนโยบายของหน่วยงานพัฒนาเท่านั้น

การที่การให้การศึกษาแก่ชุมชนเพื่อพัฒนานั้นเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งกระบวนการพัฒนาชุมชน คือตั้งแต่เริ่มต้นวางแผนพัฒนา การดำเนินการหรือปฏิบัติตามแผนนั้น ตลอดจนถึงการติดตามผลของการปฏิบัติงานพัฒนานั้น จึงถือได้ว่าการให้การศึกษาแก่ชุมชนเพื่อพัฒนานั้นมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่องานพัฒนาชุมชน

ถ้าจะกล่าวโดยสรุปและพิจารณาถึงเหตุผลที่สอดคล้องต้องกันในแง่ของความสำคัญและความสัมพันธ์ระหว่างการให้การศึกษาแก่ชุมชนเพื่อพัฒนากับการพัฒนาชุมชนแล้ว อาจกล่าวได้ดังนี้คือ

1. ความสำเร็จในการดำเนินงานให้การศึกษาแก่ชุมชนเพื่อการศึกษา ย่อมก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน
2. การมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนในงานที่พัฒนาชุมชนนั้น หมายถึง ความสำเร็จของงานพัฒนาชุมชน
3. ความสำเร็จในการดำเนินงานให้การศึกษาแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนา ย่อมก่อให้เกิดความสำเร็จของงานพัฒนาชุมชน

นั่นคือ การให้การศึกษาแก่ชุมชนเพื่อพัฒนามีความสำคัญต่องานพัฒนาชุมชนอย่างแท้จริง

# บทที่ 3

## กระบวนการพัฒนาชุมชนในชนบทและเมือง

### ความหมายของชุมชนชนบทและชุมชนเมือง

ชุมชนชนบท หมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตเดียวกัน มีความสัมพันธ์แบบเป็นกันเอง มีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน พบปะสังสรรค์กันอยู่เสมอ ใช้ชีวิตร่วมกัน มีแบบแผนในการดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพที่คล้ายคลึงกัน ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่มีน้อย สภาพความเป็นอยู่ทั่วไปขึ้นอยู่กับธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ ไม่ค่อยมีการตัดปลงธรรมชาติมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อชีวิตประจำวัน กระบวนการทางสังคมขึ้นอยู่กับสภาพทางภูมิศาสตร์และวัฒนธรรมชุมชนเป็นสำคัญ เช่น การตั้งบ้านเรือนเป็นลักษณะทอดยาวไปตามลำน้ำ ตามเส้นทางคมนาคม อยู่กันเป็นหย่อมในที่สูงเพื่อป้องกันน้ำท่วม อยู่ตามที่ราบ ฯลฯ เป็นต้น อาชีพหลักของชาวชนบทได้แก่ การเกษตร การเลี้ยงสัตว์ การประมง ซึ่งขึ้นอยู่กับธรรมชาติเช่นกัน

### ลักษณะที่สำคัญของชุมชนชนบท พอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. อยู่ร่วมกันอย่างใกล้ชิด ทุกคนรู้จักกันดี มีการติดต่อและไปมาหาสู่กันเป็นประจำ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในครอบครัวและระหว่างเพื่อนบ้านมีมากกว่าสังคมเมือง มีชีวิตความเป็นอยู่และการจัดการทางสังคมเป็นแบบกลุ่มปฐมภูมิ
2. มีการติดต่อคบหาสมาคมกับเพื่อนบ้านใกล้เคียงกันเป็นส่วนใหญ่
3. มีการติดต่อสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและยาวนาน
4. ผู้คนในชนบทมีลักษณะคล้ายคลึงกันในด้านต่างๆ เช่น ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม ระดับการศึกษา ศาสนา ความเชื่อ ฯลฯ เป็นต้น
5. การเลื่อนชั้นทางสังคมและการเปลี่ยนอาชีพมีน้อย ไม่ค่อยมีการอพยพย้ายถิ่นไปไหน
6. ครอบครัวเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น ทำเครื่องมือเครื่องใช้เอง ทอเสื้อผ้าใช้เอง ทำอาหารเอง จะซื้อขายเฉพาะสิ่งที่จำเป็นเท่านั้น เรียกว่าเป็นทั้งหน่วยผลิตและหน่วยบริโภค
7. ครอบครัวชนบทเป็นครอบครัวใหญ่
8. อัตราเกิดในชนบทสูง
9. มีระดับการศึกษาและอาชีพต่ำ เพราะขาดสถาบันการศึกษาชั้นสูง ขาดแรงจูงใจในการศึกษา ขาดรายได้ ขาดอุปกรณ์เครื่องมือในการศึกษา ขาดสถาบันฝึกอบรมวิชาชีพในท้องถิ่นและใกล้เคียง จึงมีชีวิตความเป็นอยู่ตามมิตามเกิด
10. เป็นคนหัวโบราณ เชื่อถือโชคกลาง มีความคิดหรือโลกทัศน์แคบและจำกัด ยากต่อการเปลี่ยนแปลง

11. มีความเชื่อตามประเพณี เคยเชื่อและปฏิบัติอย่างไร ก็เชื่อและปฏิบัติอย่างนั้น

12. มีอายุเฉลี่ยต่ำกว่าคนในเมือง เพราะขาดอาหารและสิ่งบำรุงร่างกายอย่างเพียงพอ ขาดแพทย์ ขาดพยาบาลที่จะให้บริการแก่ประชาชน ตลอดจนการขาดความรู้ความเข้าใจในการรักษาความสะอาดและอนามัย

13. ขาดการวางแผนชีวิตและการวางแผนครอบครัว ทำให้ดำเนินชีวิตประจำวันไปอย่างตามมีตามเกิด การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องที่เกิดจากภายนอก ไม่ใช่เกิดจากความรู้ ความเข้าใจ หรือการกระทำของตนเอง

14. ใช้จ่ายในสิ่งที่ไม่จำเป็นและฟุ่มเฟือย เช่น การแต่งงาน งานบวช งานศพ ทำบุญ หรืองานฉลองต่างๆ ซึ่งเป็นกิจกรรมเพื่อรักษาหน้าตนเอง

15. ขาดสถาบันและบริการสาธารณะต่างๆ ที่จะอำนวยความสะดวกแก่สังคม เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ไฟฟ้า น้ำประปา ถนน ตลาด การคมนาคมขนส่งติดต่อสื่อสาร และอื่นๆ

16. การทำงานมักทำตามฤดูกาล มีการว่างงานเป็นประจำ การทำงานหรือการประกอบอาชีพนั้นขึ้นอยู่กับธรรมชาติ

17. มีการช่วยเหลือกันดีโดยไม่คิดมูลค่าหรือรับสิ่งตอบแทน เป็นการช่วยเหลือกันตามประเพณีดั้งเดิมและน้ำใจ

18. การควบคุมทางสังคมขึ้นอยู่กับกลุ่มปฐมภูมิเป็นส่วนใหญ่และไม่เป็นทางการ เป็นไปตามธรรมเนียมชาวบ้านและจารีตประเพณีของท้องถิ่น

ชุมชนเมือง หมายถึง อาณาบริเวณที่มีประชากรอยู่รวมกันจำนวนหนึ่งและต้องมีความหนาแน่นมากพอสมควร ต้องเป็นบริเวณที่อยู่ในเขตการปกครองแบบใดแบบหนึ่ง ประชากรส่วนใหญ่ต้องประกอบอาชีพหรือการเศรษฐกิจที่ไม่ใช่การเกษตร เป็นบริเวณที่มีความเจริญ มีศูนย์กลางต่างๆ และมีความเสื่อมรวมอยู่ด้วย เช่น ปัญหาการจราจร สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

### ลักษณะที่สำคัญของชุมชนเมือง

1. ประชากรอยู่รวมกันอย่างแออัด หนาแน่น
2. ชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นแบบตัวใครตัวมัน
3. มีช่องว่างระหว่างคนจน คนรวยมาก
4. เน้นวัตถุนิยมมากกว่าจิตใจหรือคุณธรรม
5. ได้รับอิทธิพลของต่างชาติมากโดยเฉพาะชาติตะวันตก
6. การควบคุมทางสังคมเป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
7. การตั้งบ้านเรือนเป็นตึกหลายชั้น มีการขยายไปในแนวดิ่ง
8. ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนในเมืองต้องแข่งขันกันในทุกๆ ด้าน

9. การประกอบอาชีพ หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จะมีลักษณะที่ไม่ใช่การเกษตร แต่เป็นด้านอุตสาหกรรม ด้านการบริการ ซึ่งต้องใช้ความรู้ความสามารถมากกว่าการพึ่งพาอาศัยธรรมชาติ
10. มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมมาก เพราะคนในเมืองส่วนใหญ่อพยพมาจากที่ต่าง ๆ กัน มากกว่าจะเป็นคนที่เกิดในเมืองแท้ ๆ
11. มีระบบการติดต่อสื่อสารคมนาคม บริการด้านการศึกษา การสาธารณสุขดีกว่าชนบท
12. ครอบครัวของชาวเมืองเป็นครอบครัวเดี่ยว

### กระบวนการพัฒนาชุมชนชนบท

การพัฒนาชนบทได้เริ่มกันมานานแล้ว โดยเฉพาะในช่วงที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมโลก โดยเฉพาะด้านการพัฒนาการเกษตร เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเป็นหลักการพัฒนาชนบทที่รวมทั้งการผลิตทางการเกษตร การพัฒนาสังคม การเมืองการปกครองและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรนั้น ได้เริ่มต้นกันในปี พ.ศ. 2500 โดยองค์การสหประชาชาติได้ประชุมและคิดค้นหาวิธีการในการพัฒนาประเทศ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาประเทศ โดยในขั้นแรกได้เริ่มคิดค้นแล้วเรียกวิธีการนี้ว่า "การพัฒนาชุมชน" และได้เน้นพื้นที่ปฏิบัติงานตามโครงการในเขตพื้นที่ชนบทที่ล้าหลัง ประชาชนยากจน โครงการนี้มีเบื้องหลังการสหประชาชาติได้ประชุมพิจารณากันแล้ว ก็ได้เริ่มทำการทดลองปฏิบัติในประเทศอินเดีย ปากีสถานและขยายไปยังประเทศด้อยพัฒนาทั่วโลก สำหรับประเทศไทยได้เริ่มโครงการพัฒนาชุมชนในปี พ.ศ. 2503

### ความหมายของการพัฒนาชนบท

การพัฒนาชนบท หมายถึง กระบวนการที่กระทำด้วยความตั้งใจเพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงและเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชาวชนบทส่วนใหญ่

กล่าวโดยสรุปแล้วจะพบว่า การพัฒนาชนบทมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้คือ

1. การพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการ
2. การพัฒนาชนบทเป็นการกระทำโดยตั้งใจ
3. การพัฒนาชนบทเป็นการดำเนินการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น
4. การพัฒนาชนบทมุ่งปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชาวชนบท
5. การพัฒนาชนบทมุ่งต่อชาวชนบทส่วนใหญ่

### ความจำเป็นที่ต้องพัฒนาชนบท

ความจำเป็นเกี่ยวกับตัวของประชาชนในชนบทที่มีปัญหาที่คล้ายคลึงกันคือ ความอดอยากยากจน มีโรคภัยไข้เจ็บเบียดเบียน ความไม่รู้และความเฉื่อยชา หรือมีสมรรถภาพต่ำ ทำให้ชาวชนบทมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดี

2. ความจำเป็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประชาชนในชนบท ซึ่งมีอิทธิพลต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของเขาเป็นอันมาก เช่น การขาดโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ความไม่เหมาะสมของสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ตลอดจนข้อจำกัดทางธรรมชาติอันเนื่องมาจากดินฟ้าอากาศ เป็นต้น

3. ความจำเป็นอันเนื่องมาจากชนบทเป็นหัวใจของประเทศ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอาศัยอยู่ในชนบท ซึ่งมีพื้นที่กว้างขวางและมีปัญหาหลายประการที่ชาวชนบทต้องเผชิญอยู่ หากเราสามารถแก้ปัญหาต่างๆ ของชนบทได้แล้วก็เท่ากับเป็นการแก้ไขปัญหาให้กับประเทศชาติ ทำให้ประเทศชาติมั่นคง

4. ความจำเป็นอันเนื่องมาจากความด้อยโอกาสของชาวชนบทในด้านต่างๆ การถูกเอารัดเอาเปรียบในด้านต่างๆ จนไม่อยู่ในสภาพที่จะช่วยเหลือตนเองได้

5. ความจำเป็นอันเนื่องมาจากสภาพความเสื่อมโทรมของทรัพยากรในชนบท เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า แหล่งทำการประมง เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องมาจากการบุกเบิกขยายพื้นที่ทำกินของชาวชนบทนั่นเอง

6. ความจำเป็นอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและประชากรในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทำให้ผู้คนไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ทันโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวชนบท จึงก่อให้เกิดปัญหาในด้านต่างๆ เช่น ปัญหาสังคม วัฒนธรรม ค่านิยม สุขภาพจิต ยาเสพติด ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น

7. ความจำเป็นในด้านขีดจำกัดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาชุมชนที่มีอยู่อย่างจำกัด และการขาดแคลนด้านงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ ที่จะใช้ในงานพัฒนา

## เป้าหมายในการพัฒนาชนบท

จากการศึกษาของคณะทำงานศึกษานโยบายการพัฒนาชนบทเกี่ยวกับสภาพของชนบทไทยได้สรุปผลการศึกษาและรายงานต่อรัฐบาลในปี พ.ศ. 2523 มีข้อความตอนหนึ่งว่า

".....ภายใต้สภาพจำกัดทางทรัพยากรของประเทศ เป้าหมายของการพัฒนาชนบทย่อมจำเป็นต้องเริ่มต้นด้วยการยกระดับฐานะของคนยากจนให้ได้มาตรฐานขั้นจำเป็นต่อการดำรงชีวิต กล่าวคือมีสิ่งจำเป็นแก่การดำรงชีวิตระดับพื้นฐาน เป็นต้นว่า เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม และของใช้ที่จำเป็น มีอาชีพ รายได้ มีความรู้และทักษะในการครองชีพ มีที่พักอาศัย มีสุขภาพอนามัยแข็งแรง ตลอดจนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน....."

ดังนั้น เป้าหมายของการพัฒนาชนบทคือ การเปลี่ยนแปลง

เปลี่ยนแปลงอะไร : เปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิต

ของใคร ? : ชาวชนบทส่วนใหญ่ที่ยากจน

เปลี่ยนอย่างไร ? : เปลี่ยนให้ได้มาตรฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตและยกระดับดังกล่าวนั้นให้สูงไปเรื่อยๆ โดยไม่หยุดยั้ง

## แนวทางของการพัฒนาชนบท

ในการพัฒนาชนบททั้งที่ผ่านมาและที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ได้มีแนวความคิดและแนวทางในการปฏิบัติงานแตกต่างกันออกไป พอจะสรุปได้ดังนี้คือ

1. แนวทางการพัฒนาชนบทแบบที่มีการวางแผนมาจากส่วนกลางหรือเป็นการพัฒนามาจากเบื้องบน ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ๆ ดังนี้
    - 1.1 รัฐบาลเป็นผู้กำหนดความต้องการในการพัฒนาชนบท โดยพิจารณาจากปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชนบท ข้อมูลต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นปัญหาในชนบท
    - 1.2 ลักษณะของการพัฒนาจะมีลักษณะเป็นโครงการระดับกว้างและครอบคลุมโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของบางท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันออกไป
    - 1.3 หน่วยงานของรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเกือบทั้งหมดในการพัฒนาชนบท โครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมาอาศัยกลไกของรัฐเป็นผู้ดำเนินการและละเลยองค์รเอกชน องค์การของประชาชนในชุมชน
    - 1.4 ประชาชนเป็นเพียงผู้รับผลด้านต่าง ๆ แต่เพียงฝ่ายเดียว ไม่ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนา
  2. แนวทางการพัฒนาจากฐานล่างหรือการพัฒนาชนบทแบบช่วยตนเอง โดยเริ่มจากประชาชนที่อยู่ในระดับฐานขึ้นไป คือประชาชนคิดริเริ่ม ตัดสินใจ และลงมือดำเนินการเอง โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์การภายนอกให้การสนับสนุนในด้านวิชาการความรู้และทรัพยากรบางอย่างเท่านั้น
  3. แนวทางในการพัฒนาโดยมุ่งเน้นพัฒนาส่วนที่ ให้ผลตอบแทนสูงก่อน เป็นการมุ่งเน้นที่จะพัฒนาเฉพาะจุดที่มีส่วนสำคัญที่จะส่งผลให้การพัฒนานั้นทำให้รายได้ส่วนรวมของประเทศสูงขึ้น การพัฒนาชนบทตามแนวนี้อาจมีการทุ่มเททรัพยากร งบประมาณลงไปยังพื้นที่ที่มีความพร้อมในการพัฒนาสูงและมีโอกาสจะประสบสำเร็จสูง
  4. แนวทางการพัฒนาที่เชื่อว่าปัญหาในชนบทนั้นเกิดจากปัจจัยเพียงไม่กี่อย่าง ซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยไม่ยากนัก เช่น ความเชื่อที่ว่า "การจืดหาน้ำหรือพัฒนาแหล่งน้ำ" เพื่อการเกษตรได้แล้วปัญหาความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็จะหมดไป หรือความเชื่อที่ว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวใจในการแก้ไขปัญหาในชนบท เป็นต้น
  5. แนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับ "สูตรสำเร็จ" หรือ "รูปแบบตายตัว" รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง สูตรสำเร็จนี้ส่วนใหญ่จะมีลักษณะดำเนินการจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น
  6. แนวทางการพัฒนาที่นำมาจากรูปแบบของต่างประเทศที่ได้รับความสำเร็จมาแล้ว เช่น แนวทางการพัฒนาชนบทของไต้หวัน เกาหลี อิสราเอล อียิปต์ เป็นต้น
- สำหรับในปัจจุบันแนวทางและหลักการในการพัฒนาชนบทที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้
1. การพัฒนาชนบทต้องดำเนินการอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่เคยพบมาในการดำเนินการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ ในอดีต

2. ถ้าไม่สามารถดำเนินการพัฒนาชนบทได้อย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ เนื่องจากมีทรัพยากรจำกัด ให้ดำเนินการพัฒนาในพื้นที่ที่มีความยากจนมากเป็นอันดับแรก
3. เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างจริงจังทุกขั้นตอน เพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ตรงจุดยิ่งขึ้น
4. ส่งเสริมและยึดหลักการพึ่งตนเองของประชาชน
5. เน้นการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้มากที่สุด แต่ต้องระมัดระวังไม่ให้เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้เสื่อมโทรมหรือหมดไปโดยไม่มี การทดแทน
6. เน้นการประสานกิจกรรมด้านต่างๆ ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและเข้าร่วมในการพัฒนา โดยยึดพื้นที่เป็นหลักไม่ยึดหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นหลักเหมือนเช่นในอดีต
7. ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและความพร้อมของชุมชนในแต่ละพื้นที่
8. เน้นการเปลี่ยนแปลงเจตคติและค่านิยมที่ไม่ถูกต้องของชาวบ้านและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา
9. ต้องเน้นให้หน่วยราชการแสดงบทบาทต่อการพัฒนาอย่างจริงจัง โดยเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในชุมชนเพื่อสร้างขีดความสามารถทางเศรษฐกิจและสังคมของชนบทให้สามารถพึ่งตนเองได้
10. เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรประชาชนในชุมชนเพื่อเพิ่มคุณภาพในการพัฒนา โดยยึดหลักประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานในการปฏิบัติ
11. เน้นในเรื่องความคิดริเริ่มและดำเนินการโดยประชาชนอย่างแท้จริง
12. ยึดความต้องการพื้นฐานของประชาชนเป็นหลักและเน้นในเรื่องคุณภาพชีวิตของชาวชนบท
13. ควรต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในชุมชนบางประการ เช่น โครงสร้างของการตัดสินใจอย่างเป็นระบบ เป็นต้น

### รูปแบบการพัฒนาชนบทในประเทศไทย

ในการพัฒนาชนบทของประเทศไทย มีรูปแบบของการพัฒนาแบบใดแบบหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ

1. รูปแบบที่รัฐบาลจัดทำให้ ซึ่งจะเป็นทางด้านวัตถุ เช่น การสร้างสะพาน ทำถนน สร้างอาคาร สถานที่ต่างๆ สิ่งสาธารณูปโภค การอนามัย การสุขภาพ เป็นต้น
2. รูปแบบที่รัฐบาลสั่งให้ประชาชนทำ โดยการส่งผ่านไปยังผู้นำในท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือคณะกรรมการชุดต่างๆ โดยรัฐบาลจะมอบหมายหน้าที่ให้ผู้นำไปสั่งให้ประชาชนปฏิบัติอีกทอดหนึ่ง ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดขึ้นจากส่วนกลาง เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำ รัฐบาลก็จะกำหนดเป็นนโยบายและสั่งการให้แต่ละท้องถิ่นดำเนินการสำรวจและทำโครงการเกี่ยวกับแหล่งน้ำ เป็นต้น

๓. ในรูปแบบที่รัฐบาลจูงใจให้ทำ เป็นวิธีการที่ดำเนินมาตั้งแต่อดีตและในปัจจุบันนี้ก็ยังคงปฏิบัติอยู่ เช่น การส่งเสริม การสาธิต การทำตัวอย่าง หรือการประกวด การแข่งขันโดยมีรางวัลเป็นแรงจูงใจ

รูปแบบของการพัฒนาชนบทดังได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ได้ดำเนินมาเป็นเวลานานแต่ปรากฏว่ายังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้ รัฐบาลจึงได้ปรับปรุงแบบของการพัฒนาชนบทเสียใหม่ ดังปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ซึ่งเน้นพื้นที่ ยากจน เป็นเป้าหมายสำคัญ ใช้หลักการพัฒนาโดยเน้นที่องค์กรประชาชน ให้ประชาชนได้คิดริเริ่มและเลือกโครงการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและความต้องการของประชาชน รวมทั้งให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

1. ให้ประชาชนในชนบทได้เข้ามามีส่วนร่วมและพึ่งตนเองได้ทุกขั้นตอนของโครงการและการดำเนินงานพัฒนาชนบท
2. ให้มีการปรับปรุงโครงสร้างและองค์กรในการบริหารงานพัฒนาชนบท โดยเริ่มจากระดับสูงสุดจนถึงระดับต่ำสุดคือ ระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน
3. ให้มีการฝึกกำลังเจ้าหน้าที่ในการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะหน่วยงานสี่กระทรวงหลัก
4. ให้มีการกำหนดพื้นที่ในการพัฒนาชนบท โดยแบ่งออกเป็นที่ยากจนและพื้นที่ชนบทธรรมดาทั่วไป
5. ให้มีการติดตามและประเมินผลอย่างมีประสิทธิภาพ

#### **กระบวนการพัฒนาชนบท**

กระบวนการพัฒนาชนบทที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นกระบวนการพัฒนาชนบทที่เน้นในเรื่องของกระบวนการบริหารงานพัฒนาชนบทและระบบต่างๆ ที่สนับสนุนให้การพัฒนาชนบทดำเนินไปด้วยดี มีประสิทธิภาพ คือ

##### **1. การกำหนดนโยบายและการวางแผน**

เป็นขั้นตอนแรกที่สุดที่เกี่ยวกับงานพัฒนาชนบทจะต้องปฏิบัติ โดยการกำหนดนโยบายหรือกรอบของการปฏิบัติงานว่า ในการพัฒนาชนบทนั้นจะทำหรือดำเนินการในเรื่องใด มีวัตถุประสงค์อย่างไร ทำที่ไหน มีใครเป็นผู้รับผิดชอบ ฯลฯ นโยบายที่กำหนดจะมีลักษณะกว้างๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

เมื่อได้กำหนดนโยบายหรือกรอบของการปฏิบัติงานไปแล้ว ก็นำนโยบายนั้นมาวิเคราะห์และวางแผนดำเนินงานในด้านต่างๆ เช่น

1.1 การวางแผนงาน เป็นการวางแผนดำเนินงานว่าจะเลือกงานใดเป็นสำคัญ มีเป้าหมายที่เด่นชัดอะไร มีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานเท่าใด ฯลฯ

1.2 การวางแผนทรัพยากร เป็นการวางแผนว่าจะหาทรัพยากรต่างๆ มาสนับสนุนในการปฏิบัติงานได้อย่างไร จะได้รับความสนับสนุนจากแหล่งใด จะใช้อย่างไรจึงจะเกิดประโยชน์สูงสุด เป็นต้น

1.3 การวางแผนปฏิบัติ เป็นการวางแผนที่เกี่ยวกับขั้นตอนในการดำเนินงาน การประสานงาน การตรวจสอบ การประเมินผล เป็นต้น ซึ่งเป็นการกำหนดขั้นตอนของการบริหารไว้ล่วงหน้า

การกำหนดนโยบายและการวางแผนในการพัฒนาชุมชนนั้น มักจะมีปัญหาเกี่ยวกับขาดนโยบายและแผนที่แน่นอน ขาดการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ขาดการต่อเนื่องของแผนงาน ตลอดจนความเข้มแข็งอันหนึ่งอันเดียวกันทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันได้ ตลอดจนการดำเนินงานที่ขาดเป้าหมายและไม้อาจจะประเมินผลได้

## 2. การดำเนินงานตามแผน

เป็นขั้นตอนที่ดำเนินงานตามนโยบายและแผนที่กำหนดไว้ ซึ่งประกอบด้วย

2.1 การจัดองค์การ ได้แก่ การเตรียมหน่วยงาน ตำแหน่งงาน ระเบียบขั้นตอนของการปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นแบบแผน โดยกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน มีโครงสร้างการบังคับบัญชาที่ชัดเจน

2.2 การจัดคนและมอบหมายงาน ได้แก่ การสรรหาและบรรจุคนหรือบุคลากรตามตำแหน่งในองค์การที่ได้มีการกำหนดไว้แล้ว เมื่อได้คนหรือบุคลากรตามตำแหน่งที่ได้กำหนดไว้ในองค์การนั้นแล้วก็ต้องมีการมอบหมายงานหรือหน้าที่ให้บุคลากรนั้น ๆ รับผิดชอบเพื่อปฏิบัติให้ได้ผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2.3 การปฏิบัติงาน ได้แก่ การนำโครงการและภารกิจที่ได้รับมอบหมายไปปฏิบัติ ซึ่งต้องอาศัยการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ความร่วมมือของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการประสานงานที่ดี เป็นต้น

## 3. การประเมินผลและการปรับปรุงงาน

เป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการพัฒนาชุมชนอีกตอนหนึ่ง เป็นการประเมินติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนที่ได้กำหนดไว้ว่าได้รับผลเป็นอย่างไร ประสบผลสำเร็จหรือพบอุปสรรคอะไรบ้าง เพื่อจะได้นำเอาผลจากการประเมินนี้ไปปรับปรุงงานที่จะปฏิบัติต่อไป

การประเมินผลนี้ทำได้สองลักษณะ คือ

3.1 การออกไปสังเกตด้วยตนเอง

3.2 วิเคราะห์จากเอกสาร รายงานของผู้ปฏิบัติที่สรุปและรายงานขึ้นมา

## รูปแบบการพัฒนาชุมชนเมือง

ในการดำเนินการพัฒนาชุมชนเมืองนั้น นักพัฒนาจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกระบวนการพัฒนาชุมชนโดยทั่วๆ ไป ที่ถือปฏิบัติกันอยู่ คือ

1. การพัฒนาตนเอง
2. การศึกษาข้อเท็จจริงของชุมชน
3. การรวมกลุ่มอภิปรายปัญหาที่พบ

4. การวิเคราะห์ปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
5. การร่วมกันวางแผนพัฒนา
6. การระดมทรัพยากร
7. การลงมือปฏิบัติงานพัฒนา
8. การติดตามและประเมินผลงานพัฒนา

ในปัจจุบันนี้ชุมชนเมืองได้ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็วและมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น ถนนแคบ ทรุดโทรม การจราจรติดขัด สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม การสุขาภิบาลไม่ดี การบริการด้านสาธารณสุขการไม่ทั่วถึง มีปัญหาเด็กและเยาวชน ยาเสพติด อบายมุขต่างๆ ตลอดจนอาชญากรรม เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ได้เพิ่มมากขึ้นทั้งด้านปริมาณและความรุนแรง กระจายไปทั่วพื้นที่ของชุมชนเมือง ปัญหาหนึ่งซึ่งจัดว่าเป็นปัญหาพื้นฐานของเมืองที่จะต้องได้รับการแก้ไข ได้แก่ "แหล่งเสื่อมโทรม" หรือ "ชุมชนแออัด" (Slum) ดังนั้นเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาชุมชนเมืองก็ได้แก่ การพัฒนาชุมชนแออัด

ชุมชนแออัดเป็นชุมชนที่เป็นที่อยู่อาศัยของผู้คนที่มีความยากจนในเขตเมือง ซึ่งผู้คนเหล่านี้ต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาครอบครัว ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาด้านการศึกษา ปัญหาด้านการสุขาภิบาล ฯลฯ เป็นต้น อย่างไรก็ตามถ้าเราพิจารณาปัญหาต่างๆ ที่ผู้คนในชุมชนแออัดเผชิญอยู่และเป็นปัญหาหลักที่มีอิทธิพลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเขา ได้แก่ ปัญหาความยากจน ปัญหาความขาดแคลนปัจจัยต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ตลอดจนความด้อยโอกาสทางสังคม ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไขหรือขจัดให้หมดไป

### ปัจจัยที่ก่อให้เกิดแหล่งเสื่อมโทรม

1. เนื่องจากมีที่ดินของหน่วยราชการหรือเอกชนที่ถูกทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่าและขาดการพัฒนา จึงมีผู้คนเข้าไปบุกรุกและสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นมา
2. มีที่ดินแปลงต่างๆ ที่แบ่งให้เช่าหรือเช่าซื้อในราคาถูก แต่ไม่ได้รับการพัฒนา จึงกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรมไป
3. ที่ดินที่แออัดไปด้วยบ้านเรือน เนื่องจากมีผู้คนเข้ามาอาศัยอยู่มากขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่อพยพมาจากเขตชนบท
4. ขาดการวางผังเมืองที่ดี รวมทั้งการขาดการควบคุมการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมทั้งการต่อเติมอาคารที่ไม่เหมาะสม
5. ขาดความเอาใจใส่ต่อการสาธารณสุขปโภคในเมือง เช่น การสุขาภิบาล การกำจัดขยะสิ่งโสโครกที่ระบายน้ำ ฯลฯ

## เกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นชุมชนแออัด

ในการพิจารณาลักษณะของการเป็นชุมชนแออัดหรือสลัมนั้น อาจพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ

### 1. ลักษณะทางกายภาพ ได้แก่

1.1 ที่ตั้งอาคาร มีความแออัดหนาแน่นประมาณ 15 หลังคาเรือนต่อไร่ หรือ 80 คนต่อไร่ นอกจากนี้จะพิจารณาว่าที่ตั้งอาคารบ้านเรือนนั้นมีลักษณะสับสน ไม่เป็นระเบียบ ไม่มีการแบ่งแปลงที่ดิน ออกอย่างชัดเจน มีการปลูกสร้างบ้านเรือนตามความพอใจ

1.2 สภาพอาคาร มีสภาพอาคารที่ทรุดโทรม ขาดการดูแลจากผู้ครอบครองหรือผู้อยู่อาศัย รวมทั้งมีการสร้างอาคารหรือที่อยู่อาศัยที่ไม่เป็นไปตามแบบแผนการสร้างอาคารบ้านเรือนโดยทั่วๆ ไป แต่จะสร้างอย่างง่าย ๆ ใช้วัสดุไม่เหมาะสม เช่น วัสดุเก่า ไม้ลังใส่ของ กล้องกระดาษ สังกะสีเก่าๆ เป็นต้น

1.3 สภาพแวดล้อม ชุมชนแออัดจะมีสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม เช่น มีทางเดินเท้าที่ไม่เหมาะสม มีขนาดแคบไม่ได้มาตรฐาน มีการระบายน้ำไม่ดีก่อให้เกิดน้ำขัง และ เป็นแหล่งสะสมเชื้อโรคและความสกปรกต่างๆ ขาดที่ว่างสาธารณะสำหรับกิจกรรมต่างๆ ของบุคคลในชุมชน ขาดระบบการกำจัดของเสีย และสิ่งปฏิกูล การถ่ายเทอากาศไม่ดี รวมทั้งขาดระบบไฟฟ้า น้ำประปาจากรัฐอย่างทั่วถึง

2. สภาพทางสังคม ได้แก่ มีความเสื่อมโทรมทางด้านศีลธรรม จริยธรรม เป็นแหล่งเพาะอาชญากรรม ผู้คนที่อาศัยอยู่มีความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นต่อกัน มีความขัดแย้งกันในครอบครัวมาก ผู้คนด้อยการศึกษา ประกอบอาชีพโดยอาศัยแรงงานเข้าแลกเป็นส่วนใหญ่ ฯลฯ เป็นต้น

## การพัฒนาชุมชนแออัด

จากรายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการเมือง การพัฒนาชุมชนเมือง : เฉพาะกรณีสลัมระหว่างวันที่ 21-22 พฤศจิกายน 2527 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาลได้ให้ข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 1. การกำหนดนโยบายการพัฒนาชุมชนเมืองเฉพาะกรณีสลัม ให้ครอบคลุมดังนี้ คือ

1.1 ประชาชนทุกกลุ่มเศรษฐกิจควรได้รับการพัฒนาให้มีคุณภาพชีวิตในระดับมาตรฐานทางสังคมที่กำหนดไว้ คือ สภาพความเป็นอยู่ อาหาร การศึกษา การดูแลสุขภาพและความมั่นคงปลอดภัยในสังคม

1.2 ประชาชนในสลัม เป็นกลุ่มด้อยโอกาสที่ควรได้รับการสนใจและช่วยเหลือเช่นเดียวกับประชาชนในเขตยากจนต่างจังหวัด เนื่องจากมีปัญหามากกว่าชุมชนอื่น

1.3 ประชาชนในสลัม ควรได้รับความดูแลช่วยเหลือหรือให้ความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัย เช่น สิทธิที่จะได้มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยโดยการเช่าซื้อหรือเช่าระยะยาว

1.4 การพัฒนาควรเป็นการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จคือให้มีการพัฒนาคนและชุมชนไปพร้อมๆ กัน

1.5 ควรมีการควบคุมไม่ให้เกิดสลัมและป้องกันไม่ให้มีสลัมเพิ่มขึ้นทั้งด้านจำนวนและขนาด

1.6 กรณีที่สลัมมีบ้านที่ปลูกในลักษณะที่ผิดกฎหมายให้ทางเขตผ่อนผันออกทะเบียนบ้านชั่วคราวได้โดยไม่ผูกพันกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการได้รับบริการด้านสาธารณสุขปลอดภัยต่างๆ ของรัฐและการศึกษาของเยาวชน

2. การกำหนดนโยบายและมาตรการในการดำเนินการพัฒนาชุมชนเฉพาะกรณีสลัม จำเป็นต้องกำหนดวิธีการในการพัฒนาที่แน่นอนชัดเจน ดังนี้

2.1 รัฐควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนมีเป้าหมายที่แน่นอนและมีมาตรการหรือกำหนดวิธีการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและนโยบาย

2.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องบริการสังคม เช่น การเก็บและกำจัดขยะและบริการด้านสาธารณูปโภค เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ถนน ฯลฯ ควรดำเนินการให้แหล่งสลัมทุกแห่งมีบริการเหล่านี้ในสภาพที่พอเหมาะพอควร โดยยึดหลักความจำเป็นขั้นพื้นฐาน

2.3 หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษาของเยาวชน การฝึกอาชีพ การบริการสุขภาพสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชน จัดให้มีบริการเหล่านี้ในชุมชนสลัมในสภาพที่พอเหมาะพอควรโดยยึดหลักความจำเป็นขั้นพื้นฐาน

2.4 กำหนดผู้รับผิดชอบดูแลแก้ไขปรับปรุงที่ทรุดโทรมเพื่อป้องกันมิให้กลายเป็นสลัม

2.5 ให้กรรมการชุมชนมีอำนาจในการดูแล ควบคุมการขยายตัวของสลัมที่ตนอาศัยอยู่

2.6 หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ให้การสนับสนุนการทำงานของกรรมการชุมชน ประชุมวางแผนประสานงานกัน รวมทั้งภาคเอกชนด้วย และประชาสัมพันธ์ติดต่อให้กรรมการชุมชนรู้แหล่งทรัพยากรสนับสนุนเหล่านี้ และเข้าใจวิธีการขอรับการสนับสนุนด้วย

2.7 ทามาตรการสกัดกั้นผู้อพยพจากชนบท เช่น โครงการ กสช.ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.8 จัดสถานที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางเข้า กทม. อยู่อย่างมีระเบียบ กำหนดจัดตั้งชุมชนใหม่

2.9 ออกกฎหมายบังคับให้เจ้าของที่ดินดูแลรับผิดชอบที่ดินของตนมิให้ถูกบุกรุกและกลายเป็นสลัม ออกกฎหมายบังคับเอกชนให้รับผิดชอบในการจัดบริการดูแลผู้อยู่อาศัย ผู้เช่าหรือผู้ซื้อที่ดินหรืออาคารที่พักของตนให้ได้รับความสะดวก สบาย ในเรื่องบริการสังคมและสาธารณูปโภค

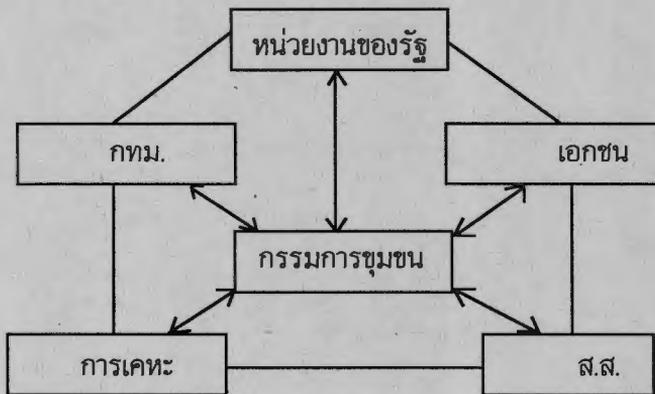
3. การกำหนดรูปแบบของการพัฒนาชุมชนเมืองเฉพาะกรณีสลัม ควรกำหนดรูปแบบเพื่อเป็นแนวทางในการร่วมมือที่จะพัฒนาเพื่อก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รูปแบบการพัฒนาควรมีลักษณะดังนี้

3.1 ควรเป็นการพัฒนาแบบผสมผสาน อย่างมีระบบ ระเบียบ มีการวางแผน ดำเนินงานจากความต้องการหรือปัญหาที่แท้จริงของชุมชน มีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม โดยยึดหลักการพึ่งตนเอง

3.2 จัดตั้งองค์การโดยการเลือกตั้งคณะกรรมการของชุมชนนั้น ทำหน้าที่วางแผนและดำเนินการพัฒนา

3.3 รัฐและเอกชนให้การสนับสนุนตามที่ชุมชนต้องการ โดยคำนึงถึงความสามารถและทรัพยากรจากแนวคิดในการพัฒนาชุมชนเมือง เพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ตามรูปแบบที่กล่าวมาแล้ว ในข้อที่ 3 สามารถสรุปเป็นโครงสร้างของรูปแบบในการพัฒนาชุมชนเมืองได้ 4 รูปแบบที่สำคัญ ๆ ดังนี้

## การพัฒนารูปแบบที่ 1



รูปแบบนี้ ความสำคัญอยู่ที่กรรมการชุมชนเป็นหลักในการวางแผน การประสานงาน การดำเนินการ พัฒนาชุมชนของเขาเอง หน่วยงานต่างๆ ทำหน้าที่สนับสนุนด้านต่างๆ ตามทรัพยากรที่มีอยู่ และต้องการมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานภายนอกด้วย เพื่อประโยชน์ในการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึงและประหยัด

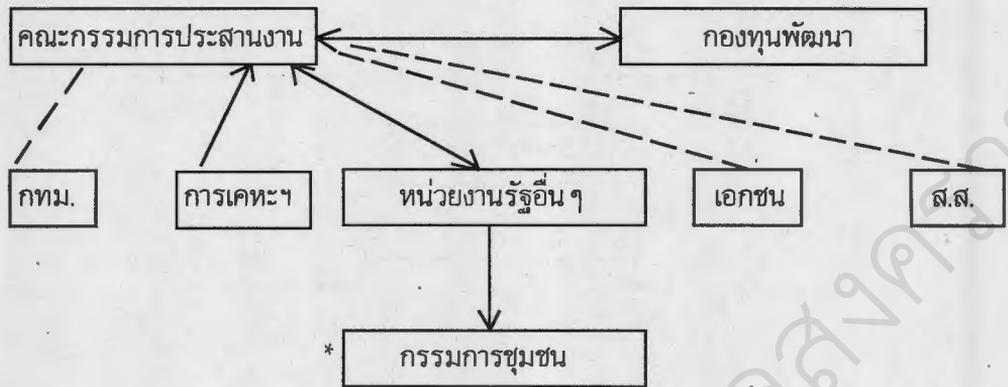
### ข้อดีของรูปแบบที่ 1

1. ชุมชนสามารถพัฒนาด้วยตัวเองได้ เป็นขบวนการหนึ่งในการสร้างผู้นำในการพัฒนาโดยประชาชน สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่และอิสระในการคิด การแก้ปัญหา โดยร่วมมือกันวางแผนการพัฒนาตามความต้องการอย่างแท้จริงของชุมชน
  2. ประหยัดเวลาและทรัพยากรต่างๆ ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่คุ้มค่า เนื่องจากระดมทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนทุกด้าน เช่น แรงงาน วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนงบประมาณ มีความคล่องตัวสูงกว่า เพราะการดำเนินการเป็นของชุมชน ลดขั้นตอนต่างๆ ลงได้
  3. สร้างแนวความคิดในการรักษาประโยชน์ร่วมกันและเป็นพื้นฐานของพฤติกรรมด้านประชาธิปไตย พื้นฐานแก่ประชาชนโดยการรู้จักคิดร่วมกัน ทำงานร่วมกัน และแก้ปัญหาร่วมกัน โดยยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง โดยเฉพาะการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนจะเป็นจุดเริ่มต้นที่จะชี้ถึงระดับของประชาธิปไตยที่แท้จริง
- ข้อจำกัด

1. คณะกรรมการชุมชนต้องมีความพร้อมที่จะพัฒนาส่วนรวมและต้องมีแนวความคิดในการพัฒนาเพื่อช่วยตนเอง หากหวังพึ่งหน่วยงานภายนอกหรือความช่วยเหลือจากภายนอกจะก่อให้เกิดการยับยั้งการพัฒนา

2. ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่จะมีข้อจำกัดหรือถูกละเลย หากคณะกรรมการชุมชน ไม่มีแนวคิดในการพัฒนาที่ดีพอ

### การพัฒนาแบบที่ 2



\* ประชาชนรับผิดชอบโดยตรงในรูปของคณะกรรมการชุมชน

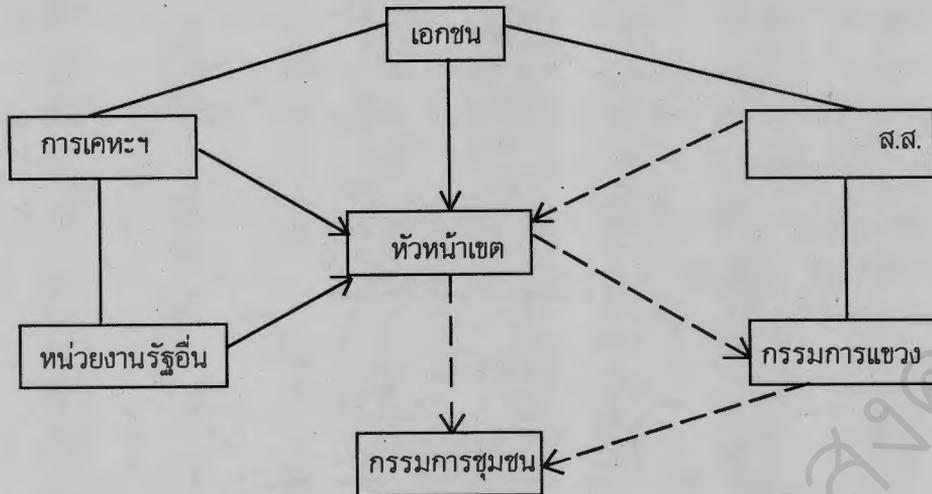
รูปแบบนี้ ความสำคัญอยู่ที่องค์กรหลัก 2 องค์กร คือ คณะกรรมการชุมชนร่วมกับคณะกรรมการประสานงานซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่จะทำหน้าที่ให้การสนับสนุนด้านต่าง ๆ ทั้งทางภาควิชาการและการบริการ ตลอดจนเงินทุนเพื่อการพัฒนาชุมชน

### ข้อดีของรูปแบบที่ 2

1. เป็นการพัฒนาดองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาไปพร้อม ๆ กันในด้านของการวางแผนงาน การประสานงาน และการดำเนินการร่วมกันในวงกว้าง
2. มีการวางแผนในการพัฒนาเพื่อการสนับสนุนของกรรมการประสานงานที่ชัดเจนและค่อนข้างแน่นอน ซึ่งสามารถระดมทรัพยากรและกำหนดทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. เป็นการควบคุมซึ่งกันและกัน โดยเน้นบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานอย่างชัดเจน

### ข้อจำกัด

หากองค์กรใดองค์กรหนึ่งซึ่งเป็นแกนหลักขาดประสิทธิภาพแล้ว จะไม่สามารถพัฒนาได้และจะเป็นเครื่องถ่วงการพัฒนา เนื่องจากทั้งสององค์กรมีลักษณะเป็นตัวแทนของกลุ่ม ดังนั้น ต้องทำความเข้าใจ ในแนวคิด บทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน และต้องมีการติดต่อและกระตุ้นเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งการกำหนดทิศทางการพัฒนานี้จะเป็นเครื่องช่วยให้เกิดผลที่ชัดเจนขึ้น



\* กทม. รับผิดชอบโดยตรงในการประสานงาน

รูปแบบนี้ ความสำคัญและตัวจักรหลัก คือ หัวหน้าเขต ซึ่งจะต้องกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาชุมชนสลัมในเขตที่รับผิดชอบ พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความจำเป็นก่อนหลังของชุมชนในการที่จะพัฒนา ซึ่งจะต้องร่วมมือดำเนินการพัฒนาร่วมกับกรรมการชุมชน ตามแผนการพัฒนาของเขตที่กำหนดไว้อย่างจริงจังและแน่วแน่

### ข้อดีของรูปแบบที่ 3

1. ได้ผลงานตามแผนที่กำหนดอย่างชัดเจนและสามารถพัฒนาโครงการทางกายภาพได้ ในระยะเวลาอันรวดเร็ว ตามแผนที่กำหนด เพิ่มความมีระเบียบและปฏิบัติตามกฎหมายยิ่งขึ้น
2. สามารถควบคุมทั้งจำนวนและขนาดของชุมชนสลัมได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. ประชาชนจะเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของเขตจะเป็นแบบอย่างที่ดีในการรักษากฎหมายซึ่งจะนำมาสู่ความมีระเบียบในชุมชนและสังคมต่อไป

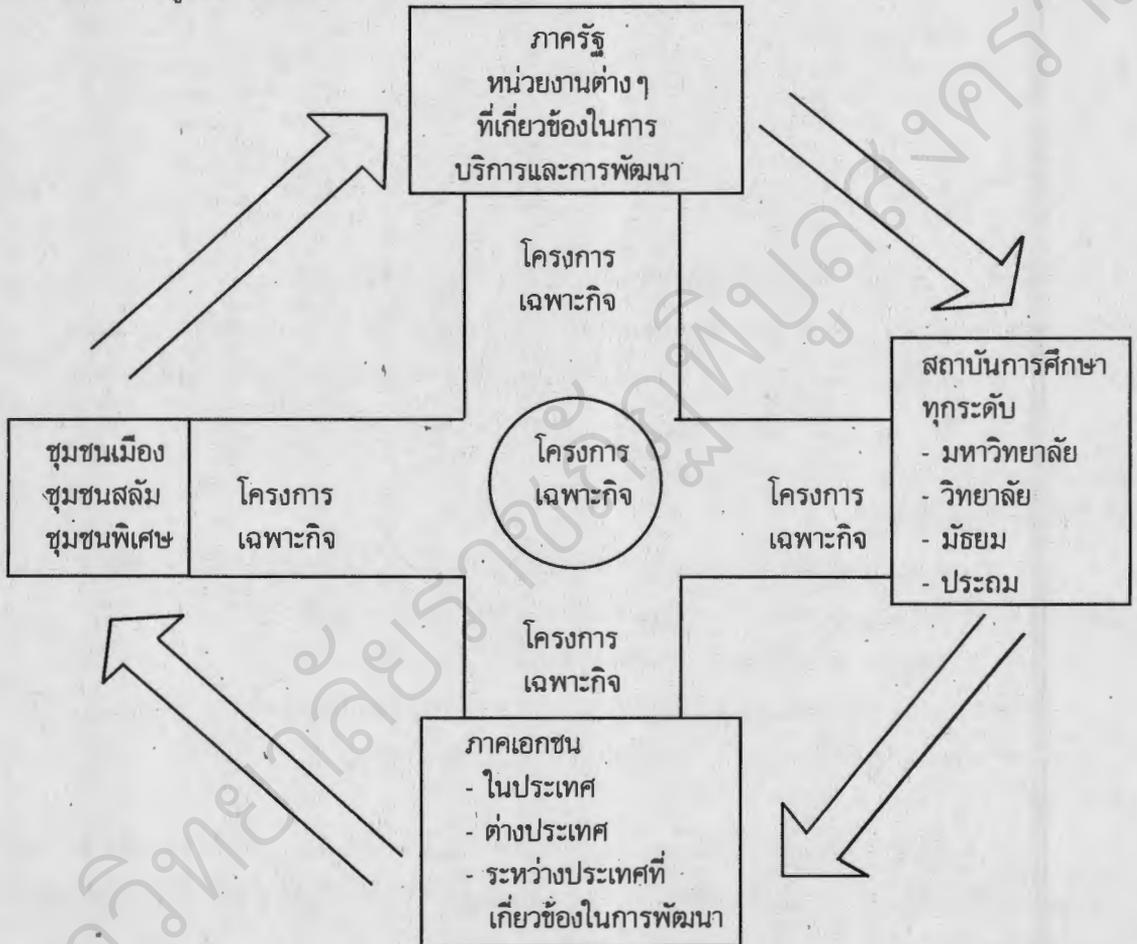
### ข้อจำกัด

1. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ หากปล่อยให้เกิดช่องว่างของกฎหมายและไม่รักษากฎระเบียบอย่างเคร่งครัดแล้ว ปัญหาจะเกิดขึ้นอย่างสภาพปัจจุบันและเกิดความต่อเนื่องและสลับซับซ้อนซึ่งต้องให้ความสนใจตลอดเวลา
2. ประชาชนมีหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบและกติกา มีโอกาสที่จะร่วมแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการด้วยน้อย
3. นโยบายด้านการเมือง บางขณะมีผลทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายของระดับผู้ปฏิบัติเกิดความไม่มั่นคง โดยเฉพาะระดับข้าราชการประจำ หากนโยบายกำหนดไว้อย่างไรต้องปฏิบัติตามทุกกรณี ไม่ควรมีการยกเว้น จึงจะสามารถแก้ไขได้

4. เป็นการเพิ่มภาระกิจที่หนักและใช้เวลามากกว่าปกติ คือ ข้อจำกัดเนื่องจากกลุ่มประชาชน กลุ่ม สลัม ส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้แรงงาน การพัฒนาบางอย่างไม่สามารถปฏิบัติได้ในเวลาราชการและงานบางอย่าง ราชการมีข้อจำกัด ซึ่งงานพัฒนานั้นจะต้องพร้อมและสะดวก คล่องตัวตลอดเวลา ซึ่งขัดกับระเบียบข้อบังคับ บางข้อ จะต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมขึ้น จะต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมขึ้น เช่น การใช้ทะเบียนบ้าน เรื่องการศึกษาของเด็กและเยาวชน นับเป็นข้อจำกัดของการพัฒนา การศึกษาของชาติต้องมีการปรับปรุง

#### การพัฒนาแบบที่ 4

เป็นการพัฒนาโดยใช้รูปแบบของโครงการเฉพาะกิจ เช่น โครงการอาสาสมัคร ซึ่งใช้องค์กรหรือ ทรัพยากรที่มีอยู่แล้ว ดังตัวอย่าง



หมายเหตุ หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นผู้ประสานงาน

#### ข้อดีของรูปแบบที่ 4

1. เป็นการระดมทรัพยากร ที่มีอยู่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
2. ประหยัดงบประมาณที่จะต้องจัดตั้งองค์กรใหม่ในขณะที่ประเทศมีความจำกัดในด้านทรัพยากร

แต่มีความสะดวกคล่องตัวในการประสานงานและการดำเนินการเนื่องจากเป็นโครงการเฉพาะกิจเมื่อสำเร็จตามเป้าหมาย บุคลากรก็กลับหน่วยงานเดิม

3. เนื่องจากมีเป้าหมายแน่ชัดและมีแผนการดำเนินการที่ค่อนข้างจะชัดเจน จึงทำให้การดำเนินการใช้เวลาสั้น

4. ได้รับความร่วมมือจากองค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะชุมชนจะสามารถดำเนินการพัฒนาด้วยตนเอง โดยเฉพาะความสามารถในการพัฒนาคุณภาพชีวิตพื้นฐานของประชากรและของชุมชน ซึ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการอยู่ร่วมกันอย่างมีประชาธิปไตยของชุมชนเป็นหลักได้ทุกด้านทั้งเศรษฐกิจสังคม

5. สร้างแนวคิดในการพัฒนาเพื่อส่วนรวมให้แก่ชุมชนและเจ้าหน้าที่ที่เข้าร่วมพัฒนา

### ข้อจำกัด

1. ความไม่สะดวกในการให้ความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ ในเรื่องของบุคคล ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน ดังเช่น ปัจจุบันที่เกิดขึ้น กรณีการยืมตัวข้าราชการจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งต้องกำหนดให้แน่ชัด ดังเช่น องค์กรต่างประเทศ เช่น กำหนดจำนวน มีจำนวนเต็ม ซึ่งก็จะกำหนดในนโยบายและแผนการพัฒนายู่แล้ว

2. ต้องกำหนดเป็นนโยบายของรัฐที่แน่ชัด ซึ่งหน่วยงานทุกหน่วยต้องถือปฏิบัติ จึงจะได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติงาน

เมื่อกำหนดนโยบาย มาตรการ และรูปแบบในการพัฒนาชุมชนเมืองแล้ว ควรกำหนดแนวทางแผนงานระยะสั้นและระยะยาว ดังนี้

#### 1. แนวทางแผนงานระยะสั้น 1 ปี

1. ทำการสำรวจจดทะเบียนจำนวนสลัม ขนาด สถานที่ตั้ง จำนวนประชากร โดยปกติเขตแต่ละเขตของกรุงเทพฯ ควรดำเนินการและทำการควบคุม

2. สัมมนาระดับผู้บริหาร เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะเมืองหลัก เพื่อรับนโยบายการพัฒนาเมืองไปปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด 3-5 ปี

3. สัมมนาระดับผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้มีแนวคิดในการพัฒนาไปในทิศทางเดียวกันและบทบาทหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ โดยถือการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้

4. กำหนดแผนแม่บทและรูปแบบการพัฒนาแต่ละเขตที่รับผิดชอบภายในระยะเวลา 3 เดือนหลังจากสัมมนา

5. ดำเนินการพัฒนากระยะต้นและติดตามประเมินผลเพื่อปรับปรุงแบบในระยะเวลา 6 เดือน หลังจากสัมมนา

6. ปรับรูปแบบและดำเนินการโดยมุ่งให้ชุมชนพัฒนาตนเองเป็นหลัก หน่วยงานต่างๆ มีหน้าที่สนับสนุน

## 2. แนวทางแผนงานระยะยาว 3 ปี

1. รัฐต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อสนับสนุนชนเมือง อาทิเช่น เรื่องที่ดิน ที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภค ฯลฯ

2. ดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจัง เช่น เมื่อพบว่ามีสลัมเพิ่มขึ้นที่ใด ควรดำเนินการพิจารณาผู้รับผิดชอบ โดยไม่มีข้อยกเว้น

3. รัฐต้องดำเนินการพัฒนาชนบทเพื่อป้องกันการย้ายถิ่นเพื่อประกอบอาชีพและส่งเสริมอาชีพ ให้เหมาะสมกับสภาพ

4. ถือการวางผังเมืองเป็นหลัก ต้องดำเนินการจัดระเบียบชุมชนอย่างเข้มงวด และต้องวางแผน ในระยะยาวเพื่อการขยายเมือง ฯลฯ โดยเฉพาะต้องเข้มงวดกับการก่อสร้างต่างๆ ให้ถูกต้องตามกฎหมาย

5. ชุมชนที่ทำการพัฒนาแล้วในด้านต่างๆ ต้องพยายามจัดระเบียบชุมชนให้เข้ากับผังเมือง ไปด้วย อย่างช้าไม่ควรจะใช้ระยะเวลาเกินกว่า 5 ปี

6. เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเรื่องที่อยู่อาศัย ต้องติดตามดูแลไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรมเป็นอันขาด หากเกิดขึ้นผู้อยู่อาศัยต้องถูกจัดให้ไปอยู่ในเขตที่รัฐจัดให้ชั่วคราวก่อน ก่อนที่จะย้ายไปอยู่ในที่เหมาะสมต่อไป

### ข้อเสนอแนะในการพัฒนาชุมชนเมือง

ในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนเมืองนั้น จำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นการลงทุนที่สูงมาก หากรัฐจะใช้นโยบายผสมผสานและกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนจะสามารถใช้ทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ได้อย่างมหาศาสตร์และมีประสิทธิภาพสูงยิ่งคือ นิสิต-นักศึกษา ในรูปของ

1. อาสาสมัคร ปฏิบัติงานตามแผนที่วางไว้

2. ลักษณะฝึกงานในหลักสูตร เป็นการปฏิบัติงานภาคสนาม 1 ปี ก่อนจะรับปริญญา ซึ่งจะเกิดความต่อเนื่องและเกิดประโยชน์ต่อรัฐในระยะเริ่มต้นให้ขอความร่วมมือจากหลักสูตรที่มีการฝึกงานอยู่แล้ว เช่น ตัวอย่างของแพทย์ หรือสาธารณสุข หากมองในภายหน้าจะสามารถพัฒนาได้ทั้งประเทศและจะช่วยให้เพิ่มคุณภาพของบัณฑิตได้อีกทางหนึ่งด้วยและเป็นการลงทุนที่ประหยัดอย่างมากเมื่อเทียบกับผลที่จะได้รับ

# บทที่ 4

## โครงสร้างการพัฒนาชนบทไทย

เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทไทยนั้น นับตั้งแต่สมัยรัฐบาลชอง ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ประกาศนโยบายที่ชัดเจนในการพัฒนาชนบทไทย ตั้งแต่เริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นต้นมา กลไกหนึ่งในการพัฒนาชนบท เพื่อให้การพัฒนาเกิดประสิทธิภาพ จนสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้นั้นคือการจัดตั้งองค์การการพัฒนาชนบทขึ้นมารองรับ นอกเหนือจากการปรับปรุงระบบอื่น ๆ เป็นต้นว่า การวางแผนเพื่อการพัฒนาชนบท การพัฒนาระบบข้อมูล เพื่อการพัฒนาชนบท สำหรับการจัดตั้งองค์การเพื่อการพัฒนาชนบทนั้น รัฐบาลได้เริ่มประกาศจัดตั้งองค์การเพื่อการพัฒนาชนบทโดยได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท ครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2524 และได้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงระเบียบฯ ดังกล่าวเป็นระยะ ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จนกระทั่งรัฐบาล ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ. 2535 (กชช.ภ.)

### วัตถุประสงค์

การที่รัฐบาลได้จัดให้มีกลไกการพัฒนาชนบท โดยจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาชนบท ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น เพื่อวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อให้เกิดความมีเอกภาพในการบริหารการพัฒนาชนบท โดยในแต่ละระดับให้มีองค์การการพัฒนาชนบทเพียงองค์การเดียว เพื่อมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและการดำเนินการพัฒนา
2. เพื่อผนึกกำลังกันทำงานระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทด้วยกัน โดยเฉพาะ 6 กระทรวงหลัก และรวมทั้งภาคเอกชนที่จะมาร่วมในการพัฒนาชนบท เพื่อร่วมมือกันทำงานอย่างจริงจัง
3. เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะองค์กรในระดับ ตำบล หมู่บ้าน ทั้งสภาตำบลและกรรมการหมู่บ้าน จะเป็นตัวหลักในการกำหนดปัญหาความต้องการของตนเองและชุมชน ทั้งการตัดสินใจแก้ปัญหา การวางแผนปฏิบัติการและการดำเนินการพัฒนา

## ความเป็นมา

รัฐบาล ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อดีตนายกรัฐมนตรีได้ประกาศนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เพื่อจะกำหนดความชัดเจนในการแก้ไขปัญหาคความยากจนของประชาชนในชนบท โดยเฉพาะชนบทยากจนก่อนและได้จัดให้มีองค์กรในการบริหารการพัฒนาชนบทขึ้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท ปี พ.ศ. 2524 เป็นครั้งแรก เพื่อปรับโครงสร้างขององค์กรให้เป็นเอกภาพ โดยให้มีเพียงองค์กรเดียวในการพัฒนาชนบททุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ (กชช.) จนถึงระดับหมู่บ้าน (ก.ม.)

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทเรื่อยมา อาจจะเป็นการปรับเปลี่ยนบุคคล เปลี่ยนกรรมการ เพิ่มกรรมการ หรือเปลี่ยนแปลงเลขานุการในแต่ละระดับเพื่อความเหมาะสมดังเช่น

1. การเปลี่ยนแปลง แก้ไข ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี สมัย ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ 1 ครั้ง
2. การเปลี่ยนแปลงโดยการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีใหม่ สมัย ฯพณฯ นายอานันท์ ปันยารชุน 1 ครั้งเรียกว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท ปี พ.ศ. 2534 และยกเลิกระเบียบฯ ปี 2524
3. การเปลี่ยนแปลง โดยการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ใหม่ และยกเลิกระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท ปี พ.ศ. 2534 ในสมัย ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย เรียกว่า การบริหารการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ. 2535

## องค์กรบริหารงานพัฒนาชนบท

องค์กรบริหารงานพัฒนาชนบทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทระดับต่างๆ นั้น มีดังนี้

### องค์กรระดับชาติ

คณะกรรมการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

คณะกรรมการชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค เรียกโดยย่อว่า กชช.ภ.

ประกอบด้วย

1. นายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
2. รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย	รองประธานกรรมการ
3. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย	กรรมการ
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	กรรมการ
5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	กรรมการ
7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
8. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	กรรมการ
9. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข	กรรมการ
10. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
11. เลขาธิการนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
12. ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย	กรรมการ
13. ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
14. ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
15. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	กรรมการ
16. เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	กรรมการ
17. ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย	กรรมการ
18. ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	กรรมการ
19. ประธานสมาคมธนาคารไทย	กรรมการ
20. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการและเลขานุการ
21. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	กรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ
22. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	กรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ
23. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	กรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ

หน้าที่ของ กชช.ก.

1. กำหนดแนวนโยบายการพัฒนาชนและการกระจายความเจริญไปสู่จังหวัดสำหรับเป็นแนวทางในการจัดทำ และบริหารการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด
2. กำหนดบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ประสานการดำเนินงาน และให้ความคิดเห็นในการขยายเขตพื้นที่ในการปฏิบัติงาน
3. กำหนดนโยบายแผนงาน และเป้าหมาย ให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไปรับดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการพัฒนาชนบท และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค
4. พิจารณาเสนอวงเงินสำหรับโครงการพัฒนาชนบท และโครงการเร่งรัดการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคโดยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อคณะรัฐมนตรี
5. กำหนดวิธีการเบิกจ่ายเงินให้เหมาะสม และสอดคล้องกับโครงการพัฒนาชนบทและโครงการเร่งรัดการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค
6. กำหนดแนวทาง และวิธีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแนวนโยบายการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค
7. กำกับการวางแผนให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการพัฒนาชนบท และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค
8. ดำเนินการอื่นใดเพื่อสนับสนุนการพัฒนาชนบท และการกระจายความเจริญไปสู่จังหวัดหรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

อำนาจของ กชช.ก.

1. กำหนดแนวนโยบายการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่จังหวัดสำหรับเป็นแนวทางในการจัดทำ และบริหารการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด
2. กำหนดบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ประสานการดำเนินงาน และให้ความคิดเห็นในการขยายเขตพื้นที่ในการปฏิบัติงาน
3. กำหนดนโยบายแผนงาน และเป้าหมาย ให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการพัฒนาชนบท และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

4. พิจารณาเสนอวงเงินสำหรับโครงการพัฒนาชนบท และโครงการเร่งรัดการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคโดยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

5. กำหนดวิธีการเบิกจ่ายเงินให้เหมาะสม และสอดคล้องกับโครงการพัฒนาชนบทและโครงการเร่งรัดการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

6. กำหนดแนวทาง และวิธีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแนวนโยบายการพัฒนาชนบท และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

7. กำกับการวางแผนให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการพัฒนาชนบท และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

8. ดำเนินการอื่นใดเพื่อสนับสนุนการพัฒนาชนบท และการกระจายความเจริญไปสู่จังหวัดหรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

✓ อำนาจของ กชช.ภ.

1. ออกระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามระเบียบ

2. แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของ กชช.ภ. ตามที่เห็นสมควร

3. อนุมัติแผนและวงเงินค่าใช้จ่ายจากงบกลาง ในส่วนของโครงการพัฒนาจังหวัด ซึ่งใช้งบประมาณสนับสนุนส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นหรืองบประมาณอุดหนุนรูปแบบอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

4. มอบหมายให้ประธานกรรมการที่ได้รับมอบหมายดำเนินการในเรื่องใด ตามอำนาจของ กชช.ภ. ได้เมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือมีปัญหาเมื่อดำเนินการแล้วให้รายงานให้ กชช.ภ.ทราบ

5. ติดต่อประสานงานกับส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน เพื่อขอคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริง รายงานสถิติ และข้อมูลสถิติต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของ กชช.ภ. ได้ตามความจำเป็น

6. ขอตัวบุคลากรหรือขอขีโมอุปกรณ์ต่างๆ จากส่วนราชการ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค มาปฏิบัติงานหรือใช้ประโยชน์ได้ตามระเบียบ

7. ปรับปรุงองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ คณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ และคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบลได้ตามความเหมาะสม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ระบุให้มีสำนักงานเลขานุการ กชช.ภ. เป็นหน่วยงานภายในสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยราชการ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการติดตามประเมินผล รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ กชช.ภ. มอบหมาย และ ขออนุมัติงบประมาณจาก กชช.ภ. เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของ กชช.ภ. และสำนักงานเลขานุการ กชช.ภ.

### คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด

ให้ทุกจังหวัดมีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด เรียกโดยย่อว่า กพจ. ประกอบด้วย

- |   |                                |
|---|--------------------------------|
| 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด  | ประธานกรรมการ                  |
| 2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด   | รองประธานกรรมการ               |
| 3. ปลัดจังหวัด  | กรรมการ                        |
| 4. ประธานสภาจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัด จำนวน 2 คน<br>ที่ได้รับมอบหมายจากสภาจังหวัด                      | กรรมการ                        |
| 5. นายกเทศมนตรีทุกเทศบาลในจังหวัด   | กรรมการ                        |
| 6. ประธานหอการค้าจังหวัด  | กรรมการ                        |
| 7. ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กลุ่มท้องที่จังหวัด   | กรรมการ                        |
| 8. ประธานชมรมธนาคารจังหวัดหรือผู้แทนธนาคาร<br>สาขาอำเภอเมืองของจังหวัดที่ผู้ว่าฯ แต่งตั้ง               | กรรมการ                        |
| 9. ผู้แทนกระทรวงประจำจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด<br>ที่ผู้ว่าฯ เห็นควรแต่งตั้งไม่เกิน 8 คน | กรรมการ                        |
| 10. ผู้แทนสำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  | กรรมการ                        |
| 11. ผู้แทนสำนักงบประมาณ   | กรรมการ                        |
| 12. หัวหน้าสำนักงานจังหวัด  | กรรมการ                        |
| 13. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนสำนักงานจังหวัด   | กรรมการและผู้ช่วย<br>เลขานุการ |

## หน้าที่ของ กพจ.

1. กำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนา และการกระจายความเจริญในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายของ กชช.ภ. รวมทั้งจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่จังหวัด

2. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาอำเภอ และประสานแผนพัฒนาอำเภอกับแผนพัฒนาจังหวัด

3. ทบทวนแผนงานและโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อเสนอความคิดเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในการเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อ กชช.ภ.

4. ให้มีการประสานแผนงานโครงการระหว่างจังหวัด ในกรณีที่มีแผนงานโครงการนั้นมีการเชื่อมต่อระหว่างจังหวัด

5. จัดทำแผนปฏิบัติงานบริหารงานงบประมาณประจำปีของจังหวัด

6. กำกับ ควบคุม และให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

7. ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการบริหารงบประมาณประจำปีของจังหวัด ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด

8. ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการหรือ กชช.ภ. มอบหมาย

## อำนาจของ กพจ.

1. แต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของ กพจ. ได้ตามที่เห็นสมควร

2. อนุมัติโครงการที่ใช้งบประมาณจากงบกลาง ในส่วนของโครงการพัฒนาจังหวัด ซึ่งใช้งบประมาณสนับสนุนส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ตามนโยบายที่ กชช.ภ. กำหนด

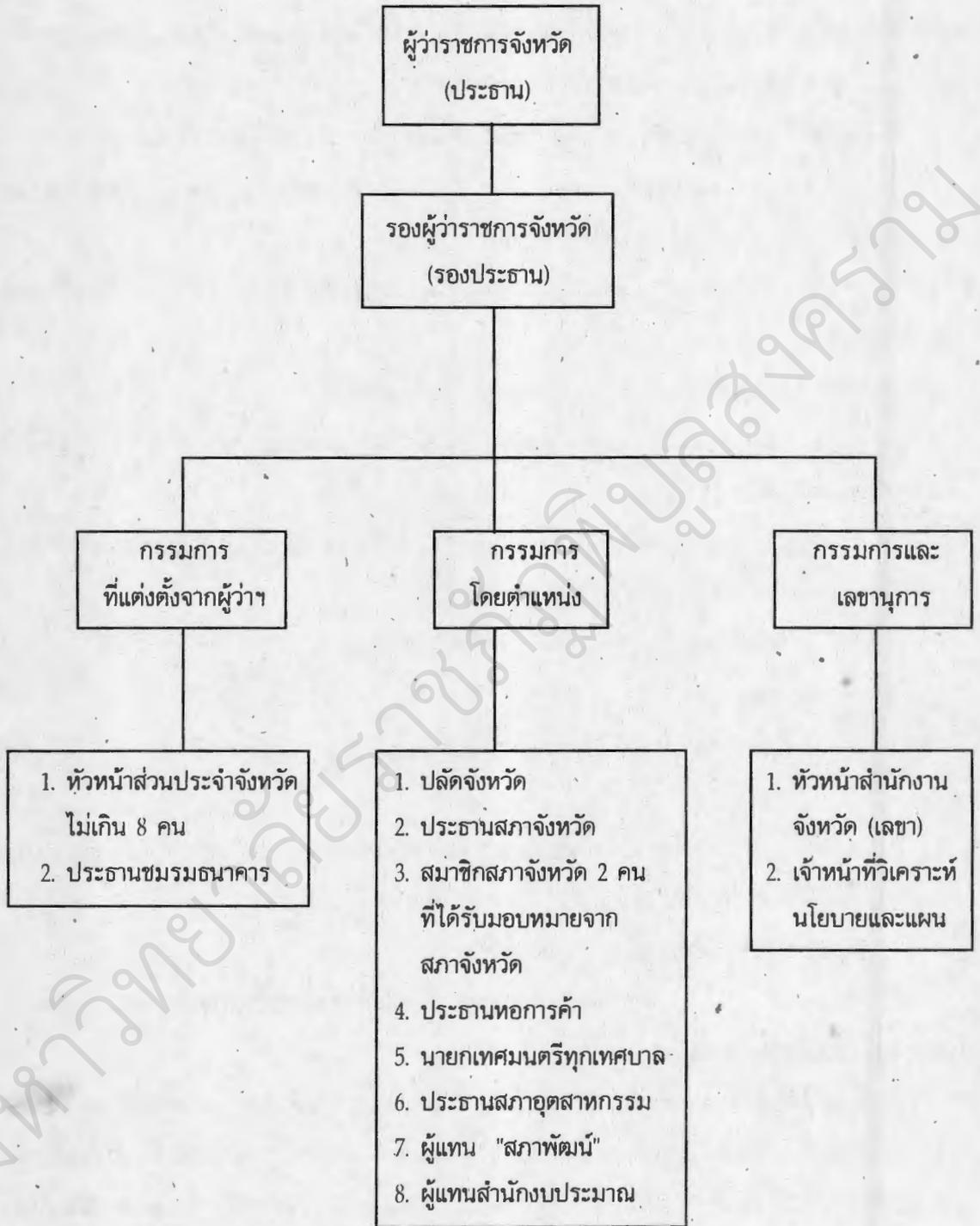
3. อนุมัติวงเงินค่าใช้จ่ายของโครงการตามข้อ 2.

4. กำหนดอัตราค่าจ้างแรงงาน และราคากลางของพัสดุ ให้สอดคล้องตามภาวะข้อเท็จจริงในท้องถิ่น ในการดำเนินงานโครงการตามข้อ 2.

5. อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินการ หรือเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของโครงการตามข้อ 2.

6. ติดต่อส่วนราชการ หรือหน่วยงานต่างๆ ภายในจังหวัด เพื่อขอคำชี้แจงที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริง รายงานสถิติ และข้อมูลต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็นโดยให้สำนักงานจังหวัดปฏิบัติหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ กพจ.

โครงสร้างคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.)



## คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ

ให้ทุกอำเภอ และกิ่งอำเภอ มีคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ และคณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ และคณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ เรียกโดยย่อว่า กพอ. และ กพอ.ก.

คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ ประกอบด้วย

1. นายอำเภอ ประธานกรรมการ
2. ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา รองประธานกรรมการ
3. หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอสังกัด  
กระทรวงมหาดไทย  
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์  
กระทรวงศึกษาธิการ  
กระทรวงสาธารณสุข และผู้อำนวยการ  
โรงพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข  
ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในอำเภอนั้น กรรมการ
4. ปลัดอำเภอ ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง 1 คน กรรมการ
5. ข้าราชการประจำอำเภอ ซึ่งนายอำเภอ แต่งตั้งไม่เกิน 2 คน กรรมการ
6. นายกเทศมนตรีหรือประธานสภาภิบาล (ถ้ามี) กรรมการ
7. ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้แทนองค์กรเอกชนในอำเภอ กรรมการ
8. พัฒนาการอำเภอ กรรมการ
9. ปลัดอำเภอ ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง 1 คน กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ ประกอบด้วย

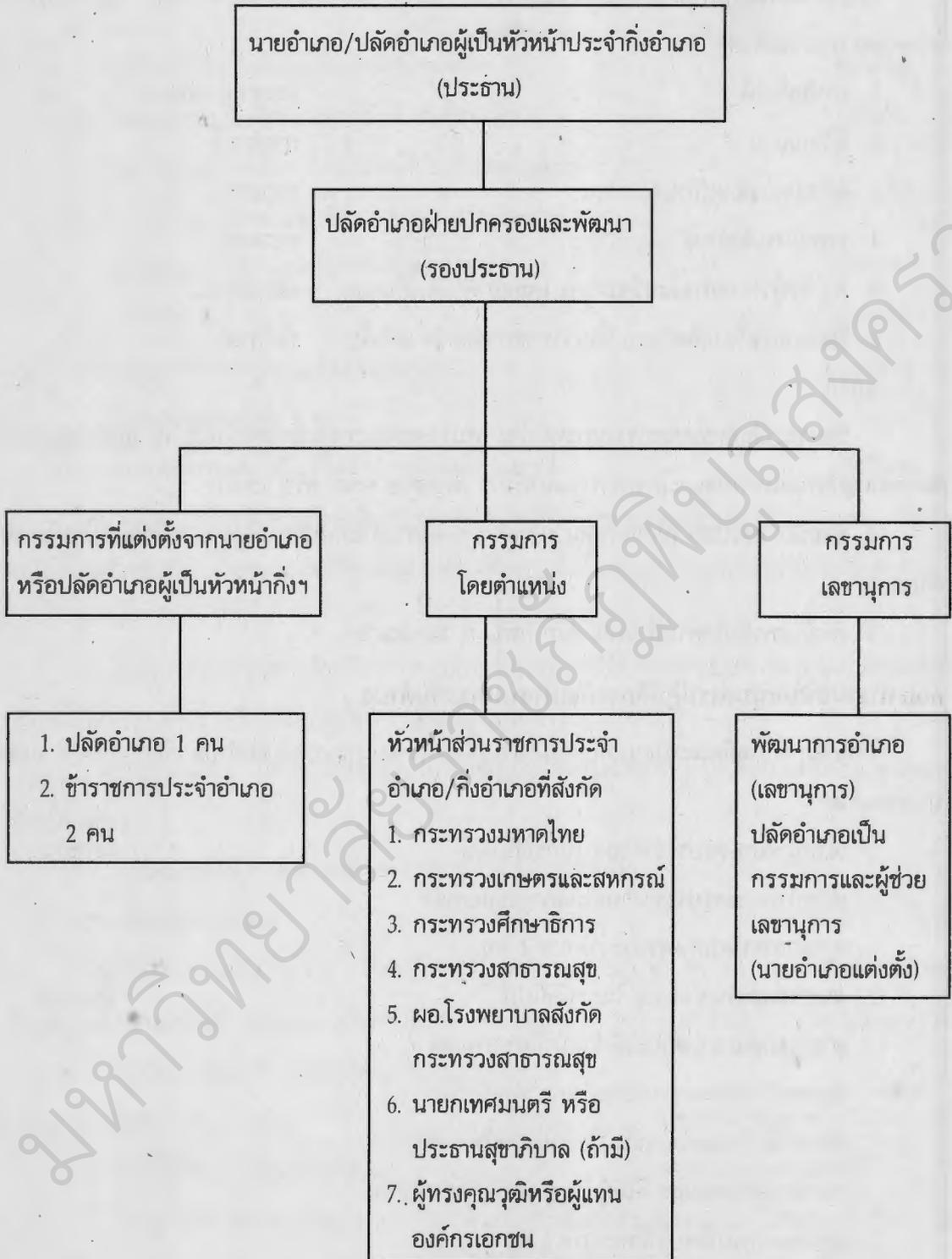
1. ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ ประธานกรรมการ
2. ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา รองประธานกรรมการ
3. หัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ, สังกัด  
กระทรวงมหาดไทย  
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์  
กระทรวงศึกษาธิการ  
กระทรวงสาธารณสุข และผู้อำนวยการ  
โรงพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข  
ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในอำเภอนั้น กรรมการ

- |   |                                |
|---|--------------------------------|
| 4. ปลัดอำเภอ ซึ่งปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำ<br>กิ่งอำเภอท้องที่แต่งตั้ง 1 คน                      | กรรมการ                        |
| 5. ข้าราชการประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งปลัดอำเภอผู้เป็น<br>หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่แต่งตั้งไม่เกิน 2 คน | กรรมการ                        |
| 6. ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้แทนองค์กรเอกชนในกิ่งอำเภอ  | กรรมการ                        |
| 7. พัฒนาการกิ่งอำเภอ  | กรรมการและเลขานุการ            |
| 8. ปลัดอำเภอ ซึ่งปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ<br>ท้องที่แต่งตั้ง 1 คน                      | กรรมการ<br>และผู้ช่วยเลขานุการ |

หน้าที่

1. จัดทำแผนพัฒนาอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ และกำหนดพื้นที่เป้าหมาย เพื่อการพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบาย และแนวทางของจังหวัด
  2. จัดทำโครงการพัฒนาในส่วนที่เป็นความต้องการของอำเภอ กิ่งอำเภอเสนอต่อ กพจ. รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับการเสนอของบประมาณรายจ่ายโครงการเพื่อพัฒนาชนบทประจำปี ในเขตอำเภอ กิ่งอำเภอต่อ กพจ.
  3. ให้ความเห็นชอบ และประสานแผนงาน และโครงการพัฒนาชนบทที่สภาตำบลเสนอ
  4. กำกับ ติดตามผล และให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในอำเภอ เพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ
  5. ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการ กพจ. และคณะอนุกรรมการของ กพจ. มอบหมาย
- อำนาจ
1. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของ กพอ. และ กพอ. ได้ตามความเห็นสมควร
  2. กลับกรองแผนงาน และโครงการพัฒนาชนบทของหน่วยราชการในส่วนกลางที่ดำเนินการในพื้นที่ของอำเภอ กิ่งอำเภอ และโครงการพัฒนาจังหวัดของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการในพื้นที่ของอำเภอ และกิ่งอำเภอ
  3. อนุมัติค่าใช้จ่ายโครงการพัฒนาตำบลตามนโยบายที่ กชช.ภ. และ กพจ. กำหนด
  4. ติดต่อส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ภายในอำเภอ และกิ่งอำเภอ เพื่อขอคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริง รายงานสถิติและข้อมูลต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาคณะกรรมการ ได้ตามความจำเป็น

โครงสร้าง กพอ./กพอ. กิ่งอำเภอ (ตามระเบียบ กชช.ก. ปี ๘๕)



## คณะกรรมการสภาตำบล (ตามประกาศคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 326)

ให้ทุกตำบลมีสภาตำบล ทำงานโดยคณะกรรมการสภาตำบล เรียกโดยย่อว่า กสต. คณะกรรมการสภาตำบล ประกอบด้วย

1. กำนันท้องถิ่น ประธานกรรมการ
2. ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการ
3. ผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน กรรมการ
4. แพทย์ประจำตำบล กรรมการ
5. ครู ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง โดยสภาตำบล เห็นชอบ เลขานุการ
6. พัฒนาการหรือปลัดอำเภอ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้ง ที่ปรึกษา

หน้าที่

1. พิจารณาปัญหาที่คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) และคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. เสนอและจัดทำเป็นแผนพัฒนาตำบลและโครงการพัฒนาตำบล เพื่อเสนอ กพอ. หรือ กพอ.ก.
2. ร่วมมือ และประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในการดำเนินการตามโครงการพัฒนาชนบทในเขตตำบล
3. ดำเนินการอื่นใดตามที่ กพอ. หรือ กพอ. ก. มอบหมาย

## คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล

ให้ทุกสภาตำบลมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล เรียกโดยย่อว่า คปต. ประกอบด้วย

1. เจ้าหน้าที่เกษตรประจำตำบล ในกรณีที่ไม่มี ผู้ทำงาน  
เจ้าหน้าที่เกษตรประจำตำบลให้สภาตำบลแต่งตั้ง  
จากอาสาสมัครเกษตรประจำตำบล 1 คน
2. สาธารณสุขประจำตำบล ในกรณีที่ไม่มี ผู้ทำงาน  
สาธารณสุขประจำตำบลให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุข  
อำเภอหรือผู้ช่วยสาธารณสุขอำเภอ ทำหน้าที่ใน  
ตำบลนั้น เว้นแต่ตำบลนั้นมีโรงพยาบาลในสังกัด  
กระทรวงสาธารณสุข ก็ให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาลนั้น  
แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาล 1 คน

3. ครูที่ประจำอยู่ในตำบล ซึ่งสภาตำบลแต่งตั้ง ผู้ทำงาน
4. พัฒนาการประจำตำบล ในกรณีที่ไม่มีพัฒนาการ ผู้ทำงาน  
ประจำตำบล ให้พัฒนาการอำเภอพิจารณาแต่งตั้งผู้แทน 1 คน
5. ข้าราชการประจำอำเภอ ซึ่งนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอเห็นควรแต่งตั้ง 1 คน ผู้ทำงาน
6. กำนันท้องถิ่น ผู้ทำงาน
7. ราษฎรที่มีความรู้ความชำนาญทางช่าง ผู้ทำงาน  
ซึ่งสภาตำบลแต่งตั้ง 1 คน
8. ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสภาตำบลแต่งตั้ง 1 คน ผู้ทำงาน

ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพิจารณาแต่งตั้งผู้ทำงาน 1 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และผู้ทำงานอีก 1 คน เพื่อทำหน้าที่เลขานุการคณะทำงานตามมติของ คปต. หน้าที่

1. ให้ความสนับสนุนทางด้านวิชาการ และอุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินการตามโครงการที่สภาตำบลเป็นผู้ดำเนินการ หรือได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการ
2. ช่วยเหลือสภาตำบลในการตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการ ทั้งในด้านเทคนิค และค่าใช้จ่ายของโครงการ

3. ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการ และสภาตำบลมอบหมาย  
คณะกรรมการหมู่บ้าน

จัดตั้งโดยอำนาจตาม พ.ร.บ. ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 28 ตรี โดยอาศัยข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 ให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน เรียกโดยย่อว่า กม. เป็นองค์กรเดียวในการบริหารงานระดับหมู่บ้าน ประกอบด้วย

1. ผู้ใหญ่บ้าน ประธานกรรมการ
2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง รองประธานกรรมการ

3. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ดำเนินการเลือกกรรมการหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 2 คน แต่ควรมี 5-9 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี และให้เลือกเลขานุการ 1 คน จากผู้ทรงคุณวุฒิ  
หน้าที่

การพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้านตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และตามระเบียบที่ กชช.ภ. กำหนด

**เปรียบเทียบองค์กรในการบริหารพัฒนาชนบท**  
**ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท**  
**(และกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค) พ.ศ. 2524, 2534, 2535**

ระดับ ตำแหน่ง	ปี	2525	2534	2535
ระดับชาติ ประธาน รองประธาน		กชช. 1. นายกรัฐมนตรี 2. รมต.มหาดไทย 3. รมต.เกษตร+สหกรณ์ 4. รมต.ศึกษาธิการ 5. รมต. สาธารณสุข	กชช. 1. นายกรัฐมนตรี 2. รมต. มหาดไทย 3. รมต. เกษตร+สหกรณ์ 4. รมต. ศึกษาธิการ 5. รมต. สาธารณสุข 6. รมต. ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี	กชช.ภ. 1. นายกรัฐมนตรี 2. รองนายกรัฐมนตรี
กรรมการ		6. ปลัด ก. มหาดไทย 7. ปลัด ก. เกษตร+สหกรณ์ 8. ปลัด ก. ศึกษาธิการ 9. ปลัด ก. สาธารณสุข 10. ปลัด ก. อุตสาหกรรม 11. ปลัด ก. พาณิชย์ 12. เสนาธิการทหาร 13. ผอ. สำนักงบประมาณ 14. เลขาธิการ กพ. 15. เลขาธิการศึกษาแห่งชาติ	7. ปลัด ก. มหาดไทย 8. ปลัด ก. เกษตร+สหกรณ์ 9. ปลัด ก. ศึกษาธิการ 10. ปลัด ก. สาธารณสุข 11. ปลัด ก. อุตสาหกรรม 12. ปลัด ก. พาณิชย์ 13. เสนาธิการทหาร 14. ผอ. สำนักงบประมาณ 15. เลขาธิการ กพ. 16. เลขาธิการคณะกรรมการ ศึกษาแห่งชาติ 17. เลขาธิการนายกรัฐมนตรี	3. รมต.ประจำสำนัก นายกฯ 4. รมต. เกษตร+สหกรณ์ 5. รมต.เกษตรสหกรณ์ 6. รมต. คมนาคม 7. รมต. มหาดไทย 8. รมต. ศึกษาธิการ 9. รมต. สาธารณสุข 10. รมต. อุตสาหกรรม 11. เลขาธิการนายกรัฐมนตรี 12. ผู้ว่าการธนาคาร แห่งประเทศไทย 13. ปลัด ก. มหาดไทย 14. ปลัด ก. อุตสาหกรรม 15. ผอ. สำนักงบประมาณ 16. เลขาธิการคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน 17. ประธานสภาหอการค้า แห่งประเทศไทย 18. ประธานสภาอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย 19. ประธานสมาคม ธนาคารไทย

ระดับ ตำแหน่ง	ปี 2525	2534	2535
กรรมการ+เลขานุการ กรรมการ+ผช.เลขานุการ	เลขาธิการ สศช.	เลขาธิการ สศช.	1. เลขาธิการ สศช. 2. ผู้แทนสำนักงาน สศช. 2 คน 3. ผู้แทนสำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
จังหวัด ประธาน รองประธาน กรรมการ	กพจ. 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด 2. ประธานสภาจังหวัด 3. นายกเทศมนตรีทุกเทศบาลในจังหวัด 4. ประธานกรรมการสุขาภิบาลทุกแห่งในจังหวัด 5. ทน.ส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งผู้ว่าฯ แต่งตั้งไม่เกิน 7 คน 6. ผู้แทนส่วนราชการในจังหวัด ซึ่งผู้ว่าฯ แต่งตั้งไม่เกิน 7 คน	กพจ. 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด 2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด 3. ประธานสภาจังหวัด 4. นายกเทศมนตรีทุกเทศบาลในจังหวัด 5. นายอำเภอท้องที่ 6. ทน.ส่วนราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าฯ แต่งตั้งไม่เกิน 7 คน 7. ผู้แทนส่วนราชการในจังหวัด ซึ่งผู้ว่าฯ แต่งตั้งไม่เกิน 7 คน	กพจ. 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด 2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด 3. ปลัดจังหวัด 4. ประธานสภาจังหวัด และสมาชิกสภาจังหวัด 2 คนได้รับมอบหมายจากสภาจังหวัด 5. นายกเทศมนตรีทุกเทศบาลในจังหวัด 6. ประธานหอการค้าจังหวัด 7. ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกลุ่มท้องที่จังหวัด 8. ประธานชมรมธนาคารจังหวัดหรือผู้แทนสาขา อ.เมือง ของจังหวัดที่ผู้ว่าฯ แต่งตั้ง 9. ผู้แทนกระทรวงประจำจังหวัดหรือ ทน.ราชการประจำจังหวัดที่ผู้ว่าฯ แต่งตั้งไม่เกิน 8 คน 10. ผู้แทน สพง. สศช. 11. ผู้แทนสำนักงานประมาณ ทน. สำนักงานจังหวัด เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนสำนักงานจังหวัด ยกเลิก ออกช.
กรรมการ+เลขานุการ กรรมการ+ผช.ด.	ทน. สำนักงานจังหวัด  ออกช.	ทน. สำนักงานจังหวัด  ออกช.	ทน. สำนักงานจังหวัด เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนสำนักงานจังหวัด ยกเลิก ออกช.

ระดับ ตำแหน่ง	ปี 2525	2534	2535
ประธานอนุ รองประธานอนุ อนุกรรมการ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ผู้ว่าราชการจังหวัด</li> <li>2. รองผู้ว่า</li> <li>3. ทน. ส่วนราชการประจำจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย เกษตร, สหกรณ์ ศึกษาศึกษา, สาธารณสุข ซึ่งผู้ว่าแต่งตั้งไม่เกิน กระทรวงละ 2 คน</li> <li>4. พัฒนาการจังหวัด</li> <li>5. เจ้าหน้าที่ฝ่ายช่าง ซึ่งผู้ว่าเห็นควรแต่งตั้งไม่เกิน 2 คน</li> <li>6. ผู้จัดการธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร สาขาประจำจังหวัด</li> </ol>	(เหมือน ปี 2526)	
อนุฯ+เลขา	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. หัวหน้าสำนักงานจังหวัด</li> </ol>	<p>ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด รองผู้ว่า ทน.สนง. จังหวัด ทน. ฝ่ายแผนและโครงการของสำนักงาน</p>	
ผอ.ศูนย์ฯ เลขา ศูนย์ฯ ผช. เลขา, ศูนย์ฯ อำเภอ	<p>กพอ.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. นายอำเภอท้องที่</li> </ol>	<p>กพอ.</p> <p>นายอำเภอท้องที่ เหมือนปี 2534</p>	<p>กพอ.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. นายอำเภอ</li> <li>2. ปลัดอำเภอ ทน.ฝ่ายปกครองและพัฒนา</li> <li>3. ทน.ส่วนราชการประจำอำเภอ สังกัดกระทรวงมหาดไทย, เกษตร สหกรณ์, ศึกษาศึกษา, สาธารณสุข, ผอ.โรงพยาบาลที่ สังกัดกระทรวงสาธารณสุขในอำเภอ</li> <li>4. ปลัดอำเภอ ซึ่ง นายอำเภอแต่งตั้ง 1 คน</li> <li>5. ข้าราชการประจำอำเภอ ไม่เกิน 2 คน</li> <li>6. นายกเทศมนตรีหรือ</li> </ol>
ประธาน รองประธาน กรรมการ	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. ทน.ส่วนราชการประจำอำเภอ สังกัดกระทรวงมหาดไทย เกษตร+สหกรณ์ ศึกษาศึกษา สาธารณสุข</li> <li>3. ปลัดอำเภอซึ่งนายอำเภอเห็นควรแต่งตั้งไม่เกิน 2 คน</li> <li>4. เจ้าหน้าที่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทประจำจังหวัด ซึ่งผู้ว่าแต่งตั้ง 1 คน</li> <li>5. ข้าราชการประจำอำเภอหรือราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในอำเภอนั้นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งไม่เกิน 2 คน</li> </ol>		

ระดับ ตำแหน่ง	ปี 2525	2534	2535
กรรมการ+เลขานุการ กรรมการ+พช.เลขานุการ ตำบล ประธานกรรมการ เลขานุการที่ปรึกษา หน. คณะทำงานผู้ทำงาน ผู้ทำงาน+เลขานุการ ผู้ทำงาน+พช.หมู่บ้าน ประธานรองประธาน เลือก	พัฒนาการอำเภอ กสต. พร.326 (13 ธ.ค.18) กำนันห้องที่ ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้แทนคุณวุฒิมุ่บ้านละ 1 คน ครู พัฒนาการ หรือ ปลัดอำเภอ คปต. 1. กำนันห้องที่ 2. เกษตรตำบล/อาสาสมัคร เกษตรตำบล 1 คน 3. เจ้าหน้าที่อนามัย/ผดุงครรภ์ 1 คน 4. พัฒนาการประจำตำบล 5. ครูประจำตำบล 6. ราษฎรที่มีความชำนาญ ทางช่างซึ่งสภาตำบล แต่งตั้ง 1 คน 7. ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ กม. พรบ. ปกครองท้องที่ 2457 มาตรา 28 ตรี คณะกรรมการหมู่บ้าน 2526 ผู้ใหญ่บ้าน ผช.ผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง โดย เลือกผู้ใหญ่บ้าน กม.> 2 คน (5-9 คน) 5 ปี เลขาจากผู้ทรงคุณวุฒิ	ปลัดอำเภออาวุโส กสต. เหมือนปี 2525 คปต. 1. กำนันห้องที่ 2. เกษตรตำบล/อาสาสมัคร เกษตร 3. สาธารณสุขตำบล 4. ครูประจำตำบล 5. ราษฎรชำนาญทางช่าง พัฒนาการตำบล ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ กม. เหมือนปี 2525	ประธานสหนิบาล (ถ้ามี) 7. ผู้ทรงคุณวุฒิหรือ ผู้แทนองค์กรเอกชน ในอำเภอ 8. พัฒนาการอำเภอ 9. ปลัดอำเภอ ซึ่ง นายอำเภอแต่งตั้ง 1 คน กสต. เหมือนปี 2525 คปต. 1. ให้นายอำเภอแต่งตั้ง หน.คณะทำงานตาม มติของ คปต. 2. เจ้าหน้าที่เกษตร 3. สาธารณสุขตำบล 4. ครูประจำตำบล 5. พัฒนาการตำบล 6. ข้าราชการประจำ 7. กำนันห้องที่ 8. ราษฎรชำนาญช่าง 9. ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ ให้นายอำเภอแต่งตั้ง เลขานุการตามมติของ คปต. กม. เหมือนปี 2525

## แนวความคิดและข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

### หลักการและเหตุผล

1. การพัฒนาชนบทได้เริ่มประกาศเป็นนโยบายที่ชัดเจนตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับพื้นที่ยากจนใน 38 จังหวัด 288 อำเภอ 12,555 หมู่บ้าน
2. ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้ขยายพื้นที่ให้ครอบคลุมพื้นที่ 72 จังหวัด โดยให้ความสำคัญมากขึ้นกับการกระจายการผลิต การตลาด การอนุรักษ์ และใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
3. สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักที่จะรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง และต้องเอื้ออำนวยต่อการกระจายรายได้ และกระจายผลการพัฒนาไปสู่กลุ่มเป้าหมายที่ด้อยโอกาสและยากจนอย่างทั่วถึง เพื่อลดความไม่ทัดเทียมกันกับประชาชนในเขตเมือง

### แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในชนบท

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-5 (พ.ศ. 2504-2529) มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป เมื่อเทียบกับช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ที่มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างเร็ว เนื่องจากเศรษฐกิจของโลกเอื้ออำนวย ซึ่งจะยังผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ไปจนถึงแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 หลายประการ คือ

1. โครงสร้างสังคมไทยจะเปลี่ยนจากสังคมชนบทมาเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ส่งผลให้ครัวเรือนชนบทมีปัญหาในเรื่องการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต ความอบอุ่นในครอบครัว ตลอดจนวัฒนธรรม ประเพณี และค่านิยมของชุมชนชนบทเป็นอย่างมาก
2. โครงสร้างการผลิตในชนบท จะเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการกระจายการผลิตจากพืชหลักไม่กี่ชนิดไปสู่พืชใหม่ ปศุสัตว์ต่างๆ หรืออาชีพนอกเกษตรอื่นๆ การผลิตในลักษณะธุรกิจครบวงจรจะเพิ่มมากขึ้น จะมีการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนมากขึ้น จะมีผลต่อความเสื่อมโทรมในทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมในชนบท

### ประเด็นการพัฒนา

ประเด็นการพัฒนาชนบทในระยะต่อไปนอกเหนือไปจากการดำเนินงานพัฒนาทางด้านการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมในลักษณะที่ต่อเนื่องจากช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมา จะประกอบด้วยส่วนสำคัญ คือ

1. ส่วนที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องจากแผนฯ 6 โดยเฉพาะการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งนี้ควรให้ความสำคัญกับประเด็นดังต่อไปนี้

1.1 กลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมในชนบท ต้องมีความชัดเจนทั้งจำนวนและสภาพปัญหาที่เผชิญอยู่ เพื่อให้การกระจายบริการขั้นพื้นฐานจากรัฐลงสู่ผู้ยากจนอย่างถูกต้องและสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง

1.2 การนำบริการจากภาครัฐลงสู่กลุ่มเป้าหมายการพัฒนา ต้องมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ปัญหาในชนบทให้ได้ผลและทันกับความต้องการ

1.3 การสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนและการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง ครอบครัวและชุมชนในลักษณะที่เหมาะสมกับวิถีชีวิตและสังคมไทย

2. ส่วนที่เป็นประเด็นการพัฒนาใหม่ที่สนองตอบต่อแนวทางการพัฒนาในช่วงแผนฯ 7 คือ การปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจชนบทเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม ทั้งนี้ควรให้ความสำคัญกับประเด็นดังต่อไปนี้

2.1 การพัฒนาคุณภาพของประชากรและแรงงานในชนบท เพื่อให้มีความพร้อมในการเคลื่อนย้ายออกไปสู่การจ้างงานภาคอุตสาหกรรมและบริการที่ต้องมีการแรงงานที่มีคุณภาพมากขึ้น ในขณะเดียวกันแรงงานที่เหลืออยู่ในภาคเกษตรเองก็ต้องปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้นด้วย

2.2 การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มุ่งให้เกิดความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจส่งผลตอบแทนต่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่

2.3 การขยายโอกาสทางการผลิตและการจ้างงานทั้งในภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ เพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจชนบทในระยะยาว

### วัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาชนบท

วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาชนบท คือ การจัดความยากจนเพื่อสนับสนุนการกระจายรายได้ และผลการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมไปสู่กลุ่มเป้าหมายที่ยังด้อยโอกาสให้ ได้รับประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตอย่างทั่วถึง โดยมุ่งยกระดับความสามารถของคนในชนบทและขยายโอกาสทางการผลิต การจ้างงานที่จะมีส่วนสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจควบคู่กันไปด้วย ตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

## แนวทางพัฒนา

เพื่อให้การพัฒนาชนบทบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว เห็นสมควรกำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ รวม 5 ประการ ดังนี้

แนวทางที่ 1 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับการปรับโครงสร้างการผลิตในชนบทที่ต้องการกำลังคนและแรงงานที่มีคุณภาพเหมาะสมทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ โดยมีแนวทาง ดังนี้

1. สนับสนุนให้ประชาชนในวัยศึกษาได้มีโอกาสเข้าเรียนในระดับที่สูงกว่าภาคบังคับ เพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาตนเอง เมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานและการประกอบอาชีพให้มั่นคงขึ้น
2. ส่งเสริมและกระจายการให้บริการทางการศึกษา ทั้งในและนอกระบบที่มุ่งไปสู่การปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ
3. ส่งเสริมการให้บริการทางด้านการฝึกอาชีพ เพื่อเพิ่มทักษะสำหรับแรงงานในชนบททั้งทางด้านเกษตรและนอกการเกษตร
4. ส่งเสริมความรู้ด้านการบริหารและการจัดการให้คนในชนบทสามารถรวมกลุ่มในรูปของสถาบันเกษตรกรหรือสหกรณ์ และจัดการผลประโยชน์ของชุมชนในอันที่จะสามารถปรับปรุงดัดแปลง ควบคุมและจัดการทรัพยากรในชุมชน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนในชนบทเอง

แนวทางที่ 2 การขยายโอกาสทางการผลิตและการจ้างงานในชนบท โดยมีแนวทางดังนี้

1. เน้นการสร้างหรือการเพิ่มสินทรัพย์ ซึ่งเป็นที่มาของรายได้ให้แก่ครัวเรือนที่ยากจนอันได้แก่ สิทธิการเป็นเจ้าของที่ดิน
2. ส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทกระจายการผลิตในภาคเกษตรเพื่อลดความเสี่ยง ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และเทคโนโลยีที่เหมาะสมและคุ้มค่าเพื่อสร้างความมั่นคงในรายได้ของประชาชนในชนบทในระยะยาว
3. ทบทวนนโยบายราคาพืชผลเกษตรในอันที่จะสร้างหลักประกันทางด้านรายได้ของเกษตรกรให้มั่นคงขึ้น
4. ส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมขนาดย่อมในชนบท เพื่อรองรับผลผลิตและขยายการปฏิบัติงาน ทั้งเป็นการจ้างงานและงานของตนเอง
5. ส่งเสริมกิจกรรมนอกการเกษตร ที่จะมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้และการจ้างงาน

แนวทางที่ 3 การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นฐานรองรับการพัฒนาชนบทในระยะยาว โดยเฉพาะทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำและป่าไม้ โดยมีแนวทางดังนี้

1. จัดลำดับความสำคัญของทรัพยากรแต่ละประเภท พร้อมทั้งกำหนดนโยบายเชิงอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและชุมชนในชนบทให้มากที่สุด

2. ฟื้นฟูการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้มีสภาพสมบูรณ์ โดยเน้นบทบาทขององค์กรประชาชนในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมมากขึ้น

3. ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจในความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะมีผลต่อการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต

แนวทางที่ 4 การพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อให้ประชาชนในชนบทมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่จะช่วยให้สามารถอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข โดยคำนึงถึงความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น โดยมีแนวทาง ดังนี้

1. ให้ประชาชนมีโอกาสทางการศึกษาภาคบังคับอย่างทั่วถึง

2. ให้ประชาชนมีความตื่นตัวในการเฝ้าระวังรักษาสุขภาพอนามัยของตนเองและสภาวะแวดล้อม

3. สนับสนุนการรวมกลุ่มของประชาชนให้มีบทบาทในการวางแผนและดำเนินงานพัฒนาชนบทในระดับหมู่บ้าน

4. มุ่งเน้นให้ประชาชนในชนบทมีพื้นฐานทางด้านจิตใจ และคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่ดี โดยเฉพาะการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรม-แผ่นดินทอง

5. ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาศาสนา ศิลปวัฒนธรรม เพื่อให้ประชาชนในชนบทมีการเรียนรู้รากฐานวัฒนธรรมดั้งเดิม

แนวทางที่ 5 การพัฒนาระบบบริหารงานพัฒนาชนบทเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการแก้ปัญหาของประชาชนในชนบท โดยมีแนวทาง ดังนี้

1. การนำบริการจากภาครัฐลงสู่กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารงานพัฒนาการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ การศึกษาวิจัยและนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน

2. การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชน โดยสนับสนุนโครงการสร้างงานในชนบทและโครงการกองทุนพัฒนาชนบท

3. การมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนและองค์กรประชาชนในการพัฒนาชนบท

4. การพัฒนาเพื่อเสริมนโยบายความมั่นคงของประเทศ เช่น พื้นที่ตามแนวชายแดน พื้นที่พิเศษในเขตภาคใต้ และพื้นที่สูงในเขตภาคเหนือ

5. ส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารงานพัฒนาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น โดยเฉพาะการบริหารทางด้านงบประมาณจากส่วนกลาง

6. สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจทางด้านการศึกษาท้องถิ่นให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้มีรายได้เพียงพอสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รวมตัวกันช่วยพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

# โครงสร้างและวิธีการพัฒนาชุมชนขององค์การเอกชน

## ความหมายและความสำคัญขององค์การพัฒนาเอกชน

ความหมายขององค์การพัฒนาเอกชน (Non Government Organization) คณะกรรมการติดตามผลการสัมมนาองค์การพัฒนาเอกชน ได้รวบรวมความหมายขององค์การพัฒนาเอกชนเอาไว้ดังต่อไปนี้

ศูนย์ประสานการพัฒนาชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ความหมายไว้ว่า "องค์การพัฒนาเอกชน หมายถึง "องค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนตามกฎหมาย"

สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติให้ความหมายไว้ว่า "องค์การพัฒนาเอกชน เป็นองค์การการกุศลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในรูปมูลนิธิหรือสมาคม โดยไม่รวมถึงมูลนิธิที่ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พระราชบัญญัติฉาปนกิจสงเคราะห์ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ และพระราชบัญญัติกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์"

กรมประชาสงเคราะห์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า "องค์การพัฒนาเอกชน เป็นหน่วยงานที่เอกชนหรือประชาชนร่วมกันก่อตั้งขึ้นและจัดดำเนินการเองโดยใช้จ่ายเงินของเอกชนเพื่อช่วยเหลือให้เพื่อนมนุษย์สามารถดำรงชีวิตและทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกสังคมได้ โดยมุ่งให้ผู้รับการช่วยเหลือพยายามช่วยเหลือตนเองและพึ่งพาตนเองให้มากที่สุด และองค์การดังกล่าวนี้เป็นหน่วยงานที่ "ไม่ค้ากำไร"

โครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม ได้ให้ความหมายไว้ว่า "องค์การพัฒนาเอกชน เป็นองค์การเอกชนที่ดำเนินการโดยอิสระ และอยู่ในความรับผิดชอบของกรรมการชุดหนึ่ง แต่ไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์และแนวการทำงานที่เน้นบทบาทของประชาชนในการพัฒนาสังคมไทย โดยดำเนินงานด้านพัฒนาชุมชน พัฒนากลุ่มเป้าหมายเฉพาะหรือการพัฒนาสังคมส่วนรวม หรือดำเนินกิจกรรมด้านบริการองค์การพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและไม่แสวงหากำไร"

จากความหมายที่นำมากล่าวแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า "องค์การพัฒนาเอกชน หมายถึงองค์การหรือมูลนิธิ หรือสมาคม หรือหน่วยงานที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น ซึ่งมีลักษณะเป็นสถาบันนอกระบบราชการรวมตัวกันขึ้นตามกลุ่มวิชาชีพ กลุ่มศึกษา กลุ่มสนใจ หรือกลุ่มที่มีเป้าหมายร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อจะดำเนินบทบาทในการช่วยเหลือและช่วยคลี่คลายปัญหาในสังคม การบริการสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมโดยมิได้แสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ใด ๆ ปัจจุบันความหมายขององค์การพัฒนาเอกชนได้ครอบคลุมถึงกลุ่มคณะกรรมการหรือชมรม ซึ่งอาจจะไม่ได้จดทะเบียนอย่างเป็นทางการ แต่ได้มีบทบาทในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ดังกล่าวอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

\* ตัดตอนมาจาก สนธยา พลศรี กระบวนการพัฒนาชุมชน กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2537 หน้า 162-181

## ลักษณะขององค์การพัฒนาเอกชน

จากความหมายที่กล่าวมาแล้ว กล่าวได้ว่า องค์การพัฒนาเอกชนมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. เป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานพัฒนาสังคม โดยเน้นการพัฒนาคนและการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. เป็นองค์การที่จัดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือไม่จดทะเบียนก็ได้ และในกรณีที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล จะต้องมีการจัดองค์กรเป็นคณะบุคคลขึ้นมาดูแลรับผิดชอบในการดำเนินกิจการอย่างมีระเบียบแบบแผนตามสมควร
3. เป็นองค์การที่ดำเนินงานโดยอิสระมีกิจกรรมต่อเนื่องและไม่แสวงหาผลประโยชน์หรือคำกำไร  
ความสำคัญขององค์การพัฒนาเอกชน

องค์การพัฒนาเอกชนมีความสำคัญหลายประการ แต่ความสำคัญที่เห็นได้ชัดเจน คือ

1. เป็นรูปแบบการรวมตัวอันหนึ่งของประชาชนในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนชั้นกลางในสังคม ทั้งนี้เพื่อเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดที่ว่าบทบาทและหน้าที่ ในการพัฒนาสังคมนั้นเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ประชาชนควรที่จะร่วมมือกันช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการแก้ไขปัญหาของตนเองและของสังคมผู้ที่มีเงื่อนไขศักยภาพและโอกาสที่ดีกว่าในสังคมน่าจะมี โอกาสและมีส่วนช่วยผู้ที่ยากกว่าในสังคม
2. การที่ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนา เป็นการสะท้อนทิศทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม ซึ่งนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการรู้จักระดมและใช้ทรัพยากรภายในสังคมอย่างเต็มที่และเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใน ส่วนที่จะนำไปสู่การสร้างกลไกแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในสังคมอีกด้วย

## ความเป็นมาขององค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทย

การศึกษาเกี่ยวกับองค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทยในทางด้านวิชาการ เป็นเรื่องที่กระทำได้ยากลำบากพอสมควร เนื่องจากขาดเอกสารหรือข้อมูลต่างๆ เพราะนักวิชาการเพิ่งเริ่มให้ความสำคัญต่อองค์การพัฒนาเอกชนเมื่อไม่นานมานี้ ประกอบกับหน่วยงานพัฒนาเอกชนไทย เป็นองค์กรเล็กๆ เพิ่งเริ่มจะเติบโต มีอายุและพัฒนาการที่ไม่ยาวนานนัก ทำให้ระบบการเก็บข้อมูลต่างๆ ไม่เป็นระบบและขาดความต่อเนื่อง ในที่นี้จะแบ่งประวัติความเป็นมาขององค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทยออกเป็น 4 ยุค คือ

- 1) ยุคก่อนวันที่ 14 ตุลาคม 2516
- 2) ยุค 14 ตุลาคม 2516 - 6 ตุลาคม 2519
- 3) ยุคหลัง 6 ตุลาคม 2519 - พ.ศ. 2522
- 4) ยุค พ.ศ. 2522 - ปัจจุบัน

## 1. ยุคก่อนวันที่ 14 ตุลาคม 2518

การพัฒนาสังคมไทยในระยะแรกๆ นั้น เริ่มต้นจากหมู่วงศาความญาติ เพื่อนบ้านหรือคนที่อยู่ในชุมชนเดียวกันก่อน โดยมีสถาบันครอบครัวและศาสนาเป็นองค์การหลักโดยเฉพาะวัด ได้ทำหน้าที่เป็นโรงเรียนหรือสถานการศึกษา เป็นโรงพยาบาลที่ช่วยบำบัดโรคภัยไข้เจ็บ เป็นศูนย์เยาวชนและศูนย์เด็ก ทั้งยังเป็นศูนย์รวมในการพบปะสังสรรค์และจัดกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนอีกด้วย แต่สภาพการณ์เหล่านี้ค่อยๆ หดไปเมื่อรัฐได้เพิ่มบทบาทมากขึ้น และได้กลายเป็นภารกิจสำคัญของรัฐ ในอันที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในสถาบันราชการต่างๆ แต่ก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ สถาบันและบุคคลภายนอกระบบราชการที่มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อสังคม จึงได้อาสาสมัครเข้ามาจัดทำทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการก่อตั้งองค์การขึ้นทำหน้าที่ช่วยบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้ประชาชนอีกแรงหนึ่ง

อย่างไรก็ดี ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดนักว่า หน่วยงานพัฒนาเอกชนเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อใด แต่อาจกล่าวได้ว่าน่าจะเริ่มต้นที่ยุคสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยสมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินี ได้ทรงสถาปนา "สภาอุณาโลมแดง" ขึ้น เพื่อดำเนินการกุศลช่วยเหลือพวกทหารที่ได้รับบาดเจ็บจากสงคราม โดยมีภรรยาข้าราชการและกุลสตรีสมัยนั้น เป็นอาสาสมัครออกปฏิบัติงาน ซึ่งได้กลายมาเป็นสภาภคาชาติไทยในปัจจุบัน นอกนั้นในสมัยเดียวกัน พระวิมาดาเธอ กรมพระสุทธาสินีนาฏ ทรงบริจารทรัพย์ส่วนพระองค์สร้างถนนสงเคราะห์เด็กกำพร้าอนาถาขึ้นที่ ต.สวนมะลิ ถนนบำรุงเมือง เมื่อ พ.ศ. 2433 เพื่อสวัสดิภาพของเด็กโดยเฉพาะ

ต่อมาภายหลังที่ประเทศไทยได้เข้าสู่กระแสการพัฒนาประเทศแผนใหม่หน่วยงานเอกชน จึงได้กำเนิดและเติบโตขึ้นมาจำนวนหนึ่ง พ.ศ. 2502 รัฐบาลได้มีคำสั่งและผลักดันให้มีการจัดประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงานเอกชนต่างๆ และได้กำเนิด "สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย" ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรกลางในการประสานงานระหว่างหน่วยงานพัฒนาและสงเคราะห์ของเอกชนต่างๆ

ในระยะ พ.ศ. 2500-2512 องค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทยยังเกิดขึ้นไม่มากนักที่มีอยู่ส่วนใหญ่ ดำเนินกิจกรรมในรูปการสังคมสงเคราะห์และการกุศลเป็นสำคัญ มีเพียงมูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ซึ่งเริ่มดำเนินการใน พ.ศ. 2512 เท่านั้นที่ดำเนินบทบาทในการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน และได้รับงบประมาณสนับสนุนจากธุรกิจเอกชนต่างๆ ในประเทศไทย นอกนั้นเป็นอาสาสมัครสถาบันศาสนาในสถานบันการศึกษาแทบทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ในระยะตั้งแต่ปี 2500 มาเช่นกัน กระแสของการปลุกเร้าให้สนใจสังคมและการเมืองก็ค่อยๆ ก่อตัวขึ้นในวงการปัญญาชน ทั้งในและนอกสถานบันการศึกษา มีการตั้งชมรมตามมหาวิทยาลัย มีการตั้งกลุ่มเสาวนานอกมหาวิทยาลัย มีการออกวารสาร จุลสารและสิ่งตีพิมพ์รูปอื่น ๆ กันอย่างแพร่หลาย อันเป็นการปลุกจิตสำนึกในการรับผิดชอบต่อสังคมให้แพร่หลายยิ่งขึ้น

ในระยณะนั้นแนวคิดในด้านการเมือง มีอิทธิพลอย่างมากต่อสมาชิกองค์กรอาสาสมัครเอกชน เพราะ ว่าองค์กรอาสาสมัครบางส่วนที่ทำงานด้านสังคม และเศรษฐกิจได้คิดหาวิธีการใหม่ๆ และปรัชญาใหม่ๆ มาใช้ในการทำงานในด้านสังคมและเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เพราะได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดทางการเมืองนั่นเอง

แต่แนวความคิดทางการเมืองในระยะก่อน 14 ตุลาคม 2516 แม้ว่าจะมีบทบาทสำคัญในระยณะนั้น แต่ก็มีขีดจำกัดในตัวเอง เพราะเป็นแนวคิดเชิงปฏิรูปที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ภายในระบบ หรือ โครงสร้างเดิม อันเป็นแนวความคิดแบบทุนนิยมตะวันตกนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าว รัฐบาลเห็นว่ามีควมก้าวหน้าเกินไป เพราะว่าค่านิยมและ อดมการณ์แบบประชาธิปไตยในความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังไม่เป็นที่ยอมรับกันจาก บุคคลในวงการรัฐบาลและราชการในขณะนั้น

## 2. ยุค 14 ตุลาคม 2516 - 6 ตุลาคม 2519

เหตุการณ์เมื่อเดือนตุลาคม 2516 ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างกว้างขวางในทุกระดับ และในทุกด้าน เนื่องจากได้กระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวในหมู่ประชาชนผู้ยากไร้ ซึ่งเริ่มตระหนักถึงพลัง ของตนเอง เดียวกัน ความสำนึกทางสังคมของชนชั้นกลาง ก็ถูกยกระดับให้สูงขึ้น ความทุกข์ยากนานัปการ ใน สังคมได้เป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวาง อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน

สถานการณ์เช่นนี้มีผลกระทบต่อองค์การพัฒนาเอกชนไทยอย่างสำคัญในทางปริมาณ ได้เกิดกลุ่ม บุคคลและองค์กรเอกชนจำนวนมากที่ลงไปหาผู้ด้อยโอกาสทั้งในเมืองและในชนบท ในทางคุณภาพ มีการ ตรวจสอบงานในลักษณะสังคมสงเคราะห์มากขึ้น และพบว่าไม่ใช่เป็นการปัญหาที่ถูกต้องและไม่เป็น ประโยชน์ต่อประชาชนในระยะยาว ขณะเดียวกันได้มีการเสาะแสวงหา และทดลองแนวการพัฒนาอย่าง ใหม่ขึ้น

### 1) งานพัฒนาในชนบท

หลังเหตุการณ์เดือนตุลาคม 2516 ผู้คนได้ตระหนักถึงช่องว่างระหว่างเดือนกับชนบทมากขึ้น มีคนหนุ่มสาวเป็นจำนวนมากออกสู่ชนบท ในฐานะต่างๆ กัน เช่น ครู หมอ หรือไม่ก็กลับไปเป็นชาวนา ชาวไร่ที่บ้านเดิมของตน โดยมีความมุ่งมั่นที่จะอุทิศตนเพื่อชนบทงานพัฒนาชุมชนก็เพิ่มมากขึ้น และกระจาย ไปทั่วทุกภาคของประเทศ โดยเฉพาะภาคอีสาน และภาคเหนือ งานพัฒนาในชนบทโดยทั่วไปมี ลักษณะผสมผสาน กล่าวคือ มิได้มุ่งแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดดๆ แต่จะให้ความสนใจกับปัญหาต่างๆ ที่ สำคัญของชุมชนในเวลาเดียวกัน โดยผสมผสานโครงการต่างๆ ทั้งในด้านเกษตรกรรม ด้านสาธารณสุข เพราะปัญหาต่างๆ ของชนบทนั้นต้องเกี่ยวข้องกันและกัน เป็นวัฏจักร เช่น ความยากจนทำให้ขาดความรู้ ส่งผลให้เจ็บไข้ได้ป่วย และทั้ง 2 ประการหลังก็เป็นเหตุให้ความยากจนรุนแรงขึ้น ตัวอย่างงานพัฒนา ที่สำคัญ ได้แก่ โครงการหมู่บ้านสหกรณ์ แม่ตะมาน ที่ อ.กิดข่าง จ.เชียงใหม่ ซึ่งดำเนินการโดยกลุ่ม หนุ่มสาวร่วมกับมูลนิธิโกมล คีมทอง งานพัฒนาของหมอวิชัย โชควิวัฒน์ ที่ อ.พยุคมณีพิสัย

จ.มหาสารคาม และของหมออภิเชษฐ์ นาคเลขที่ อ.พรวัว จ.เชียงใหม่ เป็นต้น โครงการพัฒนาเหล่านี้ แม้จะมีความหลากหลาย แต่เป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเพิ่มผลผลิต เพิ่มรายได้ให้แก่ชาวบ้าน โดยอาศัย สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม ได้มีการพัฒนาอีกแนวทางหนึ่งในช่วงนี้ คือ การพัฒนาจิตสำนึกของชาวบ้านให้ เชื่อมมั่นในพลังของตนในการพัฒนางานมุ่งสร้างพลังชาวบ้านในการต่อสู้กับกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น ในรูป ของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร เช่น งานของสมคิด สิงสง และประเสริฐ จันดำ ที่บ้านซับแดง อ.มัญจาคีรี จ.ขอนแก่น เป็นต้น

## 2) งานพัฒนาในเมือง

งานพัฒนาในเมืองมีด้วยกันหลายด้าน แต่ที่สำคัญก็คือ งานด้านสวัสดิการและกรรมกร

ก่อนเหตุการณ์เดือนตุลาคม 2516 ปัญหาความเดือดร้อนของชาวสลัมได้เริ่มเป็นที่รับรู้ กันแล้ว แต่งานพัฒนาส่วนใหญ่ยังจำกัดอยู่ในแวดวงของมหาวิทยาลัย หรือหน่วยงานทางด้านคริสต์ศาสนา จนหลังเหตุการณ์ดังกล่าว องค์กรอิสระที่ทำงานในสลัมจึงเพิ่มมากขึ้น โรงเรียนชุมชนของ คุณประทีป อึ้งทรงธรรม ก็มีบทบาทอย่างจริงจังในช่วงนี้

ทางด้านกรรมกรนั้น กลุ่มบุคคลที่เข้าไปทำงานช่วยเหลือ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มนักศึกษาเป็น กำลังสำคัญ งานด้านนี้มีขึ้นอย่างจริงจังในช่วงนี้เอง

งานด้านสวัสดิการและกรรมกร แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. การให้การศึกษ ได้แก่ การสอนหนังสือเด็กในสลัมและการอบรมความรู้ด้านกฎหมาย แก่กรรมกร ตลอดจนให้คำปรึกษาในกรณีมีข้อพิพาทแรงงาน

2. การจัดตั้งประชาชน เพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้องและปกป้องผลประโยชน์ของตน ส่วนทาง ด้านกรรมกรนั้นงานที่ำเน้นหนักในด้านจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้แรงงานและสหภาพแรงงาน

## 3) งานสิทธิมนุษยชน

งานส่วนนี้เป็นผลผลิตของเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เพราะเหตุการณ์นั้นได้ทำให้การมี สิทธิเสรีภาพ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญขึ้นมาและเป็นที่แสวงหาเรียกร้องในหมู่ประชาชนที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบ เป็นหลักการที่ก่อให้เกิดองค์กรประชาชน เช่น สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย สภาแรงงานแห่งประเทศไทยขึ้น

งานพัฒนาทั้ง 3 ส่วนนั้น มีลักษณะร่วมกันประการหนึ่ง คือ ดำเนินการในลักษณะ อาสาสมัคร ไม่มีรายได้จากการทำงานพัฒนาโดยตรง แต่มีรายได้จากทางอื่น เช่น การทำการเกษตรใน หมู่บ้านจากรายได้ของสหกรณ์ที่ก่อตั้งขึ้น จากเงินเดือนประจำในฐานะข้าราชการ เป็นต้น นักพัฒนาอาชีพ ในแวดวงองค์กรเอกชนยังมีไม่มากเหมือนปัจจุบัน

งานพัฒนาเหล่านี้ ได้รับความไว้วางใจจากชาวบ้านหรือคนในชุมชนในเวลาอันรวดเร็ว

สามารถดำเนินการอย่างเห็นผลชัดเจนในเวลาไม่นานจนเป็นที่น่าสนใจของบุคคลภายนอก อันรวมถึงรัฐบาลที่เชื่อว่ามีเป้าหมายทางการเมืองที่เป็นประโยชน์ต่อ "ฝ่ายตรงข้าม" แอบแฝงอยู่ยิ่งเมื่อผลประโยชน์ของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นถูกลดทอนลง อันเป็นผลจากโครงการพัฒนาในชุมชนกลุ่มทำงานเหล่านี้ก็ถูกจับตาเฝ้ามองอย่างใกล้ชิด นอกจากนั้นในหลายกรณี ก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากับผู้มีอิทธิพล ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ ในเวลาไม่นาน ปัญหาต่างๆ จากเจ้าหน้าที่และกลุ่มอิทธิพลก็เกิดขึ้นกับงานพัฒนาในชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มีการกลั่นแกล้งในลักษณะต่างๆ จนถึงคุกคามเอาชีวิต การจับกุมในข้อหาคอมมิวนิสต์ ด้วยเหตุนี้ หลายกลุ่มได้ถอนตัวออกจากชุมชน และเมื่อเกิดรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 งานพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่ในชนบทในเมืองและงานสิทธิมนุษยชนก็สลายตัวไป มีองค์กรที่ฟื้นตัวขึ้นใหม่หลังเหตุการณ์ เช่น สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ส่วนใหญ่มิได้ฟื้นฟูมาอีกเลย อย่างไรก็ตาม งานพัฒนาในเมืองประเภทอื่นๆ เช่น งานด้านเด็กและการศึกษานั้น ไม่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าวมากนัก สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง

การรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 เป็นแรงผลักดันสำคัญยิ่งให้ผู้ดำเนินงานพัฒนาในลักษณะขององค์การพัฒนาเอกชนเป็นจำนวนมาก ต้องหลีกหนีไปร่วมมือกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยต่อต้านรัฐบาลในสมัยนั้น และทำให้การพัฒนาขององค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทยต้องหยุดชะงักลง

3. ยุคหลัง 6 ตุลาคม 2519 - พ.ศ. 2522

หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 แล้ว องค์การพัฒนาเอกชนก็ได้รับผลกระทบและได้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการเช่นเดียวกับโครงสร้างและสถาบันต่างๆ ในสังคมกล่าวคือ ในระยะแรกรัฐบาลได้ทำการบริหารประเทศแบบเผด็จการ นิสิตนักศึกษา และกลุ่มคนที่มีความคิดก้าวหน้าถูกกวาดล้าง และจำกัดบทบาท นักพัฒนาขององค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรให้ชาวบ้าน และด้านสิทธิมนุษยชนไม่สามารถดำเนินกิจกรรมต่อไปได้ จนกระทั่งใน พ.ศ. 2520 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ทำการรัฐประหารและเป็นนายกรัฐมนตรี ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพอีกครั้งหนึ่ง งานพัฒนาขององค์การพัฒนาเอกชนจึงได้เกิดขึ้นใหม่ และได้พัฒนาขึ้นเป็นลำดับ

ในระยะ พ.ศ. 2520-2522 อาจจะสรุปงานพัฒนาขององค์การพัฒนาเอกชนได้เป็น 5 ลักษณะงาน คือ

- 1) งานพัฒนาของชาวพุทธ
- 2) งานด้านสิทธิมนุษยชน
- 3) งานพัฒนาชุมชน
- 4) งานสงเคราะห์พัฒนา
- 5) งานสงเคราะห์

4. ยุค พ.ศ. 2522 - ปัจจุบัน

นับตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา มีหน่วยงานอาสาสมัครเอกชนเล็กๆ เกิดขึ้นมากมาย แต่ในระยะ

เริ่มต้นนั้น ยังมีบทบาทไม่มากนัก เนื่องจากแต่ละหน่วยงานยังมีลักษณะการดำเนินงานที่ต่างคนต่างทำการปรึกษาหารือกัน การประสานและช่วยเหลือซึ่งกันและกันยังมีน้อย จนกระทั่งประมาณปี 2523 เป็นต้นมา แนวโน้มของการร่วมมือประสานงานกันมีมากขึ้น เช่น เกิดหน่วยงาน หรือคณะกรรมการที่มีลักษณะร่วมมากมาย เช่น คณะกรรมการติดตามผลการสัมมนา คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา คณะกรรมการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาดูแลกลุ่มศึกษาทางเลือกการพัฒนา กลุ่มศึกษาปัญหาสังคม เป็นต้น ขณะเดียวกันก็เริ่มมีแนวโน้มของการรวมตัวกันในหน่วยงานที่มีลักษณะการทำงานเหมือนกัน เช่น การรวมตัวของคณะทำงานด้านเด็ก การรวมตัวกันของหน่วยงานที่ทำงานทางด้านสาธารณสุข หรือการรวมตัวกันของหน่วยงานที่ทำงานทางด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

การเกิดขึ้นและขยายตัวขององค์การพัฒนาเอกชนไทยในช่วงนี้ เนื่องจากสาเหตุที่สำคัญ คือ

- 1) สภาพความยากจนของประชาชนที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นนับเป็นเงื่อนไขสำคัญอันหนึ่งที่ผลักดันให้ผู้ที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม ต้องหันหน้ามาหากันเพื่อปรับปรุงสภาพต่าง ๆ ให้ดียิ่งขึ้น
- 2) ช่วงปี 2522 เป็นช่วงระยะเวลาที่เกิดการเคลื่อนไหวของหน่วยงาน และขบวนการพัฒนาสังคมระหว่างประเทศ เพื่อทบทวนปัญหา และประสบการณ์การดำเนินการพัฒนาประเทศในโลกที่สาม มีการประชุมสัมมนาบ่อยครั้ง อาทิเช่น การประชุมขององค์การระหว่างประเทศ เรื่อง "การปฏิรูประบบบริหารและพัฒนาชนบทของโลก" ที่กรุงโรม ในเดือนกรกฎาคม 2522 ได้ข้อสรุปว่า "การดำเนินการพัฒนาสังคมหรือการพัฒนาชนบทนั้น จะต้องยึดถือกลยุทธ์การมีส่วนร่วมของประชาชน" และได้รับการแพร่กระจายจนเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานต่าง ๆ ค่อนข้างมาก ทำให้เกิดกระบวนการทบทวนการปฏิบัติงาน และการพัฒนาสังคมทั้งในระดับภาครัฐบาลและภาคเอกชนขึ้น
- 3) หน่วยงานของทางราชการที่เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศได้มีการเคลื่อนไหวและบทบาทแนวทางการพัฒนาสังคมของไทย ที่ผ่านมายอมรับว่าประเทศไทยยังประสบปัญหาในการพัฒนาประเทศอยู่อีกมาก รวมทั้งเล็งเห็นว่า ภาคเอกชนจะมีบทบาทต่อการส่งเสริมและเกื้อกูลรัฐในการพัฒนาชนบทได้ จึงได้มีความพยายามที่จะริเริ่มดำเนินการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนมากขึ้น โดยเฉพาะตั้งแต่สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นต้น
- 4) หน่วยงานอาสาสมัครเอกชนในประเทศไทยจำนวนหนึ่งได้มีการประชุมสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมา และพยายามที่จะร่วมมือประสานกันเพื่อเสริมสร้างและพัฒนา การดำเนินงานพัฒนาสังคมให้ขยายตัวออกไปให้กว้างขวางขึ้น รวมทั้งมีการตรวจสอบและพิจารณาบทบาทของตนในการพัฒนาสังคม ทำให้กระบวนการพัฒนาภาคเอกชนขยายตัวและเติบโตยิ่งขึ้นในเวลาต่อมา
- 5) สภาพการณ์ทางการเมืองในช่วงปี 2522-2523 เกิดบรรยากาศที่เรียกว่า "วิกฤติการณ์แห่งศรัทธา" ขึ้น นับเป็นเหตุการณ์ที่สำคัญยิ่ง ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการเติบโตของกระบวนการสันติวิธีใน

ประเทศ กล่าวคือ การแตกแยกของรัฐบาลสังคมนิยมในอินโดจีนการแตกสลายของกระบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย การลี้ภัยไหลกลับเข้ามาในเมืองของ "ขบวนการปัญญาชนหลัง 14 ตุลาคม 2516" ได้ส่งผลอย่างรุนแรงต่อแนวความคิดเรื่องปฏิบัติสังคม และส่งเสริมให้ขบวนการพัฒนาสังคมโดยแนวสันติวิธีเติบโตขึ้นแทน

สภาพเช่นนี้ได้ผลักดันให้งานอาสาสมัครของภาคเอกชนเติบโตขึ้น เริ่มมีการก่อตั้งตัวของกลุ่มคนหรือหน่วยงานใหม่ๆ เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งจำนวนอาสาสมัคร และบุคลากรที่ตัดสินใจเข้าร่วมในขบวนการพัฒนาดังกล่าวได้เพิ่มปริมาณขึ้นอย่างน่าพึงพอใจ และยังขยายตัวเติบโตใหญ่มากขึ้นเมื่อได้รับแรงผลักดันจากภายนอกประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรระหว่างประเทศในยุโรป หรือแม้กระทั่งองค์การสหประชาชาติ อันเป็นพื้นฐานสำคัญของงานพัฒนาขององค์กรพัฒนาเอกชนในปัจจุบัน

### **ปรัชญาแนวความคิดพื้นฐานและทิศทางการพัฒนาขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย**

#### **ปรัชญาความคิดพื้นฐาน**

ปรัชญาความเชื่อพื้นฐานขององค์กรพัฒนาเอกชนและแต่ละองค์การแตกต่างกันออกไปตามองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมและความเป็นมาขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งอาจจะรวบรวมปรัชญาความคิดพื้นฐานออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

1. องค์กรที่มีพื้นฐานเป็นศาสนาทั้งพุทธศาสนา คริสต์ศาสนา และอิสลาม เช่น สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา มูลนิธิศึกษาพัฒนาชนบท คณะกรรมการศาสนาเพื่อการพัฒนา เป็นต้น องค์กรเหล่านี้มีคำสอนและทฤษฎีทางศาสนาเป็นปรัชญาความเชื่อพื้นฐานในการดำเนินงาน
2. องค์กรที่มีพื้นฐานเชิงมนุษยธรรม เกิดขึ้นจากชนชั้นสูงในสังคมที่มีความเห็นใจสงสารและอยากจะช่วยเหลือผู้ที่ตกทุกข์ได้ยาก ส่วนใหญ่จะไม่มีพื้นฐานทฤษฎีในการทำงานมากนัก แต่เป็นการทำงานด้วยใจรักและด้วยมนุษยธรรมเป็นสำคัญ
3. องค์กรที่มีพื้นฐานเชิงทฤษฎีทางเศรษฐกิจ สังคมศาสตร์ และการเมือง เกิดขึ้นจากปัญญาชนและนักวิชาการในสถาบันการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย ที่มีความประสงค์ที่จะแสดงบทบาทในการเข้าร่วมการพัฒนาสังคมในแนวทางประชาธิปไตย ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนที่ด้อยโอกาสในสังคม
4. องค์กรที่มีพื้นฐานเชิงวัฒนธรรมชุมชน เกิดจากการรวมตัวของนักพัฒนาภาคสนามบางส่วน ซึ่งมีความเชื่อพื้นฐานในด้านศักยภาพของชุมชนชนบทที่จะใช้ระบบโครงสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชนเป็นพื้นฐานในการพัฒนาตนเองแบบอิสระ องค์กรเหล่านี้บางส่วนค่อนข้างปฏิเสธการพัฒนาของชุมชนในลักษณะที่ขึ้นต่อแนวทางการพัฒนาสังคมโดยรวม แต่กลับเน้นการพัฒนาของแต่ละชุมชนตามแนวทางและผลประโยชน์ของชุมชนนั้นโดยเฉพาะ

## ทิศทางกาพัฒนาขององค์การพัฒนาเอกชนไทย

แม้้องค์การพัฒนาเอกชนจะมีความแตกต่างกันในประวัติความเป็นมา ขนาดขององค์การลักษณะกิจกรรมที่จัดทำ ตลอดจนสภาพปัญหาที่มี แต่ก็มิจตุร่วมกันอยู่หลายประการ ในแนวความคิดและทิศทางดังต่อไปนี้

1. มีจิตสำนึกว่า เป็นสิทธิและภาระหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ และตระหนักดีว่า ภารกิจของรัฐนั้นกว้างขวางนัก เพราะต้องรับผิดชอบในการพัฒนาที่ครอบคลุมนานาปัญหาและในทุกพื้นที่ของประเทศด้วยข้อจำกัดของทรัพยากรและกลไกระบบราชการ จึงทำให้การพัฒนาประเทศไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร ฉะนั้นการที่รัฐมีเจตจำนงที่จะระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนมาช่วยนั้นย่อมเป็นนโยบายอันเหมาะสม

2. มีความชัดเจนในแนวคิดที่ว่า จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทุก ๆ ด้าน ทั้งนี้ โดยเน้นการพัฒนาคน และการรวมกลุ่มเป็นกลวิธีหลัก เพื่อให้ประชาชนสามารถช่วยตนเองและช่วยสังคมได้ในที่สุด สำหรับความแตกต่างในกิจกรรมที่ทำนั้น เป็นเพียงความแตกต่างในด้านวิธีการและเครื่องมือที่ใช้เท่านั้น

3. มุ่งสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยให้ความสำคัญสูงแก่กลุ่มที่เสียเปรียบหรือด้อยโอกาสในด้านต่าง ๆ ให้มีทางเลือกและทางออกในการดำรงชีวิตของตนได้ตามสมควร

### ลักษณะขององค์การพัฒนาเอกชนไทย

ลักษณะงานขององค์การพัฒนาเอกชนไทยอาจจะแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ

- 1) ลักษณะตามกลุ่มเป้าหมาย
  - 2) ลักษณะตามสาขางาน
1. ลักษณะตามกลุ่มเป้าหมาย

องค์การพัฒนาเอกชน มีเป้าหมายหลักที่จะสร้างความเป็นธรรมในสังคม จึงมุ่งเน้นการพัฒนาไปยังกลุ่มที่ด้อยโอกาสหรือตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบและยังช่วยตนเองไม่ได้ ดังนั้น องค์การพัฒนาเอกชนจึงมีกลุ่มเป้าหมายของแต่ละองค์การชัดเจนตามความสนใจ และพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแต่ละองค์การ ซึ่งอาจจำแนกได้ดังนี้

1) กลุ่มเป้าหมายที่เป็นชาวชนบท องค์การพัฒนาเอกชนจะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปปฏิบัติงานร่วมอยู่ในพื้นที่ และมักใช้วิธีการผสมผสานของการเผยแพร่ความรู้ การฝึกอบรมและส่งเสริมให้เกษตรกรรู้จักเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิต โดยใช้เทคโนโลยีง่ายๆ รู้จักคิดค้นแก้ปัญหาของตนเองและชุมชนของตนเอง รู้จักรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่น มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ มูลนิธิหนองสาหร่าย เพื่อการพัฒนาชนบทอุทัยธานี โครงการปฏิรูปการเกษตรและพัฒนาชนบท มูลนิธิศึกษาพัฒนาชนบท ศูนย์สังคมพัฒนาของสังคมมณฑลต่างๆ เป็นต้น

2) กลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในชุมชนแออัด ลักษณะงานที่องค์การพัฒนาเอกชนเข้าไปดำเนินงาน มักจะมีลักษณะเป็นการพัฒนาชุมชนเมืองในลักษณะผสมผสาน โดยมีเป้าหมายให้ชุมชนรู้จักรวมกลุ่มช่วยเหลือตนเองให้ได้ในที่สุด เช่น โครงการพัฒนาชุมชนร่วมกันในเมืองกลุ่มชุมชนสัมพันธ์ มูลนิธิดวงประทีป กลุ่มนักรักศึกษาปัญหาสลัม เป็นต้น

3) กลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กและเยาวชน ปัญหาของเด็กและเยาวชนมีมากมาย เช่น เด็กถูกทอดทิ้งไม่ได้รับการเลี้ยงดูอบรมที่เหมาะสมกับวัย ขาดความอบอุ่น เด็กขาดสารอาหาร มีความผิดปกติทั้งทางร่างกายและจิตใจ เด็กต้องออกไปเผชิญชีวิตขายแรงงานก่อนวัยอันสมควร โดยเฉพาะเด็กหญิงก็ยิ่งเสี่ยงต่อการถูกล่อลวงไปประกอบอาชีพบริการทางเพศ เด็กวัยรุ่นก็มีปัญหาทางอารมณ์และสังคม ติดยาเสพติดและเป็นกามโรคในอัตราที่ค่อนข้างสูง เป็นต้น องค์การฯ ที่ทำงานด้านเด็กเยาวชน ได้แก่ มูลนิธิมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก สหทัยมูลนิธิ มูลนิธิเด็กอ่อนในสลัม สมาคม วาย.เอ็ม.ซี.เอ. กรุงเทพฯ สมาคมศูนย์กลางเทวา เป็นต้น

4) กลุ่มเป้าหมายที่เป็นกรรมกร ด้วยการฝึกอบรมกลุ่มผู้ใช้แรงงานให้เข้าถึงข้อกฎหมายต่างๆ ตลอดจนจนแนวทาง และกระบวนการเจรจาต่อรองที่เหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย ตลอดจนความสำคัญของการรวมกลุ่มกรรมกร เช่น สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน คณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย เป็นต้น

5) กลุ่มเป้าหมายที่เป็นสตรี ด้วยการสร้างความรู้ความเข้าใจในสภาพปัญหาและความต้องการของสตรีอย่างแท้จริง เช่น กลุ่มเพื่อนหญิง สมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรี มูลนิธิสวิตา สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน เป็นต้น

6) กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้นำในชุมชน เช่น พระสงฆ์ นักบวชในศาสนาต่างๆ ครูและข้าราชการระดับท้องถิ่น เป็นต้น ได้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมบทบาทพัฒนาของกลุ่มบุคคลเหล่านั้น ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม คณะกรรมการศาสนาเพื่อการพัฒนา มูลนิธิหมอชาวบ้าน โครงการพัฒนาการศึกษาเพื่อชุมชน กลุ่มศึกษาปัญหา และทิศทางการศึกษาไทย เป็นต้น

นอกจากกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ดังกล่าวแล้ว แนวโน้มในอนาคตคาดว่า จะมีความสนใจในกลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการที่มีความผิดปกติทั้งทางร่างกายและจิตใจ ฯลฯ มากขึ้นอีกด้วย

## 2. ลักษณะตามสายงาน

การแบ่งลักษณะของงานพัฒนาของภาคเอกชนตามสายงาน อาจจำแนกได้ดังนี้

1) กิจกรรมในด้านสาธารณสุข เช่น กลุ่มสาธารณสุขมูลฐานที่อยู่ในอำเภอต่างๆ กลุ่มสาธารณสุขเพื่อชุมชน กลุ่มศึกษาปัญหา ยา ชุมรมแพทย์ชนบท มูลนิธิหมอชาวบ้าน โครงการสาธารณสุข และพัฒนาชุมชนราชภัฏ สมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทยฯ สมาคมสุขภาพจิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น

2) กิจกรรมในด้านการศึกษาและอาชีพ เช่น มูลนิธิสวิตา มูลนิธิหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ มูลนิธิเมตตาศึกษา จ.เชียงใหม่ มูลนิธิการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม มูลนิธิเด็ก สมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์แห่งประเทศไทย สมาคม วาย.เอ็ม.ซี.เอ.เชียงใหม่ เป็นต้น

3) กิจกรรมในด้านการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนา เช่น สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสม มูลนิธิหมอชาวบ้าน สำนักงานอาสาสมัครเพื่อความช่วยเหลือทางวิชาการ สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน เป็นต้น

4) กิจกรรมในด้านการนำศาสนามาประยุกต์ใช้ในการพัฒนา โดยเฉพาะในด้านแนวทางสันติวิธี ความรัก ความมีเมตตา ความเห็นในคุณค่าของชีวิตมนุษย์ มีอาชีพและพึ่งตนเอง การมีส่วนร่วม เป็นต้น ทั้งนี้โดยมุ่งให้คนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขและมีความเป็นธรรมในสังคม ไม่เบียดเบียนหรือเอารัดเอาเปรียบกัน มีน้ำใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อกัน เป็นต้น เช่น กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม คณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย คณะกรรมการศาสนาเพื่อการพัฒนา ศูนย์สังคมพัฒนา สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา เป็นต้น

5) กิจกรรมในด้านศิลปวัฒนธรรม เช่น กลุ่มศิลปวัฒนธรรมเพื่อเยาวชน "มายา" กลุ่มสื่อของประชาชน กลุ่มสื่อชาวบ้านโครงการส่งเสริมสื่อมวลชนเพื่อเด็ก ของมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก องค์การสื่อมวลชนคาทอลิกแห่งประเทศไทย เป็นต้น

6) กิจกรรมในด้านส่งเสริมมนุษยชนและสิทธิตามกฎหมาย เช่น กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน คณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย โครงการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย-แปซิฟิก-ประเทศไทย ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ของมูลนิธิเด็ก ศูนย์ช่วยเหลือแรงงานเด็กของมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก กลุ่มเพื่อนหญิง มูลนิธิอารมณั พงศ์พันธ์ เป็นต้น

7) กิจกรรมในด้านคุ้มครองผู้บริโภค เช่น กลุ่มพลังผู้บริโภคแห่งประเทศไทย กลุ่มศึกษาปัญหา กลุ่มอาสาสมัครเพื่อผู้บริโภค ชมรมผู้บริโภคแห่งสยาม สภาสตรีแห่งชาติ เป็นต้น

8) กิจกรรมในลักษณะผสมผสาน เช่น โครงการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานหนองน้อย หน่วยอาสาสมัครแคนาดา มูลนิธิฟรีดิช เนามัน มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย โครงการพัฒนาชุมชนร่วมกันในเมือง โครงการประสานความร่วมมือพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ เป็นต้น

9) กิจกรรมในลักษณะประสานงาน และให้บริการแก่องค์การพัฒนาเอกชน เพื่อร่วมมือประสานงานกันเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการทำงาน เช่น สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยฯ สภาสตรีแห่งชาติฯ สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา คณะกรรมการติดตามผลการสัมมนาองค์การพัฒนาเอกชน คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา โครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม ชมรมนักพัฒนา เป็นต้น

## บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทย

บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทย อาจจำแนกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ ดังนี้

1. การให้บริการและการสงเคราะห์ เช่น การวางแผนครอบครัว อนามัยแม่และเด็ก เลี้ยงอาหารกลางวันเด็กในโรงเรียนหรือเด็กนอกระบบ ดูแลเด็กที่มีปัญหาทางโภชนาการ ดูแลเด็กพิการและเด็กกำพร้า ที่ขาดผู้อุปการะ การให้บริการพื้นฐานแก่ชาวชนบทในพื้นที่ห่างไกล เป็นต้น

2. การให้การศึกษา ฝึกอบรมและสร้างจิตสำนึก เป็นงานที่มุ่งให้ความรู้พื้นฐานหรือทักษะบางประการแก่กลุ่มเป้าหมายตามสภาพปัญหาหรือความต้องการ เพื่อให้สามารถช่วยตนเองได้ในด้านการดำรงชีวิต การพัฒนาอาชีพ การปรับตัวให้ทันกับสภาวะแวดล้อมทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การรวมกลุ่ม การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ การรักษาสีทธิและผลประโยชน์ ตลอดจนงานพัฒนาคุณธรรมและจิตสำนึกในการรับใช้ประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น

3. การส่งเสริมการรวมกลุ่ม ให้ชุมชนได้มีการรวมกลุ่มอย่างเข้มแข็ง เพื่อบริหารและดำเนินงานพัฒนาในชุมชนอย่างอิสระและสอดคล้องกับความต้องการและเป้าหมายของชุมชน เช่น ธนาคารข้าว กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มส่งเสริมอาชีพ สหกรณ์ร้านค้าของชุมชน กลุ่มสหกรณ์ยา กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเยาวชน เป็นต้น

4. การศึกษาวิจัยเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลและรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักในปัญหาสำคัญ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการป้องกันแก้ไขในปัจจุบัน บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนในการศึกษาวิจัยเผยแพร่ กำลังเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ และเป็นบทบาทหน้าที่สำคัญยิ่งในการที่จะขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาสังคม

5. บทบาทในการริเริ่มผลักดันและเสนอแนะ เพื่อให้มีการนำไปปฏิบัติกันในวงกว้างยิ่งขึ้น

## ๖. การบริหารงานขององค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทย

การบริหารงานขององค์การพัฒนาเอกชนไทยปัจจุบัน โดยทั่วไปลักษณะที่สำคัญ คือ

1. ส่วนใหญ่เป็นองค์การขนาดเล็ก เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มบุคคลที่มีพื้นฐานความคิดเห็นเดียวกัน ปัญหาของสังคมคล้ายคลึงกัน มีความสนใจใกล้เคียงกันมากก่อตั้งเป็นหน่วยงานในรูปแบบและโครงสร้างต่าง ๆ กัน อาจจะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้

2. โดยทั่วไป จะมีคณะกรรมการซึ่งมักจะเป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นปัญญาชนหรือชนชั้นกลางของสังคมที่มีจิตสำนึกในสิทธิ และหน้าที่ของการเป็นสมาชิกในสังคมมาร่วมรับผิดชอบในการบริหารงาน โดยไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน ส่วนใหญ่เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เป็นต้น สำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนั้น จะมีทั้งเจ้าหน้าที่ประจำและอาสาสมัคร

3. เงินทุนสนับสนุนองค์การพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่มาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากหน่วยงานทางด้านสาธารณสุขในยุโรป สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งมีหน่วยงานที่มีนโยบายสนับสนุนการพัฒนาสังคมในประเทศโลกที่สาม โดยประชาชนในประเทศเหล่านั้นเอง ยังไม่ได้รับ

การสนับสนุนจากแหล่งในประเทศเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจเนื่องด้วยสังคมส่วนใหญ่คิดว่าเป็นบทบาทภาระหน้าที่ของราชการและรัฐบาลเองก็ยังไม่ได้มีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนในการที่จะระดมการมีส่วนร่วมจากประชาชน หรือองค์การพัฒนาเอกชนยังขาดเทคนิคในการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

## ศักยภาพและข้อจำกัดขององค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทย

องค์การพัฒนาเอกชนไทยมีศักยภาพและข้อจำกัดบางประการ ดังต่อไปนี้

1. องค์การพัฒนาเอกชนสามารถระดมกำลังคนที่มีคุณวุฒิ ประสบการณ์ และความชำนาญงานสูงมาจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมาช่วยงานได้ ไม่น้อย แต่ก็มีข้อจำกัดที่ว่าผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นมีงานประจำทำ จึงสามารถอุทิศเวลาให้ได้เฉพาะแค่ในส่วนนอกเวลาการทำงานประจำเท่านั้น และบุคคลเหล่านั้นมักจะช่วยงานอยู่ในหลายหน่วยงานอีกด้วย

2. โดยทั่วไปเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครขององค์การพัฒนาเอกชนซึ่งมักเป็นคนหนุ่มสาว จะทำงานด้วยใจรัก กระตือรือร้น มุ่งอุทิศตนเพื่อส่วนรวม ต้องการความเป็นอิสระ สามารถคิดค้นและพัฒนาตนเองได้ตามสมควร มีความเชื่อมั่นตนเองสูง แต่บุคคลเหล่านี้ชอบแสวงหาประสบการณ์ใหม่ๆ คาดหวังสิ่งต่างๆ ไว้อย่างสูง มักปฏิเสธกฎระเบียบบางอย่างและการทำงานบางด้านที่คิดเห็นว่าไร้คุณค่า ประกอบกับความไม่มั่นคงและยังไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมในอาชีพอาสาสมัครนักพัฒนา จึงทำให้อัตราการเข้าออกของเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครขององค์การพัฒนาเอกชนค่อนข้างสูง

3. ความรู้และประสบการณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิในระดับกรรมการประกอบกับความทุ่มเทอุทิศตนทำงานด้วยใจรักของเจ้าหน้าที่ และอาสาสมัครเป็นการผสมผสานเอื้อประโยชน์แก่การดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชนเป็นอันมาก แม้จะมีช่องว่างระหว่างกรรมการและเจ้าหน้าที่อยู่ในหลายๆ กรณีก็ตาม โดยเฉพาะในองค์การที่มีได้มีระบบการกระจายอำนาจให้สมดุลกัน หรือมิได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจตามสมควร หรือมิได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ไว้ให้ชัดเจน และพบว่าบทบาทของกรรมการแต่ละองค์การนั้นมีต่างๆ กัน ตั้งแต่กุมอำนาจตัดสินใจแทบทั้งหมด ไปจนถึงกรณีที่กรรมการแทบจะไม่มีบทบาทอะไรเลย ทั้งนี้ โดยปล่อยให้เจ้าหน้าที่และอาสาสมัครดำเนินงานกันไปตามลำพังอย่างปราศจากทิศทางและหลักเกณฑ์ นอกจากนี้แล้วยังพบว่า องค์การพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่ไม่ใคร่ให้ความสนใจแก่การพัฒนากระบวนการและพัฒนาเจ้าหน้าที่มากนักจึงเป็นการยากที่จะบริหารงานอย่างเป็นระบบหรือมีระเบียบแบบแผนเท่าที่ควร แม้ว่าในระยะหลังๆ นี้ บางองค์การจะมีผู้บริหารระดับกลางทำงานเต็มเวลามาทำหน้าที่ในระดับผู้อำนวยการหรือผู้จัดการเพื่อเป็นตัวเชื่อมระหว่างกรรมการและเจ้าหน้าที่ เพื่อแก้จุดอ่อนหรือช่องว่างระหว่างกรรมการและเจ้าหน้าที่แล้วก็ตาม แต่เนื่องด้วยความด้อยประสบการณ์ อีกทั้งวัยวุฒิและคุณวุฒิก็ไม่ต่างจากเจ้าหน้าที่โดยทั่วไปเท่าไรนัก จึงทำให้การแก้ไขปัญหายังไม่ได้ผลตามความคาดหวังนัก

4. โครงสร้างการบริหารงานขององค์การพัฒนาเอกชนยืดหยุ่นได้ คล่องตัวต่อการปรับเปลี่ยนและไม่มีกฎระเบียบที่ผูกมัดตนเองมากนักจึงสามารถรองรับวิธีการทำงานที่จะต้องเข้าถึงปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ได้เหมาะสม และทันต่อเหตุการณ์มากกว่าระบบราชการ แต่โดยที่ผู้บริหารระดับกลาง และเจ้าหน้าที่ขององค์การพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่ไม่เคยมีพื้นฐานและประสบการณ์การบริหารมาก่อน จึงไม่สามารถควบคุมและกำกับการทำงานให้เป็นระบบได้ และยังขาดการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดการรับรู้ผลงานและการแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนในวงกว้างยิ่งขึ้น จึงทำให้ผลงานขององค์การพัฒนาเอกชนไม่แพร่ขยาย และไม่เป็นที่เข้าใจเท่าที่ควร นอกจากนี้ สังคมไทยยังมีค่านิยมที่ติดอยู่กับตัวบุคคลมากกว่าจะพิจารณาถึงผลงานเป็นเกณฑ์ ฉะนั้น องค์การฯ ใดที่สามารถนำบุคคลที่มีฐานะสูงในสังคมมาเป็นผู้นำได้ก็จะได้รับการสนับสนุนส่งเสริมมากกว่าองค์การที่มีแต่บุคคลที่สังคมไม่รู้จัก ถึงจะมีคนทำงานที่รอบรู้ มีความมุ่งมั่นและทุ่มเทอุทิศตนให้แก่งานอย่างแท้จริงก็ตาม แต่ก็มักจะขาดผู้ช่วยเหลือสนับสนุนอย่างมาก ทำให้ต้องต่อสู้โดยลำพังและมีไม่น้อยรายที่ติดงลเล็กรงกรรมของตนไป เพราะไม่อาจฟันฝ่าอุปสรรครอบด้านได้

5. องค์การพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในระยะหลัง ๆ นี้ มักเปิดรับคนรุ่นใหม่ให้มีโอกาสพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่ มีบรรยากาศประชาธิปไตยที่เอื้อต่อการแสดงความคิดเห็นด้วยเหตุและผลอย่างตรงไปตรงมา มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งกันและกัน ผู้บริหารองค์การพัฒนาเอกชนจึงต้องประสบกับปัญหาหนักเป็นพิเศษในการที่จะต้องยึดหยุ่นกับคนทำงานค่อนข้างมากเกินไป

6. ในปัจจุบันองค์การพัฒนาเอกชนมีบทบาทหลากหลายในงานพัฒนาสังคม โดยมุ่งให้ความเป็นธรรมแก่กลุ่มชนที่ด้อยโอกาส หรือเสียเปรียบในสังคมด้วยความหลากหลายบทบาทในด้านหนึ่ง ก็ให้ประโยชน์ในแง่ที่สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ได้ดี แต่ในขณะเดียวกันก็กลับกลายเป็นข้อจำกัดที่ไม่อาจดำเนินงานขนาดใหญ่ให้เป็นผลได้ ยิ่งกว่านั้นลักษณะงานที่มุ่งเน้นพัฒนาคนพัฒนาจิตใจและพัฒนาบทบาทการมีส่วนร่วมในชุมชน ล้วนแล้วแต่เป็นงานที่จะประเมินผลกระทบได้ยากในระยะเวลาอันสั้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ยังมีองค์การเอกชนอีกบางส่วนที่ยังขาดเป้าหมายและทิศทางในการดำเนินงาน จึงมักจะจัดกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการสงเคราะห์เฉพาะหน้าเฉพาะกิจ ซึ่งไม่ต่อเนื่องเพียงพอที่จะมีผลให้เป็นการ "พัฒนาคน" อย่างแท้จริง

7. องค์การเอกชนที่สามารถระดมเงินทุนและบริจาคสิ่งของช่วยเหลือทางราชการแต่ละปีเป็นจำนวนเงินมากมาย ซึ่งนับว่าเป็นการทำคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างยิ่ง ทำให้รัฐและหน่วยงานรัฐพึงพอใจและยึดมั่นอยู่ในรูปแบบของความร่วมมือจากภาคเอกชนในลักษณะดังกล่าวค่อนข้างมาก โดยมองข้ามศักยภาพอื่นๆ ของภาคเอกชนไป นอกจากนี้แล้วยังพบว่า องค์การเอกชนอีกจำนวนไม่น้อยที่มักจะประสบปัญหาด้านเงินทุนดำเนินการ แม้จะมีผู้พยายามคิดค้นรูปแบบวิธีการดำเนินธุรกิจเพื่อหารายได้มาเลี้ยงตนเองในหลายๆ รูปแบบก็ตาม

8. องค์การพัฒนาเอกชน มักจะมีเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครทำงานด้วยใจรัก อุทิศตนจึงสามารถเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ห่างไกลกันดารได้ดีกว่าหน่วยงานของรัฐ แต่ก็มักจะพบปัญหาความไม่เข้าใจและความระแวงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมาโดยตลอด ทำให้ปฏิเสธซึ่งกันและกัน

9. แม้จะได้มีความพยายามมาช้านานที่จะสร้างระบบประสานงาน และการร่วมมือในระหว่างองค์การภาคเอกชนด้วยกันและกับรัฐ จนเกิดมีหน่วยงานกลางระดับชาติ เช่น สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ สภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชินูปถัมภ์และอื่นๆ แต่การรวมตัวดังกล่าวนั้นยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในด้านการประสานงานกันเท่าที่ควร จึงทำให้วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การประสานงานระหว่างภาคเอกชนกับรัฐ ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

### บทสรุป

นอกจากรัฐเป็นผู้มีบทบาทโดยตรงในการพัฒนาประเทศแล้ว องค์การพัฒนาเอกชนก็เป็นอีกองค์การหนึ่งที่มีบทบาทในการพัฒนาโดยมิได้แสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ใดๆ อันเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้ส่วนหนึ่ง องค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทย ในระยะแรกเป็นงานอาสาสมัครของกลุ่มญาติพี่น้อง เพื่อนบ้าน หรือคนที่อยู่ในชุมชนเดียวกันเพื่อร่วมกันช่วยเหลือกิจการของส่วนรวม และช่วยเหลือผู้ประสบทุกข์ภัยต่างๆ จนกระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินี ได้ทรงสถาปนา "สภาอุณาโลมแดง" ขึ้น และพัฒนามาเป็นสภากาชาดไทยในปัจจุบัน และใน พ.ศ. 2520 ได้มีการจัดตั้ง "สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย" ขึ้น และในระยะนี้องค์การพัฒนาเอกชนได้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่ต้องหยุดชะงักกัน ในระยะ 14 ตุลาคม 2516 - พ.ศ. 2522 เนื่องจากเหตุการณ์การทางการเมืองไม่เอื้ออำนวย จนกระทั่งเมื่อ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อ พ.ศ. 2522 เหตุการณ์ทางการเมืองได้คลี่คลาย ประกอบกับความตื่นตัวขององค์การพัฒนาเอกชนทั่วโลก จึงทำให้งานขององค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทยเป็นที่ยอมรับกันอีกครั้งหนึ่ง และสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม องค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทยมีทั้งศักยภาพ และข้อจำกัดในตนเองหลายประการ ซึ่งต้องปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป

# บทที่ 5

## แนวความคิดและกระบวนการพัฒนาชุมชนแบบต่างๆ

### รูปแบบการพัฒนาชุมชนแบบต่างๆ

หลายประเทศในโลกได้ดำเนินการพัฒนาชุมชนไปตามหลักการเหล่านั้นในขอบเขตที่กว้างขวาง และในส่วนรายละเอียดก็มีข้อแตกต่างกัน ทั้งนี้มีแนวโน้มที่จะปรับตัวเองให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและระบบสังคมตลอดจนความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการ ทั้งนี้ก็โดยประสงค์ที่จะให้งานพัฒนาชุมชนสามารถสอดแทรกเข้าไปได้ในทุกขบวนการของการพัฒนาประเทศ บางประเทศก็ได้เปลี่ยนแปลงทิศทางของการพัฒนาชุมชนจากเดิมโดยสิ้นเชิงเรียกชื่อโครงการพัฒนาชุมชนเดิมนั้นเป็นอย่างอื่น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเหล่านี้ย่อมขึ้นอยู่กับผู้บริหารประเทศซึ่งหมุนเวียนกันเข้ามา โดยพิจารณาว่าควรจะกำหนดไปในทิศทางใด จึงจะทำให้ประเทศชาติได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงนั้นมากที่สุด สำหรับรูปแบบการพัฒนาที่ปรากฏในต่างประเทศที่พอสรุปได้มีดังต่อไปนี้

#### 1. การศึกษามวลชน (Mass Education)

โครงการพัฒนาชุมชนในรูปแบบการศึกษามวลชนนั้นได้ดำเนินการอยู่ในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน และในหลายประเทศในทวีปอาฟริกา หลักการสำคัญพัฒนาแบบการศึกษามวลชนก็คือ การมุ่งให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อที่จะทำให้ประชาชนมีความรู้ความสามารถและมีความเชื่อมั่นในตนเอง ให้มากที่สุดพร้อมที่จะเสียสละเพื่อจะพัฒนาตนเองและชุมชน ทั้งนี้ โดยรัฐจะให้ความช่วยเหลือเฉพาะในด้านวิชาการและวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นซึ่งไม่สามารถหาได้ในชุมชน

#### 2. การศึกษาชุมชน (Community Education)

โครงการศึกษาชุมชนได้มีการจัดขึ้นที่ประเทศเปอร์โตริโก หลักการก็คือ มุ่งแนะแนวทาง และการฝึกอบรมให้ประชาชนในชุมชนเป้าหมาย ให้ความรู้ความสามารถที่จะสามารถแก้ไขปัญหาของชุมชน พร้อมกันนี้จะมุ่งฝึกฝนอาชีพให้กับสมาชิกในชุมชนนั้นๆ ด้วย เป็นการเพิ่มอาชีพหรือเพิ่มทักษะในวิชาเดิม จะทำให้ประชาชนในชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้น

#### 3. ศูนย์สวัสดิการชุมชน (Community Welfare Center)

การพัฒนาในรูปศูนย์สวัสดิการชุมชนนี้ดำเนินการในประเทศอินโดนีเซีย หลักการก็คือรัฐพยายามที่จะจัดตั้งศูนย์บริการชุมชนขึ้น เพื่อให้ประชาชนมาประชุมปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกัน คิดแก้ปัญหาโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐคอยชี้แนะ รัฐบาลจะจัดส่งคณะเจ้าหน้าที่ทางวิชาการและอาสาสมัคร เข้าไปปฏิบัติงานตามศูนย์ นอกจากบริการทางวิชาการศูนย์ยังจัดบริการทั้งทางด้าน การซ่อมเครื่องจักรกล และการเกษตรต่างๆ เป็นการบริการประชาชนโดยตรงอีกด้วย

#### 4. มูลสารศึกษา (Fundamental Education)

การพัฒนาชุมชนในรูปแบบมูลสารศึกษานี้มีดำเนินการอยู่ในหลายประเทศ แต่ในระยะหลังหลายประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป อาทิ เช่น ประเทศไทยเดิมใช้การพัฒนาแบบมูลสารศึกษา มีหน่วยงานดำเนินการฝึกอบรมครูคือ ศูนย์การศึกษาผู้ใหญ่อุบลราชธานี (ศอ.ศอ.) กระทรวงศึกษาธิการ บุคลากรที่ได้รับการอบรมจะถูกส่งไปในหมู่บ้านต่อไป ต่อมาเราได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการพัฒนาใหม่เป็นการพัฒนาชุมชน (Community Development) ปัจจุบันประเทศที่ใช้การพัฒนาในรูปแบบนี้ก็คือ สาธารณรัฐกัมพูชา

หลักปฏิบัติของรูปแบบนี้คือ การมุ่งให้การศึกษแก่ชุมชนให้ตระหนักถึงสภาพแวดล้อมในด้านอนามัย สุขาภิบาล โภชนาการ มารดาทารกสงคราม เคหศาสตร์ การเกษตร การศึกษาและสันตินาการ โดยพยายามกระตุ้นให้ประชาชนได้พิจารณาถึงความสามารถและความรับผิดชอบในการช่วยปรับปรุงชุมชนของตน

ความแตกต่างของมูลสารศึกษากับการพัฒนาชุมชนก็คือ การพัฒนาชุมชนนั้นมุ่งยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้นโดยระดมสรรพกำลังของประชาชนและรัฐเข้าด้วยกัน แต่มูลสารศึกษามุ่งเพิ่มพูนทักษะที่จำเป็นในการปรับปรุงวิถีชีวิตของตนเอง และชุมชนต่อไป โดยรัฐจะให้ความช่วยเหลือเฉพาะในด้านวิชาการเท่านั้น

#### 5. การพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมในชนบท (Village Agricultural and Industrial Development)

รูปแบบของการพัฒนานี้รัฐมุ่งปรับปรุงชนบทให้มีความเจริญควบคู่กันไปทั้งในด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม แต่มีได้มุ่งที่จะเปลี่ยนสังคมเกษตรที่มีประชาชนทำอยู่แล้วให้มีผลผลิตสูงขึ้นแล้วแนะนำให้ นำผลผลิตด้านการเกษตรไปสร้างกิจกรรมอุตสาหกรรม การให้ความรู้แก่ประชาชนจะกระทำในรูปกลุ่มต่างๆ วิธีการต่างๆ ที่ไม่แตกต่างไปจากวิถีของการพัฒนาชุมชนแต่อย่างใด กล่าวโดยสรุปก็คือ การพัฒนาชนบทให้มีการผสมผสานกันในโครงการพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม

#### 6. สวัสดิการสังคม (Social Welfare)

รูปแบบของการพัฒนาสวัสดิการสังคมนี้ทำให้ประเทศจาไมก้า เนื่องจากสภาพแวดล้อมของประเทศจาไมก้ามีลักษณะที่มีความผันผวน และมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดแรงผลักดันในรูปแบบต่างๆ การกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศกระทำได้อย่างยากลำบาก ประเทศที่มีสถานการณ์เช่นนี้การช่วยเหลือประชาชนในชนบทอย่างทันทั่วทั้งที่มีความจำเป็นอย่างมาก ปัญหาที่ประสบอยู่รัฐไม่สามารถปล่อยให้ประชาชนช่วยตนเอง รัฐจึงใช้วิธีการช่วยเหลือบุคลากรหรือกลุ่มคนที่ต้องการความช่วยเหลือรวมทั้งองค์การจากต่างประเทศก็ได้ให้ความช่วยเหลืออีกด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาสังคมหรือปรับปรุงสภาวะชุมชนให้ดีขึ้น แบบของการพัฒนาในรูปสวัสดิการทางสังคมนี้จึงผิดไปจากการพัฒนาชุมชนโดยสิ้นเชิง

## 7. การพัฒนาชนบท (Rural Development)

รูปแบบของการพัฒนาชนบทเป็นลักษณะครอบคลุมกิจกรรมในทุกสาขาในชนบทเป็นงานใหญ่ที่มุ่งยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้ดีขึ้นในทุกๆ ทาง หลักการดำเนินงานนั้นก็คือ กิจกรรมสาธารณูปโภคที่สำคัญและจำเป็น (Infra Structure) รัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการ อาทิเช่น ถนน เขื่อน ไฟฟ้า ศูนย์บริการทางวิชาการ ศูนย์เครื่องมือกล สถาบันการเงินต่างๆ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันรัฐจะดำเนินการให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อนำบริการเหล่านั้นไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและชุมชนของตน โดยหลักการนี้รัฐจะเลือกใช้วิธีการต่างๆ ที่จะนำไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมของชุมชนและของประเทศ ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ได้แก่ ศรีลังกา มาเลเซีย ไต้หวัน และอัฟกานิสถาน เป็นต้น

## 8. องค์การชุมชน (Community Organization)

องค์การชุมชนเป็นรูปแบบของการพัฒนาชุมชนในเขตที่มีมาตรฐานการครองชีพของประชาชนค่อนข้างสูงและเทียบพร้อมไปด้วยบริการสาธารณูปการต่างๆ อาทิเช่น ชุมชนในเมือง เป็นต้น ชุมชนในเมืองในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาหลายแห่งได้ใช้รูปแบบของการพัฒนาชุมชน ทั้งนี้เพราะว่าการเจริญเติบโตของเมืองได้ขาดการวางระเบียบกฎเกณฑ์ที่รัดกุมเพียงพอทำให้ความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนขาดระเบียบ ชุมชนยุ่งเหยิง ระบบสังคมเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว ลักษณะการพัฒนาชุมชนเช่นนี้จึงมุ่งไปในด้านนามธรรมในสมดุลย์กับด้านรูปธรรม วิธีการจะมุ่งไปที่กลุ่มและสถาบันทางสังคมใช้สถาบันเหล่านี้พัฒนาความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนให้ดีขึ้น

ความแตกต่างของรูปแบบองค์การชุมชน กับการพัฒนาชุมชนอยู่ตรงที่ว่า สถานการณ์ที่จะดำเนินการมีความแตกต่างกันมาก องค์การชุมชนมีแนวโน้มจะทำได้ดีในเมือง ส่วนการพัฒนาชุมชนนั้นดำเนินการในชนบทที่ด้อยพัฒนา อย่างไรก็ตาม การพัฒนาชุมชนก็ได้มุ่งหวังที่จะก่อตั้งองค์การชุมชนขึ้นมาเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นสื่อสำหรับเชื่อมความสัมพันธ์ของประชาชนในชนบทให้พร้อมที่จะดำเนินชีวิตที่มีระเบียบวินัย เช่นเดียวกับคนในเมือง

โดยที่การพัฒนาชนบทในประเทศต่างๆ ดังได้กล่าวมาแล้วมีรูปแบบของการพัฒนาที่ค่อนข้างแตกต่างกันออกไปตามสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในการศึกษาการพัฒนาชุมชนจึงต้องเลือกศึกษารูปแบบของการพัฒนาที่มีสถานการณ์ต่างๆ รวมทั้งรูปแบบที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อที่เราจะสามารถนำเอามาเปรียบเทียบและปรับใช้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

### การพัฒนาจากเบื้องบนกับการพัฒนาจากฐานล่าง

การริเริ่มและดำเนินการในการพัฒนาชนบทอาจเกิดจากผู้ดำเนินการฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยเฉพาะหรือจากหลายฝ่ายก็ได้ โดยทั่วไปเมื่อพิจารณาระดับกว้างจากการพัฒนาชนบทของแต่ละประเทศ การพัฒนาชนบทอาจเป็นการพัฒนาจากเบื้องบน (top - down) หรือจากฐานล่าง (bottom-up) ก็ได้

## 1. การพัฒนาจากเบื้องบน

นโยบายการพัฒนาจากเบื้องบนถูกกำหนดจากกลไกการกำหนดนโยบายระดับสูง (ระดับชาติ) ตามที่ผู้กำหนดนโยบายเห็นว่าสมควร อาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าการพัฒนาแบบนี้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเองแทบทั้งสิ้น โดยมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

### 1.1 ลักษณะการพัฒนาจากเบื้องบน

1.1.1 รัฐบาลเป็นผู้กำหนดความต้องการ ความต้องการในการพัฒนาชนบทมีจุดเริ่มต้นจากรัฐบาล คือรัฐบาลเป็นผู้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาชนบท ทั้งนี้โดยอาศัยปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น และอาศัยข้อมูลสถิติระดับมหภาคเป็นแนวทางชี้ปัญหาของการพัฒนา เช่น ในแง่ปรากฏการณ์เกิดการหลั่งไหลของชาวบ้านเข้าหางานทำในตัวเมือง มีปัญหาการก่อการร้ายและการแผ่ขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ในพื้นที่ชนบท มีชาวบ้านออกเร่ร่อนขอทานบริเวณสถานรถเมล์ สถานีรถไฟ และตามเมืองต่างๆ เกิดวิกฤติการณ์ธรรมชาติทำให้ผลผลิตตกต่ำอยู่บ่อยๆ หรือมีการปล้นสะดมอาหาร ทรัพย์สิน หรือยึดที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ตลอดจนมีการจับกลุ่มของชาวชนบทเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมจากรัฐบาล เป็นต้น ในแง่ข้อมูลสถิติระดับมหภาค รัฐบาลอาจพิจารณาจากตรรกะมีรายได้ต่อหัวของประชากรในชนบท ผลผลิตทางการเกษตรที่ส่งออก อัตราการเกิดและการตายของคนในภาคชนบท เป็นต้น

ปรากฏการณ์และข้อมูลสถิติดังกล่าวมีผลเป็นการผลักดันให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดการพัฒนาชนบทขึ้น

1.1.2 โครงการพัฒนาชนบทเป็นโครงการระดับกว้างและครอบคลุมจากความต้องการ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้กำหนดในการพัฒนาชนบท รัฐบาลได้แปลงออกเป็นโครงการต่างๆ โดยอาจได้รับความสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น โครงการเงินกู้ของธนาคารโลก องค์การเด็กและเยาวชนระหว่างประเทศ (ยูนิเซฟ) องค์การอนามัยโลก จากรัฐบาลมหาอำนาจที่เป็นมิตรประเทศจากองค์การเอกชนหรืออาศัยงบประมาณแผ่นดินของรัฐเองเท่าที่ปรากฏส่วนใหญ่ในประเทศด้อยหรือกำลังพัฒนาในตอนเริ่มแรก โครงการต่างๆ เหล่านี้มักอาศัยทรัพยากรการเงินจากต่างประเทศ รวมทั้งอาศัยคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศด้วย

ลักษณะทั่วไปของโครงการที่ใช้ในการพัฒนาชนบทคือ เป็นโครงการที่ครอบคลุมตามลักษณะปัญหา หรือตามลักษณะกลุ่มเป้าหมายโดยมิได้คำนึงลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น ตัวอย่างโครงการที่ครอบคลุมตามลักษณะปัญหา ได้แก่ โครงการที่มุ่งหมายยกระดับการครองชีพของประชาชนในชนบท โครงการเพิ่มผลผลิตในชนบท โครงการพัฒนาแหล่งน้ำในชนบท โครงการสุขภาพอนามัย เป็นต้น ส่วนตัวอย่างของโครงการที่ครอบคลุมลักษณะกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ โครงการพัฒนาฝีมือแรงงานกลุ่มเกษตรกรไร้ที่ดิน โครงการพัฒนากลุ่มเด็กและเยาวชน โครงการพัฒนากลุ่มแม่บ้าน เป็นต้น

โครงการที่มีลักษณะครอบคลุมนี้ถูกกำหนดและดำเนินไปโดยละเอียดความแตกต่างของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลักษณะเป้าหมาย หรือกลุ่มบุคคลในกลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนละเอียดความแตกต่างในสภาพแวดล้อม (สังคม การเมือง เศรษฐกิจและเทคโนโลยี) ในบริเวณเป้าหมายของการพัฒนา ยกตัวอย่างประเทศอินโดนีเซียเคยทำโครงการพัฒนาการเกษตรโดยจัดทำชุดอุปกรณ์การปลูกข้าว ประกอบด้วย พันธุ์ข้าวจำนวนหนึ่ง ปุ๋ย และสินเชื่อเป็นรูปแบบเดียวกันแจกจ่ายให้แก่เกษตรกร เป็นต้น ผลที่เกิดขึ้นคือ ชุดที่เหมือนกันนี้อาจใช้เหมาะสมในบางพื้นที่ แต่ไม่เหมาะสมในอีกหลายพื้นที่ ทำให้ไม่บรรลุผลได้เต็มตามเป้าหมาย

1.1.3 หน่วยงานของรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเกือบทั้งหมดในการพัฒนา โครงการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นมาที่รัฐบาลอาศัยกลไกของรับ อันได้แก่ หน่วยงานราชการต่างๆ เป็นผู้ดำเนินการคือ อาศัยระบบสนับสนุนของรัฐบาลเป็นหลัก (ระบบบริหาร ระบบบริการ และระบบสื่อสาร) ในขณะเดียวกันมักจะมีระบบสนับสนุนซึ่งอยู่นอกขอบเขตการจัดการของรัฐบาล เช่น ละเอียดโครงสร้างระบบบริหาร บริการ และสื่อสาร ในชุมชนชนบทเอง หรือละเอียดองค์กร และหน่วยงานของเอกชนอื่น ๆ

การดำเนินการตามนโยบายของการพัฒนาจากเบื้องบนจึงมีลักษณะส่งต่อจากผู้กำหนดนโยบายเบื้องบนมาสู่ผู้ปฏิบัติตามเครือข่ายระบบสนับสนุน และการส่งต่อนี้เป็นไปแนวเดียวคือ แนวตั้งจากบนลงล่างโดยมิได้อาศัยข่าวสารย้อนกลับจากเบื้องล่าง คือผู้ปฏิบัติของรัฐบาลก็ทำหน้าที่ไปตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่คัดค้าน หรือเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขใดๆ ทั้งนี้อาจเนื่องจากกลไกของรัฐบาลขาดระบบรับฟังความคิดเห็นจากเบื้องล่าง หรืออาจเนื่องจากผู้กำหนดนโยบายระดับสูง และผู้บังคับบัญชาระดับบนไม่สนใจรับฟังความคิดเห็นหรือข้อวิจารณ์จากผู้ปฏิบัติระดับล่างก็ได้

1.1.4 ประชาชนเป็นเพียงผู้รับที่ไม่มีบทบาทมากนัก ในกระบวนการพัฒนาจากบนลงล่างนี้ ประชาชนชนบทเป็นผู้รองรับนโยบายโดยไม่มีบทบาทในการเข้าร่วมแต่อย่างใด คือ นอกเหนือจากการที่ระบบสนับสนุนจากภายในหมู่บ้าน (กลไกบริหารในหมู่บ้าน ระบบการให้บริการเอื้อเพื่อช่วยเหลือกันในหมู่บ้าน และระบบสื่อสารในหมู่บ้าน) จะถูกละเอียดแล้วชาวบ้านเองก็ไม่ได้มีส่วนเสนอแนะความต้องการของตน ไม่มีส่วนร่วมกำหนดปัญหาที่ควรแก้ไขไม่ได้ร่วมดำเนินการอะไรเป็นแต่เพียงผู้รับเป็นส่วนใหญ่ตามที่รัฐบาลกำหนดให้และตามที่ข้าราชการซึ่งถูกส่งประจำในชุมชนชนบทเป็นผู้ชี้แนะ

การที่นโยบายและยุทธวิธีการพัฒนาชนบทมีลักษณะเป็นการพัฒนาจากเบื้องบนอาจเกิดด้วยเหตุผลหลายประการ

ประการแรก การครอบงำในด้านความคิดและทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้เชี่ยวชาญ (ทั้งจากต่างประเทศและในประเทศ) กล่าวคือ ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้เชี่ยวชาญมีความยึดมั่น เชื่อถือว่าความรู้ความสามารถ หรือทฤษฎีที่ใช้ในการพัฒนาชนบทนั้นเป็นสากลและใช้ได้ทั่วไป ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากผู้กำหนดนโยบาย (ผู้นำของประเทศ) และผู้เชี่ยวชาญภายในประเทศนั้นมักได้รับการอบรม

ทั้งในแง่ทัศนคติและวิธีการจากต่างประเทศ ซึ่งมีพื้นฐานทางสังคมวัฒนธรรมแตกต่างกันไปจากลักษณะที่ปรากฏในประเทศ และบุคคลเหล่านี้มักมีพื้นฐานจากชุมชนเมืองหรือมาจากบางพื้นที่ชนบท มิได้มีประสบการณ์ภาคสนามกว้างขวาง และมีได้มีความเข้าใจปัญหาของชนบทอย่างถ่องแท้ จึงมักเชื่อว่าโครงการที่ตนกำหนดถูกต้องและเหมาะสมกับทั้งประเทศโดยส่วนรวม

ประการที่สอง การพัฒนาจากเบื้องบนมักเกิดจากความไม่เชื่อถือความสามารถของชาวชนบทและไม่เชื่อถือหรือไม่เข้าใจระบบสนับสนุนในชนบท เหตุผลข้อนี้อาจเนื่องจากการขาดความคุ้นเคยระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้เชี่ยวชาญกับชาวชนบท หรืออาจเกิดจากทัศนคติที่ว่า ชาวชนบทนั้นยากจน ไร้ ไม่กระตือรือร้น ขาดความสามารถที่จะช่วยเหลือตนเองได้จึงต้องใช้แรงกระตุ้นผลผลักดันจากภายนอก

ประการที่สาม กลไกของรัฐ (ระบบราชการ) มีลักษณะโครงสร้างที่เด่นชัด เป็นรูปธรรมปรากฏอยู่แล้วในขณะที่กลไกระบบสนับสนุนของชาวชนบทขาดโครงสร้างที่แน่นอนและไม่เป็นทางการ ดังนั้นรัฐบาลและองค์การความช่วยเหลือต่างๆ จึงสนใจใช้กลไกของรัฐเป็นช่องทางการพัฒนาเป็นสำคัญ

1.2 ผลของการพัฒนาจากเบื้องบน การพัฒนาจากเบื้องบนก่อให้เกิดผลหลายประการใน ส่วนที่เป็นประโยชน์ก็ได้แก่ การดำเนินงานที่รวดเร็วตามความพร้อมของกลไกราชการ รวมทั้งการนำเอา ทรัพยากรด้านต่างๆ แจกจ่ายไปยังจุดที่ต้องการและใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ได้ตามที่เห็นสมควร แต่การพัฒนาจากเบื้องบนมีปัญหาติดต้ามามากมายและส่งผลเสียในระยะยาวด้วย ปัญหาที่เป็นผลจากการพัฒนา ดังกล่าวอาจแบ่งได้บางส่วนดังนี้

1.2.1 กีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชน การที่รัฐบาลดำเนินการต่างๆ ด้วยตนเองทำให้ ประชาชนขาดความกระตือรือร้นในการเข้าร่วมมือในโครงการช่วยเหลือตัวเอง เนื่องจากโดยทั่วไปประชาชนใน ชนบทส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนานั้นมักขาดความมั่นใจในการดำเนินการแบบใหม่ที่รัฐบาลพยายาม ผลักดัน และมักมีทัศนคติเยื่อใยต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและสังคมอยู่แล้ว การที่รัฐบาลยึดเยียด การพัฒนาลงไปยังเสริมทัศนคตินี้ และเกิดความรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้บริการแก่ตน จึงมีทัศน ใจในแง่ "หวังพึ่งบุญ" หรือ "งอมืองอเท้า" ทั้งๆ ที่เป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของตน

1.2.2 ยืนยันทัศนคติที่เหนือกว่าของข้าราชการ เมื่อข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาโดย ประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติในฐานะผู้รับ การพัฒนารูปแบบนี้จึงเป็นการพัฒนาที่สร้างกลุ่มที่แตกต่างกัน คือ กลุ่มผู้ให้ (ซึ่งมีเงิน อำนาจ ความรู้) กับกลุ่มผู้รับ (ซึ่งเป็นคนในชนบทส่วนใหญ่ที่ยากไร้ ไม่มีอำนาจ และไม่มีความรู้) พฤติกรรมของกลุ่มแรกที่มีต่อกลุ่มหลังจึงสะท้อนฐานะทางสังคมที่เหนือกว่า โดยแสดง ออกในรูป "เจ้านาย" หรือ "ศักดินา" ซึ่งก่อปัญหาการทำงานร่วมกันอย่างเสมอภาคระหว่างข้าราชการกับ ประชาชน รวมทั้งก่อปัญหาความไม่ไว้วางใจเชื่อใจความสามารถของประชาชน และไม่ฟังความคิดเห็นและ ความต้องการของประชาชนด้วย

1.2.3 ทำให้โครงการมีลักษณะเป็นมาตรฐาน ซึ่งไม่ปรับหรือแปรตามสภาพแวดล้อมที่จำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและแต่ละกลุ่มเป้าหมาย การดำเนินการในบางท้องถิ่นจึงไม่เกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และเนื่องจากมิได้สำรวจความต้องการที่แท้จริงของประชาชน โครงการที่รัฐบาลดำเนินงานเหล่านี้จึงไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

1.2.4 สร้างโครงการที่เสียค่าใช้จ่ายสูง ใช้ทรัพยากรจากภายนอกสูง พึ่งทรัพยากรในชนบทน้อย กล่าวคือ การพัฒนาจากเบื้องบนมักเป็นการนำเทคนิควิธีการ ทรัพยากร และเทคโนโลยีที่ก้าวหนาราคาแพงไปใช้ในการพัฒนาชนบท จึงมีผลให้ชาวชนบทต้องพึ่งพาภายนอกมากขึ้น และรัฐบาลต้องพึ่งพาต่างประเทศมากขึ้นตามไปด้วย ลดโอกาสการพึ่งพาตนเอง

1.2.5 เสียค่าใช้จ่ายด้านค่าจ้างเงินเดือนสูงและเหลือค่าใช้จ่ายในการลงทุนน้อย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลใช้กลไกระบบราชการเป็นหลักในการพัฒนาโดยพึ่งพาทรัพยากรคนในชนบทน้อย หรือไม่พึ่งเลย ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เมื่อรัฐบาลเน้นการพัฒนาชนบทรัฐบาลก็ต้องขยายกำลังคนของตนในชนบทให้มากขึ้นโดยเพิ่มงานในระดับต่างๆ ลงไปถึงหรือใกล้ระดับหมู่บ้าน เช่น มีข้าราชการประจำระดับตำบล เป็นต้น การดำเนินการเช่นนี้ก่อภาระผูกพันด้านค่าใช้จ่ายหมดค่าจ้างเงินเดือนอย่างมากและทำให้งบประมาณที่ใช้เพื่อดำเนินการอื่นถูกจำกัดลง

## 2. การพัฒนาจากฐานล่าง

ตรงข้ามกับการพัฒนาจากเบื้องบนดังกล่าวข้างต้น การพัฒนาจากฐานล่างเน้นการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในชนบทเป็นหลัก โดยประชาชนในชนบทเข้ามีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินการ การรับประโยชน์ และการประเมินผล

ในกระบวนการพัฒนาเช่นนี้ ประชาชน (รวมทั้งข้าราชการระดับล่าง) เป็นผู้กำหนดความต้องการของตน และจัดทำโครงการเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการนั้นโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในสภาพแวดล้อมของตนเป็นปัจจัยหลัก สำหรับรัฐบาลมีหน้าที่สนับสนุนด้านต่างๆ เพื่อเอื้ออำนวยให้เป็นไปตามโครงการที่ประชาชนเสนอขึ้น

ในกรณีที่การพัฒนาจากฐานล่างเช่นนี้ โครงการพัฒนาชนบทจะมีลักษณะกระจายตามลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น หากรัฐบาลมิได้จัดโครงการใหญ่รองรับหรือมิได้ประสานโครงการต่างๆ จากฐานล่าง โครงการที่เสนอจะมีลักษณะย่อยเป็นโครงการขนาดเล็ก ซึ่งอาจไม่ส่งผลต่อการพัฒนาโดยรวมก็ได้ นอกจากนี้การเป็นโครงการกระจายทำให้ไม่สามารถใช้ทรัพยากรของรัฐสนับสนุนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดได้

ปัญหาที่เกิดกับโครงการพัฒนาจากฐานล่างคือ ชาวชนบทเองอาจขาดความรู้ด้านเทคโนโลยีที่จำเป็น ขาดความสามารถในการจัดการ รวมทั้งขาดทรัพยากร การขาดแคลนสิ่งต่างๆ ที่กล่าวเหล่านี้อาจมีผลต่อความเป็นไปได้ของโครงการคือ มีการกำหนดโครงการที่ไม่ตอบสนองปัญหาแท้จริง หรือไม่สามารรถดำเนินการอย่างได้ผล

โดยทั่วไปการพัฒนาจากฐานล่างจากควมริเริ่มโดยตรงของประชาชนนั้นมีข้อจำกัดอยู่มาก โดยเฉพาะข้อจำกัดความสามารถและทรัพยากรในชนบท และหากการพัฒนาทำนองนี้เกิดขึ้นก็มักเกิดเพียงบางหมู่บ้านซึ่งประสบปัญหารุนแรงมีผู้นำที่เข้มแข็งหรือได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องถิ่นนั้นอย่างดี ปรากฏการณ์เช่นนี้มีใช้ปรากฏการณ์ทั่วไป เมื่อเป็นเช่นนี้โครงการที่เสนอขึ้นจึงมีลักษณะกระจาย ชาติทิศทางที่แน่นอน และขาดพลังผลักดันที่เข้มแข็ง เช่น พลังผลักดันทางการเมือง โอกาสที่โครงการพัฒนาจากฐานล่างจะประสบความสำเร็จมีไม่มาก หากมีก็เป็นความสำเร็จเฉพาะบางท้องที่และไม่มีผลให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่ครอบคลุมพื้นที่ชนบทโดยทั่วไป

### **การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน**

การพัฒนาชนบทจากเบื้องบน หรือจากฐานล่างล้วนมีข้อจำกัด ซึ่งทำให้รัฐบาลไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์แท้จริงของการพัฒนาชนบทได้ นอกจากนี้ยังเป็นที่ตระหนักกันโดยทั่วไปว่าการแก้ปัญหาของชนบทนั้นต้องกระทำโดยทำลาย "วงจรชั่วร้ายแห่งความยากจน" ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัน ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบด้านความรู้ สุขภาพอนามัย ฐานะเศรษฐกิจก็ตาม จึงมีแนวคิดในการพัฒนาชนบทระยะหลัง ซึ่งแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหาความยากจนด้วยวิธีการต่างๆ และมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวหลายด้านพร้อมกันโดยวิธีผสมผสาน ซึ่งเรียกกันทั่วไปว่า การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน

#### **1. ความหมายของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน**

คำว่า การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานเป็นคำซึ่งมีผู้รู้จักกันแพร่หลายในวงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทแต่คำๆ นี้มีผู้ให้ความหมายแตกต่างกัน และมีความเข้าใจแตกต่างกันอยู่มาก ดังที่มีผู้ใช้คำว่า "การพัฒนาชนบทและเมืองแบบผสมผสาน" "การศึกษาแบบผสมผสานในภาคชนบท" "นโยบายแม่และเด็กแบบผสมผสาน" หรือ "แนวทางพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน" เป็นต้น

มองเห็นว่า คำที่ยกตัวอย่างเหล่านี้ไม่น่าจะมีปัญหาอะไรและสื่อความเข้าใจดีพอสมควร โดยเน้นการผสมผสานเป็นกุญแจสำคัญ แต่ถ้าพิจารณาลึกลงไปจะเห็นว่าแต่ละคำที่ใช้ใช้นั้นสะท้อนความหมายของการผสมผสานต่างๆ กัน ตัวอย่างเช่น การพัฒนาชนบทและเมืองแบบผสมผสานขึ้นอยู่กับสมมติที่ว่า การพัฒนาชนบทและเมืองมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน และกระบวนการพัฒนาทั้ง 2 ภาคต้องมีลักษณะผสมผสานกัน หรือคำว่า "การศึกษาแบบผสมผสานในชนบท" เป็นการพิจารณาการพัฒนาชนบทจากแง่มุมเดียวคือการศึกษา ส่วน "แนวทางพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน" เป็นการพยายามพัฒนาชนบทโดยอาศัยแง่มุมต่างๆ หลายแง่มุมในลักษณะที่กว้าง เป็นต้น

การพัฒนาชนบทต้องอาศัยทรัพยากร วิธีการ และองค์ประกอบต่างๆ หลายด้านช่วยประสานเพื่อให้เกิดพลังที่มีประสิทธิภาพในการทำลดยาลงสภาพความยากจนและคุณภาพชีวิตที่ต่ำต้อยในชนบทเปรียบเสมือนการรวมพลังแสงแดดด้วยเลนส์ขยาย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ความคิดหรือข้อสมมติพื้นฐาน

ของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานคือ ทุกสิ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพัฒนาล้วนมีศักยภาพในการนำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาชนบทได้ และวิธีการที่จะให้เกิดผลดีที่สุดก็คือ การนำทุกสิ่งดังกล่าวมาจัดให้สอดคล้องประสานกันอย่างมีประสิทธิภาพ

การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานจึงเป็นแนวทางการพัฒนา ซึ่งมุ่งประสานนโยบายยุทธวิธี กระบวนการและทรัพยากรต่าง ๆ ให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อแก้ไขปัญหาของชนบท ยกกระดับคุณภาพชีวิตของชาวชนบทให้สูงขึ้น ส่งเสริมความสามารถของชาวชนบทในการพัฒนาตนเอง รวมทั้งปรับสภาพแวดล้อมของชนบทให้เอื้อต่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยชาวชนบทเอง

จากนิยามข้างต้น การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานเป็นการดำเนินการที่ประสานเทคนิคยุทธวิธี และการบริหารเข้าด้วยกันในทุกขั้นตอนของการพัฒนาชนบท ดังจะกล่าวต่อไปนี้

## 2. การผสมผสานวัตถุประสงค์และโครงสร้างการดำเนินการ

หลักการพื้นฐานของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานคือ การจัดการร่วมกัน มิใช่การดำเนินการโดยโดดเดี่ยว ต่างคนต่างทำ หรือแยกทำกันคนละเรื่อง ดังนั้นในขั้นแรกจึงต้องมีการผสมผสานวัตถุประสงค์ และโครงสร้างของกระบวนการพัฒนาให้แนบชิดเสียด้าน

2.1 การผสมผสานวัตถุประสงค์ การผสมผสานวัตถุประสงค์นี้คือ การรวบรวมและกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่องต่างๆ ให้สอดคล้องกันโดยกำหนดให้แจ่มชัด หากกำหนดวัตถุประสงค์ในลักษณะที่สามารถประเมินได้ (เช่น กำหนดเชิงปริมาณ) ก็ยิ่งเหมาะสม ตัวอย่าง เช่น ไม่กำหนดวัตถุประสงค์กว้างๆ ลอย เช่น "ขยายการศึกษา" "ปรับปรุงสุขภาพอนามัย" เพราะวัตถุประสงค์เช่นนี้กว้างเกินไป นอกจากนี้ในการกำหนดวัตถุประสงค์ควรกำหนดให้มีลักษณะประสานกันระหว่างวัตถุประสงค์ย่อย เช่น โยงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาการศึกษากับการพัฒนาสุขภาพอนามัย เพราะการกำหนดเป้าหมายเฉพาะการศึกษาโดยไม่สนใจชุมชนเกษตรจะมีผลให้รัฐบาลทุ่มทรัพยากรด้านการศึกษาโดยทั่วไป และอาจทำให้คนหนุ่มสาวในชนบทรับค่านิยมของการศึกษา ซึ่งไม่ตอบสนองชุมชนบทจะละทิ้งถิ่นเพื่อแสวงโอกาสในชุมชนเมือง ดังนั้นการกำหนดเป้าหมายโดยมองวัตถุประสงค์ ร่วมจึงมีประโยชน์ในแง่มีการแจกแจงทรัพยากรมิได้มีลักษณะกระจายแยกกันในด้านต่างๆ เช่น มิได้จำกัดที่การสร้างถนนมากๆ ให้การศึกษาแก่ประชาชนมากๆ นอกจากนี้ยังมีประโยชน์ในการสร้างทีมงาน มีการประสานระหว่างโครงสร้างการตัดสินใจกับการปฏิบัติทำให้การวางแผนมีลักษณะรัดกุม และทำให้เกิดการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงาน

ตัวอย่างการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างผสมผสาน ได้แก่ การพัฒนาความสามารถของชาวชนบทในการช่วยเหลือตนเองและชุมชน หรือพัฒนาสภาพแวดล้อมของชุมชนชนบทเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชาวชนบทส่วนใหญ่ที่ยากจน เป็นต้น ทั้งนี้โดยนิยามรายละเอียดของวัตถุประสงค์ต่างๆ เช่น การพัฒนาความสามารถนั้นจะครอบคลุมป้องกันอะไรบ้าง (ความรู้ด้านเทคโนโลยี และการจัดการ ฐานะทางเศรษฐกิจ สุขภาพอนามัย ความปลอดภัย ฯลฯ) หรือสภาพแวดล้อมที่ระบุนี้ครอบคลุมอะไรบ้าง

2.2 การผสมผสานโครงสร้าง โครงสร้างในการปฏิบัติตามเป้าหมายของการพัฒนาชนบท อาจเป็นโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง บริการ หรือบริหารก็ได้ อาจเป็นโครงสร้างของรัฐบาลองค์กรเอกชน และหน่วยงานระหว่างประเทศก็ได้ トラบที่โครงสร้างเหล่านี้มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการพัฒนาชนบท ก็จำเป็นที่จะต้องประสานโครงสร้างต่างๆ เข้าด้วยกัน

ตัวอย่างเช่น ระบบราชการ เป็นโครงสร้างสำคัญที่สุดที่รัฐมักใช้ในการกระจายทรัพยากร เพื่อการพัฒนา โดยปกติระบบราชการมีลักษณะแบ่งแยกตามสายงานจึงจำเป็นต้องมีการประสานโครงสร้าง การทำงานของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งแบ่งแยกจากกันเพื่อให้การทำงานมีลักษณะสอดคล้องตรงกับวัตถุประสงค์ ซึ่งมีลักษณะผสมผสาน

นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และบริการ ซึ่งมีชายตัวแทนในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น โดยต้องพยายามกำหนดให้โครงสร้างเหล่านี้สามารถปฏิบัติงาน ประสานกันได้ในแนวคิด และแนวนอน (คือประสานภายในโครงสร้างใหญ่ด้วยตนเอง หรือประสาน ระหว่างโครงสร้างส่วนที่แตกต่างกันในระดับเดียวกัน) เพื่อให้ผลักดันโครงการที่มีลักษณะผสมผสานได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

การผสมผสานระบบโครงสร้างต่างๆ ยังไม่เพียงพอ เพื่อให้การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน เกิดผล จึงต้องมีการผสมผสานเชิงปฏิบัติด้วย คือ ประสานวิธีการทำงานระหว่างผู้วางแผนผู้ปฏิบัติงาน พัฒนาชนบทภาคสนามและประชาชนในชนบท ประสานวิธีการในการสื่อสาร การตัดสินใจและการจัดการ ทรัพยากรที่มีอยู่

ปัญหาที่มักเกิดขึ้นในการพัฒนาชนบทโดยทั่วไป คือ การขาดการประสานโครงสร้างและ วิธีการทำงานระหว่างส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้การทำงานซ้ำซ้อน ขาดความเข้าใจร่วมกันและเกิดความขัดแย้งกันในเรื่องภารกิจ

### 3. การจัดทำโครงการที่มีลักษณะผสมผสาน

การจัดทำโครงการที่มีลักษณะผสมผสานนี้ประกอบด้วยการวางแผนและดำเนินการตามขั้นตอน ต่างๆ ที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ การวิเคราะห์สถานการณ์ การจัดตั้งโครงสร้างในการตัดสินใจและปฏิบัติการ การจัดทำโครงการหรือแผนปฏิบัติการ และการดำเนินการ (ซึ่งประกอบด้วย การนำโครงการไปปฏิบัติการ ประสานงาน และการประเมินผล)

3.1 การวิเคราะห์สถานการณ์ ขั้นตอนแรกของการจัดทำโครงการคือ สำรวจและวิเคราะห์ สภาพปัญหา รวมทั้งสถานการณ์ที่เป็นอยู่ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผน และจัดทำโครงการที่ เหมาะสมมิฉะนั้นอาจทำให้การดำเนินการพัฒนาไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ตัวอย่างเช่น รัฐบาลใน ประเทศกำลังพัฒนาแห่งหนึ่งทุ่มทรัพยากรไปในชนบทเพื่อกระตุ้นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร แต่มิได้ คำนึงถึงปัญหาที่ว่า ร้อยละ 10-20 ของเกษตรกรป่วยด้วยไข้มาลาเรีย จึงไม่สามารถร่วมในความพยายาม ของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่

การวิเคราะห์สถานการณ์นี้ จะช่วยให้เห็นสภาพและปัญหาจากแง่มุมต่างๆ หลายด้านทำให้สามารถวิเคราะห์หาทางแก้ไขอย่างผสมผสานโดยไม่มุ่งแก้ปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยละทิ้งปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องในคาราคาซังอยู่

ผลการวิเคราะห์สถานการณ์จะปรากฏในรูปต่อไปนี้

1. การกำหนดประเด็น คือ กำหนดปัญหาและเป้าหมายที่ต้องดำเนินการโดยพิจารณาเปรียบเทียบปัญหาหลายๆ ด้านเข้าด้วยกัน และหาความสัมพันธ์ระหว่างกัน เช่น เทียบปัญหาการตายของเด็กก่อนวัยเรียนกับปัญหาโภชนาการว่าเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันหรือไม่ หากใช่ก็จัดเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไขพร้อมกัน

2. เลือกจัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา ทั้งนี้โดยพิจารณาจากทรัพยากรและสภาพแวดล้อมที่มีอยู่เพื่อดูความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหา ในการเลือกจัดลำดับความสำคัญนี้ ชาวบ้านกับตัวแทนขององค์การเอกชนหรือข้าราชการอาจมองแตกต่างกันและควรจัดให้มีการประสานกันในเรื่องนี้

3. กำหนดวิธีการแก้ไขที่เป็นไปได้ โดยเลือกนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร ตลอดจนกำหนดยุทธวิธีที่ใช้แก้ปัญหา เช่น กำหนดว่าจะให้หน่วยงานใดรับผิดชอบจะให้ชาวบ้านเข้าร่วมมากน้อยเพียงใด แค่นั้น จะให้นักการเมืองเข้าร่วมหรือไม่ จะกำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบของหน่วยงานหรือกลุ่มบุคคลที่เข้าร่วมเพียงใด เป็นต้น

3.2 การจัดตั้งโครงสร้างในการตัดสินใจและปฏิบัติการ ขั้นตอนนี้เป็นารเริ่มต้นปฏิบัติโดยจัดตั้งหรือพัฒนาโครงสร้างบริหารที่จำเป็น โดยพิจารณาประเด็นต่างๆ เช่น

ก. การเปลี่ยนแปลงสถาบันบริหารซึ่งมีลักษณะทำงานเฉพาะตัวและไม่กระจายงานให้มีการกระจายงานออกไป และประสานกับหน่วยงานอื่น

ข. การจัดตั้งทีมผสมทุกระดับของการตัดสินใจและปฏิบัติการ

ค. การสร้างหรือพัฒนากลไกที่จำเป็นในการสอดส่องดูแล และประสานระหว่างบุคลากรฝ่ายปฏิบัติ

ง. การสร้างหรือพัฒนาองค์การของประชาชนที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท

ขั้นตอนการจัดตั้งโครงสร้างนี้ คอนเด (J. Conde) และคณะเน้นว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีพลังสนับสนุนอย่างจริงจังจากทางการเมือง ทั้งนี้เพราะ

"หากปราศจากนโยบายชาติที่นิยมแข็งขันแล้ว ย่อมเป็นไปได้ที่จะกำหนดนโยบายบริหารที่อาศัยการทำงานร่วมระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ในส่วนที่ต้องการ การทำงานเป็นกลุ่ม ความสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน หรือการให้ความสนใจความต้องการแท้จริงของประชาชน"

ขั้นตอนการจัดตั้งโครงสร้างนี้แต่ละประเทศย่อมดำเนินการแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้สุดแล้วแต่สภาพแวดล้อมและระบบสนับสนุนที่แต่ละประเทศมีอยู่ แต่โดยทั่วไปตั้งประกอบด้วยหลักการต่อไปนี้

3.2.1 โครงสร้างการตัดสินใจ และปฏิบัติการต้องมีลักษณะผสมผสานระหว่างหลายสาขา ซึ่งมีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านต่างกันไป (สหวิทยาการ) และหลายกลุ่มคน (เช่น อาจมีชาวบ้านเข้าร่วมกับหน่วยงานรัฐบาล กลุ่มพ่อค้าในชนบท หรือบุคลากรองค์กรเอกชน) การผสมผสานนี้ต้องจัดทำทุกระดับ โดยอาศัยการทำงานเป็นทีม

3.2.2 ต้องมีระบบการประสานงานในแนวดิ่ง ตามสายการบังคับบัญชาหรือสายงานที่เกี่ยวข้องจากระดับบนสู่ระดับล่าง และจากระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน เพื่อให้มีการส่งนโยบายข่าวสาร และผลการดำเนินการให้แต่ละระดับได้รับทราบอย่างถูกต้องตรงกับความเป็นจริง

3.2.3 มีการมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบที่แจ่มชัดทุกระดับและมีการมอบอำนาจการตัดสินใจที่ชัดเจน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานภาคสนามกล้าประเมินหรือวิจารณ์การปฏิบัติงานที่ตรงความจริง ถึงแม้จะเป็นการกระทำที่ขัดแย้งทางลบก็ตาม

3.3 การจัดทำโครงการหรือแผนปฏิบัติการ ขั้นตอนการวิเคราะห์สถานการณ์และการจัดตั้งโครงสร้างนี้จะนำไปสู่ขั้นตอนที่สาม คือการจัดทำโครงการเฉพาะด้านต่างๆ ซึ่งประสานรวมอยู่เป็นชุดเดียว โดยอาจวัดเป้าหมายของโครงการในเชิงปริมาณหรือคุณภาพและแจกแจงรายละเอียดที่หน่วยงานรับผิดชอบระดับต่างๆ ต้องดำเนินการ

ขั้นตอนการจัดทำโครงการหรือแผนปฏิบัติการอาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

3.3.1 กำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพที่สามารถตรวจสอบได้ และเลือกยุทธวิธีดำเนินการ เช่น กำหนดว่าเกษตรกรสามารถผลิตข้าวเพิ่มจากไร่ละ 40 ถึง เป็น 60 ถัง ในหนึ่งปี โดยใช้วิธีการจัดรูปผืนนาใหม่ ใช้ข้าวพันธุ์ใหม่ ใช้ปุ๋ย และวิธีการเกษตรแผนใหม่ (ซึ่งเหมาะกับสภาพท้องถิ่น)

การกำหนดวัตถุประสงค์ให้แจ่มชัด และกำหนดยุทธวิธีที่เป็นไปได้เช่นนี้ ต้องกระทำโดยคำนึงถึงสภาพจำกัดต่างๆ (เช่น ทรัพยากร ครอบวัตถุประสงค์ทั่วไป ทีมทำงาน)

3.3.2 แปลยุทธวิธีเป็นโครงการและเลือกเทคนิคที่เหมาะสม โดยนำเป้าหมายและยุทธวิธีมากำหนดรายละเอียดในรูปโครงการหรือแผนปฏิบัติการ เช่น กำหนดตัวบุคคล ระยะเวลา ทรัพยากร ขั้นตอนการปฏิบัติการ วิธีการประสานงาน วิธีการประเมินผล

3.4 การดำเนินการ ขั้นตอนการดำเนินการนี้ประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญคือ การนำโครงการไปปฏิบัติ การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการประเมินผล

การนำโครงการไปปฏิบัติ เป็นเรื่องสำหรับผู้รับผิดชอบแต่ละสายงานรับไปดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ซึ่งมีอยู่ การดำเนินการอาจเป็นในรูปการให้บริการ เช่น รักษาพยาบาลและอบรมแนะนำชาวชนบทด้านการเกษตร การบริหาร เช่น ควบคุมดูแล สิ่งการ การจัดการ หรือการปฏิบัติงานเฉพาะกิจ เช่น การเดินสายไฟฟ้า การสร้างเขื่อน เป็นต้น การนำโครงการไปปฏิบัตินี้ต้องกระทำโดยคำนึงถึงเป้าหมายเฉพาะซึ่งโครงการผสมผสานกำหนดไว้ชัดเจน

ในขณะที่บุคลากรแต่ละสายงานดำเนินการในส่วนที่คนรับผิดชอบ จำเป็นต้องมีการประสานงานกันด้วย ตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกายภาพอาจกำหนดให้ฝ่ายโยธาสร้างถนนก่อน จากนั้นจึงเดินสายไฟฟ้าเข้าไป แล้วจึงอบรมการใช้เครื่องจักรหัด หรือเครื่องสูบน้ำ ไฟฟ้า เป็นต้น ขั้นตอนต่างๆ ที่กำหนดนี้ต้องให้มีการประสานสอดคล้องกัน การประสานงานกันยังรวมถึงการประสานกิจกรรมซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันด้วย เช่น ชำราสภากรรมการปกครองนัดแนะให้ชาวบ้านมาประชุมที่ศาลาวัด เพื่อรับฟังคำแนะนำวิธีการปลูกข้าวแบบใหม่จากผู้เชี่ยวชาญการเกษตรซึ่งเดินทางจากส่วนกลาง ในขณะที่เดียวกันเกษตรกรอำเภอและเกษตรกรจังหวัดต้องเตรียมพันธุ์พืชมาแจกและหลังจากนั้นข้าราชการฝ่ายปกครองก็เตรียมยานพาหนะนำชาวบ้านไปดูการสาธิตที่จังหวัดใกล้เคียง โดยผู้รับผิดชอบที่จังหวัดนั้นจะดำเนินการสานต่อให้สอดคล้องกัน เป็นต้น

สำหรับการประเมินผลงานนั้น อาจทำได้ 2 ทาง คือ

1) การประเมินผลเฉพาะช่วง เป็นการประเมินผลหลังจากได้ดำเนินโครงการไปช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อวิเคราะห์ประเด็นต่อไปนี้

- โอกาสประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย
- การเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของชาวชนบท
- ปัญหาอุปสรรคและข้อบกพร่องของกลไกและโครงสร้างการดำเนินงานตลอดจนระบบสนับสนุนอื่น ๆ
- การเปลี่ยนแปลงทัศนคติและปัจจัยต่างๆ ที่กระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ
- โอกาสความเป็นไปได้ในการพัฒนาดตนเองของชุมชนและแนวทางในการลดหรือเพิ่มบุคลากรดำเนินการ

2) การประเมินผลต่อเนื่อง เป็นการประเมินผลการดำเนินการเพื่อปรับปรุงแก้ไขวิถีปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ โดยไม่จำกัดช่วงเวลาประเมิน เพื่อวิเคราะห์ประเด็นต่อไปนี้

- เปรียบเทียบวัตถุประสงค์กับทรัพยากรที่มี ข้อจำกัดในการดำเนินการความต้องการของประชาชน ขนาดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่
- มาตรการที่ใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์
- ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ และวิธีแก้ไข

## ขั้นตอนการจัดทำโครงการที่มีลักษณะผสมผสานอาจสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ก การวิเคราะห์ สถานการณ์	ข การจัดตั้งโครงสร้าง ในการตัดสินใจและ ปฏิบัติการ	ค การจัดทำ โครงการ	ง การดำเนินการ
1. ระบุปัญหาและกำหนด แนวทางผสมผสานใน การแก้ปัญหา	1. จัดตั้งโครงสร้างการ ตัดสินใจและปฏิบัติการ ทุกระดับ (อบรมการ ทำงานเป็นทีม)	1. กำหนดวัตถุประสงค์ เชิงปริมาณและกำหนด ยุทธวิธีปฏิบัติภายใต้ ข้อจำกัดและวัตถุประสงค์ ทั่วไป	1. ประสานงานปฏิบัติงาน
2. กำหนดลำดับความสำคัญ สำคัญของปัญหา	2. กลไกการส่งข่าวสาร และการสอดส่องการ ทำงานของหน่วยต่างๆ	2. แปลยุทธวิธีเป็นโครงการ	2. ดำเนินการบริหารและ จัดส่งบริการและ ทรัพยากร
3. กำหนดวิธีการแก้ไข ที่เป็นไปได้	3. จัดตั้งหรือพัฒนา โครงสร้างองค์การของ ชาวชนบท	3. จัดทำโครงการและ ประสานแผนการปฏิบัติ	3. สอดส่องและประเมินผล

การดำเนินการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานดังที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นการดำเนินการที่ยุ่งยากซับซ้อน เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์ มีใจเปิดกว้าง และต้องอาศัยการสนับสนุนอย่างเต็มที่ จากฝ่ายการเมือง เมื่อดำเนินการแล้วมักเกิดปัญหาต่างๆ ติดตามมาอย่างมากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำงานอย่างประสานกันในระดับต่างๆ แต่การดำเนินการแบบผสมผสานนับเป็นแนวทางที่มีเหตุผล และช่วยแก้ไขข้อเสียด้านการพัฒนาชนบทอย่างได้ผล โดยช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรด้านต่างๆ ตรงตาม วัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยลดความไม่สมดุลระหว่างภาคเมืองและภาคชนบทรวมทั้งช่วยพัฒนา ความสามารถของชาวชนบทในการพัฒนาตนเองอันจะมีผลต่อความต่อเนื่องของโครงการพัฒนาชนบทใน ระดับท้องถิ่น

### รูปแบบตัวอย่างของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานในสาธารณรัฐเกาหลี

ในบรรดาความพยายามนำแนวทางพัฒนาชนบทแบบผสมผสานไปปฏิบัติในประเทศต่างๆ นั้น สาธารณรัฐเกาหลีได้ได้ให้ตัวอย่างที่น่าสนใจ และประสบความสำเร็จจนกลายเป็นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งประเทศ กำลังพัฒนาหลายประเทศพยายามลอกเลียนหรือดัดแปลงใช้ในประเทศตน จึงสมควรนำมากล่าวพอสังเขป ต่อไปนี้

## 1. แนวคิดพื้นฐานของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานในสาธารณรัฐเกาหลีใต้

ในแง่การปฏิบัติ การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานของเกาหลีใต้ประกอบด้วยลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. เป็นโครงการชุด (package program) ซึ่งประกอบด้วยบริการและกิจกรรมในการพัฒนาชนบทต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งมีการประสานสอดคล้องกัน การประสานนี้ต้องประสานในทางอนุทุกระดับปฏิบัติการของโครงการต่าง ๆ
2. มีการบูรณะการระดับดิ่ง เพื่อประสานความสัมพันธ์ระดับต่าง ๆ (เช่น ระดับสหพันธ์ ระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น)
3. มีบูรณาการระหว่างกลไกรัฐบาลกับประชาชนในชนบท เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของชาวชนบทในกระบวนการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับการปกครองท้องถิ่นต้องมีการสะท้อนความต้องการพัฒนาชนบทของท้องถิ่นจากระดับหมู่บ้าน โดยประชาชนเข้าร่วมในโครงการที่รัฐบาลสนับสนุน
4. เป็นกระบวนการระดับชาติเพื่อการเปลี่ยนแปลงสังคมโดยรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเองหรือรัฐบาลกระตุ้นให้เกิด เพราะการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานต้องการการสนับสนุนอย่างกว้างขวางสำหรับโครงการพัฒนาต่าง ๆ
5. เป็นการใช้และผสมผสานการนำทรัพยากรและเครื่องมือให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาชนบทรวมทั้งผสมผสานโครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากรคน ทรัพยากรเทคนิค และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ
6. เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานในเรื่องแรงจูงใจของคน โลกทัศน์ และการรับรู้ของประชาชน เพื่อให้เกิดการทำงานที่เข้มแข็งขึ้นในรูปองค์การ

## 2. นโยบายและวัตถุประสงค์ของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานในเกาหลีใต้

การดำเนินการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานในเกาหลีใต้เริ่มเมื่อไม่นานมานี้โดยรัฐบาลใช้นโยบายแซมวอล อุนดอง (Saemaul Undong) ซึ่งหมายถึง ขบวนการชุมชนใหม่ในปี พ.ศ. 2513 และนำนโยบายมาปฏิบัติอย่างแข็งขันนับแต่นั้นมาจนปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับทั่วไปว่า แซมวอล อุนดอง เป็นรูปแบบการพัฒนาชนบทของเกาหลี

นโยบายนี้เริ่มต้นจากการทดลองปฏิบัติในรูปลองผิดลองถูกจนต่อมาได้รับการสนับสนุนให้เป็นนโยบายระดับชาติโดยประธานาธิบดีปึกจุงฮี ซึ่งสนใจในการพัฒนาชนบทอย่างมาก

เมื่อเริ่มต้นใช้นโยบายนี้ รัฐบาลเกาหลีใต้ประสบปัญหาอุปสรรคอย่างมาก คือ ต้องระดมความรู้ ความชำนาญจากหลายสาขาวิทยาการ ต้องการแนวความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ต้องการรูปแบบการจัดการขนาดใหญ่ระดับชาติ ต้องการการประสานผลประโยชน์และพลังของกลุ่มต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกัน ต้องการความสามารถของกลไกรัฐบาลในการแจกจ่ายเงิน การให้เทคนิคและการจัดองค์การที่จำเป็น และต้องการความพยายามอย่างสูงในการระดมความสามารถและทรัพยากรซึ่งอยู่กระจัดกระจายตามกระทรวงและหน่วยงานพิเศษต่าง ๆ

วัตถุประสงค์ของการใช้นโยบาย แคมवल อุนดอง มีดังต่อไปนี้

1. การสร้างสำนึกแก่ชาวชนบทให้ยอมรับค่านิยมในการพัฒนา เช่น การช่วยตนเอง ความขยันขันแข็ง ความร่วมมือ และการเข้าร่วมในด้านต่างๆ
2. การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาวะผู้นำและองค์การที่เข้าร่วมทั้งหลาย
3. การปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพและสังคมของหมู่บ้าน

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้างต้น รัฐบาลเกาหลีใต้จึงดำเนินการเร่งรัด โดยการรณรงค์สร้างความสำนึกและความรู้สึกร่วมกันอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ จัดอบรมผู้นำระดับต่างๆ ของโครงการ รวมทั้งจัดวางแผนและดำเนินการตามโครงการที่กำหนด ทั้งนี้โดยระดมผู้ดำเนินการจากทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นคนในหมู่บ้าน (ผู้นำและชาวบ้านทั่วไป) ช่างราชการ และผู้นำการเมืองระดับสูง

### 3. ยุทธวิธีการดำเนินการนโยบาย แคมवल อุนดอง

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลเกาหลีใต้ได้เลือกใช้ยุทธวิธีดังต่อไปนี้

1. ใช้โครงการชุด (package program) ซึ่งเป็นการผสมผสานบริการและกิจกรรมด้านพัฒนาชนบทต่างๆ ของรัฐบาล
2. เน้นการผสมผสาน หรือบูรณาการหน้าที่ต่างๆ ของรัฐบาลทั้งในระดับบนและระดับดิ่ง
3. สร้างความสัมพันธ์ในการทำงานอย่างใกล้ชิด ระหว่างกลไกของรัฐบาลกับประชาชนในชนบทในระดับล่าง โดยเน้นการมีส่วนร่วมด้วยความเต็มใจและอาศัยการสร้างสรรคของประชาชน
4. ระดับความสนับสนุนการพัฒนาชนบทจากกลุ่มคนต่างๆ ในสังคมอย่างกว้างขวางไม่ว่าเป็นกลุ่มคนในสังคมเมือง ภาคอุตสาหกรรม หรือกลุ่มปัญญาชน
5. ใช้ทรัพยากรและเครื่องมือทั้งหลายเท่าที่มีอยู่ในภาคชนบทให้เป็นประโยชน์ (ทรัพยากรเหล่านี้รวมถึงทรัพยากรสถาบันคน และเทคโนโลยี)
6. ใช้ความพยายามในลักษณะผสมผสานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยมีการวางแผนในด้านค่านิยม และทัศนคติของประชาชน ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในชนทุกหมู่เหล่าในชนบทและให้เกิดการปรับปรุงเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานในชนบท

### 4. การดำเนินการตามนโยบายแคมवल อุนดอง

เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายภายในกรอบยุทธวิธีดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ดำเนินการในด้านต่างๆ อย่างกว้างขวาง โดยมีลักษณะการดำเนินการที่สำคัญดังนี้

4.1 บทบาทของรัฐบาล รัฐบาลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ในโครงการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานตามนโยบายแคมवल อุนดอง โดยจัดทำโครงการชุดที่ผสมผสานบริการและความช่วยเหลือรูปแบบต่างๆ ที่มุ่งเปลี่ยนแปลงระบบและพฤติกรรมดั้งเดิมในหมู่บ้านเพื่อให้หันมาสู่การพัฒนาตามเป้าหมาย

เช่น จัดอบรมพัฒนาผู้นำชุมชน จัดโครงสร้างองค์การใหม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการปฏิบัติจิตใจให้ประชาชนมุ่งมั่นช่วยตนเอง กระตุ้นจิตใจคนให้เกิดความรู้สึกผูกพันกับโครงการช่วยตนเอง อำนวยความสะดวกด้านการเงิน และสถาบันการเงินระดับมัธยมศึกษาและการสนับสนุนระดับชาติ

การดำเนินการของรัฐบาลนี้อาศัยข้าราชการระดับท้องถิ่นช่วยรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลและรัฐบาลสนับสนุนบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นในการพัฒนาชนบทโดยรัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่ประสานโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ตนรับผิดชอบ ดูแลจัดหาและจัดส่งทุน เทคนิค คน วัสดุ ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ รวมทั้งระดับมัธยมศึกษา องค์การและบุคคลในระดับหมู่บ้าน

ความสำเร็จของบทบาทของรัฐบาลขึ้นกับสัมพันธไมตรีอันดีระหว่างข้าราชการและคนในชุมชน ทั้งนี้โดยรัฐบาลพยายามอบรมเปลี่ยนแปลงทัศนคติเก่าๆ ของข้าราชการ ซึ่งทำให้คนในชนบทเคยมองว่าเป็นเจ้านายคอยเอาใจเอาเปรียบกลายเป็นทัศนคติที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบทและรัฐบาลยังประเมินผลการปฏิบัติของข้าราชการจากผลผลิตจริงหรือการพัฒนาชีวิตของชาวชนบทด้วย

การดำเนินการของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นไปด้วยความดีอาศัยความสามารถด้านการจัดส่ง บริการ และความช่วยเหลือแก่กลุ่มคนที่ต้องการจริงๆ โดยวิธีเหมาะสมในเวลาที่เหมาะสม ซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาความสามารถทางการบริหาร (การจัดการ การวางแผน การสื่อสาร และประสานงานระหว่างองค์การ ตลอดจนการระดมทรัพยากร) ซึ่งรัฐบาลได้ใช้ความพยายามสร้างสรรค์ความสามารถในการบริการของบุคลากรประกอบกับการจัดวางระบบที่ดีก่อนการเริ่มโครงการพัฒนาชนบท

4.2 การจัดโครงการพัฒนา การดำเนินนโยบายแชนวอล อนาคตนี้ นอกเหนือจากการจัดทำในรูปโครงการระดับชาติแล้ว ยังประกอบด้วยโครงการเฉพาะด้านต่างๆ อีกมากมาย และโครงการเฉพาะเหล่านี้มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนในหมู่บ้านต่างๆ โดยตรง

การที่โครงการต่างๆ สามารถตอบสนองความต้องการของคนในหมู่บ้านได้อย่างเหมาะสมก็เนื่องจากเป็นโครงการที่มีการวางแผนและดำเนินการในระดับหมู่บ้านนั่นเอง โดยคนในหมู่บ้านเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ถึงแม้ว่าการริเริ่มผลักดันอาจมาจากข้าราชการและผู้นำในการเปลี่ยนแปลง (จากภายในหรือภายนอกหมู่บ้าน) ก็ตาม

โครงการพัฒนาเหล่านี้ครอบคลุมปฏิบัติการต่างๆ ตั้งแต่การปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ (เช่น สร้างถนนเข้าหมู่บ้าน ระบบประปา ไฟฟ้า ศาลาหมู่บ้าน สะพานเล็ก ระบบชลประทานขนาดย่อม ฯลฯ) จนถึงโครงการเพิ่มพูนรายได้ (เช่น การเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ การจัดกลุ่มสตรี การจัดการตลาด เป็นต้น) การดำเนินการตามโครงการเหล่านี้ประมาณร้อยละ 70 ของทรัพยากรที่ใช้ (แรงงาน เงิน ที่ดิน ฯลฯ) เป็นของคนในชนบท

4.3 บทบาทของประชาชน นโยบายแชนวอล อนาคต เน้นบทบาทของประชาชนในการช่วยเหลือตนเองเป็นหลัก

การเข้าร่วมของประชาชนนี้ขึ้นกับระดับการศึกษาอบรม แรงจูงใจ และลักษณะองค์การในชุมชน โดยการเข้าร่วมจะเป็นไปอย่างแข็งขันและสมาชิกของชุมชนมีความผูกพันในการเข้าร่วมสูงหากจัดให้ชุมชนมีการรวมตัวกันอย่างเสมอภาคในแง่กรรมสิทธิ์ที่ดิน ทรัพย์สินในการผลิตและการแบ่งสรรผลกำไรจากการดำเนินการรูปสหกรณ์

นอกจากนี้การเข้าร่วมของประชาชนยังขึ้นกับบทบาทของภาวะผู้นำในชุมชน กล่าวคือ ผู้นำควรมีความสามารถ เป็นผู้มองการณ์ไกล เข้าใจคนในชุมชนของตน ติดต่อกับหน่วยงานราชการอย่างได้ผล ฯลฯ ผู้นำลักษณะเช่นนี้จะสามารถชักชวนและระดมการสนับสนุนจากคนในชุมชนให้เข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจ และดำเนินการพัฒนาด้านต่าง ๆ ได้ดี

ดังนั้นการพัฒนาชนบทเกาหลีได้จึงเน้นบทบาทของผู้นำในชุมชนชนบท ผู้นำที่ประสบผลสำเร็จมักเป็นคนรุ่นใหม่ที่มีประสบการณ์กว้างขวางกว่าชนบททั่วไป (เช่น เคยเป็นทหาร ข้าราชการของรัฐ เป็นต้น) โดยรัฐบาลได้พยายามพัฒนาความสามารถของผู้นำเหล่านี้ในรูปแบบต่างๆ (โดยเฉพาะในเรื่องการอบรมความรู้และเปลี่ยนแปลงทัศนคติ)

## 5. องค์การสนับสนุนนโยบายของแซมวอล อุนดอง

การพัฒนาตามนโยบายแซมวอล อุนดอง อาศัยความเข้มแข็งในการจัดการทุกระดับโดยมีองค์การระดับต่างๆ เป็นผู้ประสานควบคุม และสนับสนุนดังนี้

5.1 คณะกรรมการประสานงานกลาง ทำหน้าที่ประสานนโยบายและการทำงานของกระทรวงต่างๆ และกำหนดนโยบายระดับกว้าง

คณะกรรมการชุดนี้มีรัฐมนตรีมหาดไทยเป็นประธาน และมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนระดับสูงจากคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและการประมง กระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรม กระทรวงก่อสร้าง กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ กระทรวงคมนาคม กระทรวงวัฒนธรรมและข่าวสาร กระทรวงการคลัง กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานพัฒนาชนบท รัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ สำนักงานป่าไม้ สำนักงานสนับสนุนด้านอุปกรณ์

5.2 คณะกรรมการประสานงานระดับจังหวัดและเขตปกครองพิเศษ รับผิดชอบการดำเนินการต่างๆ ในพื้นที่ตลอดจนประสานการทำงานในเขตที่รับผิดชอบ

คณะกรรมการชุดนี้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนสหกรณ์การเกษตร ผู้อำนวยการบรรษัทพัฒนาการเกษตร ผู้แทนสำนักงานพัฒนาชนบท กองกำลังสำรอง อาจารย์มหาวิทยาลัย ครูโรงเรียนเกษตรกรรม ผู้อำนวยการระดับจังหวัดของส่วนราชการต่างๆ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ ป่าไม้ บรรษัทการไฟฟ้าเกาหลี กรมการคมนาคม ฯลฯ

5.3 คณะกรรมการประสานงาน แซมวอล อุนดอง ระดับเมือง (Country) ทำหน้าที่ชี้แนะประสานและส่งเสริมโครงการพัฒนาต่างๆ ประกอบด้วยผู้รับผิดชอบในการพัฒนาชนบทระดับเมือง (ฝ่ายปกครอง ฝ่ายตำรวจ สหกรณ์การเกษตรไปรษณีย์ ครูใหญ่โรงเรียนเกษตรกรรมและผู้นำแซมวอล อุนดอง ฯลฯ)

5.4 คณะกรรมการส่งเสริมแชนวมล อุנדอง ระดับ Myeon ทำหน้าที่ชี้แนะและช่วยเหลือพิเศษ เฉพาะเรื่อง มืองค์ประกอบคล้ายคณะกรรมการระดับเมือง

5.5 คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ทำหน้าที่วางแผนและทำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ ประกอบด้วย หัวหน้าหมู่บ้าน (หรือผู้นำแชนวมล อุנדอง ระดับหมู่บ้าน) มีสมาชิก 10-12 คน ซึ่งเป็นคนใน หมู่บ้าน คณะกรรมการระดับล่างสุดนี้มีบทบาทสำคัญมากที่สุดในทางปฏิบัติ เพราะเป็นผู้รับผิดชอบ การกำหนดความต้องการการวางแผน การทำโครงการ การประสานงาน การเจรจาต่อรองและระดมความร่วมมือจากประชาชน ส่วนคณะกรรมการระดับสูงขึ้นไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายระดับกว้าง ประสานแผนและให้ความสนับสนุน

เนื่องจากนโยบายแชนวมล อุנדอง เป็นนโยบายสำคัญระดับชาติ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญอย่างมาก โดยมีผู้ช่วยพิเศษของประธานาธิบดีดูแลกิจการนี้ และได้ตั้งหน่วยงานรับผิดชอบโครงการหลายหน่วย เช่น หน่วยงานพิเศษในกระทรวงเกษตรและประมง กระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระทรวงมหาดไทยมีสำนักงานแชนวมล อุנדอง ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กอง คือ กองวางแผน กองชี้แนะ (guidance) กองพัฒนาเมือง และกองการศึกษา

ในแต่ละจังหวัดมีกองแชนวมล อุנדอง ทำหน้าที่สนับสนุนและขึ้นากิจกรรมพัฒนาชนบทในเขต จังหวัด ส่วนในระดับต่ำกว่าจังหวัดก็มีหน่วยงานแชนวมล อุנדอง รับผิดชอบอยู่

## 6. ผลการดำเนินนโยบายแชนวมล อุנדอง

นโยบายแชนวมล อุנדอง นับว่าประสบความสำเร็จอย่างมาก กล่าวคือ ช่วยทำให้การเติบโตเฉลี่ย ต่อปีสูงขึ้นเป็นร้อยละ 9 ช่องว่างทางรายได้ระหว่างผู้ใช้แรงงานในชุมชนเมืองกับชุมชนชนบทลดลงมาก เกษตรกรรอมทรัพย์มากขึ้น เช่นปี พ.ศ. 2514 เงินฝากของกองทุนแชนวมล อุנדอง มีจำนวน 2,700 ล้านบาท อีก 10 ปี ต่อมา เพิ่มเป็น 406,000 ล้านบาท

การพัฒนาทางกายภาพในชนบท เช่น สภาพบ้านเรือน ระบบประปา ไฟฟ้า การสื่อสาร เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่ช่วยส่งเสริมการเกษตรและช่วยเป็นแหล่งรายได้เสริมแก่เกษตรกร

การส่งออกสินค้าเกษตรสูงขึ้น การกระจายพืชผลการเกษตรสูง (คือไม่พึ่งพิชผลใดเพียงอย่างเดียว หรือไม่ก็อย่าง) การใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพมากขึ้น มาตรฐานการครองชีพดีขึ้น และที่ปรากฏเด่นชัดคือ คุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทดีขึ้นในช่วงหลังจากดำเนินการตามโครงการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานนี้ ในขณะที่ทัศนคติของชาวชนบทมีลักษณะสร้างสรรค์ไม่ย่อท้อ มีความมั่นใจในตนเอง และสามารถวางแผนอนาคตของตนอย่างมีความหมายยิ่งขึ้น

โดยสรุปการพัฒนาชนบทในประเทศเกาหลีใต้เป็นตัวอย่างการพัฒนาแบบผสมผสาน ซึ่งอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าเป็นฝ่ายการเมือง ฝ่ายเศรษฐกิจ ฝ่ายราชการและฝ่ายประชาชน ทั้งในภาคชนบทและภาคเมือง การพัฒนาชนบทลักษณะนี้ถึงแม้จะมีได้มีลักษณะเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง

การเมือง เศรษฐกิจ สังคม อย่างถอนรากถอนโคน แต่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในด้านต่างๆ ที่อาจเรียกว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สำคัญและเป็นการปฏิวัติการบริหารงานพัฒนาชนบท ภายในโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมการเมืองที่เป็นอยู่ ในขณะที่เดียวกันผลการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในรูปแบบการพัฒนาชนบทเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวในด้านการเมืองและเศรษฐกิจติดตามมาด้วย

### การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานในสาธารณรัฐประชาชนจีน

การพัฒนาชนบทในสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานที่สำคัญ คือ การพัฒนาชนบทในสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างถอนรากถอนโคนมาสู่รูปการปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม ซึ่งลดความสำคัญของกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล และโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ชุมชนที่เรียกว่า คอมมูน

#### 1. ภูมิหลังและลักษณะของโครงการพัฒนาชนบทในรูปคอมมูน

กล่าวกันว่าคอมมูนแรกของจีนเกิดขึ้นในเดือนเมษายน พ.ศ. 2501 ในจังหวัดชุนาน โดยเป็นการจัดตั้งชมรมชุมชนในรูปนามสหกรณ์ขนาดใหญ่ซึ่งลบล้างกรรมสิทธิ์ส่วนตัวในการถือครองที่ดินและเครื่องมือการผลิตต่างๆ รวมทั้งเป็นหน่วยบริหารระดับล่างสุดของรัฐ ต่อมาก็มีการจัดตั้งคอมมูนทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่คณะกรรมการกลางของพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้มีมติในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2501 ให้จัดตั้งคอมมูนทั่วประเทศ จัดเป็นนโยบายการเมืองและสังคมครั้งสำคัญจนอาจเรียกว่าเป็นการ "ก้าวกระโดดไกลครั้งยิ่งใหญ่" ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตชนบทในประเทศจีน

คอมมูนเป็นหน่วยพื้นฐานการปกครองซึ่งรับผิดชอบการพัฒนาชนบทโดยเน้นการผลิตด้านการเกษตรเป็นหลัก แต่ขณะเดียวกันก็เป็นชุมชนซึ่งประสานกิจกรรมในการดำเนินชีวิตของสมาชิกชุมชนในด้านต่างๆ เช่น ด้านอุตสาหกรรม การค้า การศึกษา การรักษาความปลอดภัย กิจกรรมกลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรี กิจกรรมส่งเสริมวัฒนธรรม การบันเทิง การซ่อมบำรุง ฯลฯ

ตัวอย่าง เช่น ชิลียิ่ง (Chiliying) เดิมเคยเป็นเมือง มีสหกรณ์ก้าวหน้า 56 แห่ง มีหมู่บ้าน 38 แห่ง เขารวมตัวกันแต่ไม่สามารถจัดการโครงการพัฒนาชนบทหลายอย่าง เช่น การอนุรักษ์น้ำ การสร้างถนน การวางสายไฟ และการดำเนินการด้านเครื่องจักรกลในการเกษตร ต่อมาสหกรณ์ต่างๆ ร่วมกันจัดตั้งระบบคอมมูนมี กลุ่มผลิต (production brigade) หรือหมู่บ้าน 38 แห่ง กลุ่มผลิตยังแบ่งเป็นทีมผลิต (production team) 298 ทีม ใน พ.ศ. 2517 ประชากรของคอมมูนมี 53,200 คน หรือ 9,100 ครัวเรือน กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของกลุ่มผลิต 38 กลุ่ม ส่วนคอมมูนเป็นเจ้าของและดำเนินการอุตสาหกรรม โครงการอนุรักษ์น้ำ ซึ่งเป็นโครงการใหญ่เกินกว่าที่กลุ่มผลิตจะดำเนินการเองได้ คอมมูนมีรถแทรกเตอร์ 56 คัน บางครั้งกลุ่มผลิตเป็นเจ้าของ การดูแลซ่อมแซมรถแทรกเตอร์นี้กระทำโดยคอมมูน นอกจากนี้คอมมูนยังดำเนินการด้านโรงสี และโรงปุ๋ย ระบบเขื่อนและระบบระบายน้ำ การวางสายไฟฟ้า กำไรที่คอมมูนได้คอมมูนใช้เพื่อจัดทำโครงการใหม่ๆ และเพื่อสนับสนุนการผลิตของกลุ่มและทีมผลิต

นอกจากนี้คอมมูนยังดำเนินกิจการฟาร์ม ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง และทำหน้าที่ซึ่งเดิมรัฐบาลกลาง และรัฐบาลภูมิภาคเคยทำ คือดูแลอุตสาหกรรม การคลัง การค้า การศึกษา วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย ของประชาชน ตลอดจนดูแลความสงบเรียบร้อยและกิจการพลเรือน รวมทั้งทำหน้าที่ปกครองโดยทั่วไป

ดังนั้น การพัฒนาชนบทของสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงกระทำโดยผ่านคอมมูน ซึ่งเป็นหน่วยการเมืองและหน่วยเศรษฐกิจสังคมขั้นพื้นฐาน มีลักษณะสมบูรณ์ในตัวเอง สามารถเลี้ยงตัวเองได้ และรับผิดชอบการผลิตแผนโครงการพัฒนาชนบทระดับต่างๆ ภายในเขตของตน

## 2. การดำเนินการภายในคอมมูน

ภายในคอมมูนหนึ่งๆ กรรมสิทธิ์อาจแบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับคอมมูน ระดับกลุ่มผลิต และระดับทีมผลิต

ตามกฎหมาย ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของกลุ่มผลิตแต่ทีมผลิตเป็นผู้ดำเนินการเพาะปลูกและในทางปฏิบัติเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งตนเพาะปลูก โดยทั่วไปเนื่องจากทีมผลิตมีขนาดเล็กไม่สามารถซื้อสิ่งหามทรัพย์ที่เป็นเครื่องมือการผลิตขนาดใหญ่ เช่น รถแทรกเตอร์ เครื่องมือทำฟาย และระบบระบายน้ำขนาดใหญ่ได้ กลุ่มผลิตจึงอาจเป็นผู้ซื้อและถือครองกรรมสิทธิ์

กลุ่มผลิตอาจเป็นเจ้าของโรงสี โรงอิฐ โรงกระเบื้อง โรงงานเครื่องมือ ทำการเกษตร ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ และให้บริการสมาชิกในกลุ่มผลิต เช่น ขายลูกหมูแก่สมาชิกในราคาย่อมเยา จริงอยู่รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดราคาหมู แต่ชาวนาซึ่งเป็นสมาชิก หรือทีมผลิตอาจซื้อหมูจากกลุ่มผลิตในราคาถูกลงกว่าที่รัฐบาลกำหนด เช่น อาจจ่ายเพียงร้อยละ 75 ของราคากลางก็ได้

สำหรับ กลุ่มผลิต นั้นเปรียบเหมือนหมู่บ้าน ในด้านนโยบายมีคณะกรรมการสาขาของพรรคคอมมิวนิสต์ (general branch committee) ระดับกลุ่ม (brigade) และคณะกรรมการบริหารกลุ่ม (brigade administrative committee) เป็นผู้ดูแลร่วมกัน สมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ยังมีบทบาทอยู่มาก โดยมีกัดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น เป็นหัวหน้ากลุ่ม นักบัญชี ฯลฯ

คณะกรรมการบริหารกลุ่ม ดูแลการบริการทั่วไป ควบคุมการจัดทำบัญชี รับผิดชอบให้มีการผลิตพอเพียงกับความต้องการ ส่วนทีมผลิตเป็นผู้จัดสรรผลผลิตให้กับสมาชิก

กลุ่มผลิตอาจมีสมาคมจัดหาสิ่งจำเป็นและการตลาด มีสหกรณ์สินเชื่อ หอสมุด สถานีออกอากาศ เครื่องรับโทรทัศน์ คลังสินค้า โกดังสะสมอาหาร ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ ทั้งนี้โดยคณะกรรมการบริหารกลุ่มเป็นผู้พิจารณาซื้อเครื่องปั้นไฟฟ้า เครื่องปั่นน้ำมัน เครื่องยนต์ดีเซล แทรกเตอร์ เครื่องพ่นยา และเครื่องจักรกลอื่นๆ

ทีมผลิต มีหน้าที่เพาะปลูก เตรียมดิน หว่าน ป้องกันแมลง ดูแลรักษาและเก็บเกี่ยวทีมผลิตมีขนาดต่างๆ กัน การแจกจ่ายรายได้เป็นไปตามจำนวนแรงงานที่คนในแต่ละคนอุทิศให้กับการทำงาน

การแจกจ่ายรายได้ภายในคอมมูนคิดเป็นคะแนนตามงานที่ได้จากสมาชิกที่มีแรงงานแต่ละคน วิธีคิดคะแนนของแต่ละคอมมูนอาจแตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปรายได้ที่แต่ละคนได้รับขึ้นกับคะแนนที่ตนได้รับบวกกับผลผลิตรวมของทีม เมื่อเป็นในรูปนี้คนที่ทำงานไม่ดี จะถูกวิพากษ์วิจารณ์จากเพื่อนร่วมทีม เพราะเป็นตัวถ่วงทำให้ผลผลิตรวมตกต่ำ ดังนั้นการทำงานในระบบเช่นนี้จึงเป็นลักษณะที่ทีมคอยควบคุมการทำงานของแต่ละคนโดยปริยาย

สมาชิกแต่ละครอบครัวอาจมีแปลงเพาะปลูกเล็กๆ ส่วนตัวอยู่ใกล้บ้านก็ได้ ขนาดของแปลงนี้แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น คนในคอมมูนจะใช้เวลาว่างเลี้ยงสัตว์ หรือปลูกพืชผลในแปลงส่วนตัว ผลผลิตจากแปลงส่วนตัวนี้สามารถนำไปขายให้กับคนอื่นในหมู่บ้านหรือคนในคอมมูนใกล้ๆ ได้ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดราคาสินค้า เช่น ผัก ไข่ ผลไม้ และคอมมูนเป็นผู้กำหนดว่าจะขายอะไรได้

### 3. ลักษณะการพัฒนาชนบทของจีน

โดยทั่วไปการพัฒนาชนบทของจีนมีลักษณะพึ่งตนเองภายในชุมชน คือแต่ละชุมชนซึ่งเรียกว่าคอมมูนสามารถเลี้ยงตนเองและดำเนินการพัฒนาในด้านต่างๆ ค่อนข้างสมบูรณ์ มีการพึ่งพากายนอกน้อยมากหรือไม่มีเลย การพัฒนาชนบทในแง่นี้จึงมีลักษณะผสมผสานภายในชุมชนและเป็นการพัฒนาจากพื้นฐานของชุมชนเอง รัฐบาลกลางมีส่วนดำเนินการน้อยมาก

อาจสรุปลักษณะการพัฒนาชนบทของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้โดยย่อดังต่อไปนี้

3.1. เน้นการระดมมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาชนบทของจีนเน้นบทบาทของประชาชนในการร่วมทำงานเพื่อผลผลิตของส่วนรวม ทั้งนี้โดยปฏิรูประบบที่ดินเสียใหม่ให้กลายเป็นที่ดินผืนใหญ่ซึ่งเอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์และแรงจูงใจให้ประชาชนยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ร่วมทางการเกษตร โดยจัดโครงสร้างการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมเสียใหม่ในรูปคอมมูน

3.2 เน้นการพึ่งตนเองในการพัฒนา แต่ละคอมมูนมีบทบาทในการพัฒนาตนเองในด้านต่างๆ ไม่เพียงแต่การผลิตทางการเกษตรเพื่อบริโภคเท่านั้น แต่ยังคงดำเนินการผลิตหรือจัดหาวัสดุอุปกรณ์และบริการอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับสมาชิกในชุมชนด้วย เช่น ดำเนินการด้านอุตสาหกรรม การอนามัย การศึกษา การบันเทิง และการจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น

3.3 เน้นการสนับสนุนกำลังผลิตภายในชุมชน นอกเหนือจากการสนับสนุนการผลิตทางการเกษตรแล้ว แต่ละคอมมูนยังรับผิดชอบในการส่งเสริมผลผลิตและการใช้แรงงานของสมาชิกในชุมชนด้วยวิธีอื่นๆ อีก เช่น ส่งเสริมให้มีการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ โดยคอมมูนส่งเสริมให้จัดตั้งอุตสาหกรรมเกษตร และอุตสาหกรรมขนาดย่อมอื่นๆ

3.4 เน้นการใช้ทรัพยากรและพลังงานภายในชุมชน เนื่องจากคอมมูนต้องพึ่งตนเองในการพัฒนาจึงเน้นการใช้ทรัพยากรเท่าที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีการดัดแปลงเทคโนโลยีต่างๆ เพื่อสามารถใช้กับทรัพยากรและพลังงานที่มีในชุมชนอย่างเหมาะสม โดยพึ่งพาความช่วยเหลือจากภายนอกเท่าที่จำเป็น

การพัฒนาชนบทของสาธารณรัฐประชาชนจีนอีกรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานที่แตกต่างไปจากรูปแบบของเกาหลีใต้คือ ในระบบของจีนมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองสมัยใหม่ จากผลการปฏิบัติและนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และจัดให้มีการพัฒนาชนบทอย่างผสมผสานภายในวงรอบชุมชนระดับคอมมูนโดยรัฐบาลกลางมิได้มีบทบาทอย่างมากอย่างเช่นที่เกิดขึ้นในเกาหลี

## การพัฒนาชุมชนในมาเลเซีย

การพัฒนาชนบทในประเทศมาเลเซียนั้นก็มิสาเหตุมาจากทางการเมืองเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ กล่าวคือ มาเลเซียประสบปัญหาโจรจีนคอมมิวนิสต์ที่ได้ก่อการร้ายรุนแรง และกว้างขวางขึ้นทุกที่ตลอดระยะเวลาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง รัฐบาลอังกฤษได้รับเป็นภาระช่วยเหลือในการกวาดล้างผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์อย่างมาก ต่อมาเมื่อสถานการณ์คลี่คลายไปในทางที่ดีแล้ว รัฐบาลมาเลเซียจึงเห็นถึงความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องเร่งปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่ของชาวชนบทให้ดีขึ้น

ในการดำเนินงานระยะแรก ๆ นั้น มาเลเซียพบว่ายังคงอยู่ในเรื่องปัจจัยอันจำเป็นต่าง ๆ (infrastructure) ที่จะเอื้อต่อการพัฒนาต่อไป อาทิเช่น ถนน สะพาน บ่อน้ำ โรงเรียน สถานี อนามัย ฯลฯ เป็นต้น จึงต้องระดมหน่วยราชการให้เร่งสร้างสิ่งเหล่านั้น ดังนั้นโครงการพัฒนาชนบทของมาเลเซียจึงได้ชื่อว่า "โครงการฟื้นฟูชนบทในด้านปัจจัยพื้นฐาน" (Infrastructure Development Program)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1968 รัฐบาลกลางจึงโอนศูนย์การควบคุมการพัฒนาชนบทจากระดับรัฐบาลไปให้ระดับรับและระดับอำเภอดำเนินการพัฒนาโดยตรง ลักษณะเช่นนี้จึงก่อให้เกิดการวางแผนพัฒนาชุมชนจากเบื้องล่างขึ้นมา มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (Village Development Committee) อันถือว่าเป็นความพยายามที่จะให้ประชาชนในชนบทมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจต่าง ๆ

โครงการพัฒนาชนบทระหว่างปี ค.ศ. 1967-1970 ได้ก้าวหน้าไปไกลมาก ในช่วงนี้รัฐบาลมาเลเซียได้ให้ความสำคัญในการพัฒนา การเกษตร การวิจัย การจัดสรรพัฒนาที่ดิน การจัดสถาบันสินเชื่อและการตลาดให้กับชุมชน ซึ่งเมื่อใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างปี ค.ศ. 1971-1975 รัฐบาลมาเลเซียก็ได้เปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาใหม่คือ การสร้างโครงการด้านการเกษตรให้ทันสมัยโดยรวมท้องถิ่นชนบทไว้กับภาคพาณิชย์และอุตสาหกรรมเสริมสร้างการพัฒนาการปรับปรุงที่ดิน การจัดตั้งสถาบันใหม่ ๆ ซึ่งทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนด้านการเกษตร

วิธีดำเนินการพัฒนาชุมชนของมาเลเซียนี้จะกำหนดพื้นที่เป้าหมายแล้วส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปประจำในระดับจังหวัดและอำเภอ เพื่อให้การศึกษาอบรมแก่คณะกรรมการดำเนินงานพัฒนาหมู่บ้านอีกทีหนึ่ง คณะกรรมการหมู่บ้านจะสามารถวางแผนและตัดสินใจเลือกโครงการพัฒนาของตนเองดำเนินการได้เอง ภายใต้การชี้แนะจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

## การพัฒนาชุมชนในประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ นับได้ว่าเป็นบิดาของการพัฒนาชุมชนในภาคพื้นเอเชียอาคเนย์ ทั้งนี้ก็เพราะว่าได้เป็นประเทศแรกที่ได้ก่อตั้งโครงการพัฒนาชุมชนขึ้นในประเทศ ปี ค.ศ. 1952 คือหลังจากที่ได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการวางแผนเพื่อพัฒนาชุมชน แล้วต่อมาในปี ค.ศ. 1956 รัฐบาลฟิลิปปินส์ รามอน แม็กไซไซ (Ramon Mag Say Say) จึงก่อตั้งหน่วยงานขึ้น ดำเนินงานโดยเฉพาะมีชื่อเรียกว่า พี.เอ.ซี.ดี. (President Arm on Community Development)

พี.เอ.ซี.ดี. นี้เป็นหน่วยงานในระดับกระทรวงรับผิดชอบในการประสานงานพัฒนาชุมชนระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน ทั้งนี้ก็เพราะว่าการให้บริการต่าง ๆ แก่ชุมชนในขณะนั้นได้มีหน่วยงานหลายฝ่ายทั้งของรัฐและเอกชนดำเนินการอยู่ถ้าปราศจากหน่วยงานสำคัญที่ใกล้ชิดผู้บริหารระดับสูงทำหน้าที่ประสานงานให้เช่นนี้แล้วอาจทำให้งานพัฒนาชนบทไร้ผลได้

ในแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนของฟิลิปปินส์ ประธานาธิบดีแม็กไซไซ เคยแสดงทัศนะไว้ว่า "give a little more roof over his back and a little more food in his stomach" ซึ่งแสดงให้เห็นความพยายามที่จะช่วยให้คนชนบทที่ยากจนลุกยืนขึ้นมาได้ด้วยตนเอง ด้วยความภาคภูมิใจ โดยรัฐให้ความอัมชูเบื้องต้นแต่เพียงเล็กน้อย

หน้าที่สำคัญของ พี.เอ.ซี.ดี. ก็คือ

1. ทำหน้าที่จัดทำแผนหลักของชาติโดยผนึกแผนพัฒนาในระดับต่างๆ ที่เริ่มจากเบื้องล่าง คือ แผนของหมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด และแผนของเมืองต่างๆ จัดทำแผนกลายเป็นแผนพัฒนาชาติ
2. ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนส่งเสริม ให้มีการจัดสภาพตำบล อำเภอ และจังหวัด เพื่อเป็นการส่งเสริมในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย
3. ให้คำปรึกษาประธานาธิบดีในเรื่องกฎหมายต่างๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้มีการพัฒนาชุมชนอันจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง
4. จัดหาเงินทุนเพื่อสนับสนุนโครงการต่างๆ ของชนบทที่เสนอขอขึ้นมาเพื่อตอบสนองแก่ประชาชน อันจะทำให้ชาวชนบทเกิดความมั่นใจและเข้าร่วมมือกับรัฐในการพัฒนาประเทศ

### การบริหารงานพัฒนาชุมชนในระดับรัฐ

การบริหารงานพัฒนาชุมชนของฟิลิปปินส์ มีลักษณะแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. การบริหารราชการพัฒนาชุมชนของฟิลิปปินส์ส่วนกลาง มีลักษณะคล้ายคลึงกับของประเทศไทย กล่าวคือ เป็นหน่วยงานระดับกระทรวง มีรัฐมนตรีว่าการรับผิดชอบการดำเนินงานพัฒนาชุมชนของประเทศตามนโยบายของประธานาธิบดี ส่วนกลางนี้กระจายอำนาจออกไปยังส่วนภูมิภาคอีกทีหนึ่ง
2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในส่วนภูมิภาคนี้จะแบ่งออกเป็น 7 ภาคด้วยกัน แต่ละภาคจะมีผู้อำนวยการรับนโยบายจากส่วนกลางไปดำเนินการอีกทีหนึ่ง แต่ละภาคจะมุ่งพัฒนาชุมชนในจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านในภาคนั้นๆ นอกจากนี้จะมีพัฒนานิเทศก์ระดับภาค (Supervisor) ดูแลนิเทศงานพัฒนาในภาคของตนในภาคหนึ่งๆ ซึ่งมีตั้งแต่ 6-13 จังหวัด แต่ละจังหวัดจะมีพัฒนาการจังหวัดและในอำเภอหนึ่งๆ ก็จะมีพัฒนาการอำเภอจำนวน 3 คน ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างรัฐกับประชาชน

นอกจากนี้ยังประกอบด้วย สภาพพัฒนาระดับจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและระดับอำเภอ โดยมีนายกเทศมนตรีของอำเภอเป็นประธาน พัฒนาการจังหวัดจะเป็นเลขานุการในระดับจังหวัด

และพัฒนาการอำเภอจะเป็นเลขานุการระดับอำเภอ ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาเกิดการประสานสอดคล้องกัน เป็นชีวิตของชาติต่อไป

ประเทศฟิลิปปินส์นั้นมีปัญหาทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเช่นเดียวกันกับประเทศต่างๆ ในเอเชีย อาคเนย์ การดำเนินงานของ พี.เอ.ซี.ดี. จึงจัดตั้งโครงการย่อยๆ ต่างๆ ขึ้นอีกมากมายหลายโครงการ อาทิเช่น โครงการพัฒนาการปกครองตำบล โครงการปฏิบัติการจิตวิทยา โครงการชาบิง ปาไล โครงการเงินทุนเอไอดี โครงการช่วยเหลือพืชผลและอาหาร โครงการเพิ่มผลผลิตพืชไร่ นา เป็นต้น โครงการพัฒนา ด้านต่างๆ ดังกล่าวนี้นี้มีขึ้นก็เพื่อมุ่งสร้างเสถียรภาพทางการเมืองตั้งแต่ในระดับหมู่บ้านและตำบล ดังนั้น พี.เอ.ซี.ดี. จึงมุ่งให้ความรู้แก่กรรมการสภาตำบลให้เข้าใจการปกครองแบบประชาธิปไตย ให้เข้าใจนโยบาย ของรัฐบาล จะสามารถวางแผนพัฒนาและดำเนินกิจกรรมได้ด้วยตนเอง

### การบริหารงานพัฒนาชุมชนในระดับเอกชน

โครงการพัฒนาชนบทโดยเอกชนในประเทศฟิลิปปินส์ได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1952 ภายใต้การนำของ ดร.เจมส์ เยน (James Yen) โครงการนี้มีชื่อว่า "ขบวนการฟื้นฟูชนบทฟิลิปปินส์ (Philippines Rural Reconstruction Movement)" ได้รับความช่วยเหลือจากขบวนการศึกษามวลชนระหว่างชาติ (International Mass Education Movement)

จุดมุ่งหมายของโครงการนี้คือ สร้างระบบประชาธิปไตยให้เกิดแก่ประชาชนในชนบทเป็นเบื้องต้น อันจะมีผลทำให้ประเทศชาติมีการปกครองระบบประชาธิปไตยได้เอง นอกจากนี้จะมุ่งพัฒนาการศึกษา เศรษฐกิจ และสังคมในชนบทพร้อมๆ กันไป การดำเนินงานของขบวนการฟื้นฟูชนบทนี้จะประสานงาน พัฒนาอย่างใกล้ชิดกับ พี.เอ.ซี.ดี. ในทุกๆ ด้าน

#### ข้อสังเกตการพัฒนาชุมชนในฟิลิปปินส์

การพัฒนาชุมชนในประเทศฟิลิปปินส์นั้นขึ้นอยู่กับเมืองของฟิลิปปินส์เอง ประชาธิปไตยระบบ ประธานาธิบดี ทำให้นโยบายการพัฒนาชุมชนไม่ค่อยแน่นอน ทั้งนี้เพราะว่าประธานาธิบดีมีอำนาจอย่าง กว้างขวางสามารถจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขสิ่งที่ตนไม่เห็นด้วยได้ง่ายและเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวประธานาธิบดี ก็จะมาเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาชุมชนไปด้วยทำให้การพัฒนาไม่ค่อยต่อเนื่องกัน นอกจากนี้ ปัญหาในเรื่องการรวมหน่วยงาน (integrate) เข้าด้วยกันเพื่อการพัฒนาทำได้อย่างยากแม้ประธานาธิบดี จะได้มีการจัดตั้ง พี.เอ.ซี.ดี. ขึ้นมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะก็ตาม ลักษณะการทำงานของหน่วยงานยังขาดการ ประสานงานกันอยู่มาก ซึ่งก็ยังคงมีปัญหาคล้ายคลึงกับของประเทศไทยในแง่ของการพัฒนาชุมชนซึ่ง ประสบปัญหาอย่างมากมาขณะนี้

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาชุมชนในประเทศฟิลิปปินส์นั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศไทย คือ เป็นการพัฒนาแบบไม่บังคับ ใช้พัฒนากรเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง พยายามสร้างกลุ่มจัดตั้ง ในชุมชนและพัฒนาโดยผ่านกลุ่มจัดตั้งเหล่านี้

# โครงการโคราชพัฒนา

โครงการโคราชพัฒนาได้เริ่มดำเนินโครงการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 ภายใต้ชื่อว่า "โครงการพัฒนาประชากร จังหวัดนครราชสีมาแบบผสมผสาน" ที่ใช้คำว่า ผสมผสาน เพราะปัญหาของประชาชนมีมากมายหลายประการผสมผสานกันอยู่ ความยากจน ขาดแคลน เงินใช้ ไร้การศึกษา อาชญากรรม ฯลฯ การแก้ปัญหาจึงต้องร่วมแรงร่วมใจผสมผสานใจกันทุกส่วนราชการ ต่อมาโครงการนี้ได้เปลี่ยนชื่อเป็น "โครงการโคราชพัฒนา"

## โครงการโคราชพัฒนาลักษณะพิเศษ

1. เป็นโครงการพัฒนาชนบทที่มุ่งพัฒนาให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยมี จปฐ. เป็นเครื่องชี้วัดความต้องการของหมู่บ้าน ไม่เป็นโครงการของหน่วยงานใดแต่เป็นของประชาชน
2. ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะ คปต. ร่วมมือกันทำงานอย่างใกล้ชิด ช่วยชี้แนะ เพิ่มความรู้ความสามารถให้แก่ประชาชนในการพัฒนาหมู่บ้าน
3. ประชาชนในหมู่บ้าน กม. และคุ่มเป็นผู้พัฒนาหมู่บ้านด้วยตนเอง โดยมี จปฐ. เป็นเครื่องกำหนดความต้องการของหมู่บ้าน มีการกระจายความสามารถในการพัฒนาแก่ประชาชนอย่างจริงจัง ให้มีส่วนร่วมและพึ่งพาตนเองได้
4. ไม่มีการเพิ่มทรัพยากร บุคลากร งบประมาณ เป็นพิเศษ

## แนวคิดและหลักการ

1. โครงการโคราชพัฒนาเป็นโครงการทำงานร่วมกันของ มท. กษ. สสจ. และ ศธ. เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน
2. ไม่เป็นโครงการของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ
3. มีปรัชญา "ผสมงาน ผสานใจ" เป้าหมายคือหมู่บ้าน
4. มีครู ก. เป็นนักวิชาการวางแผนระดับจังหวัด
5. มีครู ข. เป็นนักวิชาการวางแผนระดับอำเภอ
6. คปต. ได้รับการอบรมถ่ายทอดทางวิชาการจากครู ข.
7. คปต. ไปอบรม กม. ให้เข้มแข็งและพัฒนาหมู่บ้าน
8. ใช้ จปฐ. เป็นเครื่องการสำรวจการพัฒนาของหมู่บ้าน ควบคุม กำกับการทำงานพัฒนาและประเมินผล

## ขั้นตอนของโครงการโคราชพัฒนา

1. การเตรียมข้าราชการ
2. การเตรียมประชาชน
3. การจัดองค์กร
4. การสำรวจ จปฐ.
5. การใช้ข้อมูล จปฐ. วางแผนและโครงการ
6. การดำเนินการพัฒนา
7. การประเมินผลโดยสำรวจ "จปฐ" อีกครั้ง

### 1. การเตรียมข้าราชการ

เมื่อปรับโครงสร้างดังกล่าวแล้วได้มีการปรับแนวความคิดข้าราชการใหม่ซึ่งเรียกว่า การเตรียมข้าราชการ โดยจะต้องทำความเข้าใจกับข้าราชการทุกระดับที่เกี่ยวข้องกับโครงการฯ เพื่อให้เข้าใจตรงกันดังต่อไปนี้

1.1 เข้าใจแนวความคิดการพัฒนาว่า การพัฒนานั้นต้องมองลงไปที่ชาวบ้าน รับผิดชอบต่อชาวบ้าน ไม่ใช่มองข้างบนรับผิดชอบต่อคนสังกัด ละลายความคิดยึดถือสังกัดแล้วเริ่มต้นจากปัญหาของชาวบ้านจริงๆ การพัฒนาต่างๆ นั้นจึงจะต้องสนองความต้องการของชุมชน

1.2 สร้างศรัทธาในการลงไปทำงานกับชาวบ้านไม่ใช่ไปหาชาวบ้านด้วยท่าทีแบบเจ้านาย ต้องเคารพในความเป็นมนุษย์ของชาวบ้านอย่าเท่าเทียมกัน อย่ามองว่าชาวบ้านเขาค้าด้อยกว่าเรา ใ้กว่าเรา มีหลายสิ่งหลายอย่างที่ชาวบ้านเก่งกว่าเราเพราะประสบการณ์ที่เขาเกิดในหมู่บ้าน 30-40 ปี เขาได้พบได้เห็น ปรากฏการณ์ต่างๆ ในชุมชนย่อมตอบคำถามที่เกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของชุมชนที่เขาต้องการได้ เมื่อลงไปพบชาวบ้านในลักษณะอย่างนี้เราจะได้รับความศรัทธา ความไว้วางใจจากชาวบ้าน และจะค้นพบกิจกรรมที่ชาวบ้านจะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริง ชาวบ้านจะกล้าคิด และจะค้นพบกิจกรรมที่ชาวบ้านจะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริง ชาวบ้านจะกล้าคิด กล้าแสดงออกเพื่อร่วมงานพัฒนามกับข้าราชการยิ่งขึ้น

1.3 สนับสนุนช่วยเหลือการทำกิจกรรมของชาวบ้าน การที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา หรือให้ประชาชนพึ่งตนเองได้นั้น มิใช่หมายความว่าเราจะปล่อยให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการพัฒนา หรือให้ประชาชนพึ่งตนเองได้นั้น มิใช่หมายความว่าเราจะปล่อยให้ชาวบ้านทำอะไรทุกอย่าง ชาวบ้านเองก็มีข้อจำกัดในการรับรู้ อยู่ ดังนั้นข้าราชการต้องคอยสนับสนุนช่วยเหลือประสานงานบางจุดหรือเสริมบทบาทบางเรื่อง แต่ไม่ใช่เป็นการไปช่วยแบบครอบงำความคิดหรือไปสั่งการเขาให้เขามีส่วนในการกำหนดกิจกรรมของเขาเอง เราช่วยประสานในส่วนที่เขาทำกันเองไม่ได้ และช่วยสนับสนุนให้คำปรึกษาในเรื่องวิชาการหรืองบประมาณ ในกรณีที่เป็นกิจกรรมที่ต้องใช้เงินหรือเทคโนโลยีขั้นสูงเกินกำลังความสามารถของชุมชนที่จะจัดการได้

1.4 พัฒนาจิตสำนึกของข้าราชการ การที่จัดอบรมสัมมนาให้ข้าราชการรู้จักเทคนิคการพัฒนา (Technical Know How) เป็นสิ่งที่สามารถจะจัดทำได้ หรืออบรมข้าราชการให้รู้ถึงการลงไปหาประชาชนได้อย่างไร (Social Know How) เป็นสิ่งที่ยากขึ้นแต่สิ่งที่ยากที่สุดคือ การปลูกให้ข้าราชการมีจิตสำนึกอยากช่วยเหลือผู้ที่ยากลำบากในสังคม (Crusading Spirit) นั้น เป็นสิ่งที่ยากที่สุด แต่โครงการโคราชพัฒนาก็พยายามทำในสิ่งนี้ เพราะตราบดที่ข้าราชการยังไม่ตระหนักในสิ่งนี้ การเตรียมข้าราชการข้ออื่นๆ ก็จะไม่บรรลุผลการเตรียมข้าราชการ ข้อนี้จึงต้องสร้างเงื่อนไขของกิจกรรมให้ข้าราชการไปพบประชาชนในชนบท เช่น กำหนดให้มีกรณีพิเศษ ติดตามผลงานอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ ร่วมศึกษาค้นคว้าวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน เพื่อพัฒนาการรับรู้ทางจิตสำนึก ในช่วงแรกคงต้องใช้วิถีตามสายบังคับบัญชาลงไปก่อน

## 2. การเตรียมประชาชน

เตรียมประชาชนก่อนที่ข้าราชการจะลงไปทำงานร่วมกับชาวบ้านเพื่อสร้างกิจกรรมพัฒนาควรจะมีการพูดคุยเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับชาวบ้าน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันกับชาวบ้านก่อนที่จะนำไปสู่การจัดรวมกลุ่มสร้างกิจกรรมพัฒนา ข้าราชการต้องผ่านการเตรียมความพร้อม ความแจ่มชัดทางความคิดก่อน จึงจะเข้าไปเตรียมประชาชนให้พร้อมรับการพัฒนาได้

1. ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา การคิดค้นปัญหาหรือกิจกรรมต่างๆ ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การสำรวจข้อมูล การวิเคราะห์ปัญหา การวางแผนแก้ไขปัญหาดังๆ รูปธรรมในการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการโคราชพัฒนาคือ ทำความเข้าใจกับประชาชนอาจจะยังไม่เข้าใจแต่เมื่อทำไปเรียนรู้ ไปท่ามกลางการปฏิบัติร่วมกันกับภาครัฐในพื้นที่ เมื่อปัญหาของประชาชนได้รับการแก้ไขและได้รับการประเมินผลกิจกรรมพัฒนาโดยประชาชน ประชาชนจะผ่านกระบวนการเรียนรู้ และจะถือว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาหมู่บ้านร่วมกับภาครัฐ

2. ให้ประชาชนมีความคิดพึ่งตนเอง ไม่รอแต่รัฐช่วยเท่านั้น รูปแบบการพัฒนาแบบสงเคราะห์ทำให้ประชาชนไม่คิดพึ่งพาตนเอง นำของไปแจก จนประชาชนเกิดความเคยชิน รอรัฐเท่านั้น รัฐควรจะไปปรับและทบทวนนโยบายสังคมสงเคราะห์ และเจ้าหน้าที่ควรค้นคว้ากระบวนการให้ประชาชนต้องคิดด้วยตนเอง พัฒนาศักยภาพของชุมชน

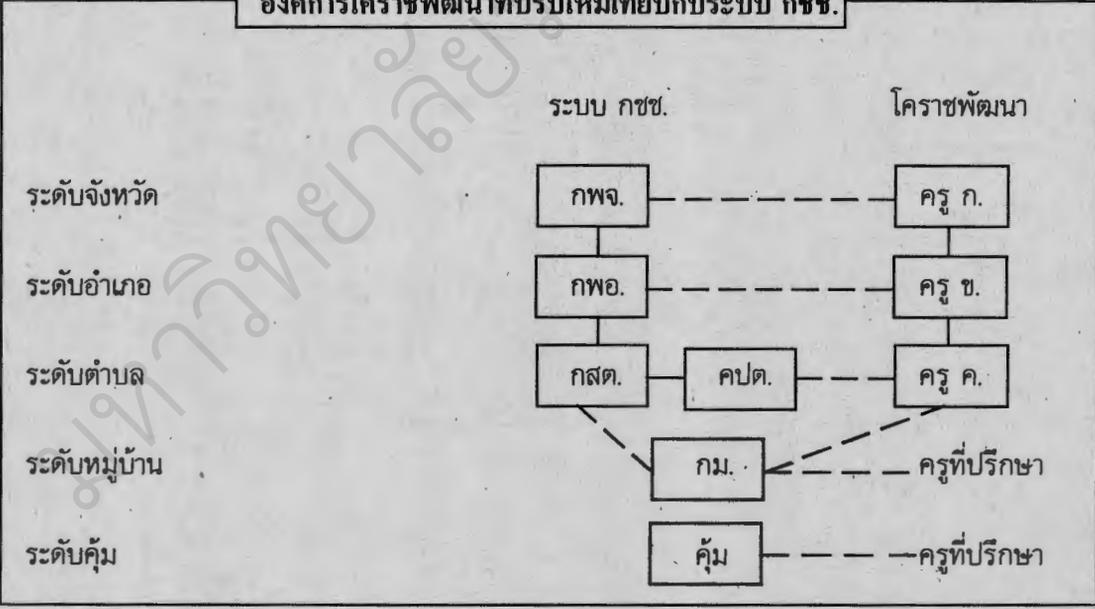
3. เตรียมประชาชนให้ภูมิใจในการพัฒนาของเขาเอง และมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกับข้าราชการ ข้อนี้เป็นการเตรียมประชาชนที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้เขามีส่วนร่วมการพัฒนาและพึ่งตนเองในการพัฒนาได้ โดยทำให้ประชาชนรักถิ่นฐานภูมิสำเนาของตน รักในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เชื่อมั่นว่าสามารถจะแก้ปัญหาของชุมชนด้วยตนเองได้ นั่นคือข้าราชการต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้กล้าคิด กล้าพูดกล้าแสดงออก ยิ่งชาวบ้านได้คิดมาก พูดมาก ประชุมกันมาก ถกเถียงกันมาก ความคิดริเริ่มด้วยตนเองจะมากขึ้นตามลำดับ ดังนั้นข้าราชการไม่ควรไปครอบงำความคิดของชาวบ้าน ไม่ควรไปสั่งการหรือ

ตัดสินใจปัญหาหรือโครงการต่งๆ แทนชาวบ้านเสียหมด ต้องเน้นให้ชาวบ้านได้มีโอกาสถกเถียง แสดงความคิดเห็นของข้าราชการ กล้าซักถามเหตุผลต่างๆ ของข้าราชการ นั้นแสดงถึงชาวบ้านเริ่มพัฒนา ความกล้าความเชื่อมั่นแล้ว ข้าราชการควรจะมีใจ ไม่ใช่เสียใจ หรือหมดกำลังใจ ผิดกับหมู่บ้านใดที่ชาวบ้านเจ็บเจ้าหน้าที่จะสั่งอะไรก็ทำ อันนั้นแสดงถึงศักยภาพของชาวบ้านไม่ได้รับการปลดปล่อย การพัฒนาสิ่งนั้นเป็นการสนองความต้องการของเจ้าหน้าที่ โดยใช้ประชาชนเป็นเครื่องมือไม่ใช่การพัฒนาโดยชาวบ้านอย่างแท้จริง

**3. การเตรียมองค์การ**

ยึดโครงสร้างตามรูปแบบการบริหารการพัฒนาชนบทตามแนวทาง 5 เป็นหลัก ซึ่งจากการปฏิบัติที่ผ่านมาในปี 2525 พบว่า โครงสร้างดังกล่าวยังไม่อาจนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุแนวนโยบายดังกล่าวได้ กล่าวคือ มีหลายพื้นที่ที่ กพจ. และ กพอ. ไม่ได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันอย่างจริงจัง ไม่ได้มีการร่วมกันกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาดลสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะขาดข้อมูลพื้นฐานปัญหาในพื้นที่รูปแบบต่างๆ ยังไม่ชัดเจนพอ ในระดับตำบล หมู่บ้าน กสต. ก็ยังเป็นเพียงนามธรรมบทบาทของ กม. ยังไม่เด่นชัด แผนพัฒนาตำบลเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งที่เขียนขึ้นโดยกำนันหรือครู ซึ่งเป็นเลขา กสต. กสอ. พัฒนาการเท่านั้น มีปัญหาที่แท้จริงของหมู่บ้านไม่ได้มีการสะท้อนขึ้นมาเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมในการคิดค้นปัญหาของตนเอง สิ่งสะท้อนขึ้นมาเป็นปัญหาของชาวบ้านที่แท้จริง เป็นเพียงความอยาก (Felt - Need) เสียมากกว่า ไม่ใช่ (Real - Need) ปัญหาที่แท้จริง ดังนั้นโคราชพัฒนาเริ่มขึ้นจจุบันนี้เป็นประเด็นแรก โดยการปรับโครงสร้างใหม่

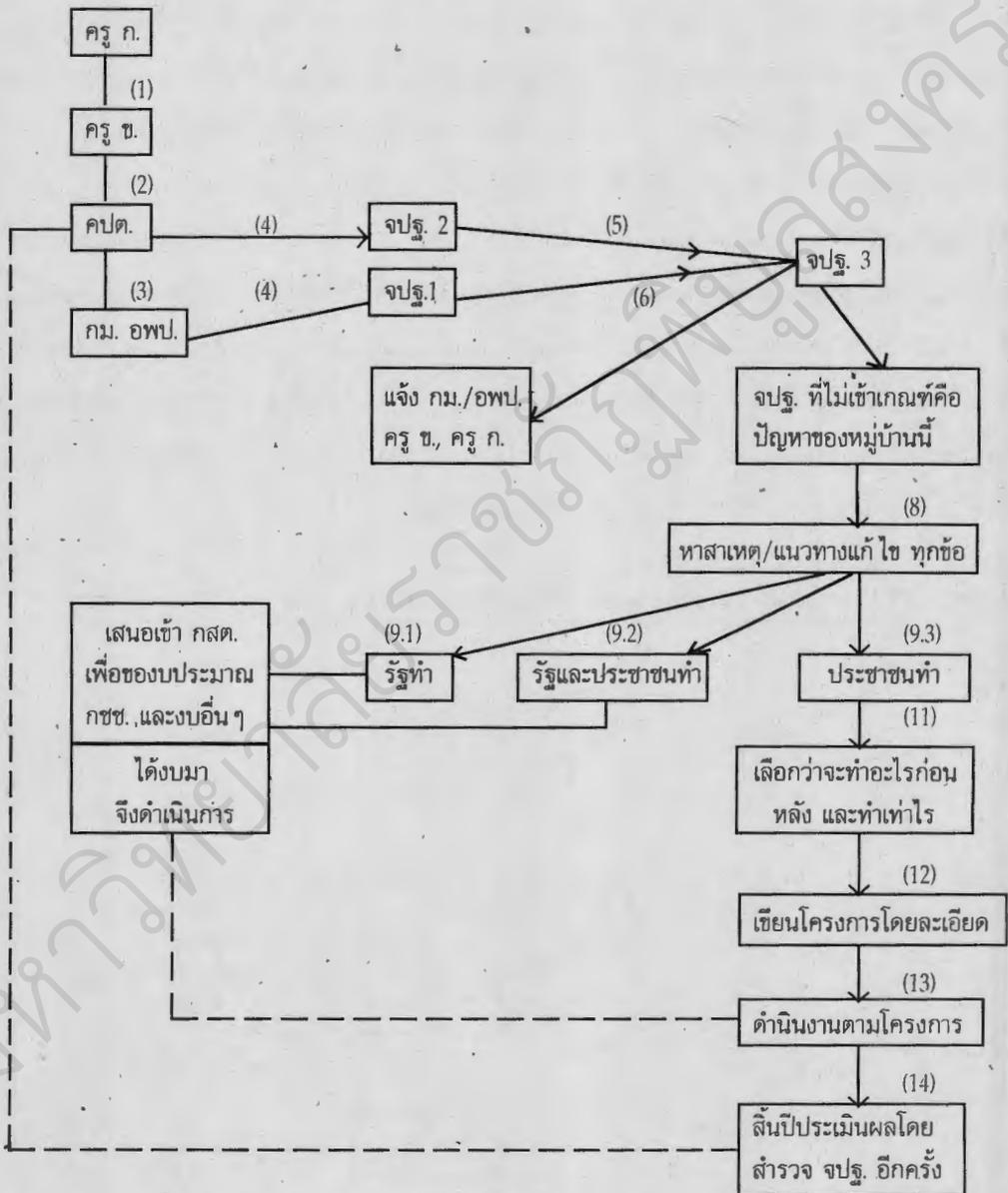
**องค์การโคราชพัฒนาที่ปรับใหม่เทียบกับระบบ กชช.**



#### 4. การนำ จปฐ. (ความจำเป็นพื้นฐาน) มาใช้เป็นกลยุทธและเป้าหมายในการพัฒนา

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ปัญหาต่างๆ ประการหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาตามแผนฯ 5 ยังไม่อาจจะบรรลุได้ เพราะปัญหาที่แท้จริงของราษฎรไม่ได้รับการแก้ไข สาเหตุมาจากปัญหาที่แท้จริงของชาวบ้านไม่ได้รับการสะท้อนขึ้นมาเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนพอ เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนยังไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนร่วมกัน การนำ จปฐ. มาใช้ช่วยสะท้อนปัญหาที่แท้จริงของหมู่บ้าน ตำบล จะช่วยให้ จนท. ของรัฐและประชาชนมองเห็นปัญหาร่วมกันอย่างชัดเจนขึ้น การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรจะตรงจุด ตรงเป้าหมาย

วิธีการและขั้นตอนในการนำ จปฐ. มาใช้เป็นเป้าหมายและเป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาเราอาจแบ่งได้ 14 ขั้นตอน หรือ 3 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้



1. การใช้ จปฐ. ในการเก็บรวบรวมข้อมูลปัญหาของหมู่บ้าน
2. การใช้ จปฐ. ในการวางแผนพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ
3. การใช้ จปฐ. เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการตามโครงการ และติดตามประเมินผล

## 1. การใช้ จปฐ. ช่วยเก็บรวบรวมข้อมูลปัญหาของหมู่บ้าน แบ่งขั้นตอนออกเป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้

1.1 ขั้นตอนที่ 1 ครู ก. สอนครู ข. โดยครู ก. แบ่งกันรับผิดชอบอำเภอต่างๆ ครู ก. ควรจะต้องทำความเข้าใจทั้งนโยบาย หลักการและวิธีการโดยละเอียดเพื่อจะสามารถไปถ่ายทอดครู ข. ได้ เพราะถ้าครู ก. ไม่เข้าใจ ครู ข. และ คปต. ก็จะเข้าใจน้อยลงเป็นลำดับ

2. ขั้นตอนที่ 2 ครู ข. สอน คปต. เมื่อครู ข. ทราบหลักนโยบายและวิธีการปฏิบัติแล้ว จะต้องนำไปเสนอต่อ คปต. ได้ วิธีการสอนควรจะเน้นภาคปฏิบัติให้มากขึ้น และครู ข. ทุกคนควรทำความเข้าใจให้มาก เพื่อจะช่วยติดตามเป็นที่เลี้ยง คปต. ในตำบลได้

1.3 ขั้นตอนที่ 3 คปต. ได้สอนเรื่อง จปฐ. แก่ กม. (หน้าหน้าคุ้มถ้าหมู่บ้านมีคุ้ม) เพื่อรู้เรื่องความสำคัญของ จปฐ. และการสำรวจ จปฐ. 1 ซึ่งการสอนนี้ คปต. ต้องสาธิตการสำรวจ จปฐ.1 ให้ กม. ทุกคนเข้าใจตรงกันก่อนที่จะให้ กม. สำรวจเอง ขั้นตอนนี้ครู ข. จะต้องลงไปเป็นที่เลี้ยง คปต. ด้วย

1.4 ขั้นตอนที่ 4 เป็นขั้นตอนสำรวจข้อมูล เพื่อนำไปเปรียบเทียบกับเกณฑ์ จปฐ. แบ่งเป็น 2 ตอน คือ

1.4.1 แบบสำรวจข้อมูลหมู่บ้าน เรียกว่า จปฐ.2 โดยการใช้แบบสำรวจ 1 ชุด ต่อ 1 หมู่บ้าน ข้อมูลนี้สำรวจโดย คปต. โดยการเก็บข้อมูลจากที่ประชุม กม. หรือไปถามจากส่วนราชการต่างๆ ที่มีข้อมูลอยู่แล้ว เช่น ที่ว่าการอำเภอ โรงเรียน สถานีอนามัย เป็นต้น

1.4.2 แบบสำรวจข้อมูลหลังคาเรือน เรียกว่า จปฐ.1 โดยการใช้แบบสำรวจ 1 ชุดคือ 1 หลังคาเรือน ข้อมูลนี้สำรวจโดย กม. (หรือหัวหน้าคุ้ม) โดยการที่ กม. ต้องไปถามหรือสังเกตทุกหลังคาเรือนในหมู่บ้านนั้น เพราะไม่สามารถไปเก็บข้อมูลนี้ได้จากที่ใด หลังจาก กม.สำรวจ จปฐ. เสร็จก็รวบรวมส่งให้ คปต. ต่อไป

1.5 ขั้นตอนที่ 5 คปต. จะนำแบบสำรวจ จปฐ. 1 และ จปฐ.2 มาสรุปรวบรวมและเทียบว่าถึงเกณฑ์หรือไม่ถึงเกณฑ์ จปฐ. ในแบบประมวลข้อมูล จปฐ.3 ซึ่งแบบประมวลข้อมูลนี้เป็นแบบที่สามารถรวบรวมเก็บข้อมูลจาก จปฐ.1 และข้อมูลที่ได้รวบรวมจาก จป.2 ไปตรวจสอบว่าถึงเกณฑ์ จปฐ. โดยเกณฑ์ จปฐ. จะตั้งไว้เป็นช่วง ช่วงละ 5 ปี

ในขั้นนี้ กม. ทั้งชุด ควรจะเข้ามามีส่วนร่วมทำการประมวล จปฐ.3 ด้วย เพื่อจะได้ทำความเข้าใจใน ปัญหาของหมู่บ้านร่วมกันแต่แรก คปต. จะต้องให้ความรู้ความเข้าใจแก่ กม. เพื่อให้ตระหนักถึงปัญหาของ หมู่บ้านจาก จปฐ. ข้อต่างๆ ที่ไม่เข้าเกณฑ์

1.6 ขั้นตอนที่ 6 คปต. ประมวลข้อมูลเมื่อเทียบกับ จปฐ. และทราบว่ามิถึงเกณฑ์ที่ข้อไม่ถึงเกณฑ์ ก็ข้อ เสร็จแล้วให้แจ้งให้ กม. ทราบเป็นลายลักษณ์อักษร จำนวน 1 ชุด อีกครั้ง และมอบแบบสรุป ประมวลผล จปฐ.3 ให้เลขา คปต. เก็บไว้ 1 ชุด เพื่อไว้ประสานกับอำเภอในการวางแผนช่วยเหลือสนับสนุน ในระดับอำเภอต่อไป

1.7 เมื่อเราได้ จปฐ. ที่เข้าเกณฑ์และไม่เข้าเกณฑ์ และให้ถือว่า จปฐ. ที่ ไม่เข้าเกณฑ์คือปัญหา ของหมู่บ้านนั้นๆ ซึ่ง กม./อพ. จะต้องปรึกษาหารือกัน กำหนดวิธีการหรือหาแนวทางแก้ไขเพื่อให้บรรลุ เป้าหมายหรือเข้าเกณฑ์ จปฐ. ต่อไป

### ส่งท้าย

การพัฒนาชนบทดังที่ได้กล่าวมาในหน่วยนี้มีใช้การดำเนินการด้านใดด้านหนึ่งโดยอิสระและไร้จุดมุ่ง หมาย แต่เป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ทุกด้านของประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท และ เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อบุคคลกลุ่มต่างๆ ในสังคม ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิต ของคนส่วนใหญ่ในชนบท

การดำเนินการให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายของการพัฒนาชนบทเช่นนี้เป็นเรื่องที่ยากยิ่ง เพราะ ต้องใช้ความมุ่งมั่นตั้งใจอย่างจริงจัง ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่ายไม่ว่าเป็น ฝ่ายการเมือง กลุ่มเศรษฐกิจ และประชาชนโดยทั่วไปต้องอาศัยความสามารถในการระดมและใช้ทรัพยากรทุกอย่างเท่าที่มี อย่างเต็มที่ นอกจากนี้อาจจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง บางประการ ต้องปรับปรุงระบบสนับสนุนด้านบริหาร บริการ กายภาพ และการสื่อสาร รวมทั้งรณรงค์ให้ เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย

เนื่องจากแต่ละประเทศมี โครงสร้าง สภาพแวดล้อม ค่านิยม และระบบสนับสนุน ที่เกี่ยวข้องกับการ พัฒนาชนบทแตกต่างกันไป การหยิบยกรูปแบบการพัฒนาของประเทศอื่นมาใช้ โดยสมบูรณ์ในประเทศตน จึงย่อมไม่เหมาะสม ทุกประเทศต้องกำหนดรูปแบบการพัฒนาชนบทที่เหมาะสมสำหรับสภาพของตนเอง และแต่ละประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายต้องศึกษาหาสู่ทางดำเนินการแก้ไข ปัญหา การพัฒนาชนบทของตนโดยเร่งด่วน เพราะหากปล่อยให้ปัญหาสะสมมากขึ้นเท่าใดโอกาสที่จะดำเนินการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบสนับสนุนอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยโดยสันติก็จะลดลงเท่านั้น

# บทที่ 6

## ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการแก้ไข ในการพัฒนาชุมชนของไทย

การที่ชุมชนไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนในชนบทยังไม่มี ความเจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรย่อมแสดงว่า งานพัฒนาชุมชนของไทยยังไม่บรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้เนื่องมาจากต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคต่างๆ มากมาย ซึ่งปัญหาอุปสรรคนี้ก็ยังคงมีต่อไปในอนาคตอย่างแน่นอน วัตถุประสงค์ของบทนี้ ต้องการเสนอให้เห็นว่ามีปัจจัยใดบ้างที่เป็นปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาชุมชนไทย พร้อมทั้งมีการเสนอแนวทางการแก้ไขไว้ด้วย

### ปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาชุมชนไทย

ปัญหาอุปสรรค ในที่นี้หมายถึง สิ่งใดๆ ที่ขัดขวางหรือชะลอไม่ให้เกิดการดำเนินงานพัฒนาชุมชนบรรลุเป้าหมาย สิ่งใดๆ หมายถึง สิ่งของ บุคคล ระบบต่างๆ ในชุมชน ทักษะคน ค่านิยม ความเชื่อ หรือ วัฒนธรรม เป็นต้น สำหรับเป้าหมายของการพัฒนาชุมชนนั้น หมายถึง การพัฒนาดนและการพัฒนาสิ่งแวดล้อมต่างๆ รอบคน

ในการศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคครั้งนี้ จะจำกัดขอบเขตของการศึกษาไว้ 2 ประการ คือ

1. ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากตัวประชาชน
2. ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับข้าราชการ

1. ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากตัวประชาชน ปัญหาอุปสรรคประการนี้ อาจแยกพิจารณาเป็น

2 ด้าน คือ

1.1 ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างของชุมชน ปัญหาอุปสรรคด้านนี้เป็นผลมาจาก

โครงสร้างของชุมชนในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองซึ่งสืบทอดกันมาเป็นเวลานาน ดังจะได้มีการแยกพิจารณา ต่อไปนี้

1.1.1 โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สืบเนื่องมาจากชุมชนไทย ได้รับอิทธิพลของระบบทุนนิยม

จากต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศทางตะวันตก จึงทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยเกี่ยวพันกับระบบทุนนิยม มากพอสมควร คำกล่าวที่ว่า "มือใครยาวสาวได้สาวเอา" และ "ปลาใหญ่กินปลาเล็ก" เป็นสิ่งยืนยันได้อย่างดี

\* คัดมาจาก ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขในการพัฒนาชุมชนของไทย ใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ หลักการพัฒนาชุมชน : การพัฒนาชุมชนประยุกต์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2532), หน้า 83-93.

ระบบทฤษฎีที่ซับซ้อนอยู่ในโครงการสร้างทางเศรษฐกิจของไทยได้ส่งผลกระทบต่อทำให้ประชาชนในชนบทมีมาตรฐานการครองชีพต่ำ เกิดความยากจนเนื่องจากผลผลิตทางการเกษตรขายไม่ได้ราคา หรือได้ถูกดึงไปใช้ประโยชน์ต่อภาคอื่นๆ ที่มีใช้ภาคการเกษตร เกิดการขาดที่ดินทำกิน การเป็นหนี้ และการถูกไล่หรือยึดที่ดิน นอกจากนี้ระบบธนาคาร ระบบสินเชื่อเงินผ่อน ซึ่งมีนายทุนเป็นบุคคลภายในหรือภายนอกชุมชนที่มั่งคั่งได้แทรกซึมอยู่ในชุมชนชนบททั่วประเทศ ผู้ที่ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่อย่างแท้จริงก็คือผู้ที่มั่งคั่ง ร่ำรวยส่วนประชาชนในชนบทในที่สุด ไม่ช้าก็เร็วต้องเป็นหนี้สิน หรือยากจนลง ในเวลาเดียวกัน ภัยจากธรรมชาติก็ได้ทั้บถมให้ประชาชนในชนบทต้องกู้หนี้ยืมสิน หรือยากจนลง เช่น ฝนแล้ง หรือน้ำท่วม อันมีผลทำให้พืชผลทางการเกษตรซึ่งเป็นรายได้หลักต้องเสียหายทุกปี

1.1.2 โครงสร้างทางสังคม ประชาชนในชนบทขาดการศึกษา การเรียนรู้ และความรู้ที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้เกี่ยวกับการเกษตร ซึ่งเป็นความรู้ที่สามารถทำให้ประชาชนในชนบทควบคุมโรคพืชโรคสัตว์ และสามารถปรับปรุงผลผลิตได้ การขาดความรู้ทางด้านสาธารณสุขก็ไม่มีผลทำให้ประชาชนในชนบทเป็นโรคขาดอาหาร หรือเป็นโรคเกี่ยวกับทางเดินอาหารกันมากด้วย

โครงสร้างทางสังคมของชุมชนไทย เป็นไปในลักษณะที่เรียกว่า "แย่งเรือแย่งแพแย่งได้ แย่งบุญวาสนาแย่งไม่ได้" อันเป็นการที่ประชาชนยอมรับสภาพของความด้อยต่ำ ยอมอยู่ในฐานะต่ำกว่าเสมอมา ไม่กระตือรือร้นในการทำมาหากิน เพราะเชื่อว่าทำอย่างไรก็ไม่ร่ำรวย เนื่องจากไม่มีบุญวาสนา เหมือนกับคนรวย การเกิดมาของประชาชนที่ยากจนนั้น เชื่อว่าเป็นการเกิดมาใช้เวรใช้กรรม ส่วนคนรายนั้น เกิดมากินบุญ เป็นต้น

โครงสร้างทางสังคมของไทยมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนต้องผูกพันกับระบบศักดินา หรือระบบเจ้าขุนมูลนาย หรือระบบราชการเสมอมาอีกด้วย รัฐหรือผู้ปกครองได้ใช้ศาสนาพุทธครอบให้ประชาชนยอมรับชนชั้นเจ้านาย หรือขุนนางของรัฐ คำสอนจากศาสนาพุทธบางส่วนได้สนับสนุนและเป็นประโยชน์แก่ชนชั้นสูง เช่น สอนให้ผู้น้อยนบนอบเคารพผู้ใหญ่ และเชื่อฟังคำอบรมสั่งสอน เป็นต้น

1.1.3 โครงสร้างทางการเมือง เป็นไปในลักษณะที่เรียกว่า "ข้าพึ่งเจ้า บ่าวพึ่งนาย" และ "เงินคือพระเจ้า" กล่าวคือ โครงสร้างทางการเมืองของชุมชนไทยสืบเนื่องมาจากระบบอุปถัมภ์อันเป็นระบบที่มีบุคคลอยู่สองจำพวก คือผู้ใหญ่กับผู้น้อย ผู้อุปถัมภ์กับผู้ถูกอุปถัมภ์ หรือผู้ร่ำรวยกับผู้ยากจน บุคคลทั้งสองจำพวกนี้จะพึ่งพาอาศัยกัน แต่พึ่งพาอาศัยกันครั้งใด ผู้ใหญ่หรือผู้ร่ำรวยกว่าได้เปรียบเสมอมา ทั้งนี้เนื่องจากผู้ใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะร่ำรวย มียศถาบรรดาศักดิ์ มีอำนาจอิทธิพล ดังนั้น ผู้น้อยจึงจำเป็นต้องเข้ามาฝากเนื้อฝากตัวคอยปรนนิบัติรับใช้เพื่อให้ได้สิ่งตอบแทน ไม่ว่าจะเป็นความช่วยเหลือ คุ้มครอง หรือเงิน กล่าวได้ว่าระบบอุปถัมภ์นี้ได้สร้างคุณประโยชน์ให้กับบุคคลทั้งสองจำพวก แต่ผู้ใหญ่จะได้รับประโยชน์มากกว่าตลอดเวลา เมื่อระบบอุปถัมภ์ดำรงอยู่ในชุมชนไทยมาช้านานจึงมีอิทธิพลอย่างมากต่อโครงสร้าง

ทางการเมืองและด้วยเหตุที่การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ เป็นเรื่องของผลประโยชน์ ดังนั้น การที่ประชาชนต้องการจะได้อำนาจ หรือผลประโยชน์ จึงจำเป็นต้องเข้าไปพึ่งผู้มีอำนาจหรือมีเงิน นั่นก็คือผู้ใหญ่หรือผู้อุปถัมภ์

นอกเหนือไปจากนี้ ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากโครงสร้างทางการเมืองไทยยังมีอีก เช่น การที่ประชาชนในชนบทไม่มีอำนาจต่อรอง เนื่องจากหน่วยการผลิตในภาคเกษตรของไทยเป็นหน่วยผลิตขนาดเล็ก อันได้แก่ ครอบครั้ว ประชาชนในชนบทแต่ละคนที่ประกอบอาชีพทางการเกษตรจึงมีอำนาจการต่อรองน้อย และต้องพึ่งพาอาศัยพ่อค้า นอกจากนี้ การที่ศูนย์กลางของอำนาจรวมอยู่ที่เมืองหลวงหรือการที่ประชาชนขาดการปลูกฝังทางการเมือง ไม่มีโอกาสได้คิดเป็นและต้องคอยพึ่งพาผู้ใหญ่ตามระบบอุปถัมภ์ก็ล้วนเป็นปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากโครงสร้างทางการเมืองเช่นกัน

1.2 ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากตัวประชาชนเอง ปัญหาอุปสรรคด้านนี้ จะมุ่งพิจารณาเกี่ยวกับความเชื่อ ทศนคติ หรือพฤติกรรมที่ประชาชนได้แสดงออกสืบต่อกันมาและเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาชุมชน แยกเป็นข้อๆ ได้ดังนี้

1.2.1 มีลักษณะของปัจเจกชนนิยมสูง ลักษณะปัจเจกชนนิยม หมายถึง ลักษณะหรือพฤติกรรมหรือความเชื่อที่ไม่ชอบเข้าไปยุ่งในเรื่องราวของผู้อื่น โดยสืบเนื่องมาจาก ประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านของไทยส่วนใหญ่จะแบ่งกันหมู่เป็นเหล่า ดังนั้น จึงขาดการร่วมมือหรือไม่ต้องกรเข้ามาร่วมมือกันต่างคนต่างอยู่

1.2.2 มีลักษณะที่ไม่ชอบการรวมกลุ่มทำงานร่วมกัน โดยเหตุที่ประชาชนชอบที่จะอยู่กันเป็นพวกเป็นเหล่าไม่เกี่ยวข้องกัน และในอดีตชุมชนไทยเป็นชุมชนที่มั่งคั่งอุดมสมบูรณ์มีการประกอบอาชีพแค่พอยังชีพเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องทำงานมากเพื่อเอาไปขายหรือแลกเปลี่ยน ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นอย่างใดในการเสริมสร้างหรือฝึกหัดการทำงานเป็นกลุ่มร่วมกัน ต่างคนต่างอยู่ต่างคนต่างทำก็เป็นถาวรเพียงพอที่จะดำรงชีพอยู่ได้โดยไม่เดือดร้อน ลักษณะเช่นนี้ได้สืบทอดมาจนกระทั่งปัจจุบัน

1.2.3 ไม่เคารพกติกา กฎเกณฑ์ สืบเนื่องมาจากสองข้อข้างต้น คือ เมื่อประชาชนชอบแยกอยู่เป็นหมู่เป็นเหล่า ไม่มีความจำเป็นต้องมารวมกลุ่มเพื่อทำงานร่วมกัน และประกอบกับประชาชนไทยรักอิสระเสรี ดังนั้น จึงทำให้ประชาชนในชุมชนขาดแรงกดดันของกลุ่ม หรือเรียกว่าขาดความกดดันของพลังกลุ่มในชุมชนที่จะควบคุมสมาชิกแต่ละคน ผลที่ตามมาก็คือ ประชาชนจึงไม่เคารพกติกา กฎเกณฑ์หรือสัญญาที่ทำไว้กับภาครัฐหรือเอกชน ตัวอย่าง เช่น มีการกู้ยืมเงินไปประกอบอาชีพแล้ว แต่ไม่ยอมชดใช้คืน ทั้งๆ ที่อยู่ใ่วิสัยที่จะทำได้

1.2.4 มีลักษณะเป็นนักปฏิบัตินิยม ทศนคติของประชาชนที่เรียกว่าปฏิบัตินิยมนี้ได้เกิดขึ้นในชุมชนไทย หมายถึง ฅวธิ์ประชาชนจะยอมรับการริเริ่มใหม่หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ต่อเมื่อประชาชนมีความรู้สึกหรือเห็นว่าสิ่งนั้นจะให้ประโยชน์โดยตรงแก่ตนเองเท่านั้น มิฉะนั้นจะไม่ยอมลงมือ

กระทำ ทศนคตินี้สืบเนื่องมาจากการที่ประชาชนไม่สามารถควบคุมหรือกำหนดราคาพืชผลทางการเกษตร ได้มากเท่าที่ควร ภัยจากธรรมชาติและภัยจากพ่อค้าคนกลาง รวมทั้งมาตรการของรัฐบาลไม่อาจให้ความ มั่นคงหรือเสถียรภาพในอาชีพของประชาชนส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพทางการเกษตรได้

1.2.5 มีการพึ่งพาคลภายนอก เป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบอุปถัมภ์ที่ผู้น้อยต้องพึ่งพา ผู้ใหญ่ และการที่ประชาชนมีความรู้สึกว่ ะตากรมอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ หรือพ่อค้าคนกลางและ รัฐบาลที่มีต่อการประกอบอาชีพทางการเกษตรนั้นตัวเองไม่ได้เป็นผู้กำหนด แต่ขึ้นอยู่กับบุคคลภายนอก เป็นส่วนใหญ่ สิ่งเหล่านี้ ซึ่งทำให้ประชาชนต้องพึ่งพาผู้อื่นเสมอมา นอกจากนี้ประชาชนยังเกิดความเคยชิน กับการได้รับของแจก ของบริจาครัฐบาลหรือเอกชน หรือจากคุณหญิงคุณนายและนักการเมืองที่มุ่งหวัง ผลประโยชน์เฉพาะหน้า ก็ยังมีส่วนทำให้ประชาชนยังต้องพึ่งพาคลภายนอกมากขึ้น

1.2.6 มีความเชื่อในเรื่องโชคลาง การที่ประชาชนส่วนใหญ่มีการประกอบอาชีพทางการเกษตร ที่ต้องพึ่งธรรมชาติ หรือน้ำฝนเป็นส่วนมาก ดังนั้นชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน จึงผูกพันกับธรรมชาติและ สิ่งนอกเหนือธรรมชาติ รวมทั้งความเชื่อทางศาสนาได้เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย จึงทำให้ความเชื่อในเรื่อง โชคลางสั่งสมอยู่ในจิตใจของประชาชนในชนบทอย่างมาก ความเชื่อในเรื่องโชคลางนี้เห็นได้จากประเพณี ต่าง ๆ ในชนบท เช่น ประเพณีแห่นางแมว หรือประเพณีบ้องไฟ ซึ่งเป็นประเพณีที่ต้องการให้สิ่งนอกเหนือ ธรรมชาติช่วยเหลือให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ของพืชผลทางการเกษตรทั้งสิ้น การเชื่อในเรื่องโชคลาง บางครั้งทำให้ประชาชนไม่ตั้งใจประกอบอาชีพ คอยหวังพึ่งโชคลางหรือผู้อื่น

1.2.7 มีทศนคติที่ไม่ดีต่ออาชีพหลัก แม้ประชาชนที่ประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็น อาชีพหลักจะได้ชื่อว่าเป็นกระดูกสันหลังของชาติ แต่ในด้านการจัดชนชั้นปรากฏว่า เกษตรกรหรือชาวไร่ ชาวนาถูกจัดเอาไว้ในชนชั้นต่ำ ประกอบกับมีการดูถูกเหยียดหยามประชาชนหรือเกษตรกรที่ยากจน เช่น ชีเกียจ ไม่แสวงหาความรู้ หรือไม่เจริญ และเมื่อประชาชนที่ประกอบอาชีพทางการเกษตรเห็นว่าผู้ที่ประกอบ อาชีพอื่น ๆ ในชุมชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่สะดวกสบายกว่า จึงทำให้ต้องการที่จะเลิกอาชีพนี้ถ้าหากมีโอกาส หาอาชีพอื่นที่ดีกว่า

1.2.8 มีการไม่ให้ข้อมูลข่าวสารที่แท้จริง เนื่องจากประชาชนในชนบทรู้ว่าตนมีฐานะต่ำ จึงเกรงบุคคลภายนอกจะดูถูก ดังนั้นจึงไม่ให้ข่าวสารหรือข้อมูลที่แท้จริงแก่บุคคลภายนอก เพราะประชาชน ในชนบทคิดอยู่เสมอว่า ตัวเองจะแสดงความไม่ฉลาดออกมา หรือระลึกอยู่เสมอว่าบุคคลภายนอกนั้นมีข้อมูล ข่าวสารที่ดีกว่าอยู่แล้ว เมื่อมีการเข้าไปติดต่อสอบถาม ประชาชนจะจับตาดูท่าทีและกริยามารยาทของ บุคคลภายนอกอย่างระมัดระวัง ถ้าเห็นท่าไม่ดีก็จะไม่ยอมให้ข้อมูลข่าวสารหรือแกล้งให้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ ถูกต้องของบุคคลภายนอกถือว่าเชื่อไม่ได้ อันเป็นพฤติกรรมที่ขาดความรับผิดชอบ

1.2.9 ไม่มีการวางแผนที่เป็นระบบ การวางแผนมีสองประการ คือการวางแผนอย่างเป็น ระบบ และอย่างไม่เป็นระบบ ประชาชนส่วนใหญ่นิยมการวางแผนแบบไม่เป็นระบบ ซึ่งเป็นการให้ความ

สำคัญกับปัจจุบันหรือสถานการณ์ที่เป็นอยู่ขณะวางแผนอย่างมาก ผิดกับการวางแผนอย่างเป็นระบบเป็นการวางแผนเพื่ออนาคต ประชาชนในชนบทมิได้รับการฝึกอบรม ให้วางแผนการทำงานไว้ล่วงหน้า เพราะเห็นว่าไม่จำเป็น คิดดูคร่าว ๆ ก็ได้ ดังนั้น การวางแผนในการทำงานของประชาชนจึงขาดความแน่นอน โดยเฉพาะในเรื่องของระยะเวลา

2. ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับข้าราชการ ปัญหาอุปสรรคประการนี้จะมีการแยกพิจารณาเป็น 2 ด้าน ได้แก่

2.1 ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างของระบบราชการ ที่สำคัญ ๆ เช่น

2.1.1 มีนโยบายที่ไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างได้ผล นโยบายการพัฒนาชุมชนโดยเฉพาะชุมชนชนบทของไทยเป็นนโยบายที่สวยหรู แต่ในสภาพความเป็นจริงขาดการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังให้ได้ผล ทั้งนี้เพราะขาดงบประมาณ และกำลังความที่มีอยู่ชั้นขาดประสิทธิภาพ

2.1.2 หน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนขาดการประสานงานกัน ปัญหาอุปสรรคเรื่องการประสานงานนี้มีมานาน และยากที่จะแก้ไขในที่สุดก็ไม่มีใครอยากพูดถึง การประสานงานไม่ดีนี้เกิดขึ้นไม่เฉพาะในหน่วยงานหรือในกรม กองเดียวกันเท่านั้น ต่างกรม กองหรือต่างกระทรวงก็เกิดขึ้นเช่นกัน การประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนจะมีการประสานงานกันเป็นอย่างดีเฉพาะในระดับกระทรวงหรือระดับรัฐมนตรีประจำกระทรวงเท่านั้น ระดับที่ต่ำลงมาๆ การประสานงานยังมีน้อยลงๆ กลายเป็นการแข่งขันเอาดีเอาเด่นกัน รวมตลอดไปถึงการกีดกัน ไม่ยอมให้หน่วยอื่นได้แสดงผลงานพัฒนาชุมชนที่ดีเด่นกว่า เป็นต้น

2.1.3 มีการคอร์รัปชัน ประเทศไทยมิใช่เป็นประเทศที่ยากจนอย่างมาก ทรัพยากรต่างๆ ยังมีอยู่อีกมากมาย แต่สาเหตุหนึ่งที่ประเทศไทยไม่อาจเจริญก้าวหน้าได้เพราะเกิดการโกงกิน คอร์รัปชันกันทุกหมู่ทุกเหล่า ทุกกระทรวงกรมกอง ไม่ว่าจะเป็นการคอร์รัปชันเงินทอง วัสดุสิ่งของเครื่องใช้ ทรัพย์สินของทางราชการ หรือเวลาปฏิบัติงานของข้าราชการจะมีอยู่ทุกหนแห่ง การคอร์รัปชันในวงการราชการไทยได้เป็นมะเร็งร้ายที่ไม่อาจแก้ไขได้ จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน การคอร์รัปชันนั้นผู้มีอำนาจมียศจะคอร์รัปชันได้มากกว่าผู้ที่มีอำนาจหรือยศต่ำกว่า มีทั้งคอร์รัปชันเดี่ยว และที่ร่วมกันเป็นทีม โดยมีการอ้างสาเหตุของการคอร์รัปชันว่าเป็นเพราะเงินเดือนน้อย ระบบอุปถัมภ์ได้ส่งเสริมการคอร์รัปชันอย่างมาก เช่น ผู้น้อยต้องเอาใจผู้ใหญ่จึงคอร์รัปชันเพื่อนำไปให้ผู้ใหญ่และตัวเอง ส่วนผู้ใหญ่ก็คอยปกป้องเมื่อเกิดเรื่องขึ้นโดยช่วยย้ายไปอยู่หน่วยงานอื่น หรือช่วยให้ได้รับโทษเบาแทนที่จะจำคุกก็เป็นแค่เพียงไล่ออก เป็นต้น

2.1.9 มีการอิจฉาริษยากัน พฤติกรรมของประชาชนที่แสดงออกถึงความอิจฉาริษยามีมากเป็นต้นว่า ประชาชนส่วนใหญ่จะตั้งข้อสงสัยไว้ก่อนว่าบุคคลที่มีความทะเยอทะยานเป็นบุคคลที่อยากเด่นอยากดังเข้าทำนอง "ไม่อยากให้ใครได้ดีกว่า" พฤติกรรมเช่นนี้ ทำให้ผู้ที่ปรารถนาจะเข้าไปทำงานเพื่อช่วยเหลือชุมชนเกิดความลังเลใจและเกรงว่าประชาชนจะกล่าวหาว่าอยากเด่นอยากดัง จึงไม่เข้าไปทำงานเพื่อชุมชน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นเรื่องยากลำบากในการที่จะหาผู้นำที่ดีได้ในชุมชน และในที่สุดก็จะมีบุคคล

บางคนก็คิดว่าตำแหน่งผู้นำจะสร้างผลประโยชน์ให้แก่ตัวเองได้ทำการยอมเสี่ยงรับเป็นผู้นำโดยไม่เกรงว่าประชาชนจะกล่าวหาว่าอย่างไร และเมื่อบุคคลดังกล่าวได้รับตำแหน่งผู้นำไปโดยไม่เกรงว่าประชาชนจะกล่าวหาว่าอย่างไร และเมื่อบุคคลดังกล่าวได้รับตำแหน่งผู้นำไปแล้วก็จะแสวงหาผลประโยชน์ ใส่ตัวเองเป็นสำคัญ จะเห็นได้ว่าพฤติกรรมนี้ได้ส่งผลร้ายให้แก่ประชาชนในที่สุด

ตัวอย่างพฤติกรรมของประชาชนในเรื่องความอิจฉาริษยากันนี้ ยังมีให้ปรากฏเห็นอีก เช่น การที่ประชาชนมีความเชื่อว่า ทรัพยากรต่างๆ หรือโอกาสที่มีอยู่ในชุมชนนั้นมีน้อยไม่เพียงพอสำหรับทุกคน ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวที่ว่า "ของดีมีน้อย" เมื่อของดี เช่น ที่ดินหรือโอกาสในการก้าวไปสู่ตำแหน่งสำคัญ มีอยู่ไม่มากประชาชนก็เกิดความเกรงกลัวว่า ผู้อื่นจะมาแย่งของดีนั้นไป จึงมีการกีดกัน กันท่า หรือลักษณะที่เรียกว่า "ถ้าข้าไม่ได้ ข้าก็ไม่ยอมให้คนอื่นได้" อันเป็นพฤติกรรมของการอิจฉาริษยา เห็นแก่ตัว ไม่ต้องการให้ผู้อื่นได้ดี หรือมีโอกาสดีกว่าตัวเอง

2.1.10 มีพฤติกรรมที่ซบถลงทุนในทางสังคมมากกว่าทางเศรษฐกิจ ประชาชนมีพฤติกรรม เช่น "หน้าใหญ่ใจโต" หรือ "ฉิบหายไม่ว่าขอให้ได้หน้า" หรือ "รสนิยมสูง รายได้ต่ำ" พฤติกรรมดังกล่าวนี้ เห็นได้จากการที่ประชาชนได้ใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากไปในพิธีกรรมต่างๆ เช่น งานบวช งานแต่งงาน งานศพ หรือการละเล่นต่างๆ และแม้กระทั่งการทำบุญทำทาน แต่ถ้าเป็นการลงทุนเพื่อเหตุผลทางเศรษฐกิจ เช่น การประกอบอาชีพ การปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อการผลิต หรือสะสมออมทรัพย์ไว้ ประชาชนจะไม่ยอมใช้จ่ายอย่างมาก นอกจากนี้ ประชาชนยังนิยมยึดมั่นอยู่กับพิธีกรรมทางศาสนา และเชื่อเรื่องโชคลาง และยอมลงทุนในด้านสังคมนี้อย่างภูมิใจเสมอมา

2.1.11 มีพฤติกรรมที่หน้าไหว้หลังหลอก กล่าวคือ ประชาชนจะไม่ชอบการแสดง ตัวเป็นศัตรูกันซึ่งหน้า และไม่ชอบการโต้เถียงโดยเฉพาะการโต้เถียงในที่ประชุม และการโต้เถียงกับผู้ใหญ่ ด้วยเหตุที่เกรงว่า ถ้าไปโต้เถียงอาจทำให้ผู้ใหญ่มองไม่ชอบหน้า และในภายหน้าตัวเองจะพึ่งพาอาศัยอีกไม่ได้ตามระบบอุปถัมภ์ ขณะเดียวกันประชาชนชอบมีความสัมพันธ์อันดีกันต่อหน้าและชอบรักษาความสัมพันธ์ต่อหน้าอันดีนี้ไว้ เมื่อมีการประชุมปรึกษาหารือกัน ประชาชนจึงวางเฉยหรือเห็นด้วยกับผู้ที่ประธานในที่ประชุมเสมอ ได้แสดงอาการของการยอมรับหรือไม่คัดค้านมติในที่ประชุมแต่เมื่อถึงเวลาจะต้องดำเนินงานตามมติของที่ประชุม ประชาชนก็จะไม่ยอมเข้าไปร่วมปฏิบัติ มีการด่าว่าลับหลังเมื่อเลิกประชุมแล้ว พฤติกรรมดังกล่าวนี้ในสายตาของบุคคลภายนอกถือว่าเชื่อไม่ได้ เป็นพฤติกรรมที่ขาดความรับผิดชอบ

2.1.4 มีการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งที่ไม่เป็นธรรม การเลื่อนชั้นเงินเดือนเป็นไปด้วยเหตุผลหรือความชอบพอกันเป็นส่วนตัวมากกว่าความสามารถในการปฏิบัติงาน ผู้ที่ใกล้ชิดผู้มีอำนาจในการเลื่อนชั้นจะมีโอกาสดีกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกล ผลก็คือ ทำให้ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการที่ประจบสอพลอไม่เป็นลดน้อยลง

2.1.5 มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การรวมอำนาจทุกอย่างไว้ที่ส่วนกลาง เช่น การปูนบำเหน็จรางวัล การสั่งการ หรือการจัดสรรงบประมาณ ทำให้ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องเอาอกเอาใจข้าราชการในส่วนกลางมากกว่าประชาชนในพื้นที่และโอกาสที่จะพัฒนาเพื่อ

สนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนจึงเป็นไปได้ยาก

2.1.6 มีโครงสร้างการดำเนินงานพัฒนาที่สั่งการจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง ดังนั้นการที่ประชาชนจะมีโอกาสเป็นตัวของตัวเอง ฟังตัวเอง จึงเป็นไปได้ยาก เพราะมีการกำหนดหรือสั่งการมาจากส่วนกลางไว้เกือบทั้งหมดแล้ว อันเป็นการขัดกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการประชาธิปไตย

## 2.2 ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากตัวข้าราชการเอง มีดังต่อไปนี้

2.2.1 การขอยางงานในสำนักงานมากกว่างานในสนาม งานพัฒนาชุมชนในชนบทเป็นงานที่เน้นการปฏิบัติหน้าที่ในสนามหรือในพื้นที่ในชนบทมากกว่าในสำนักงาน การมีพฤติกรรมที่ชอบความสบาย และหลีกเลี่ยงงานลำบากจึงมีปรากฏทั่วไป

2.2.2 ขาดการริเริ่มและอำนาจในการตัดสินใจ ข้าราชการส่วนใหญ่จะไม่แสดงออกถึงความคิดริเริ่มใหม่ๆ หรือจะแสดงออกเฉพาะในช่วงรับราชการแรก ๆ เท่านั้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าระบบราชการไม่สนับสนุนผู้มีความคิดริเริ่มเพราะเป็นการสร้างความรำคาญและไปเพิ่มงานให้กับข้าราชการอื่น นอกจากนี้อำนาจในการตัดสินใจของข้าราชการจะมีน้อย เป็นเรื่องของผู้ใหญ่ในส่วนกลางหรือแม้ว่าจะมีอำนาจในการตัดสินใจก็จะพยายามหลีกเลี่ยง ถ้าไม่จำเป็นไม่อยากจะตัวเองต้องเดือดร้อนในกรณีที่เกิดความผิดพลาดนั้น

2.2.3 มีการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประชาชน เนื่องจากข้าราชการมีเงินเดือนน้อย การให้คุณให้โทษอยู่ที่ส่วนกลาง และโอกาสที่จะแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตัวมีพอสมควร จึงทำให้ข้าราชการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ของประชาชน โดยถือว่าประชาชนมิใช่ นายหรือมิใช่ผู้ที่ให้ประโยชน์แก่ตัวเองได้อย่างแท้จริง

2.2.4 มีการปฏิบัติงานล่าช้า หลีกเลี่ยงปัญหา การปฏิบัติงานล่าช้าเป็นสัญลักษณ์ของข้าราชการ ทั้งนี้อาจเนื่องจากการทำให้มีขั้นตอนมากๆ ไร้ ตัวเองจะได้แสวงหาประโยชน์ได้ ซึ่งถ้ามีขั้นตอนสั้น หรือทำงานเร็วไป ผลประโยชน์ที่จะได้เพื่อตัวเองหรือพวกพ้องก็มีน้อยและถ้าเห็นว่าจะเกิดมีปัญหา อันใดขึ้น ก็จะมีการปิดปัญหาหรือโยนความรับผิดชอบให้แก่ข้าราชการต่อๆ กันไป โดยผู้ใหญ่จะโยนให้ผู้มีตำแหน่งต่ำกว่า ผู้มีตำแหน่งต่ำกว่าก็จะโยนต่อไปอีก ในที่สุด ผู้รับก็คือผู้ที่มีตำแหน่งต่ำที่สุด หรือประชาชน

## แนวทางการแก้ไข

ปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาชุมชนที่ได้เสนอมาข้างต้น จะทำให้มองเห็นปัญหาอุปสรรคได้ชัดเจนขึ้น และสามารถสร้างแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าว ซึ่งพอที่จะสรุปรวมได้ดังนี้

1. มีการปลูกฝังให้การศึกษาแก่ประชาชนในชนบท ความรู้ที่จะให้ควรเป็นความรู้ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งวัฒนธรรม การศึกษาที่ให้อาจเป็นการศึกษาแบบที่เป็นทางการและแบบที่ไม่เป็นทางการ โดยควรเหมาะสมกับสภาพของชุมชนด้วย

2. ในด้านรัฐบาล รัฐบาลควรมีนโยบายการพัฒนาชุมชนโดยเฉพาะชุมชนชนบทที่แน่นอนและ ต่อเนื่อง รวมทั้งมีการติดตามการปฏิบัติงานของกลไกต่างๆ ของรัฐบาล เพื่อให้ปฏิบัติงานให้ได้ผลด้วย
3. ควรมีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและคอร์รัปชันในวงราชการอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง และให้ได้ผล โดยไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะข้าราชการในระดับล่างเท่านั้น
4. ควรมีการปรับปรุงระบบราชการ ลดขั้นตอนการทำงาน กำจัดความล่าช้า และทัศนคติ หรือ พฤติกรรมของข้าราชการที่รับใช้ประชาชนด้วยปาก ตลอดจนมีการปลดข้าราชการที่ไร้ประสิทธิภาพในการ ปฏิบัติหน้าที่ และเมื่อมีการกระทำความผิดก็ไม่ควรย้ายจากจังหวัดนี้ไปกระทำความผิดที่จังหวัดอื่นต่อไปอีก แต่ควรพิจารณาไล่ออกหรือปลดออก
5. ควรมีการประกันราคาพืชผลทางการเกษตรอย่างจริงจังและกระทำต่อเนื่องกันทุกปี มิใช่แก้ปัญหา เฉพาะหน้าไปปีหนึ่งๆ เท่านั้น
6. การปฏิรูที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นสิ่งที่ควรกระทำ การยึดครองที่ดินที่สามารถทำการเกษตรได้ แต่ไม่ทำควรจะมีการเก็บภาษีที่ดินให้มาก
7. ควรมีการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในชนบทให้มากขึ้น เพื่อนำไปสู่การปกครองตนเองและ พึ่งตนเองในที่สุด นอกจากนี้ควรเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านทุก 4-6 ปี เพื่อปลูกฝัง ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นให้มั่นคง อันจะนำไปสู่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป
8. ควรมีการปลูกฝังอุดมการณ์พัฒนาชุมชนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศเพื่อป้องกันการ สับสน และจะได้สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน
9. ควรมีการสนับสนุนให้ประชาชนทุกเพศทุกวัยเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน มีการให้ รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงานดีเด่น อุทิศตัวเองให้แก่ชุมชน
10. แนวทางการพัฒนาชุมชนของรัฐบาล ควรกระทำในด้านเศรษฐกิจคือ การกระจายรายได้ในด้าน สังคมคือ การกระจายโอกาส และในด้านการเมืองคือ การกระจายอำนาจ โดยมีการสนับสนุนในสัดส่วนที่ เท่าเทียมกัน มิใช่เฉพาะในด้านเศรษฐกิจด้านเดียว
11. มีการประชาสัมพันธ์ข่าวสารการพัฒนาชุมชนทั้งในด้านของประชาชนและของรัฐบาลให้กว้างขวาง และสม่ำเสมอ
12. ควรใช้กระบวนการพัฒนาชุมชน พร้อมทั้งปรัชญา แนวความคิดและหลักการพัฒนาชุมชน เป็น แนวทางในการพัฒนาชุมชนชนบท
13. ในด้านผู้นำรัฐบาล ควรเป็นบุคคลที่เข้มแข็ง เอาจริงเอาจังและให้ความสนใจกับการพัฒนาชุมชน ชนบทอย่างแท้จริง พร้อมกันนี้ควรมีมาตรการที่เข้มงวดและเด็ดขาดในการจัดการกับข้าราชการ พ่อค้า หรือประชาชนที่แสวงหากำไรหรือผลประโยชน์จากการพัฒนาชุมชนชนบท เช่น กักตุนสินค้า ปลอมปนสินค้า ทางการเกษตร คอร์รัปชัน หรือค้ำกำไรเกินควร เป็นต้น

14. ควรสนับสนุนให้บุคคลหลาย ๆ ฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนชนบทด้วย เป็นต้นว่า นักการเมือง ตำรวจ และทหาร ตลอดจนสถาบันการศึกษาต่าง ๆ อันมิใช่เป็นการจำกัดเฉพาะข้าราชการใน 5 กระทรวงหลัก และองค์กรเอกชนเท่านั้น

15. ควรมีการปรับเปลี่ยนค่านิยมของข้าราชการที่เคยเห็นว่า การกระทำต่าง ๆ ที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย เช่น การร้องเรียน การเรียกร้อง การเดินขบวน การแสดงความคิดเห็นหรือการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างไปจากทางราชการว่าเป็นสัญลักษณ์ของความวุ่นวาย ไม่มีวินัยนั้น ควรเปลี่ยนมาถือว่าเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และประชาชนกำลังได้รับการพัฒนาทางด้านความคิด ตลอดจนการกระทำ นอกเหนือไปจากนี้รัฐบาลควรเสริมสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดมีขึ้นภายในชาติ โดยมีการเลิกลงแบ่งแยกเป็นชายเป็นชว ยอมรับการรวมกลุ่มหรือองค์กรของประชาชนให้เพิ่มมากขึ้น สิ่งดังกล่าวนี้ ล้วนเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชนในระยะยาวทั้งสิ้น

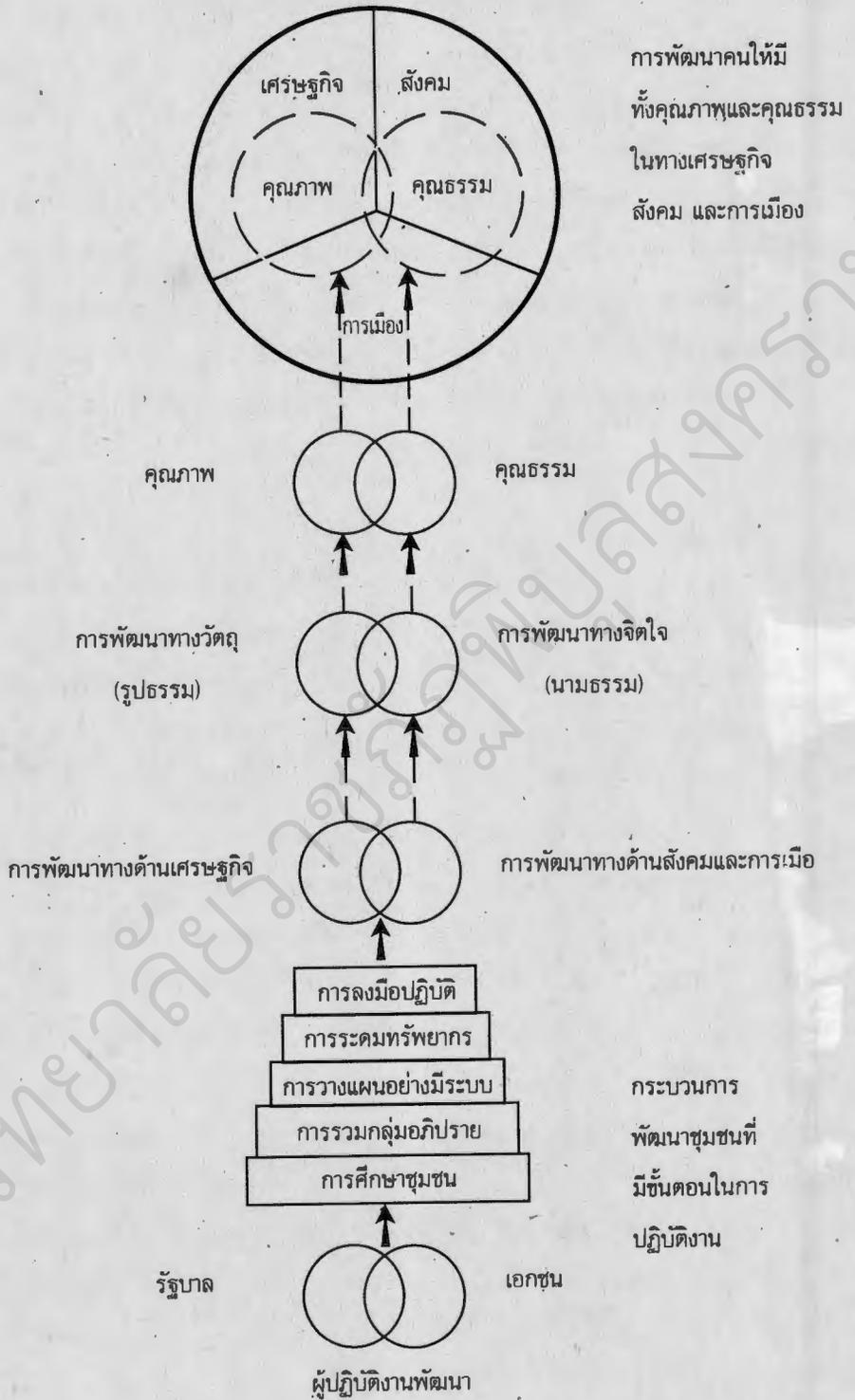
### บทสรุป

การศึกษาถึงการพัฒนาชุมชนของไทย ทำให้สามารถหลีกเลี่ยง วางแผนป้องกัน และเตรียมให้พร้อมที่จะเผชิญกับปัญหาอุปสรรคได้อย่างรอบคอบขึ้น อันจะส่งผลให้การปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการแก้ไขก็มิได้มีเพียงเท่าที่เสนอมาในขณะปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนในแต่ละเวลาและสถานที่ย่อมเป็นไปได้ที่จะมีปัญหาอุปสรรคนอกเหนือจากที่กล่าวมา ซึ่งก็จะต้องใช้ความรู้ความสามารถและไหวพริบในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคเหล่านั้นต่อไป

การที่จะไปสู่เป้าหมายปลายทางสูงสุดดังกล่าวนี้ ก็จะมีการใช้กิจกรรมต่าง ๆ ตามกระบวนการพัฒนาชุมชนเป็นสื่อ ซึ่งแต่ละกิจกรรมก็จะมีเป้าหมายในตัวเอง อันเป็นเป้าหมายรอง

ในการไปสู่เป้าหมายรองและเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาชุมชนนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในแต่ละกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ จะมีการให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ อันเป็นการพัฒนาทางวัตถุที่เป็นรูปธรรมพร้อมกับการให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ อันเป็นการพัฒนาทางวัตถุที่เป็นรูปธรรม พร้อมกับการให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางพัฒนาทางด้านสังคมและการเมือง อันเป็นการพัฒนาทางจิตใจ ซึ่งตามกระบวนการพัฒนาชุมชนนั้น การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจหรือวัตถุจะนำไปสู่การพัฒนาคนให้มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ ในขณะที่การพัฒนาทางด้านสังคมและการเมืองหรือการพัฒนาทางจิตใจจะนำไปสู่การพัฒนาคนให้มีคุณธรรม มีการเสียสละ ซึ่งในท้ายที่สุด ผลการพัฒนาชุมชนตามกระบวนการพัฒนาชุมชนจะนำไปสู่เป้าหมายปลายทางสูงสุด คือการหล่อหลอมกลมกลืนเกล้า หรือการพัฒนาคนให้มีทั้งคุณภาพและคุณธรรมในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (ดูรูปประกอบ)

เป้าหมายปลายทางสูงสุดของการพัฒนาชุมชน คือ



แสดงถึง "กระบวนการพัฒนาชุมชนทั้งระบบ"

## บรรณานุกรม

- กรมการพัฒนาชุมชน, กระทรวงมหาดไทย การพัฒนาชุมชน หลักและวิธีปฏิบัติ กรุงเทพฯ :  
โรงพิมพ์บางกอกบลิ๊อค, 2530.
- กรมการพัฒนาชุมชน, กระทรวงมหาดไทย คู่มือการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนสำหรับพัฒนาการ  
กรุงเทพ : กรมการพัฒนาชุมชน, 2526.
- จิรพรรณ กาญจนจิตรรา การพัฒนาชุมชน กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520
- ติเรก ฤกษ์ห่วย การพัฒนาชนบท กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เณศ, 2522.
- เต็มศักดิ์ สุวรรณประเทศ สังคมวิทยาเบื้องต้น กำแพงเพชร : โรงพิมพ์กำแพงเพชรพัฒนา,  
2520
- เต็มศักดิ์ สุวรรณประเทศ สังคมวิทยาชนบทและเมือง, พิษณุโลก : ฝ่ายเอกสารตำรา วิทยาลัยครู  
พิบูลสงครามพิษณุโลก 2523
- ปรีดี โชติช่วง และคณะ การพัฒนาชุมชนและการบริหารงานพัฒนาชุมชน กรุงเทพฯ :  
บพิธการพิมพ์, 2536.
- ไพฑูรย์ เครือแก้ว สังคมชนบทไทยและหลักการพัฒนาชุมชน กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น  
กรมการปกครอง, 2526.
- ไพศาล กิจเพชร กระบวนการพัฒนาชุมชน พิษณุโลก : ฝ่ายเอกสารตำรา วิทยาลัยครู  
พิบูลสงครามพิษณุโลก, 2531.
- ยุวัฒน์ วุฒิเมธี หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด  
ไทยอนุเคราะห์ไทย, 2526.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ หลักการพัฒนาชุมชน การพัฒนาชุมชนประยุกต์ กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์  
โอเดียนสโตร์, 2532.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ ปัญหา อุปสรรคที่สำคัญของการพัฒนาชุมชน : ประชาชน, ข้าราชการ  
และผู้นำรัฐบาล กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2530.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์ การพัฒนาชุมชน พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526.
- สุเทพ เชาวลิศ หลักการพัฒนาชุมชน กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2525. 4
- สนธยา พลศรี กระบวนการพัฒนาชุมชน กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2537.



มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์ตระกูลไทย ถ.รามศวร อ.เมือง จ.พิษณุโลก 65000 โทร. (055) 259020

---