

บทที่ 3

การทบทวนและการวิเคราะห์

นโยบายและแผนพัฒนาชุมชนภายใต้แผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 10

ชนบทเป็นแหล่งที่ตั้งถิ่นฐานของประชากร แหล่งงาน และแหล่งทรัพยากรส่วนใหญ่ของประเทศ จากอัตราส่วนของจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบทเปรียบเทียบกับอัตราส่วนของจำนวนประชากรทั้งหมด พบว่า สูงถึงประมาณร้อยละ 75 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคนส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในชนบท แต่ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมกลับทำให้ช่องว่างระหว่างคนเมืองกับคนชนบทเพิ่มสูงขึ้น คนในชนบทได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม และต้องเผชิญกับภาวะเสื่อมโทรมของทรัพยากรมากที่สุดทั้งที่เป็นผู้สร้างปัญหาน้อยที่สุด ส่งผลให้ชุมชนชนบทไทยยังคงอยู่ในสภาพล้าหลัง ยากจนอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ความตั้งใจที่จะพัฒนาคนไทยทุกคนให้มีศักยภาพเพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ มีครอบครัวอบอุ่น พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์ และสามารถปรับตัวให้เป็นโอกาสได้นั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อคนในชนบทอย่างทั่วถึง ดังนั้นในบทนี้จะเป็นการทบทวนนโยบายและแผนการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะชุมชนชนบทในอดีต พร้อมทั้งประเมินผลการพัฒนาชุมชนที่ผ่านมา เพื่อเป็นแนวทางที่ใช้ประกอบการอธิบายว่าทำไมทุนทางสังคมและทุนทางปัญญาจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะชุมชนชนบทในปัจจุบันเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากนโยบายและแผนพัฒนาชนบทเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การปรับเปลี่ยนกรอบแนวคิดและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ย่อมส่งผลกระทบต่อกรอบแนวคิดและทิศทางการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะชุมชนชนบทของประเทศเช่นกัน ดังนั้นก่อนที่จะเริ่มวิเคราะห์นโยบายและแผนพัฒนาชนบทไทยที่ผ่านมา จำเป็นต้องทบทวนการวิวัฒนาการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่กรอบแนวคิด กระบวนการวางแผน รวมทั้งแนวทางการพัฒนาและผลของการพัฒนา เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์การวิวัฒนาการของนโยบายและแผนพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะชุมชนชนบทไทย โดยในส่วนของวิเคราะห์นโยบายและแผนพัฒนาชุมชน จะเริ่มจากการทบทวนนโยบายและแผนพัฒนาชุมชนที่ผ่านมา และหลังจากนั้นจะวิเคราะห์ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการส่งเสริมให้มีการพัฒนาทุนทางสังคมและทุนทางปัญญาเชิงบูรณาการ เพื่อ



การพัฒนาชุมชนบนฐานความรู้เชิงสร้างสรรค์ โดยเฉพาะชุมชนชนบทไทย ในรูปแบบของการยึดพื้นที่เป็นหลักในอนาคต

3.1 การวิวัฒนาการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.1.1 กรอบแนวคิดในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กรอบแนวคิดในการวางแผนจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีการวิวัฒนาการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านต่างๆ ของประเทศในขณะนั้น ดังนั้นการวิเคราะห์การวิวัฒนาการกรอบแนวคิดในการวางแผนจะแบ่งตามลักษณะของตรรกวิทยาที่อยู่เบื้องหลังในแต่ละช่วงเวลาของการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งสามารถได้ดังนี้

ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึง 7 ซึ่งในช่วงนี้ กรอบแนวคิดของแผนได้ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็น **หลัก** โดยได้รับอิทธิพลมาจากระบบทุนนิยมที่เน้นการพัฒนาแบบแยกส่วน รวมทั้งจัดทำแผนในลักษณะแผนชี้นำทิศทางการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตามแม้ว่าในช่วงนี้กรอบแนวคิดการพัฒนา ด้านสังคมได้เข้ามามีอิทธิพล โดยตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 3 ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคม และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืน แต่จุดยืนหลักยังคงมุ่งไปที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ดังนั้นเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 จึงได้ข้อสรุปว่า **เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน**

ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 8 ถึง 10 ผลของการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา ทำให้มีการปฏิรูปความคิดและคุณค่าใหม่ของสังคมไทย และกรอบแนวคิด ทิศทาง และกระบวนการพัฒนาในช่วงแผนฯ นี้ ได้มีการปรับเปลี่ยนครั้งใหญ่ และถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในประวัติศาสตร์การวางแผนพัฒนาประเทศ โดย **ในช่วยแผนฯ 8** ได้เน้น **คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา** และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวม คือการพัฒนาที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และต่อมา**ในช่วงแผนฯ 9 และ 10** ได้ **อัญเชิญ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง** มาเป็นกรอบนำทางการพัฒนาและบริหารประเทศ แต่ยังคงใช้หลักการที่สำคัญ ได้แก่ เน้นการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวม และคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ทั้งนี้เพื่อเตรียมความพร้อมของคนและระบบให้สามารถปรับตัวพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและรู้เท่าทันโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและไม่มีทิศทางที่ชัดเจน รวมทั้งสร้าง

ภูมิคุ้มกันให้แก่ทุกภาคส่วนของประเทศ เพื่อมุ่งสู่ **สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน** อย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตามลักษณะของแผนยังคงเป็นแผนชี้นำทิศทางการพัฒนาประเทศ

3.1.2 กระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเช่นกัน ได้มีการวิวัฒนาการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านต่างๆ ของประเทศในขณะนั้น ดังนั้นการวิเคราะห์การกระบวนการวางแผนจะแบ่งตามจุดเปลี่ยนที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ซึ่งแสดงได้ดังนี้

ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึง 4 กระบวนการจัดทำแผนในช่วงนี้จะเป็นแบบ **จากบนลงล่าง (Top down)** โดยมีหลักการที่ให้มีการกำหนดนโยบาย/แผนงาน/โครงการจากหน่วยงานวางแผนส่วนกลางเป็นหลัก อย่างไรก็ตามในขั้นตอนของการวางแผนเริ่มมีการปรับกระจายการวางแผนไปสู่ระดับกระทรวง โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านต่างๆ ในการยกร่างแผน ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจในการกำหนดทิศทางของประเทศที่สำคัญ

ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 5 ถึง 7 ในช่วงนี้ภาครัฐเริ่มตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการพัฒนาประเทศ เพราะในช่วงที่ผ่านมาแผนงาน/โครงการที่กำหนดจากส่วนกลางไม่สามารถสนองความต้องการที่แท้จริงของส่วนท้องถิ่นเนื่องจากความต้องการและความจำเป็นในการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน เช่น บางพื้นที่ต้องการถนนเข้าหมู่บ้าน แต่บางพื้นที่ต้องการระบบสาธารณสุขที่สำคัญ เป็นต้น ดังนั้นในช่วงแผนนี้จึงได้ให้มีการกระจายการวางแผนลงสู่ระดับภูมิภาคและพื้นที่เป็นครั้งแรก โดยการยกร่างแผนฯ 6 ได้จัดประชุมที่จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งเป็นจังหวัดที่ยากจนที่สุด เพื่อให้ผู้จัดทำแผนมีโอกาสสัมผัสกับสภาพความยากจนในชนบท

ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 8 ถึง 10 ในช่วงนี้มีการปรับกระบวนการจัดทำแผนใหม่ เป็นแบบ **จากล่างขึ้นบน** ภายใต้แนวคิด **ร่วมคิด ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามประเมินผล** โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนอย่างกว้างขวาง เริ่มจากการเสวนา จุดประกายความคิดสู่แผนฯ 8 ณ พระราชนิเวศน์มฤคทายวัน จังหวัดเพชรบุรี อันเป็นมิติใหม่ที่ทำให้ผู้นำความคิดในกลุ่มต่างๆ ได้เสนอแนวคิดเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ และตามมาด้วยการสัมมนาอีกหลายครั้งโดยสัญจรไปจัดในทุกภูมิภาค เพื่อให้การวางแผนสอดคล้องกับสภาพปัญหาในท้องถิ่นและความต้องการของประชาชน ซึ่งการจัดทำแผนฯ 9 ถึง 10 ยังคงใช้กระบวนการจัดทำแผนโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางเช่นเดิม

3.2 การวิวัฒนาการของนโยบายและแผนพัฒนาชุมชนโดยเฉพาะชุมชนชนบทไทยที่ผ่านมา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยหลักที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาชนบทภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 10 และปัจจุบันกำลังเตรียมจัดทำแผนฯ ฉบับที่ 11 โดยมีการปรับเปลี่ยนทิศทางหลักการและแนวทางให้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดและทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติภาพใหญ่ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

3.2.1 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง 4

1) แนวทางการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะชุมชนชนบท

สภาพความเป็นอยู่และมาตรฐานการครองชีพของชาวชนบท ต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพของผู้ที่อยู่ในเมืองอยู่มาก ทั้งนี้ เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมส่วนใหญ่เท่าที่ผ่านมา กระจัดกระจายในเมืองมากกว่ากระจายไปยังท้องถื่นชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท้องถื่นชนบทที่อยู่ห่างไกล เช่น บริเวณชายแดนภาคต่างๆ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ภาครัฐได้เร่งรัดพัฒนาชุมชนชนบทของประเทศไทยเป็นการด่วน เพื่อที่จะยกฐานะสภาพความเป็นอยู่ของชาวชนบทให้ดีขึ้นกว่าเดิมโดยเร็ว และเพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าและสนับสนุนความมั่นคงของประเทศไทยในเขตทุรกันดารห่างไกล บริเวณชายแดนที่ยังล้าหลังความเจริญอยู่มากและล่อแหลมต่อการแทรกซึมจากภายนอก โดยในช่วงนี้มีนโยบายและแผนพัฒนาชุมชนชนบทที่สำคัญดังนี้

➢ **มาตรการด้านเศรษฐกิจชุมชนชนบท** ประกอบด้วย 1) **สร้างถนนชนบท** จัดสร้างถนนบุกเบิกเข้าไปให้ถึงท้องถื่นที่ทุรกันดาร เพื่อให้คนในชนบทสามารถติดต่อกับโลกภายนอก หน่วยราชการต่างๆ และติดต่อซึ่งกันและกันภายในท้องถื่นได้ง่าย 2) **จัดหาน้ำและที่ดิน** จัดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามโครงการปรับปรุงเรื่องน้ำ และจัดที่ดินในระดับหมู่บ้านให้เหมาะสม เพื่อการประกอบอาชีพในทางเกษตรและอาชีพอื่นๆ และ 3) **ธุรกิจการเกษตร** ดำเนินการให้คนในชนบทรวมตัวจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรระดับอำเภอขึ้น เพื่อให้บริการในด้านต่างๆ แก่ผู้ที่เป็นสมาชิกและประสานความช่วยเหลือด้านต่างๆ ทั้งด้านวิชาการและการเงินจากส่วนราชการและองค์การเอกชนไปให้ถึงมือสมาชิกอย่างแท้จริงและโดยทั่วถึงกัน

➤ **มาตรการด้านสังคมและสาธารณูปการ ประกอบด้วย 1) การแพทย์**

และการอนามัย โดยจัดหน่วยรักษาพยาบาลเคลื่อนที่จากหน่วยราชการส่วนกลางออกไปเสริมให้แก่จังหวัดทั้งในด้านกำลังคนและเครื่องมือเครื่องใช้ทางแพทย์ พร้อมทั้งดำเนินการฝึกอบรมคนในท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานพยาบาลและอนามัยให้แก่ท้องถิ่นในระดับเบื้องต้นต่อไป 2) **น้ำอุปโภคบริโภค** ดำเนินการร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดให้คนในชนบทได้มีน้ำบริโภคและใช้สอยอย่างทั่วถึง และป้องกันโรคต่างๆ ด้วยระบบการประปาจากแหล่งน้ำธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง หนองบึง สระ อ่างเก็บน้ำ และ 3) **สังคมและวัฒนธรรมอื่น ๆ** ดำเนินการชี้แจงแนะนำให้คนในชนบทได้เข้าใจซาบซึ้งในขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมประจำชาติและเคารพสถาบันของชาติ ในขณะเดียวกันภาครัฐเร่งดำเนินการให้เข้าถึงจิตใจประชาชนอย่างแท้จริง โดยถือเอาความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในชนบทเป็นหลักในการวางแผนดำเนินงาน โดยยึดหลักการทำงานร่วมกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้มากที่สุด

➤ **มาตรการพัฒนาชนบทที่เพิ่มขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3**

และฉบับที่ 4 ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 รัฐได้ระดมทรัพยากรเพื่อก่อสร้างกิจการขั้นพื้นฐาน คือ การคมนาคมและขนส่ง การพลังงานและการชลประทานไปแล้วเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม โดยที่ทรัพยากรของรัฐมีอยู่เพียงจำกัด การให้บริการด้านสังคมของภาครัฐจึงยังอยู่ในขอบเขตที่ไม่สอดคล้องกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สถานการณ์เช่นนี้ทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนในภูมิภาคต่างๆ โดยเฉพาะในเขตชนบทมีสภาพแตกต่างจากสังคมเมืองมากขึ้น ดังนั้นนโยบายการพัฒนาชุมชนชนบทภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และ 4 นอกจากเน้นถึงการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและขยายขีดความสามารถของการผลิต และเพิ่มรายได้ให้สูงเพื่อมุ่งการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ยังได้เริ่มตระหนักถึงปัญหาความไม่สมดุลของการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในด้านรายได้ ตลอดจนเพิ่มความสำคัญการพัฒนาบริการทางด้านสังคมเป็นนโยบายสำคัญ ดังนั้นในช่วงแผนดังกล่าว ได้เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเป็นส่วนใหญ่ นับเป็นการปฏิรูปการผลิตในด้านการเกษตรจากที่เคยผลิตได้เพิ่มขึ้นโดยการขยายเนื้อที่เพาะปลูก ซึ่งมาตรการที่สำคัญ ประกอบด้วย 1) **การกระจายการผลิต** หรือเร่งส่งเสริมให้มีการผลิตผลผลิตทางการเกษตรมากขึ้น เพื่อเพิ่มประโยชน์จากแรงงานทางเกษตรที่สามารถนำมาใช้ได้อีกเป็นจำนวนมาก การกระจายการผลิตนี้จะเน้นหนักในพื้นที่ที่เกษตรกรมีเวลาว่างมาก และในขณะเดียวกันก็กระจายการผลิตการเกษตรประเภทที่มีแนวโน้มที่จะผลิตได้ในพื้นที่อื่นๆ โดยใช้ที่ดินในพื้นที่การเกษตรซึ่งยังใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ให้มากขึ้น และส่งเสริมให้เกษตรกรผลิตพืชเกษตรอื่นๆ นอกจากพืชหลัก 6 ชนิดเพื่อลดอัตราความเสี่ยงภัยจากความไม่

แน่นอนและความเคลื่อนไหวของระดับราคา 2) **การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต** การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้ดำเนินการเพื่อให้ทรัพยากรหลักทางการเกษตรโดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ และแรงงานที่ยัง เหลือของเกษตรกรให้มากขึ้น นอกจากนั้นในด้านปัจจัยการผลิต ภาครัฐมีนโยบายกระจายความรู้ทางเทคนิคที่ใช้อยู่ในสถานेतดลองของทางราชการให้ขยายออกไปมากที่สุด โดยปรับปรุงระบบการประสานงานระหว่างฝ่ายวิชาการและฝ่ายส่งเสริมการเกษตร ปรับปรุงและขยายระบบการส่งเสริมการเกษตรให้กว้างขวางยิ่งขึ้นในเขตที่มีการส่งเสริมการเกษตรแล้ว ได้จัดให้มีปัจจัยการผลิตสมัยใหม่โดยเฉพาะพันธุ์ ปุ๋ย และสินเชื่อให้แก่เกษตรกรในจำนวนที่สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร 3) **ระดับราคาสินค้าเกษตร** การยกระดับราคาสินค้าเกษตรที่ถึงมือผู้ผลิตเป็นปัจจัยที่สำคัญซึ่งจะช่วยยกระดับรายได้ทางเกษตรให้สูงขึ้น และเป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรองราคาของเกษตรกรซึ่งมีน้อยมาก มาตรการด้านนโยบายราคาจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะการประกันราคา หรือการพยุงราคา เนื่องจากเป็นมาตรการที่ต้องมีการลงทุนสูงและมีปัญหาในการบริหารมาก ดังนั้นจึงเน้นสินค้าเกษตรที่ผลิตในเขตแห้งแล้ง ประชาชนยากจน หรือสินค้าที่รัฐต้องการที่จะสนับสนุนเป็นพิเศษ และต้องเป็นระดับราคาที่สามารถทำได้อย่างจริงจัง 4) **ลดอัตราเพิ่มประชากรและเพิ่มการมีงานทำ** ในด้านลดอัตราเพิ่มประชากรได้ดำเนินโครงการวางแผนครอบครัวเพื่อชะลอการเพิ่มของประชากร โดยขยายบริการวางแผนครอบครัวในชุมชนชนบท ส่วนการเพิ่มการมีงานทำจะส่งเสริมให้เกิดศูนย์ความเจริญในภูมิภาคเพื่อให้สามารถจ้างงานเพิ่มเติมตามโครงการพัฒนาชนบททางหนึ่ง และส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตเกษตรให้กระจายออกไปในภูมิภาค ซึ่งนอกจากจะเพิ่มการจ้างงานในชนบทแล้วยังเป็นการสร้างตลาดสำหรับพืชผลเกษตร และ 5) **สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มของเกษตรกร** ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งของการพัฒนาการเกษตรในชนบท การช่วยเหลือซึ่งกันและกันของเกษตรกรในชนบท และเป็นการเพิ่มอำนาจในการต่อรอง โดยในระยะแรก เร่งยกระดับความสามารถในการบริหารของสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์มีบทบาทในการค้า เพื่อลดบทบาทความสำคัญของคนกลางทั่วไปลง ซึ่งมีแนวทางสำคัญ ได้แก่ สนับสนุนให้ระบบสหกรณ์มีความยืดหยุ่นในการคัดเลือกและให้สิ่งตอบแทนผู้จัดการสหกรณ์ และให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินแก่สหกรณ์

2) ผลการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะชุมชนชนบท

การดำเนินงานพัฒนาชนบทในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งภาครัฐได้ประกาศใช้แผนพัฒนาประเทศอย่างเป็นทางการถึงสี่แผน เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2523 นั้น ภาครัฐได้ระดมทรัพยากรกำลังเงินจากแหล่งภายในและต่างประเทศมาลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะพื้นที่ในชนบทไปแล้วจำนวนหนึ่ง เพื่อปูพื้นฐานและปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

และสังคมของพื้นที่ชนบทหลายด้านให้สามารถเอื้ออำนวยต่อการขยายกำลังผลิตและบริการต่อประชาชนได้มากขึ้นโดยลำดับ ขณะเดียวกันก็ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร ตลอดจนทั้งสถาบันและองค์กรของรัฐที่สำคัญๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาชนบท ตลอดจนการจัดทำโครงการและวางแผนนโยบายการพัฒนาชนบทระยะยาวที่เป็นรากฐานต่อการแก้ไขปัญหาไว้หลายด้าน โดยผลการดำเนินงานพัฒนาในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ ที่ 2 พ.ศ. 2504 ถึง 2514 ซึ่งรัฐบาลได้เน้นการบูรณะและเสริมสร้างบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของชนบทเป็นอันดับแรก โดยเฉพาะถนนทางหลวง เชื้อเพลิงน้ำเพื่อบริการขั้นพื้นฐานดังกล่าวออกไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งได้มีส่วนช่วยสนับสนุนให้การขยายผลผลิตของชนบทเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้อัตราการขยายการผลิตได้เพิ่มขึ้น แต่ปรากฏว่าความแตกต่างและช่องว่างของรายได้ในหมู่ประชากร และระหว่างชุมชนเมือง/ชุมชนชนบท รวมทั้งระหว่างภาคต่างๆ ของประเทศได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า ความแตกต่างระหว่างรายได้ที่เกิดขึ้นนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวทางการพัฒนาที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราการขยายตัวของการผลิตและรายได้เกิดขึ้นในภาคกลางเป็นหลัก จึงทำให้ผู้ที่อยู่ใกล้บริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมและปัจจัยการผลิต สามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านี้ในการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของตนได้มากกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกลหรือผู้ที่ขาดปัจจัยการผลิต ส่วนภาคอื่นๆ ยังมีสภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ล้าหลังและมีการกระจายการผลิตจากสาขาเกษตรกรรมไปสู่สาขาการผลิตอื่นๆ น้อยมาก ฉะนั้น สวัสดิภาพความเป็นอยู่และรายได้ตลอดทั้งโอกาสการมีงานทำของคนส่วนใหญ่ในภาคต่างๆ ยกเว้นภาคกลางยังขาดความมั่นคงและขึ้นอยู่กับสภาพความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจการเกษตรแบบชนบท ซึ่งโดยทั่วไปอยู่ในสภาพชะงักงันเพราะเป็นโครงสร้างการเกษตรที่ “ผลิตเฉพาะฤดูกาล” และการขยายผลผลิตส่วนใหญ่ก็เนื่องมาจาก “การขยายพื้นที่เพาะปลูก” แทบทั้งสิ้น มิใช่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต นอกจากนั้นเกษตรกรชาวนาข้าวไร่ยังต้องประสบปัญหาผลตอบแทนทางด้านราคาที่ไม่เป็นธรรมและต้องเผชิญปัญหาทางด้านปัจจัยการผลิตหลายประการ ทั้งในแง่ที่ดินทำกิน แหล่งน้ำ และปัญหานี้สินของเกษตรกรในชนบทได้ทวีความรุนแรงขึ้นอีกด้วย จึงเป็นปัญหาที่สำคัญในด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้

นอกจากปัญหาโครงสร้างทางการเกษตรแล้ว ยังมีปัญหาโครงสร้างทางด้านอุตสาหกรรม ซึ่งในระยะที่ผ่านมาเป็นสาขาการผลิตที่เติบโตเร็วและมีผลผลักดันให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศขยายตัวสูงแต่ก็เป็นโครงสร้างของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่รวมกันอยู่หนาแน่นในภาคกลางเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะบริเวณกรุงเทพมหานคร และเป็นกิจการอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนสินค้าเข้า ต้องอาศัยวัตถุดิบจากต่างประเทศเป็นสัดส่วน

ค่อนข้างสูงและใช้แรงงานต่ำ มีผลเชื่อมโยงกับภาคเกษตรกรรมในชนบทหรือการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไม่มากนัก

ดังนั้นในภาพรวม คนในชนบทยังขาดแคลนบริการสังคมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอยู่ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การสาธารณสุข การโภชนาการ และยังกระจายบริการเหล่านี้ไปไม่ถึงเขตชนบทที่ห่างไกลมาก คือ สภาพความเป็นอยู่และมาตรฐานการดำรงชีพของคนส่วนใหญ่ในชนบทยังอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมและเผชิญกับความยากจนทวีขึ้น ตลอดทั้งมีการว่างงานนอกฤดูเพาะปลูกสูง ขณะเดียวกันก็จะเห็นได้ว่าบริการสังคม ทั้งหมดนี้เป็นปัญหาโครงสร้างขั้นรากฐานทางสังคมที่มีความสำคัญอันดับสูงต่อการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป

3.2.2 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ถึง ฉบับที่ 7

1) แนวทางการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะชุมชนชนบทไทย

การพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะชุมชนชนบท ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึง 4 กล่าวได้ว่า ผลของการพัฒนายังไม่กระจายไปสู่คนที่ยากจนในชนบทอย่างทั่วถึง ที่ประจักษ์อย่างชัดเจนก็คือคนในชนบทของแต่ละชุมชนเป็นจำนวนไม่น้อยยังคงเผชิญอยู่กับปัญหาขั้นพื้นฐานที่เป็นต้นเหตุและรากเหง้าของความยากจนอยู่ โดยมีได้รับการแก้ไขในรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสม ปัญหาขั้นพื้นฐานดังกล่าวก็คือ ภาวะการขาดแคลนอาหารการกิน การมีโรคภัยไข้เจ็บ มีสุขภาพอนามัยเสื่อมโทรมและด้อยในความรู้ความสามารถและการศึกษา ปัญหาทั้งหมดดังกล่าวนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ปิดกั้นโอกาสประชาชนที่ยากจนในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของครอบครัวหรือของชุมชนให้ดีขึ้น และตั้งแต่แผนฯ 5 ภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาชุมชนชนบทและชุมชนเมืองมากขึ้น และแผนพัฒนาชุมชนชนบทได้ถูกปรับปรุงทั้งกรอบแนวคิดและทิศทางการพัฒนา รวมไปถึงกระบวนการจัดทำแผนและแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติ ทั้งในรูปของการยึดพื้นที่เป็นหลักในการพัฒนา (Area/Function based development) และยึดประเด็นการพัฒนาเป็นหลัก (Issue based development) ในการจัดทำและแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติ ดังนั้นในช่วงนี้ขอเสนอแนะต่อแผนเพื่อทำให้เห็นการวิวัฒนาการของแผนพัฒนาชุมชนที่มีการเชื่อมชุมชนเมืองและชุมชนชนบท ซึ่งมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีแนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนชนบทแนวใหม่ ซึ่งเป็นแนวที่แตกต่างไปจากการจัดทำแผนพัฒนาที่ผ่านมา กล่าวคือไม่ได้มองผลผลิตและรายได้ของประเทศเป็นหลัก หากแต่มุ่งที่จะให้ความสำคัญแก่ตัวตน หรือการใช้หลักการของ Area/Function based development ในการจัดทำและแปลงแผนฯ ที่เริ่มเน้นการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยให้ความสำคัญกับปัญหาความยากจนเป็นอันดับแรก เพื่อเป็นการมุ่งแก้ไข

ปัญหาที่ต้นเหตุ ดังนั้น แนวนโยบายการพัฒนาชุมชนชนบทแนวใหม่จึงมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 5 ประการในการกำหนดพื้นที่เพื่อการพัฒนาในอันดับเร่งด่วนก่อนคือ คือ 1) ยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน 2) พัฒนาฐานะประชาชนให้พออยู่พอกินและมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึงในเขตชนบทที่มีความยากจนหนาแน่น ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ **เขตพื้นที่ชนบททั่วไป** ประเภทที่พอจะช่วยตัวเองได้และเคยได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนามาแล้ว กับ**เขตพื้นที่ชนบทยากจน** 3) เน้นการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้นตามลำดับ 4) แก้ไขปัญหาที่ประชาชนยากจนเผชิญอยู่จริงให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ โดยเน้นเทคนิคที่ประชาชนทำได้เองและมีการลงทุนต่ำ 5) ให้ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหของตัวเองได้มากที่สุด

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 การพัฒนาชุมชนชนบทยังคงเป็นนโยบายหลักที่สำคัญยิ่ง โดยถือเป็นกระบวนการพัฒนาที่จักต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง สืบต่อจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 อย่างไรก็ดี แม้จะถือได้ว่าแผนพัฒนาชุมชนชนบทยากจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ กล่าวคือ เป็นแผนงานที่ได้รับการแปลงไปสู่การปฏิบัติได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณการจัดโครงการลงพื้นที่เป้าหมาย และผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินโครงการ แต่ก็อาจพิจารณาได้ว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาได้รับความสำเร็จน่าพอใจในการแก้ไขปัญหายากจนในชนบทได้ระดับหนึ่ง และเป็นเพียงการดำเนินงานในพื้นที่เป้าหมายจำกัด ซึ่งคนในชนบทโดยทั่วไปยังมีปัญหาที่ควรจะได้รับพัฒนาอย่างทั่วถึง ดังนั้นการขยายขอบเขตการพัฒนาชุมชนชนบท ให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงเป็นการปรับปรุงแนวทางการพัฒนาให้แก่คนในชนบทอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

อนึ่ง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ทิศทางของแผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนฯ 6 มีลักษณะที่เด่นอยู่ 2 ประการ คือ **ประการแรก** มุ่งเน้นให้มีการขยายขอบเขตของการพัฒนาชุมชนชนบทให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยนำเอาปัญหาของคนในชนบทที่เผชิญอยู่จริงมากำหนดพื้นที่ปฏิบัติการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาขั้นพื้นฐานด้านความยากจน การเจ็บไข้ได้ป่วย การไม่รู้ และปัญหาทั้งด้านการผลิตและการตลาด ซึ่งมีผลกระทบต่อยาได้และการสร้างงาน **ประการที่สอง** มุ่งเน้นให้ประชาชนได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหของตนเองและของชุมชน ทั้งนี้เพื่อลดบทบาทและกิจกรรมของภาครัฐลงในส่วนที่ประชาชนสามารถจะดำเนินการเองและช่วยตนเองได้ แนวทางการพัฒนาจะให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาด้านการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของชาวชนบท ควบคู่กับการเสริมสร้างโอกาสในการเพิ่มผลผลิต ซึ่งจะก่อให้เกิดรายได้และการจ้างงาน โดยเน้นแนวทางที่สำคัญ 4 ประการ คือ (1) การพัฒนา

ปัจจัยพื้นฐานด้านการผลิตและการตลาดในชุมชนชนบท (2) การเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาของชาวชนบท (3) การปรับปรุงกลไกการบริหารงานพัฒนาชุมชนชนบทให้มีการฉีกกำลังของทุกๆ ฝ่ายอย่างเป็นระบบครบวงจรและ (4) การเพิ่มการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนและภาคเอกชน

สำหรับการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนให้ ได้มีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญดังนี้ 1) เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชนในระดับหมู่บ้านและตำบลให้มีความสามารถในการวางแผนและการจัดการแก้ไขปัญหา 2) สนับสนุนการระดมทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาในรูปแบบของกองทุนต่างๆ 3) ส่งเสริมให้ประชาชนแก้ไขปัญหาของตนเองและชุมชนในส่วนที่สามารถทำได้ด้วยตนเอง โดยใช้เกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน หรือ จปฐ. เป็นเครื่องมือ และ 4) สนับสนุนให้ภาคเอกชนได้มีบทบาทร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาชุมชนชนบทที่มากขึ้น และลดบทบาทของภาครัฐลง โดยเน้นเพียงผู้ส่งเสริมและสนับสนุน ตลอดจนกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา

แนวทางการพัฒนาชนบท ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ประกอบด้วย

(1) ปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาชนบท โดยการกระจายอำนาจการบริหารงานพัฒนาชนบทสู่ภูมิภาค โดย

- ปรับระบบการทำงานของโครงการสร้างงานในชนบท และโครงการพัฒนาชนบทให้มีเอกภาพในการบริหารงาน
- จัดสรรงบประมาณอุดหนุนการกระจายอำนาจการบริหารงาน
- เพิ่มบทบาทของจังหวัด โดยให้จังหวัดริเริ่มแผนงาน/โครงการพัฒนาซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล
- ปรับปรุงขั้นตอนการประสานแผนปฏิบัติการอย่างเป็นระบบ โดยใช้แผนพัฒนาจังหวัดระยะยาวเป็นเครื่องมือในการประสานการดำเนินงานพัฒนา ปรับปรุงระบบข้อมูลเพื่อการบริหารงานพัฒนาชนบท และปรับปรุงระบบการติดตามและประเมินผลการพัฒนา
- สนับสนุนเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชน และเพิ่มบทบาทขององค์กรประชาชนและองค์กรธุรกิจเอกชน ในการร่วมมือกับภาครัฐและชุมชน เพื่อพัฒนาชนบททุกระดับ โดยเฉพาะในระดับหมู่บ้าน

(2) ยกระดับรายได้และมีการงานทำในชนบท โดย

- จัดทำแผนงานพัฒนาครัวเรือนรายได้ในชนบทให้เป็นแผนงานหนึ่งในแผนพัฒนาจังหวัด
- สนับสนุนภาคเอกชนในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในชนบทให้สามารถแสวงหาและใช้โอกาสในการปรับปรุงและริเริ่มอาชีพของตนเอง ด้วยการเพิ่มพื้นฐานทางการศึกษา ฝึกอบรมอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงานที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน
- ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจชนบทให้กระจายไปสู่กิจกรรมการผลิตให้หลากหลายสาขาด้วยการส่งเสริมทางด้านการผลิต และการตลาด โดยสนับสนุนภาคเอกชนในการสร้างตลาดรองรับสินค้า รวมทั้งสนับสนุนองค์การพัฒนาเอกชน ธุรกิจเอกชนและสถาบันเกษตรกรเข้าร่วมในการพัฒนาเชิงเศรษฐกิจในชนบท
- กระจายโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาอาชีพให้ทั่วถึง โดย ก่อสร้างและซ่อมบำรุงถนนระหว่างหมู่บ้านจนถึงอำเภอ หรือแหล่งค้าขายให้อยู่ในมาตรฐานที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ทุกฤดูกาล และกระจายไฟฟ้าให้เข้าถึงทุกหมู่บ้านและครัวเรือน เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และใช้ในการพัฒนาอาชีพ ตลอดจนพัฒนาแหล่งน้ำในระดับหมู่บ้านเพื่อการเกษตร อีกทั้งสนับสนุนให้มีสถาบันเกษตรกรและแหล่งสินเชื่อเพื่อการเกษตรอย่างเพียงพอต่อความต้องการ

(3) ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท เพื่อให้บรรลุตามเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) โดยมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

- เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเพิ่มศักยภาพของประชาชนให้สามารถค้นหาปัญหาและหาทางแก้ไขปัญหานั้นพื้นฐานตามศักยภาพของตนเองและชุมชน และเพิ่มศักยภาพในการพึ่งตนเอง โดยระดมทรัพยากรท้องถิ่นในรูปแบบการจัดตั้งกองทุนพัฒนาหมู่บ้าน พร้อมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชนในระดับตำบลและหมู่บ้าน ให้มีบทบาทในการวางแผน ตลอดจนมีระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานและผลกระทบต่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทประจำปี
- เพิ่มประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาทางด้านสุขภาพของชุมชนชนบท โดยให้ความสำคัญกับ การจัดหาน้ำสะอาดเพื่ออุปโภคและบริโภค และการสนับสนุนกิจกรรมด้าน สุขาภิบาลอาหาร การควบคุมสัตว์พาหะนำโรค การกำจัดน้ำเสีย การสุขาภิบาลที่อยู่อาศัย และ การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย อีกทั้งการให้ความรู้ด้านสุขภาพแก่ชุมชน การ

ส่งเสริมสุขภาพศึกษาและสุขภาพิบาลโรงเรียนประถมศึกษา การศึกษาวิจัยและพัฒนาระบบข้อมูลด้านสุขภาพิบาลและสิ่งแวดล้อม

➢ ปรับปรุงการให้บริการสาธารณสุขให้สอดคล้องกับลักษณะโรคภัยไข้เจ็บโดยเฉพาะที่มีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษอันเกิดจากการประกอบการอุตสาหกรรม และการใช้สารเคมีในภาคเกษตรกรรม อีกทั้งควบคุมป้องกันโรคเฉพาะถิ่นในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ นอกจากนี้ส่งเสริมและพัฒนากีฬาเพื่อเด็ก เยาวชน และประชาชนมีความสนใจในการเล่นกีฬาและการออกกำลังกาย

➢ ส่งเสริมจริยธรรมและวัฒนธรรม เพื่อรักษาเอกลักษณ์ของชุมชน และเสริมสร้างการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีสันติสุข โดย ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นคุณค่าและร่วมกันรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาติและท้องถิ่น ตลอดจนเร่งสร้างความสำนึกถึงความสำคัญของการร่วมกันรับผิดชอบในการทำนุบำรุง และดูแลรักษามรดกทางวัฒนธรรม รวมทั้งสร้างจิตสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนต่อชุมชนและสังคม

➢ สนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรประชาชน และประชาชนในการแก้ไขและพัฒนาสังคมชนบท โดยเน้นบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมท้องถิ่น นอกจากนี้พัฒนาการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนหรือชุมชน โดยเน้นการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพในการดำเนินการแก้ไขปัญหา สวัสดิการ และป้องกันปัญหาของชุมชนอย่างต่อเนื่อง ยิ่งไปกว่านั้นสนับสนุนให้มีองค์กรเพื่อประสานการดำเนินงานขององค์กรชุมชนและประชาชนของท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและถาวรและสนับสนุนสถาบันครอบครัว สถาบันชุมชนและสถาบันศาสนาให้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาครอบครัวของชนบท

(4) พัฒนาศักยภาพการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นฐานรองรับการพัฒนาชุมชนชนบทในระยะยาว

➢ เพิ่มบทบาทของประชาชนและองค์กรประชาชน ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการป้องกันภัยจากธรรมชาติ โดยสนับสนุนด้านการศึกษา และถ่ายทอดวิธีแก้ไขปัญหาดินเสื่อมสภาพและป้องกันการพังทลายของดิน และให้ความรู้ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์สูงสุดจากแหล่งน้ำ รวมทั้งเน้นโครงการป่าชุมชน และสร้างความตระหนักให้แก่ชุมชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

➢ กระจายบทบาทการบริหารการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่จังหวัด โดย จัดทำแผนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด และให้จังหวัดและอำเภอเพิ่มบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้งบประมาณสนับสนุนการกระจายอำนาจการบริหารสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

(5) **พัฒนาพื้นที่ที่มีปัญหาเป็นการเฉพาะ** เช่น พื้นที่ตามแนวชายแดนที่ ล้าหลังห่างไกล พื้นที่ที่ยังมีปัญหาความมั่นคง และพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ โดย

➢ จัดให้มีกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และ ประชาชน เช่น ปรับปรุงความรับผิดชอบของคณะกรรมการร่วมที่มีหน้าที่แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ในพื้นที่ ให้สามารถดำเนินการประสานงานอย่างคล่องตัวมากขึ้น

➢ สร้างระบบการพัฒนาในพื้นที่ที่มีปัญหาเป็นการเฉพาะ เช่น พื้นที่ ชายแดนให้เชื่อมต่อกับพื้นที่พัฒนาปกติ โดย ปรับปรุงการดำเนินการพัฒนาในระดับพื้นที่ให้มี ประสิทธิภาพ และส่งเสริมบทบาทของจังหวัดในการเตรียมการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า รวมทั้ง ปรับปรุงขั้นตอนและวิธีการบริหารโครงการและกิจกรรมการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะ โดยให้ จังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมหรือริเริ่มได้ในทุกขั้นตอน อีกทั้งสนับสนุนให้มีการศึกษาและพัฒนาระบบ และกระบวนการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุและภัยจากธรรมชาติ

➢ เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรประชาชนในการแก้ไขปัญหาเฉพาะ หน้าอย่างต่อเนื่อง โดยให้มีการฝึกอบรมองค์กรเอกชนที่เข้าไปดำเนินการในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ และสนับสนุนการให้ความรู้ทางด้านเทคนิคที่จำเป็นต่อการเตรียมการป้องกัน อีกทั้งส่งเสริมให้มี โครงข่ายกลุ่มประชาชน โดยการประสานกันระหว่างองค์กรประชาชนในระดับหมู่บ้าน และตาม ลักษณะอาชีพ ตลอดจนให้ความสำคัญกับศักยภาพภูมิปัญญาท้องถิ่นรวมทั้งสนับสนุนบทบาท ของผู้นำ

2) ผลการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะชุมชนชนบทไทย

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาชนบทมาก ยิ่งขึ้น จึงทำให้ได้รับผลเป็นที่น่าพอใจ และสามารถขยายการแก้ไขปัญหาพื้นฐานในชนบท โดยเฉพาะปัญหาความยากจนให้ครอบคลุมพื้นที่เป้าหมายทั่วประเทศ และมุ่งเน้นให้ความสำคัญ มากยิ่งขึ้นไปอีกในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และฉบับที่ 7 โดยปรับปรุงกลยุทธ์ เป้าหมาย ตลอดจนมาตรการต่างๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยนำบทเรียนและ อุปสรรคที่ได้รับมาแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้การพัฒนาชนบทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจน

ยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทได้อย่างจริงจัง สามารถกระจายความเจริญให้เกิดความสมดุลและทั่วถึง ซึ่งสรุปได้ดังนี้

➤ **การบริหารงานพัฒนาชนบท** ในช่วงที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดรูปแบบของการบริหารงานพัฒนาอย่างเป็นกระบวนการ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความพยายามลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่รับผิดชอบการพัฒนาชนบท การปรับระบบการทำงานที่ยึดระบบแผนงานและพื้นที่เป็นหลัก ตลอดจนการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบขององค์กรบริหารการพัฒนาในระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบลและหมู่บ้าน แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาอีกหลายประการที่จะต้องได้รับการแก้ไข นับตั้งแต่การจัดรูปแบบองค์กรที่มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ การหารูปแบบของการประสานโครงการจากหน่วยงานต่างๆ ที่ชัดเจน การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนานุคคลที่เกี่ยวข้อง และที่สำคัญ คือ การเร่งรัดพัฒนาระบบข้อมูล เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานพัฒนาชนบทให้มีความรวดเร็ว ถูกต้อง

➤ **การพัฒนาทรัพยากรที่ดิน** ได้มีการดำเนินงานต่อเนื่องกันมาในแผนพัฒนาฯ ทุกฉบับ แต่ยังปรากฏว่าการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินของคนในชนบท ทั้งในเรื่องดินเปรี้ยว ดินเค็ม การชะล้างพังทลายและความเสื่อมโทรมของที่ดิน ได้มีความคืบหน้าไปน้อยมาก ในขณะที่ที่ดินทำกินส่วนใหญ่ยังคงมีปัญหาอยู่อีกเป็นจำนวนมาก ที่ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังอยู่ในสภาพเป็นดินเค็ม และทั่วประเทศยังประสบกับการสูญเสียความสมบูรณ์ของดิน เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ เป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องลดหรือแก้ไขอย่างจริงจัง นอกจากนั้น ในด้านการมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองก็เป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อฐานะความเป็นอยู่และการประกอบอาชีพ เกษตรกรจำนวนกว่าล้านครัวเรือนยังคงถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินภายใต้เอกสารที่ไม่ใช่โฉนดที่ดินและราษฎรที่กระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง แต่ต้องเช่าที่ดิน รวมทั้งราษฎรที่ทำมาหากินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวร ถูกจัดว่าเป็นผู้บุกรุกที่ผิดกฎหมาย ดังนั้น การแก้ไขปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องดำเนินงานต่อเนื่องในแผนพัฒนาฯ ในช่วงต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดในเขตป่าไม้ถาวรและเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อวางรากฐานการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดิน ตลอดจนการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน

➤ **การพัฒนาทรัพยากรแหล่งน้ำ และการคมนาคม** การเกษตรและแหล่งน้ำกินน้ำใช้ และการคมนาคมต่างๆ ภาครัฐได้ลงทุนปรับปรุงและก่อสร้างแหล่งน้ำใหม่เป็นจำนวนมาก แต่ก็ยังพบว่าราษฎรในชนบทบางส่วนยังประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูแล้งและปัญหาการคมนาคมสื่อสารต่างๆ อยู่อีกหลายหมู่บ้าน รวมทั้ง

ยังประสบกับปัญหาไม่มีถนนติดต่อกับอำเภอ การเดินทางไปอำเภอหรือแหล่งธุรกิจต้องอาศัยการคมนาคมอื่นๆ ซึ่งต้องใช้เวลามากกว่า 30 นาที ในการเดินทาง แม้ว่าหมู่บ้านที่มีปัญหาเหล่านี้จะมีสัดส่วนไม่มากนักเมื่อเทียบกับหมู่บ้านทั่วประเทศ แต่ก็มีคามจำเป็นที่จะต้องเอาใจใส่หรือแก้ไขปัญหาดังต่อไป

➤ **การพัฒนาด้านการผลิตในชนบท** จากการดำเนินการที่ผ่านมาพบว่าประชาชนได้ให้ความสนใจเข้าร่วมดำเนินงานตามโครงการสร้างงานในชนบทอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ด้อยโอกาสในการทำงานทำทดแทนในช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยวข้าว อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาถึงผลกระทบทางด้านการสร้างงานในฤดูแล้ง จากการดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และโครงการสร้างงานในชนบทในปีเดียวกัน ได้ช่วยให้คนในชนบทมีงานทำเพิ่มขึ้น ซึ่งก็นับได้ว่าโครงการทั้ง 2 มีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานตามฤดูกาลไปได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงจำนวนผู้ว่างงานตามฤดูกาลทั่วประเทศในอนาคต ซึ่งคาดว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จะเห็นได้ว่าการสร้างงานในระยะที่ผ่านมา ยังต่ำกว่าจำนวนผู้ที่ว่างงานตามฤดูกาลอีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการพัฒนาในระยะต่อไปจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างงานในชนบท โดยเฉพาะงานที่เพิ่มผลผลิตและรายได้ที่ถาวร และควรให้การสนับสนุนต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมในชนบททั้งในระดับหมู่บ้าน และในระดับจังหวัด

➤ **การพัฒนาด้านการพัฒนาสาธารณสุขและการศึกษา** แม้ว่าจะแก้ไขปัญหามลพิษในชนบทได้มากจากการทุ่มเทเอาใจใส่ในระยะที่ผ่านมา แต่ข้อมูลที่มีอยู่ชี้ให้เห็นว่ายังมีประชาชนทั้งเด็กและผู้ใหญ่จำนวนหนึ่งยังเจ็บป่วยด้วยโรคทางเดินอาหาร โรคไข้ป่า และไข้มาเลเรีย ขณะเดียวกัน อัตราการตายของทารกแรกเกิดค่อนข้างสูง สำหรับทางด้านการศึกษาคือข้อมูลที่ดำเนินการสำรวจ ชี้ให้เห็นว่ายังมีประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน มีการศึกษาต่ำกว่าระดับประถมศึกษาภาคบังคับ ซึ่งปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องเร่งแก้ไขปัญหาดังต่อไป

➤ **การพัฒนาชนบทในพื้นที่ความมั่นคง** ได้เริ่มมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 โดยในระยะเริ่มแรกดำเนินการในรูปโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงเฉพาะพื้นที่ ผลการพัฒนาได้ช่วยลดปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงชาติได้ในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งมาจากทั้งภายนอกและภายในได้มีสภาพเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการทหารในกลุ่มประเทศอินโดจีนรวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงภายในเพิ่มขึ้นและให้ต่อเนื่องจากที่ดำเนินการมาแล้ว และนอกจากนี้ ควรเพิ่ม

ความสำคัญของการพัฒนาชนบทเพื่อความมั่นคงตามชายแดน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศอย่างเป็นธรรม

➤ **การพัฒนาด้านการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท** แม้ว่าหลักของการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมาได้รับการแปลงไปสู่การปฏิบัติจนเกิดผลอย่างชัดเจนในระดับหนึ่งก็ตาม เช่น การพัฒนาหรือเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของสภาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้าน ตลอดจนการรณรงค์ให้ประชาชนปรับปรุงคุณภาพชีวิตตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานและการพัฒนากองทุนในระดับหมู่บ้าน ภายใต้การสนับสนุนของกองทุนพัฒนาชนบท เป็นต้น แต่การดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังกล่าวนี้นั้นเป็นเพียงอยู่ในขั้นเริ่มต้นการดำเนินการยังอยู่ในวงจำกัด จำเป็นจะต้องดำเนินการต่อไปและขยายการดำเนินการให้กว้างขวางและครอบคลุมประชากรในชนบทให้ได้มากยิ่งขึ้น และเช่นเดียวกันสำหรับสถาบันธุรกิจของประชาชนในชนบทในรูปสหกรณ์ ซึ่งได้ดำเนินการพัฒนามาเป็นระยะยาวนานแล้ว ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกรยังประสบปัญหาการขาดทุน มีความอ่อนแอในการบริหารและการจัดการในด้านต่างๆ เป็นอย่างมาก ซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนาต่อไป และอีกด้านหนึ่งของการพัฒนาชนบทในระยะที่ผ่านมาพบว่า ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนมีบทบาทสนับสนุนการพัฒนาชนบทอย่างกว้างขวาง ทั้งในแง่เศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบทก้าวหน้า ฉะนั้น เพื่อให้เกิดพลังในการร่วมมือการพัฒนาชนบทในทุกพื้นที่ การพัฒนาในระยะต่อไปจำเป็นต้องกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการประสานงานและการร่วมมือระหว่างรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในชนบท เพื่อให้สามารถปฏิบัติการได้อย่างบังเกิดผล

ผลการพัฒนาดังกล่าวข้างต้นเป็นผลให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทดีขึ้นกว่าในระยะเวลาก่อนลงมือพัฒนาอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สามารถสร้างโรงพยาบาลอำเภอในพื้นที่เป้าหมายและสถานีอนามัยตำบลครบทุกตำบล ควบคู่ไปกับการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐาน และการระงับรักษาโรค ซึ่งทำได้กว่าร้อยละ 80 ของพื้นที่เป้าหมาย ทางด้านการทำมาหากิน ประชาชนในเขตชนบทยากจนได้รับการพัฒนาทางการเกษตรแผนใหม่ และมีทำนบปลาและแหล่งน้ำเลี้ยงปลาประจำหมู่บ้านเพิ่มขึ้นทำให้มีอาหารโปรตีนจากปลารับประทานมากขึ้น นอกจากนี้ ยังได้รับการบรรเทาความเดือดร้อนจากการขาดแคลนโคกระบือในการทำนา โดยสามารถยืมโคกระบือได้จากธนาคารโคกระบือ ส่วนทางด้านการศึกษานั้น สามารถช่วยลดจำนวนผู้ไม่รู้หนังสือในเขตชนบทได้

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการพัฒนาชุมชนชนบทและเมืองจะทำให้บริการโครงสร้างพื้นฐานดีขึ้นระดับหนึ่ง จนทำให้ประเทศไทยได้เริ่มปรับตัวเข้าสู่ยุคของการเปลี่ยนแปลง

จากชนบทสู่เมืองตามนิยามของตะวันตก แต่การจัดการพื้นที่ยังแยกส่วนการพัฒนาชนบทและเมืองออกจากกัน ทำให้ขาดความเชื่อมโยงทั้งด้านนโยบายและการปฏิบัติ ผนวกกับนโยบายการบริหารแบบรวมศูนย์ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่น ได้ส่งผลให้เศรษฐกิจของชุมชนเมืองมีการเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกมากกว่า โดยที่การพัฒนาแยกห่างจากพื้นที่ชนบท ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบทมากขึ้น ทั้งในด้านการกระจายรายได้ และการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนคุณภาพและการกระจายบริการทางสังคม โดยการเติบโตของเมืองไม่ได้มีส่วนสนับสนุนการพัฒนาชนบทเท่าที่ควร ก่อให้เกิดความไม่สมดุลของการพัฒนา และไม่สามารถรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีการพึ่งตนเองได้น้อยลง

สภาวการณ์ดังกล่าวทำให้ภาคชนบทเจริญเติบโตไม่เท่าเทียมกันและเกิดภาวะความยากจนและความล้าหลังทั้งยังขาดความเชื่อมโยงกับระบบเมืองและโลกภายนอก ขณะที่ภาคการเกษตรซึ่งเป็นฐานการผลิตที่สำคัญ มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง ขาดการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และเสื่อมโทรมลงประกอบกับแรงจูงใจจากรายได้นอกภาคเกษตร ทำให้คนชนบทต้องอพยพย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีขึ้นในการประกอบอาชีพในเมือง ส่งผลให้ที่ดินเพื่อการเกษตรถูกละทิ้ง ขณะที่การขยายตัวอย่างไร้ทิศทางของพื้นที่เมือง โดยไม่มีระบบผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสม นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของสภาวะสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของคนทั้งในเมืองและชนบทเมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากชนบทสู่เมืองที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต จากการคาดการณ์ พบว่าประชากรเมืองจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 37 ในปัจจุบัน เป็นร้อยละ 50 ของประชากรทั้งประเทศ ในอีก 10 ปีข้างหน้า จึงมีความจำเป็นต้องปรับกระบวนการพัฒนาศักยภาพพื้นที่ให้เหมาะสม เพื่อสร้างความเชื่อมโยงของการพัฒนาชุมชนชนบทและชุมชนเมืองให้มีบทบาทส่งเสริมและสนับสนุนกันและกัน นำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน โดยให้ชุมชนชนบทยังคงบทบาทเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญของประเทศ ขณะที่ชุมชนเมืองช่วยสนับสนุนในการเป็นแหล่งตลาดและการบริโภค รวมทั้งแหล่งจ้างงานที่ส่งทอดความเจริญสู่พื้นที่ชนบท ขณะเดียวกันมีความเข้มแข็งของชุมชนและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญ ช่วยสร้างโอกาสที่จะเกื้อหนุนพลังการพัฒนาเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

3.2.3 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ถึง ฉบับที่ 10

1) แนวทางการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะชุมชนชนบทไทย

การพัฒนาชนบทในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ถึง 7 ประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจระดับหนึ่ง เพราะมีการจัดระบบบริหารงานพัฒนาได้สอดคล้องกับหลักการและแนวทางการพัฒนาประเทศโดยรวม แต่ยังคงเผชิญกับปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน และการกระจายอำนาจยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาชุมชนชนบท ดังนั้นในช่วงต่อไป รัฐบาลให้ความสำคัญใน 3 ประเด็นคือ การกระจายอำนาจการบริหารสู่ภูมิภาค จังหวัดและชุมชน และเน้นการพัฒนาที่ยึดพื้นที่โดยไม่แบ่งแยกเมืองและชนบท แต่ให้แบ่งเป็นกลุ่มจังหวัดเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงเครือข่ายการพัฒนาเพื่อผลักดันให้การพัฒนาเมืองเอื้อต่อการพัฒนาชนบทมากขึ้น สุดท้ายเน้นในเรื่องของการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ให้มีบทบาทตามกฎหมายมากขึ้นซึ่งมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศที่เน้นการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนในการกำหนดแนวทางการพัฒนาของตนเองมากขึ้น ซึ่งต้องกระจายอำนาจการบริหารงานบุคลากรและงบประมาณ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของระบบบริหารจัดการงานพัฒนาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้สามารถแก้ไขปัญหาและส่งเสริมการพัฒนาได้ทันกับขนาดและความรุนแรงของปัญหาที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งส่งเสริมบทบาทของทุกฝ่าย คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน ในกระบวนการบริหารจัดการพัฒนาให้มากขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรในการพัฒนาของภาครัฐ และการดำเนินการพัฒนาด้านต่างๆ จากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นให้สอดคล้องกับนโยบายกระจายอำนาจและสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรท้องถิ่นระดับล่างให้สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีแนวทางหลักดังต่อไปนี้

(1) การบริหารจัดการงานพัฒนาทั่วไป เพื่อให้มีการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพในหลายด้าน เช่น สนับสนุนให้มีการจัดทำแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับภาคและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และปรับปรุงรูปแบบของแผนพัฒนาจังหวัด ให้เป็นแผนที่ครอบคลุมการพัฒนาของจังหวัดในทุกเรื่องมีความชัดเจนสามารถนำไปสู่การปฏิบัติที่จะสนองความต้องการของพื้นที่ได้อย่างบูรณาการเป็นต้น

(2) การปรับกระบวนการทำงานของภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนให้มีลักษณะพหุภาคี เพื่อเป็นกลไกการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและความต้องการของชุมชนมากที่สุด และนำไปสู่การมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย โดยกระบวนการทำงาน

ร่วมกันของพหุภาคีในจุดเริ่มต้นควรดำเนินการในระดับจังหวัดก่อน ในลักษณะของประชาคมจังหวัด ซึ่งถ้าหากได้ผลก็จะขยายลงสู่ระดับอำเภอ และตำบล รวมทั้งขยายขึ้นสู่ระดับภาค เพื่อสร้างเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงกันทั่วประเทศต่อไป ทั้งนี้ประชาคมจังหวัดจะมีลักษณะเป็นรูปแบบการรวมตัวของประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อร่วมกันคิดหาแนวทางการพัฒนาในพื้นที่โดยลักษณะการจัดตั้งควรให้เป็นไปตามธรรมชาติ แต่มีระเบียบทางราชการรองรับ และให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

อนึ่งจากการที่ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินอย่างรุนแรงในช่วงปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นปีแรกของการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นับว่าวิกฤตครั้งนี้มีความรุนแรงและส่งผลกระทบทั้งในเมืองโดยเฉพาะภาคธุรกิจการเงินแล้ว ยังส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อไปยังภูมิภาคและชนบทโดยเฉพาะด้านแรงงานและรายได้ ซึ่งทำให้ผู้ที่เปราะบางซึ่งเคยอพยพจากชนบทจำนวนมากจำเป็นต้องอพยพกลับคืนสู่ถิ่นฐานในชนบทอีกครั้ง และภายใต้ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดปัญหาใหม่ ๆ ที่กระทบต่อประชาชนในชนบทหลายประการ ดังนั้นคณะรัฐมนตรี ได้มีมติให้คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนท.) ซึ่ง สศช. เป็นฝ่ายเลขานุการ รับผิดชอบการวางแผนเพื่อบรรเทาผลกระทบด้านคนและสังคม โดยกำหนดให้จัดทำ “แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมชนบท” เพื่อเป็นกรอบดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานของภาครัฐและเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าจากความเดือดร้อนของการว่างงาน 2) เพื่อใช้วิกฤตให้เป็นโอกาสในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนชนบทให้แข็งแกร่ง 3) เพื่อระดมทุนทางสังคมในการเสริมสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนและเป็นรากฐานของสังคม โดย กนท. มีแนวทางการดำเนินงานตามภารกิจหลัก ๆ ที่ปรับเปลี่ยน ดังนี้

➤ ประสานนโยบายระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ ในการพัฒนาที่มุ่งไปสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในระดับชุมชน ใช้กลไกการประสานงานในลักษณะพหุภาคีที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ดำเนินการอยู่แล้วเป็นหลัก คือ คณะทำงานประชาคมแผนฯ 8 (ศ.นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธาน) และคณะกรรมการแผนความร่วมมือไทย-สหประชาชาติ (ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล เป็นประธาน)

➤ ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อรองรับงบประมาณทั้งบปกติและความช่วยเหลือจากแหล่งต่าง ๆ

➤ ประสานการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ ให้องค์กรที่มีอยู่แล้วเป็นหลัก คือ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอและคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด โดยมีองค์ประกอบให้ครอบคลุมตัวแทนจากทุกภาคีการพัฒนา

➤ การติดตามผลการดำเนินงานและประเมินผล โดยใช้ระบบข้อมูลเพื่อบริหารการพัฒนาชนบทที่มีอยู่เดิมคือ ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน และข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐานระดับครัวเรือน และระบบข้อมูลที่สะท้อนปัญหาการว่างงานจากระดับพื้นที่ที่รวดเร็วและสอดคล้องกับสถานการณ์

นอกจากนี้ยังได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการภายใต้ กนภ. อีก 3 ชุด เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของ กนภ. ดังนี้

➤ คณะอนุกรรมการกองทุนพัฒนาชนบท เพื่อทำหน้าที่บริหารงานกองทุนพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นกองทุนที่ได้จัดตั้งขึ้น เพื่อส่งเสริมธุรกิจชุมชน ตลอดจนส่งเสริมกระบวนการออมทรัพย์และองค์การการเงินของชุมชนให้มีความเข้มแข็ง

➤ คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อทำหน้าที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติในการวางแผนและประสานแผนพัฒนาจังหวัดในลักษณะบูรณาการโดยเน้นพื้นที่ ภารกิจและการมีส่วนร่วมของประชาชน

➤ คณะอนุกรรมการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมชนบท เพื่อทำหน้าที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติในการจัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมชนบท ตลอดจนการสนับสนุนทางด้านวิชาการต่างๆ ที่จำเป็น เพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า และเพื่อให้เกิดการระดมทุนทางสังคมในการเสริมสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้

ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เพื่อให้การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองเข้าสู่สมดุลและยั่งยืน โดยสร้างกระบวนการชุมชนเข้มแข็งจากฐานรากทั้งในชนบทและเมืองผ่านเครือข่ายการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาจากทุกภาคส่วน พร้อมทั้งเร่งปรับกลไกบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่ สร้างโอกาสและความเท่าเทียมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการสร้างสภาวะแวดล้อมให้เมืองและชนบทให้เป็นชุมชนน่าอยู่ตามศักยภาพความพร้อม ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิต และวิถีชีวิตที่ดีมีความสุข โดยมีแนวทางการพัฒนาพอสรุปได้ดังนี้

➤ สร้างความเข้มแข็งของเมืองและชนบทให้เป็นชุมชนน่าอยู่ ที่มีเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง ประชาชนมีคุณภาพชีวิตดี วิถีชีวิตดีมีความสุข โดยพัฒนากระบวนการชุมชนเข้มแข็งให้เกิดพลังของคนในชุมชน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ในการพัฒนา/แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม

และสิ่งแวดล้อม ให้สามารถดำเนินชีวิตตามศักยภาพที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาซึ่งเป็นองค์ความรู้ของท้องถิ่น วัฒนธรรม ค่านิยม และความต้องการของคนในสังคม

➢ การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทและเมืองภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม โดยมุ่งปรับกระบวนการทัศน์และการจัดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นองค์รวม และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ เน้นที่ตัวคนและสภาพแวดล้อมที่เป็นปัญหาเชิงระบบและโครงสร้าง เพื่อเสริมสร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถให้คนยากจนก่อร่างสร้างตัวและพึ่งตนเองได้มากขึ้น โดยเน้นระบบสหกรณ์ การเข้าถึงบริการของรัฐได้ทั่วถึง รวมทั้งปฏิรูปกฎหมายที่เอื้อต่อการสร้างโอกาส สิทธิ ความเสมอภาคและความเป็นธรรมแก่คนยากจน

➢ พัฒนาความเชื่อมโยงชนบทและเมืองอย่างเกื้อกูล เพื่อกระจายโอกาสการพัฒนา สร้างความมั่นคงให้คนในพื้นที่ และสร้างความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยพัฒนาการรวมกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงพื้นที่ชนบทและเมือง เพื่อกระจายการจ้างงานสู่พื้นที่ชนบทและลดการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมือง รวมทั้งพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพให้พร้อมรองรับการปรับตัวสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เช่น จัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ของประเทศที่สอดคล้องกับศักยภาพและบทบาททางเศรษฐกิจของพื้นที่ในระดับต่างๆ รวมทั้งพัฒนากลุ่มจังหวัดที่มีบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน เป็นต้น

➢ เตรียมความพร้อมของกลไกและองค์การจัดการพื้นที่ให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม โดยยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม นำไปสู่การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน รวมทั้งเสริมสร้างเครือข่ายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นและชุมชน ในการเรียนรู้และการทำงานร่วมกันให้เกิดระบบที่ดี มีความโปร่งใส ไร้ทุจริต เป็นต้น

➢ ปรับระบบการติดตามผลการพัฒนาเชิงพื้นที่แบบองค์รวม โดยปรับปรุงระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนา อาทิ ดัชนีชี้วัดการพัฒนา ข้อมูลเศรษฐกิจและสังคมระดับหมู่บ้าน (กชช.๒ค.) และข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) ระบบข้อมูลภูมิปัญญา และระบบข้อมูลท้องถิ่น ให้เป็นฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่อง ประชาชนเข้าถึงได้ เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยสร้างความโปร่งใส กำกับดูแล และติดตามประเมินผลการพัฒนาของหน่วยงานต่างๆ

ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทุนทางสังคม ต่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของชุมชน เพราะผลจากการศึกษาทบทวนถึงทิศทางการพัฒนาประเทศและผลกระทบที่เกิดขึ้น พบว่า ผู้ที่อยู่ในชนบทได้รับผลกระทบค่อนข้างน้อย เพราะในชนบทยังมีการรวมกลุ่ม มีความเอื้ออาทร ช่วยเหลือกันแก้ไขปัญหาและบรรเทา

ความเดือดร้อนของกันและกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้คือทุนทางสังคมที่อยู่ในสังคมไทยมาช้านาน แต่ระยะหลังเริ่มลดน้อยถอยลง ในช่วงการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และ 10 จึงได้รื้อฟื้นเรื่องนี้ขึ้นมาให้เป็นพลังในการพัฒนาชุมชนแบบบูรณาการ เพื่อพัฒนาคุณภาพคน แก้ไขปัญหาความยากจน เสริมสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม และความเข้มแข็งของชุมชน พร้อมทั้งฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้คงความสมบูรณ์เป็นรากฐานการพัฒนาที่มั่นคง โดยในแผนฯ 10 เนื่องจากการจัดทำแบบ Issue based Development ดังนั้นแนวทางพัฒนาที่เกี่ยวข้องชุมชนชนบทและเมือง จึงกระจายตามยุทธศาสตร์หลัก 5 ยุทธศาสตร์ ภายใต้แผนฯ 10 ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) ยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมเป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ โดยมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนเมืองและชนบทที่สำคัญดังนี้

➢ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ด้วยการส่งเสริมการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำในรูปแบบที่หลากหลาย และจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่องตามความพร้อมของชุมชน มีกระบวนการจัดการองค์ความรู้และระบบการเรียนรู้ของชุมชนอย่างเป็นขั้นตอน มีเครือข่ายการเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกชุมชน มีกระบวนการพัฒนาต่อยอดให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชน

➢ สร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชน เน้นการผลิตเพื่อการบริโภคอย่างเพียงพอภายในชุมชน สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์ กลุ่มอาชีพ สนับสนุนการนำภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นมาใช้ในการสร้างสรรค์คุณค่าของสินค้าและบริการ และสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนในการลงทุนสร้างอาชีพและรายได้ที่มีการจัดสรรประโยชน์อย่างเป็นธรรมแก่ชุมชน ส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างเครือข่ายองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสร้างระบบบ่มเพาะวิสาหกิจชุมชนควบคู่กับการพัฒนาความรู้ด้านการจัดการ การตลาด และทักษะในการประกอบอาชีพ

➢ เสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการอยู่ร่วมกันกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสันติและเกื้อกูล ด้วยการส่งเสริมสิทธิชุมชนและกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการสงวนอนุรักษ์ ฟื้นฟู พัฒนา ใช้ประโยชน์และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ รวมทั้งสร้างกลไกในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

➢ สนับสนุนให้องค์กรส่วนท้องถิ่นให้ระดมทรัพยากรภายในพื้นที่เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของที่นำไปสู่การพัฒนาชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน จัดบริการทางเศรษฐกิจและสังคมขั้นพื้นฐานให้ชุมชนอย่างทั่วถึง มีประสิทธิภาพ คนในชุมชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งประสานความร่วมมือระหว่างชุมชน จังหวัด กลุ่มจังหวัด

ภูมิภาค และประเทศ ในการดำเนินโครงการและกิจกรรมการพัฒนา และพัฒนาฐานข้อมูลท้องถิ่นให้เป็นระบบ นอกจากนี้พัฒนาระบบการติดตามประเมินผลของชุมชน

➢ สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่ม ร่วมกำหนดแนวทางและกิจกรรมการพัฒนาชุมชนที่ยึดหลักการพึ่งพาตนเองด้วยการคำนึงถึงศักยภาพทรัพยากร ภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรมในท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจกรรมที่เชื่อมโยงบทบาทระหว่างสถาบันต่างๆ ในชุมชน สร้างเครือข่ายการดูแล คัดกรอง การจัดสวัสดิการสังคมในชุมชน และจัดให้มีมาตรการทางสังคมในชุมชน ติดตาม ตรวจสอบบริการต่างๆ สร้างธรรมาภิบาลในชุมชน และให้มีมาตรการคุ้มครองผู้ทำประโยชน์เพื่อชุมชน/สังคม

(2) การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้ในช่วงศตวรรษแห่งเอเชีย โดยมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนเมืองและชนบทที่สำคัญดังนี้

➢ เพิ่มประสิทธิภาพและความครอบคลุมของการให้บริการของระบบการเงินฐานรากให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพชุมชนและเศรษฐกิจฐานราก โดยการพัฒนาองค์กรการเงินชุมชนให้มีความเข้มแข็ง เพื่อส่งเสริมการออมรายย่อย และการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน และการใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นกลไกในการระดมเงินทุนให้กับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและเศรษฐกิจฐานราก

➢ พัฒนาการคลังเพื่อสนับสนุนการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนและสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจชุมชน โดยเพิ่มศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเร่งปฏิรูปโครงสร้างภาษีอากรให้เอื้อต่อการผลิตการลงทุน และส่งเสริมการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม รวมทั้งปฏิรูปกองทุนบำเหน็จบำนาญกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนประกันสังคม เพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต

➢ กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยการจัดเก็บภาษี การจัดทำงบประมาณและการเบิกจ่าย และการก่องหนี่ภายใต้กรอบการรักษาวินัยทางการคลัง

➢ เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเตรียมความพร้อมด้านกฎระเบียบและความรับผิดชอบ โดยพัฒนาแหล่งรายได้ขององค์กรส่วนท้องถิ่นเพื่อพึ่งรายได้ที่จัดเก็บเองได้มากกว่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และแบ่งบทบาทการดำเนินการกิจกรรมระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลกลางให้ชัดเจน และดำเนินการกิจกรรมร่วมกันในเรื่องที่มีความเชื่อมโยงกัน รวมทั้งให้อิสระแก่องค์กรท้องถิ่นด้วยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมในการจัดทำ การบริหาร การตรวจสอบ และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของตนเอง

➢ ส่งเสริมการออมและการเพิ่มทางเลือกในการระดมทุน เพื่อให้ประชาชนสร้างหลักประกันในชีวิต โดยสร้างฐานรายได้ พฤติกรรมการออม สร้างวินัยในการใช้จ่าย เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนและพัฒนาระบบการออมต่างๆ เช่น จัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พัฒนากองทุนการออมให้เป็นระบบสำหรับแรงงานนอกระบบ และพัฒนาองค์กรเงินฐานรากเพื่อเป็นทางเลือกในการออมของประชาชนที่เป็นรากหญ้า

➢ ปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อเพิ่มคุณค่าของสินค้าและบริการที่ผลิตให้สูงขึ้นบนฐานความรู้และความเป็นไทย โดย **ภาคเกษตร** ให้ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารของโลก ด้วยการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน/การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น/วัฒนธรรมไทย/ความหลากหลายทางชีวภาพในการสร้างมูลค่าสินค้า และพัฒนาสถาบันเกษตรกร กระบวนการจัดทำแผนชุมชน และวิสาหกิจชุมชนในการสร้างเครือข่าย และเป็นกลไกในการเชื่อมโยงการสร้างมูลค่าตลอดห่วงโซ่การผลิตระดับชุมชนกับประเทศ อีกทั้งส่งเสริมการทำเกษตรยั่งยืนบนแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหารในครัวเรือน สำหรับ **ภาคบริการ** ให้เป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศ ซึ่งอาศัยความโดดเด่นและหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตความเป็นไทย เป็นจุดขายสำคัญ โดยการพัฒนาปัจจัยสนับสนุนให้เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจท่องเที่ยว เช่น การเสริมสร้างขีดความสามารถการบริหารจัดการ การสร้างเครือข่ายร่วมมือในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การรวมกลุ่มของชุมชน เพื่อเชื่อมโยงการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่นกับกิจกรรมการท่องเที่ยว เพื่อช่วยสร้างงานและสร้างรายได้แก่ชุมชน

➢ กระจายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไปสู่ชุมชนในภูมิภาคอย่างสมดุล เป็นธรรม และสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต และลดความเหลื่อมล้ำของการได้รับบริการพื้นฐานของประชาชนในเขตเมืองและชนบท โดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นระบบ รวมทั้งให้ความสำคัญในการสร้างชุมชนที่น่าอยู่

➢ ส่งเสริมธุรกิจเอกชนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมและสนับสนุนเศรษฐกิจท้องถิ่น เช่น สนับสนุนการนำภูมิปัญญาไทยและวัฒนธรรมไทยมาใช้ในการสร้างสรรค์มูลค่าทางเศรษฐกิจ มีบทบาทร่วมในการสืบสานศิลปวัฒนธรรมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

➢ สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อส่งเสริมธุรกิจในพื้นที่ รวมทั้งร่วมมืออนุรักษ์พัฒนาพื้นที่ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่น และพัฒนาขีดความสามารถด้านประสิทธิภาพการคลังและการบริหารจัดการให้สามารถ

พึ่งตนเองในด้านรายได้และการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น รวมทั้งต้องเปิดเผยข้อมูลที่เป็นข้อมูลสาธารณะให้ประชาชนได้รับทราบ

(3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ยุทธศาสตร์นี้มุ่งวางรากฐานการพัฒนาคนให้มีความรู้คู่คุณธรรม เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง โดย

➢ พัฒนาคนให้มีพื้นฐานจิตใจที่ดี รู้รัก และสืบสานวัฒนธรรมจารีตประเพณี ค่านิยมที่ดีงาม มีร่างกายแข็งแรง ได้เรียนรู้อย่างต่อเนื่อง สามารถเข้าถึงแหล่งความรู้ทั้งที่เป็นวิทยาการสมัยใหม่ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาอย่างเท่าเทียมกัน สามารถนำไปใช้ในการดำรงชีวิตได้ โดยการมุ่งสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ส่งเสริมให้จัดการเรียนรู้ในหลากหลายรูปแบบ และปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้ออำนวยกับการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ รวมทั้งพัฒนารูปแบบและหลักสูตรการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชน

➢ ให้ความสำคัญกับการสร้างองค์ความรู้ใหม่ ควบคู่กับการต่อยอดและใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยการจัดการองค์ความรู้ทุกด้านตั้งแต่ระดับชุมชนถึงประเทศอย่างเป็นระบบ เพื่อรักษาและนำองค์ความรู้ดั้งเดิมที่สืบทอดกันมามาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวบรวมเป็นคลังข้อมูลและนำมาใช้พัฒนาชุมชน นอกจากนี้ต้องสนับสนุนคนรุ่นใหม่ได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นจากการปฏิบัติจริงร่วมกับปราชญ์ ผู้รู้ และผู้สูงอายุที่มีประสบการณ์ผ่านศูนย์การเรียนรู้ในชุมชน และให้มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาพัฒนาต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สามารถนำไปใช้ในชีวิตรประจำวัน ควบคู่ไปกับการทำวิจัยที่บ้านที่ชุมชนร่วมกับสถาบันการศึกษา

➢ เสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารและเสริมสร้างสุขภาพให้คนไทย โดยส่งเสริมให้ชุมชนนำภูมิปัญญาท้องถิ่น องค์ความรู้ที่มีอยู่/ใหม่มาสร้างความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดขึ้นในทุกพื้นที่เพื่อสร้างความอุดมสมบูรณ์และผลิตพื้นแหล่งอาหารตามธรรมชาติ รวมทั้งขยายพื้นที่เกษตรทฤษฎีใหม่ เกษตรอินทรีย์ และเกษตรยั่งยืนให้กว้างขวางและเพียงพอต่อการดำรงชีวิต อีกทั้งส่งเสริมให้คนไทยดูแลสุขภาพด้วยการบริโภคอาหารที่ปลอดภัย ปลอดภัยสารพิษ นำสมุนไพรไทยมาใช้ประกอบอาหาร รักษาโรค และออกกำลังกาย ตลอดจนนำผลผลิตที่เกินจากความต้องการในชุมชนออกสู่ตลาดในและต่างประเทศ

➢ ให้ทุกคนได้รับหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อป้องกันและบรรเทาความเสี่ยงที่เผชิญได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการประกอบอาชีพ

สร้างรายได้ โดยจัดตั้งสถาบันการเงินในระดับชุมชน ด้วยการเร่งพัฒนากองทุนหมู่บ้านให้เป็นสถาบันการเงินชุมชนที่สามารถให้บริการเงินกู้ เพื่อประกอบอาชีพ ควบคู่ไปกับการพัฒนาศักยภาพชุมชนในการด้านการบริหารจัดการให้สามารถดำเนินกิจการของสถาบันการเงินชุมชนได้

➢ ส่งเสริมการดำรงชีวิตที่มีความปลอดภัย น่าอยู่ และสงบสุขบนพื้นฐานของความยุติธรรม สามารถใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างมีความสุขและได้รับการคุ้มครองสิทธิต่างๆ เช่น ผลักดันให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน เฝ้าระวังการก่อความเดือดร้อน/อาชญากรรม รวมทั้งร่วมกับหน่วยงานภาครัฐแก้ไขปัญหาความไม่สงบเป็นต้น

➢ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ เช่น สามารถผลักดันการจัดทำแผนชุมชน และสนับสนุนการสืบค้นรวบรวม จัดเก็บ ถ่ายทอดความรู้ภูมิปัญญาพื้นบ้านให้เป็นระบบ นำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น อีกทั้งส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มและเชื่อมโยงเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในเชิงสร้างสรรค์

➢ ส่งเสริมการรวมตัวของประชาคม ประกอบด้วย ชุมชน ประชาคม มุลนิธิ สมาคม และองค์กรพัฒนาเอกชน โดยการสร้างผู้นำให้เป็นแกนนำของประชาคม ริเริ่มกิจกรรมสร้างสรรค์ สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง การประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ และเป็นแกนนำในการขยายเครือข่ายประชาสังคม นอกจากนี้เสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ และสนับสนุนการจัดการความรู้ของชุมชนอย่างเป็นระบบ

➢ การรักษาสถานะทรัพยากรและความสมดุลของระบบนิเวศ โดยทุกคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้องตระหนักว่าทรัพยากรเป็นทรัพย์สินร่วมกันของสังคม การบริหารจัดการต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วม และต้องสร้างเครือข่ายทางสังคมที่เป็นความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนทางสังคมอย่างแท้จริง โดยพัฒนาระบบฐานข้อมูลและสร้างองค์ความรู้ ส่งเสริมสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรด้วยการสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาคม รวมทั้งถ่ายทอดยกระดับภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรร่วมกับความรู้สมัยใหม่

➢ สร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการปรับเปลี่ยนแบบแผนการผลิตและการบริโภค ทั้งในภาคอุตสาหกรรม เกษตร และบริการ ให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเร่งปลูกจิตสำนึกและสร้างค่านิยมใหม่เรื่องการบริโภคอย่างพอเพียง และสร้างอุปสงค์ในสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้องเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

➢ พัฒนาคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งพัฒนาอย่างเป็นขั้นตอน เริ่มต้นจากการสร้างองค์ความรู้และภูมิคุ้มกัน พร้อมทั้งป้องกันการคุกคามจากภายนอก เมื่อมีความเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ จึงขยายโอกาส ยกย่องภูมิปัญญา จนสามารถเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจระดับประเทศ โดยจัดการองค์ความรู้และสร้างภูมิคุ้มกัน ด้วยการพัฒนากระบวนการฐานข้อมูลให้สมบูรณ์ และสร้างระบบการเรียนรู้ของชุมชนให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ อีกทั้งให้ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาที่ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นกับความรู้ใหม่

➢ ส่งเสริมการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพในการสร้างความมั่นคงของภาคเศรษฐกิจท้องถิ่นและชุมชน ที่นำไปสู่การพึ่งพาตนเอง พื้นฟูวิถีชีวิตและรูปแบบการผลิตของชุมชน โดยเฉพาะด้านอาหารและสุขภาพด้วยทรัพยากรท้องถิ่น

➢ พัฒนาขีดความสามารถและสร้างนวัตกรรมจากทรัพยากรชีวภาพที่เป็นเอกลักษณ์ของชุมชน เพื่อสนองความต้องการของตลาด และลดการพึ่งพาภายนอก โดยส่งเสริมการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่าย พัฒนาวิสาหกิจชุมชน ผู้ประกอบการรายย่อย และภาคธุรกิจในกลุ่มการผลิต การค้า และบริการ ที่สามารถสร้างเอกลักษณ์เฉพาะถิ่นได้และเชื่อมโยงเครือข่ายขยายสู่ระดับประเทศ รวมทั้งสร้างค่านิยมและส่งเสริมภาพลักษณ์ที่เป็นจุดแข็งของประเทศ เผยแพร่ข้อมูลความรู้ให้เกิดขึ้นทุกระดับของสังคมเพื่อสร้างแรงขับเคลื่อนด้านอุปสงค์ที่ก่อให้เกิดการขยายจากระดับประเทศสู่การแข่งขันในตลาดโลก

➢ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคีตลอดกระบวนการพัฒนาควบคู่ไปกับการสร้างจิตสำนึก และสร้างกลไกให้เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วม มีสิทธิในการเข้าถึง ใช้และรับประโยชน์อย่างเป็นธรรมและร่วมรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น จึงเป็นเงื่อนไขของความสำเร็จซึ่งภาคีต่างๆ ควรมีบทบาทในที่นี่จะพิจารณาเฉพาะภาคีประชาสังคม ซึ่งประกอบด้วยองค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชน และประชาชน ซึ่งมีบทบาทที่สำคัญคือ 1) ต้องสร้างประชาคมและเครือข่ายอนุรักษ์ การจัดการ และการจัดทำฐานข้อมูลของชุมชนท้องถิ่น ถ่ายทอดยกระดับภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรร่วมกับความรู้สมัยใหม่ ร่วมกันกำหนดกติกา หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของชุมชนร่วมกัน 2) ต้องปลูกฝังค่านิยม วัฒนธรรม และเผยแพร่ด้านการอนุรักษ์ การผลิต และบริโภคอย่างยั่งยืนแก่ชุมชน ทำแผนบริหารจัดการภายในชุมชนร่วมกัน อนุรักษ์และเฝ้าระวังรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ รวมทั้งเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ 3) ส่งเสริมการเรียนรู้ทำแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง และต่อยอดไปสู่วิสาหกิจชุมชน การใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพในท้องถิ่นให้ยั่งยืน

(4) ยุทธศาสตร์การสร้างธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการประเทศ มุ่งพัฒนาคนในทุกกลุ่มทุกภาคส่วนของสังคมไทยให้ยึดมั่นในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต และความรอบรู้ จะทำให้สามารถปฏิบัติตนได้อย่างมีเหตุมีผล รู้จักสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ซึ่งจะสามารถนี้กลึงเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็ง มีบทบาท และมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการและพัฒนาประเทศ โดยมีแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนที่สำคัญดังนี้

➢ เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศ เพื่อให้ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมเข้าถึงอำนาจการตัดสินใจ เพื่อเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนในกระบวนการตรวจสอบภาครัฐให้ดำเนินการอย่างโปร่งใส ลดการทุจริตประพฤติมิชอบในภาคราชการ โดย 1) ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่ายภาคประชาชนให้เข้มแข็ง และมีบทบาทมีส่วนร่วมในการพัฒนา และมีกลไกกรรมการและที่ปรึกษาภาคประชาชนในระดับชาติและระดับปฏิบัติการในพื้นที่ เป็นต้น 2) เสริมสร้างความเข้มแข็งและประสิทธิภาพของกลไกการตรวจสอบภาคประชาชน เช่น พัฒนาสื่อ องค์กรเอกชน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ ให้สามารถรายงานข่าวสารในเชิงสืบสวนที่มีข้อมูลถูกต้อง และยึดมั่นในจรรยาบรรณวิชาชีพ และสร้างพลังในการตรวจสอบ 3) สนับสนุนการสร้างวัฒนธรรมสันติวิธีและจัดให้มีกลไกที่ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธี โดยเผยแพร่ สร้างความรู้ ความเข้าใจ และสร้างวัฒนธรรมสันติวิธีให้แก่ทุกภาคส่วนทุกกลุ่มให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ใช้ฉันทามติในการแก้ไขปัญหา 4) ส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในทุกขั้นตอนของการดำเนินคดี

➢ กระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยปรับโครงสร้าง กลไก และหลักเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ ด้วยการสนับสนุนการนำระบบบริหารเชิงยุทธศาสตร์แบบบูรณาการที่ยึดพื้นที่ ภารกิจ/งานตามประเด็นยุทธศาสตร์ และการมีส่วนร่วมมาใช้ในการบริหารการพัฒนาในระดับภูมิภาค และสร้างความเชื่อมโยงกับท้องถิ่นชุมชน

➢ กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบจัดบริการสาธารณะสนองความต้องการของพื้นที่ และสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ชุมชน โดยการเพิ่มขีดความสามารถความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพึ่งตนเอง สามารถจัดบริการทันต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น

2) ผลการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะชุมชนชนบทไทย

แนวทางการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะชุมชนชนบท ได้เน้นให้ความสำคัญใน 4 ประเด็นที่เกี่ยวข้อง คือ 1) ปัญหาความยากจนและความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น 2) การกระจายการพัฒนาอย่างเป็นธรรมและส่งเสริมความเท่าเทียมกันของกลุ่มคนในสังคม 3) พื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้คงความสมบูรณ์เป็นรากฐานการพัฒนาและเป็นฐานการดำรงวิถีชีวิตของชุมชนและสังคมไทย 4) เสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศทุกระดับ และจากการศึกษาพบว่า ได้มีการผลักดันไปสู่การปฏิบัติในระดับหนึ่ง โดยสรุปผลการดำเนินได้ดังนี้

➤ **ความยากจนและความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น** รัฐได้มุ่งเน้นลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ขยายโอกาสและพัฒนาศักยภาพของคนจน และการสร้างความเข้มแข็งของทุกชุมชนท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเองตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งผลการดำเนินแผนงาน/โครงการที่ผ่านมาได้ส่งผลให้ความยากจนของประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันมีคนจนประมาณ 5.4 ล้านคน โดยคนจนส่วนใหญ่ยังอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณร้อยละ 52.20 ของคนจนทั้งประเทศ และส่วนใหญ่ยังอาศัยอยู่ในเขตชนบท แต่ความยากจนยังสูงในบางพื้นที่และบางกลุ่มเป้าหมาย เช่น จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีความยากจนเรื้อรัง ซึ่ง 2 ใน 3 ของประชากรเป็นคนจน นอกจากนี้ยังพบว่าความยากจนสูงในกลุ่มประชากรผู้สูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุที่มีภาระในการเลี้ยงดูเด็ก หรือผู้ประกอบอาชีพเป็นแรงงานรับจ้างภาคเกษตร สำหรับความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นมีทิศทางปรับตัวดีขึ้นอย่างรวดเร็วตามความสามารถในการพึ่งตนเอง ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากการพัฒนาดังแต่แผนฯ 8 ที่ภาคีพัฒนาทุกภาคส่วนได้ร่วมกันขับเคลื่อนกระบวนการชุมชนเข้มแข็งทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทให้ชุมชนต่างๆ มีความสามารถในการพึ่งตนเอง วางแผนแก้ไขปัญหาของตนเอง ตลอดจนดูแลกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนได้อย่างเป็นรูปธรรมกระจายอยู่ทุกภาคของประเทศ ซึ่งมีรายละเอียดของความก้าวหน้าในการดำเนินการที่สำคัญดังนี้

แนวคิดชุมชนเข้มแข็งแพร่ขยายไปทั่วประเทศ เป็นผลมาจาก **รัฐธรรมนูญ ปี 2540** ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการสร้างชุมชนเข้มแข็ง 3 มาตรา ได้แก่ **มาตรา 46** บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ **มาตรา 76** รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐทุกระดับ และ **มาตรา 80** รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน ต่อมา **รัฐธรรมนูญปี 2550** ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการแสดง

ความคิดเห็น เข้าร่วมตัดสินใจ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งเรื่องความเข้มแข็งของชุมชนได้มีการบัญญัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลได้ออกกฎหมายรองรับการประกอบของกลุ่มวิสาหกิจชุมชน คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเป็นไปอย่างมีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังมีประกาศใช้ พรบ. สภาองค์กรชุมชนเมื่อวันที่ 8 ก.พ. 2551 พอสรุปได้ดังนี้

- **ด้านการบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง** พบว่า การร่วมตัวของคนในชุมชนเพื่อทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์มีเพิ่มขึ้น ทั้งการรวมกลุ่มที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในรูปแบบที่หลากหลายตามลักษณะของกิจกรรม โดยชุมชนได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ด้านการฝึกอาชีพ สร้างทักษะการรวมกลุ่ม และการเสริมสร้าง/พัฒนาเครือข่ายระดับตำบล นอกจากนี้ได้มีการจัดการองค์ความรู้และระบบการเรียนรู้ของชุมชนอย่างครบวงจร โดยผ่านกระบวนการจัดทำแผนชุมชนมีคุณภาพเพิ่มขึ้น โดยผู้นำชุมชนได้เรียนรู้กระบวนการจัดทำแผนชุมชน และเข้าใจถึงความสำคัญของแผนชุมชน ปัจจุบันกรมพัฒนาชุมชนได้วัดคุณภาพของแผนชุมชนพบว่า จำนวนแผนชุมชนที่มีคุณภาพระดับดี เพิ่มขึ้นจากเดิมถึงร้อยละ 56.2 (18731 ในปี 2548 เป็น 29253 ในปี 2550) อย่างไรก็ตามบางพื้นที่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเพราะการจัดทำแผนมุ่งเน้นเชิงปริมาณมากไป และขาดความเข้าใจ และการจัดการองค์ความรู้และถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นยังไม่มีกระบวนการอย่างเป็นระบบและยังไม่ถูกถ่ายทอดอย่างแพร่หลาย ยิ่งไปกว่านั้น ชุมชนมีการสร้างภูมิคุ้มกันให้ชุมชนพร้อมเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตเพิ่มขึ้น โดยได้มีการจัดสภาพแวดล้อมในชุมชนให้เอื้อต่อการศึกษาและการเรียนรู้โดยผ่านศูนย์เรียนรู้ชุมชน (ในปี 2550 มีศูนย์การเรียนรู้ชุมชนจำนวน 25293 แห่ง เพิ่มขึ้นจากปี 2548 ร้อยละ 64.87) การจัดเวทีประชาคมและหอกระจายข่าว ซึ่งได้รับการสนับสนุนทางเทคนิค วิชาการ จากหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **ในการจัดสวัสดิการชุมชน** ซึ่งแบ่งเป็น 2 ลักษณะ 1) การจัดสวัสดิการโดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณของรัฐและอบต. เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปัจจุบันสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน 223 ตำบลในพื้นที่ 656 ตำบล 64 จังหวัด มีชุมชนเข้าร่วมจำนวน 5540 หมู่บ้าน มีสมาชิกทั้ง 1.06 ล้านคน และ 2) การจัดสวัสดิการโดยชุมชนพบว่าหลายชุมชนมีการจัดสวัสดิการชุมชนด้วยตนเอง เช่น ดูแลผู้สูงอายุให้ดำเนินชีวิตอย่างมีความสุข เป็นต้น แม้ว่าจะมีวงเงินไม่มากนัก แต่การจัดสวัสดิการโดยชุมชนจะมีความสำคัญขึ้นเรื่อยๆ

- **การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจชุมชน** เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ พบว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อสร้างรายได้ให้กลุ่ม ประกอบด้วย ความ

สามัคคี ร่วมมือร่วมใจ และการมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ และความต่อเนื่องจากการสนับสนุนจากภาครัฐ หน่วยงานเอกชน/สถาบันการศึกษาที่ทำงานเชิงบูรณาการ และการสร้างเครือข่ายกับองค์กรและกลุ่มอื่นๆ ทำให้เกื้อหนุนการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนได้ดี ปัจจุบันมีวิสาหกิจชุมชนที่ได้รับการจดทะเบียนในปี 2550 จำนวน 44023 แห่ง เพิ่มขึ้นจากปี 2549 ประมาณร้อยละ 62.13 และการสนับสนุนเงินทุนประกอบอาชีพให้กับหมู่บ้านยากจนตามโครงการ กข.คจ. ซึ่งมีผู้ได้รับประโยชน์คิดเป็นร้อยละ 70.76 ของครัวเรือนยากจนเป้าหมาย การส่งเสริมกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต มีการจัดตั้งกลุ่มเพิ่มขึ้น 2,638 กลุ่ม การจัดตั้งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลแล้ว จำนวน 7,125 ศูนย์ รวมทั้งดำเนินโครงการฟื้นฟูเกษตรหลังการพักชำระหนี้ นอกจากนี้ได้พัฒนาศักยภาพผ่านการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด และบริหารจัดการภายใต้หลักเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับรากแก้ว การจัดตั้งมูลนิธิ สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนหรือ สสวท. โดยความร่วมมือระหว่างมูลนิธิ หมู่บ้าน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติหรือ สวทช. เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้การพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและการจัดการต่างๆ อย่างครบวงจร แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบันการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ชุมชนยังไม่แพร่หลาย มีบางกลุ่มเท่านั้นที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบวนการผลิต และการผลิตสินค้าของชุมชนไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอนตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง แต่มุ่งขายผลิตที่ตอบสนองความต้องการของคนนอกชุมชนมากกว่า

- การเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐของคนจน/ครอบครัวยากจน

พบว่าด้านสุขภาพ คนจน/ครอบครัวยากจนมีการเข้าถึงบริการค่อนข้างสูง โดยคนจนมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลร้อยละ 96.7 ของคนจนทั้งหมด รวมทั้งนักเรียนยากจนได้รับอาหารกลางวัน/อาหารเสริมฟรีร้อยละ 67.37 ของนักเรียนยากจนทั้งหมด สำหรับด้านสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์มีการเข้าถึงค่อนข้างน้อย โดยผู้สูงอายุยากจนได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุร้อยละ 38-14 ของผู้สูงอายุยากจนทั้งหมด ส่วนด้านการเข้าถึงแหล่งทุน มีการเข้าถึงค่อนข้างจำกัด โดยการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพ คนจนที่เข้าถึงกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีร้อยละ 9.97 ของคนจนทั้งหมด และคนจนที่สามารถกู้เงินจากโครงการธนาคารประชาชนมีเพียงร้อยละ 0.05 ของคนจนทั้งหมด ส่วนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการศึกษา นักเรียนยากจนได้รับทุนการศึกษาจากรัฐร้อยละ 2.22 ของนักเรียนยากจนทั้งหมด และนักเรียนยากจนได้กู้เงินจากโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐ ร้อยละ 0.03 ของนักเรียนยากจนทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีอีกหลายบริการพื้นฐานของรัฐที่คนจน/ครอบครัวยากจนเข้าไม่ถึง ซึ่งมีสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้คนจนไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ คือมีการกำหนดเกณฑ์

กลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย ไม่ชัดเจนและไม่ติดต่อคนจน ขณะเดียวกันมีการส่งเสริมองค์การและอาสาสมัครในการพัฒนาสังคมโดยส่งเสริมภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสวัสดิการผู้สูงอายุ เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิต โดยองค์กรชุมชนเชื่อมโยงเครือข่ายผู้สูงอายุ 1,139 เครือข่าย

- **การสร้างโอกาสให้คนยากจน** สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยได้ดำเนินการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่ยากจนตามโครงการต่างๆ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง และโครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน จำนวน 3,720 ครอบครัว การพัฒนาแหล่งน้ำสำหรับอุปโภคบริโภคและการเกษตร โดยบริหารจัดการน้ำจากโครงการชลประทานขนาดใหญ่ เพื่อให้เกษตรกรได้มีน้ำเพื่อการเกษตร ในพื้นที่ชลประทาน และการก่อสร้างและปรับปรุงระบบชลประทานขนาดเล็ก

- **การเร่งปฏิรูปกฎหมายและปรับกฎระเบียบ** ให้คนจนได้รับโอกาส สิทธิและความเสมอภาคในด้านต่างๆ โดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีการถ่ายโอนภารกิจของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และการเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภารกิจที่ได้ถ่ายโอนไปแล้วคือการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ และอยู่ระหว่างดำเนินการ คือ ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ

➤ **การกระจายปัจจัยพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตและรายได้อย่างเป็นธรรมและส่งเสริมความเท่าเทียมกันของกลุ่มคนในสังคม** รัฐได้จัดบริการสังคมให้ประชาชนได้รับบริการสวัสดิการอย่างหลากหลายและทั่วถึง เพื่อให้คนทั้งเขตเมืองและชนบทมีความเป็นอยู่ดีขึ้น และเร่งขยายโอกาสการเข้าถึง โดยเฉพาะผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส เช่น พัฒนาการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้ทั้งในและนอกระบบโรงเรียน ส่งผลให้ประชาชนมีโอกาสได้รับการศึกษาดีขึ้น และการเข้าถึงบริการสุขภาพ ของคนไทยอยู่ในระดับดี เป็นต้น รวมทั้งช่องว่างระหว่างรายได้ลดลง เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจรากหญ้า โดยส่งเสริมการรวมกลุ่มกันผลิตให้โอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การพักชำระหนี้ธนาคารประชาชน ตลอดจนการจัดทำแผนชุมชนเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตชุมชนให้สร้างรายได้เพิ่มขึ้น ผ่านสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ระหว่างกลุ่มคนจนที่สุดและกลุ่มคนรวยที่สุด ยังเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไข และอัตราการเรียนรู้อยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างคนในเมืองและชนบทค่อนข้างสูง

➤ **การฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้คงความสมบูรณ์เป็นรากฐานการพัฒนาและเป็นฐานการดำรงวิถีชีวิตของชุมชนและสังคมไทย** โดยเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสันติและเกื้อกูลกันพบว่าส่วนใหญ่ภาครัฐยังคงมีบทบาทหลักทั้งในด้านการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ การให้บริการความรู้และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดทำข้อมูลพื้นฐานด้านความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น และสนับสนุนกลไกชุมชนและเครือข่ายในการจัดการและป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงกับการผลิต อย่างไรก็ตามมีบางชุมชน เช่น นครศรีธรรมราช และสมุทรสงคราม มีบทบาทสำคัญหลักในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน และสร้างจิตสำนึกและความตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่มีต่อวิถีชีวิตชุมชน และชุมชนที่มีวิถีชีวิตพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนจะรักหวงแหน และมีส่วนร่วมในการจัดการและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนมากกว่าชุมชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิต เป็นต้น ปัจจุบันคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงมากขึ้นตามความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำ เนื่องจากปัจจัยทางธรรมชาติและฝีมือมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำลายสิ่งแวดล้อมของประชาชนใกล้แหล่งน้ำ ปัญหาการบำบัดน้ำเสียที่ไม่ถูกวิธีจากทั้งโรงงานอุตสาหกรรมและครัวเรือน โดยพบว่าแหล่งน้ำเสียร้อยละ 75 ของน้ำเสียทั้งหมดจากชุมชนสำหรับเกษตรกรรมสร้างปัญหาน้ำเสียถึงร้อยละ 10 ซึ่งส่วนใหญ่มาจากการใช้สารเคมีในการเกษตรเพิ่มขึ้นทุกปีอย่างต่อเนื่อง โดยปริมาณการนำเข้าสารเคมีเพิ่มขึ้นจาก 3.61 ล้านตันในปี 2549 เป็น 4.521 ล้านตันในปี 2550 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 25 ตามจำนวนเนื้อที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจหลักที่เพิ่มขึ้น และในปีเดียวกันมีผู้ได้รับสารอันตรายและเจ็บป่วยเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.2 จากจำนวนผู้ป่วยและเสียชีวิต 1452 รายในปี 2548 เป็น 1586 รายในปี 2550

➤ **การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศทุกระดับ** โดยประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะชุมชนชนบทคือ การกระจายภารกิจและความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างโปร่งใส ได้มีการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่ การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 158 ภารกิจ จากเป้าหมาย 245 ภารกิจ คิดเป็นร้อยละ 64.5 ของเป้าหมาย การกระจายอำนาจการคลังให้กับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ อาทิ การถ่ายโอนภารกิจการดูแลผู้สูงอายุของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้โอนงบประมาณด้านอาหารเสริม (นม) และโครงการอาหารกลางวันให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วร้อยละ 30 ของงบประมาณที่ต้องใช้ทั้งสิ้น เป็นต้น นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามามีส่วนในการจัดทำแผนชุมชนเพิ่มขึ้นก็เป็นสัญญาณที่ดีตัวหนึ่งในการส่งเสริมการกระจายอำนาจและความเสมอภาคระหว่างคนเมืองกับชนบทผู้ได้รับ

ผลกระทบโดยตรงต่อโครงการพัฒนาต่างๆ ในท้องถิ่นของตนทำให้คนในท้องถิ่นสามารถร่วมบริหารจัดการท้องถิ่นและทรัพยากรธรรมชาติของตนตามความเหมาะสม และศักยภาพที่มี อย่างไรก็ตามความเสมอภาคยังห่างไกลความสำเร็จ เช่น การละเมิดสิทธิของประชาชนโดยภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรม การบริหารท้องถิ่น สิทธิแรงงาน การศึกษา ฯลฯ ล้วนแล้วแต่สะท้อนให้เห็นความไม่เสมอภาคในสังคม ความไม่เท่าเทียมกันในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการแข่งขันในเวทีระดับโลก

3.3 บทวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาชุมชนชนบทไทย

การวิเคราะห์นโยบายและแนวทางการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะชุมชนชนบทไทย สามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 ส่วน คือ

3.3.1 เนื้อหาที่บรรจุในนโยบายและแนวทางการพัฒนาชุมชน (Policy Content)

แนวทางการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะชุมชนชนบท ได้มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ ในสมัยก่อนแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 1 แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชุมชนสอดคล้องกับลักษณะความเป็นอยู่ของคนไทยในสมัยนั้น กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการทำนา ทำสวน ทำไร่ อาศัยแรงคนและแรงงานจากสัตว์ โดยเฉพาะ วัวและควาย อาศัยน้ำฝนเพียงอย่างเดียวบางปีน้ำท่วม บางปีก็แห้งแล้ง ดังนั้นชุมชนเน้นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เรียนรู้จากทรัพยากรธรรมชาติและปัจจัยแวดล้อมที่มีอยู่ และกลายเป็นองค์ความรู้ที่สืบทอดกันมา ผลผลิตจำเป็นในการดำรงชีวิต อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย เพื่อใช้ภายในครอบครัวอย่างพอเพียง เมื่อมีเหลือจึงจะมีการซื้อขายภายในชุมชน และลักษณะของสังคมไทยมีลักษณะเปิดรับจึงทำให้มีการซื้อขายในตลาดนอกชุมชน แต่ไม่มากเหมือนในปัจจุบัน เพราะเทคโนโลยีการคมนาคมขนส่งยังไม่สะดวกหรือรวดเร็ว นอกจากนี้สังคมไม่ได้มีการแบ่งแยกพื้นที่พัฒนาที่ชัดเจนว่าบริเวณไหนเรียกว่าพื้นที่ชนบทและบริเวณไหนเรียกว่าพื้นที่เมืองภายใต้คำนิยามแนวคิดทฤษฎีของนักวิชาการตะวันตก ดังนั้นเมื่อประชาชนส่วนใหญ่ทำเกษตรกรรม แนวทางการพัฒนาชุมชนจะเน้นการพัฒนาแหล่งน้ำที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยการขุดคลองเพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้ในหน้าแล้งและป้องกันน้ำท่วมในฤดูฝนทำให้มีน้ำใช้ตลอดปี

ต่อมาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับปัจจุบัน ตรรกวิทยา (Logic) ของการพัฒนาประเทศแบบตะวันตกได้เข้ามามีบทบาทสำคัญกับประเทศไทย โดยเชื่อว่า การพัฒนา

(Development) คือความก้าวหน้า (Progress) ซึ่งถือว่าการพัฒนาคือการเจริญเติบโต (Growth) ของผลิตผลหรือของรายได้จากภาคการผลิต (Real Sector) เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยขจัดปัญหาความยากจนและนำพาประเทศไปสู่ความทันสมัย (Modernization) และความเจริญก้าวหน้า โดยรัฐได้ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม จากเกษตรกรรม สู่ อุตสาหกรรม เพื่อขจัดความยากจน เพราะเชื่อว่ามีมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมสูงกว่าภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นสมรรถนะหลัก (Core Competency) ของประเทศไทย รวมทั้งการรับเอาวัฒนธรรมตะวันตกเข้ามามีอิทธิพลเหนือทัศนคติและค่านิยมของคนไทย หรือเรียกว่ากระแสตะวันตกนิยมเพื่อนำประเทศสู่ความเจริญก้าวหน้าและทันสมัยในนิยามของโลกตะวันตก มีผลทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ซึ่งถ้าหากรัฐสามารถทำให้สูงมากพอและกระจายไปทั่วประเทศแล้ว ความยากจนและด้อยพัฒนาจะลดลงตามลำดับนอกจากนี้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ช่วยทำให้รัฐมีเงินทุน/งบประมาณมากขึ้นเพื่อพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ เช่น คุณภาพชีวิตและการศึกษาต่อไป ในขณะที่ประชาชนจะมีรายได้และเงินออมเพิ่มขึ้นเพื่อเหลือไว้ลงทุนต่อไป ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารายได้และเงินเป็นกุญแจสำคัญของการพัฒนา

เพื่อผลักดันการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามตรรกวิทยาข้างต้น รัฐได้ ประยุกต์ใช้กระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์ภายใต้ Keynesian Revolution ที่พิสูจน์แล้วทั้งในเชิงทฤษฎีและในเชิงประจักษ์ ซึ่งเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายพัฒนาของประเทศไทย ผ่านความช่วยเหลือขององค์กรระหว่างประเทศ ส่วนใหญ่ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนและการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund, IMF) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

- 1) รัฐจะมีบทบาททางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ เพราะความล้มเหลวของกลไกราคา/ตลาด แต่กลไกราคายังมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากร โดยรัฐจะเป็นเพียงผู้จัดทำแผนชี้นำทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งรัฐจะเป็นผู้ลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) และให้ภาคเอกชนเป็นฝ่ายตัดสินใจลงทุน
- 2) รัฐต้องสร้างความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ เพื่อเกื้อกูลการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กล่าวคือรัฐต้องเป็นผู้แก้ไขปัญหาการว่างงานและจัดสรรสวัสดิการให้แก่คนว่างงานและคนยากจน เพราะเชื่อว่าการที่ทุกคนมีงานทำจะทำให้มีหลักประกันด้านอาหารและมีรายได้เพียงพอในการแสวงหาสิ่งจำเป็นพื้นฐาน รวมทั้งได้รับบริการศึกษาและสุขภาพ
- 3) งบประมาณแผ่นดินไม่จำเป็นต้องสมดุลตลอดเวลา ในยามที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและการว่างงานอยู่ในระดับสูง รัฐต้องใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล และในทางกลับกัน หากระบบเศรษฐกิจเผชิญปัญหาเงินเฟ้อ รัฐบาลต้องใช้นโยบายงบประมาณเกินดุล
- 4) เชื่อว่าการลงทุนเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการออม เพราะการลงทุนใหม่ย่อมได้รับเทคโนโลยีใหม่ๆ ซึ่งจะทำให้

ประสิทธิภาพการผลิตดีขึ้น และทำให้ผลผลิตและรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น ดังนั้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจนำมาซึ่งการออม และการลงทุนเป็นเหตุในขณะที่มีการออมเป็นผล 5) ให้ความสำคัญกับนโยบายจัดการด้านอุปสงค์รวมในระดับที่ก่อให้เกิดการจ้างงานเต็มอัตรา โดยประสานการใช้เครื่องมือการคลังและการเงินอย่างพอเหมาะ 6) รัฐนอกจากเป็นผู้จัดการสวัสดิการสังคมแล้ว ยังต้องให้ความสำคัญกับสิทธิแรงงานและการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานด้วย เพราะเชื่อว่าถ้าผู้ใช้แรงงานได้รับค่าจ้างในอัตราที่เหมาะสมหรือมีรายได้สูงขึ้น อุปสงค์รวมจะขยายตัวเนื่องจากการใช้จ่ายของผู้ใช้แรงงาน พ้นไปจากระดับความยากจน ย่อมเกื้อกูลต่อการมีสุขภาพอนามัยดี และสามารถพัฒนาทักษะในการทำงานให้มีประสิทธิภาพสูง 7) เน้นการพัฒนาแบบปิด (Inward orientation) หรืออุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าเพื่อการพึ่งตนเองแทนการพึ่งสินค้านำเข้า และเพื่อพัฒนาความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบก่อนที่จะให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมส่งออก ซึ่งเหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนามากในระยะเริ่มต้น 8) สนับสนุนให้พัฒนาแบบทวิลักษณ์ (Dualistic development) เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานแฝง

ดังนั้นภายใต้ตรรกวิทยาและกระบวนการทัศน์ของการพัฒนาประเทศดังกล่าวข้างต้น รัฐได้ดำเนินการคิดวิเคราะห์หาว่าประเทศไทยขาดหรือไม่มีปัจจัยอะไรที่จะกระตุ้นและอะไรที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามตรรกวิทยาและกระบวนการทัศน์ที่กำหนดข้างต้น หรือเรียกวิธีคิดวิเคราะห์แบบนี้ว่า Missing Factor Approach ซึ่งวิธีคิดวิเคราะห์ดังกล่าว จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่ารัฐบาลได้มีการปรับเปลี่ยนตรรกวิทยาและกระบวนการทัศน์ของการพัฒนาให้เป็นไปตามสถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมที่เกิดขึ้นตลอดเวลา เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องหรือข้อจำกัดที่เกิดจากความล้มเหลวของการพัฒนา ซึ่งจริงๆ แล้วถ้าวิเคราะห์ให้ดีจะเห็นว่าไม่ได้ปรับเปลี่ยนตรรกวิทยาและกระบวนการทัศน์ของการพัฒนาประเทศเลย

ซึ่งไม่สามารถปฏิเสธได้ว่ากระบวนการทัศน์หรือตรรกวิทยาของการพัฒนาประเทศโดยรวม รวมทั้งวิธีคิดวิเคราะห์ดังกล่าว ส่งผลต่อการจัดทำแนวทางและทิศทางการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะชุมชนชนบทของประเทศไทย และเพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจน จะเริ่มต้นพิจารณาตรรกวิทยาและกระบวนการทัศน์ของการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ถึง 2 (2504-2514) เป็นช่วงของการปูพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่าประเทศไทยมีสภาพความด้อยพัฒนา มีความเป็นชนบทและยากจนตามนิยามของโลกตะวันตก ยังไม่ได้พัฒนาสู่ความทันสมัยตามแบบตะวันตก ซึ่งความด้อยพัฒนาและมีความเป็นชนบทมีความล้าหลังทางวัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจ ในความหมายของโลกตะวันตกคือไม่มีเงินทุน ไม่มีความรู้ ไม่มีอุตสาหกรรม ไม่มีการบริหารจัดการภาครัฐ และไม่มีทัศนคติค่านิยมที่ทันสมัยหรือมีความคิดอย่างสมเหตุสมผลด้วยวิทยาศาสตร์ แต่เป็นการดำเนินชีวิตแบบดั้งเดิมที่เชื่อสิ่งที่เหนือ

ธรรมชาติ ดังนั้นถ้าใช้หลัก Missing Factor Approach พบว่าประเทศไทยด้อยพัฒนาและมีความเป็นชุมชนชนบท เพราะมีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์ทุกอย่าง แม้ว่าประเทศไทยขาดปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาสู่ภาวะทันสมัยและก้าวหน้าในแบบของตะวันตก แต่ในขณะเดียวกันประเทศไทยมีปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนาเงินทุน นั่นก็คือทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และสามารถแปรเปลี่ยนให้เป็นเงินทุนเพื่อการพัฒนาได้ และเป็นฐานของการพัฒนาอุตสาหกรรมได้

ดังนั้นในช่วงแผนนี้ รัฐ ได้นำกระบวนการทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์ ภายใต้ Keynesian Revolution มาเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งประกอบด้วย การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภาพรวม ควบคู่ไปกับการนำแนวคิดการพัฒนาประเทศแบบปิด (Inward Orientation) และการพัฒนาแบบทวิลักษณ์ (Dualistic development) โดยรัฐมีบทบาทหลักในการดำเนินนโยบายการเงินการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลักๆ สำคัญๆ และขนาดใหญ่ เช่น เชื้อเพลิงงานไฟฟ้า การตัดถนนสายหลัก เพื่อเปิดการพัฒนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พัฒนาดนในเขตชุมชนด้วยการถมคูคลองเพื่อใช้ในการคมนาคมขนส่ง และพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่โดยการสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำขนาดใหญ่ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า และการปฏิวัติเขียว (หรือการปฏิรูปและประยุกต์ใช้เทคโนโลยี/องค์ความรู้เพื่อเกษตรกรรมแผนใหม่) ที่เน้นการผลิตแบบ Mass Production และหลากหลายผลิตภัณฑ์ (เช่น ก่อนมีแผนพัฒนาฯ เน้นการปลูกข้าวอย่างเดียว แต่หลังแผนฯ ได้ ส่งเสริมให้ปลูกผลิตภัณฑ์อื่นๆ เช่น มันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพดเพื่อการส่งออก เป็นต้น) ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นแนะนำเศรษฐกิจแบบสมัยใหม่ (Modern Sector) โดยคาดหวังว่า เศรษฐกิจแบบสมัยใหม่ขยายตัวและดูดซับแรงงานจากเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม (Traditional Sector) และในที่สุดจะขจัดความยากจนในชนบทและสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง

ผลจากการพัฒนาแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลเน้นการลงทุนปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานที่มองเห็น (Tangible Infrastructure factors) ทั้งหมด และเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ความเจริญทางเศรษฐกิจขยายตัว อัตราการจ้างงานสูงขึ้นและรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงขึ้น ประเทศไทยสามารถส่งสินค้าเกษตรออกเป็นอันดับที่ 5 ของโลก แต่ก็ต้องเผชิญกับผลกระทบมากมาย ปัญหาชนบทได้เพิ่มมากขึ้น เช่น เกษตรกรมีหนี้สินและสูญเสียที่ดินทำกิน เพราะมีการลงทุนจำนวนมากในการผลิต เช่น การซื้อปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง เมล็ดพันธุ์ เป็นต้น มีต้นทุนสูงและผลตอบแทนหรือผลิตภาพการผลิตต่ำ เพราะความรู้ของชาวชนบทที่มีอยู่ดั้งเดิมกับวิทยาการหรือเทคโนโลยีสมัยใหม่แบบตะวันตกไม่ไปในทิศทางเดียวกัน หมายความว่า การสั่งสมองค์ความรู้ด้านเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่นไม่สามารถประยุกต์ใช้กับวิทยาการสมัยใหม่ได้ซึ่งเป็นวิทยาการ

สมัยใหม่แบบตะวันตกต้องอาศัยปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญคือการศึกษาหรือการเรียนรู้แบบตะวันตก นอกจากนี้จำนวนประชากรที่เพิ่ม ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายและเสื่อมโทรมลง อีกทั้งความไม่สมดุลต่างๆที่เกิดจากการกระจุกตัวของความเจริญในชุมชนขนาดใหญ่ที่เรียกว่าเมือง โดยเฉพาะพื้นที่ที่รัฐให้ความสำคัญและการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นกระบวนการหลักของการพัฒนาประเทศ จนทำให้เกิดภาพความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างเมืองและชนบท เช่น เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างรายได้และความเจริญระหว่างเมืองและชนบท ชุมชนชนบทยังคงมีสภาวะความยากจน รายได้ต่อหัวต่ำถึงต่ำที่สุดจำนวนประชากรเพิ่มสูงขึ้น ความล้าหลังทางเศรษฐกิจ ความเสื่อมโทรมในคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมฯลฯ และชาวชนบทไม่สามารถพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง ซึ่งผลกระทบมากมายเกินความคาดหมายของนักวิชาการที่เป็นแกนนำความคิดของรัฐในขณะนั้น จึงได้มีการเพิ่มปัจจัยใหม่ๆที่คิดว่าจะช่วยให้การพัฒนาดำเนินการต่อไปได้ตามกระบวนการและตรรกะของการพัฒนาที่กำหนดไว้ มากกว่าการปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาเสียใหม่

ดังนั้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ถึง 4 รัฐต้องสร้างความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ เพื่อเกื้อกูลการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กล่าวคือรัฐต้องเป็นผู้แก้ไขปัญหาการว่างงานและจัดสรรสวัสดิการให้แก่คนว่างงานและคนยากจน เพราะเชื่อว่าการที่ทุกคนมีงานทำจะทำให้มีหลักประกันด้านอาหารและมีรายได้เพียงพอในการแสวงหาสิ่งจำเป็นพื้นฐาน รวมทั้งได้รับบริการศึกษาและสุขภาพ ดังนั้นจึงได้เพิ่มปัจจัยใหม่ๆ เข้าไปเป็นองค์ประกอบในการอธิบายการพัฒนาแบบก้าวหน้าหรือขจัดความยากจน โดยในแผนพัฒนาฉบับที่ 3 เพิ่มแผนพัฒนาสังคมและเปลี่ยนชื่อจาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้ครอบคลุมเรื่องความเป็นธรรมในสังคมและการกระจายรายได้ และในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ได้เพิ่ม แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเปลี่ยนไปจากการจัดการโดยชาวบ้านหรือประชาชนในท้องถิ่น เป็นการจัดการโดยรัฐ ไม่ว่าจะเป็นป่าหรือแหล่งน้ำขนาดใหญ่

แผนพัฒนาชุมชนที่สำคัญภายใต้แผนพัฒนาฉบับที่ 3 และ 4 ประกอบด้วย แผนประชากรเพื่อลดอัตราการเพิ่มประชากรโดยการวางแผนครอบครัว ส่งเสริมการพัฒนาศึกษาแบบตะวันตกเพื่อยกระดับความรู้ของเกษตรกรให้สามารถเข้าถึงวิทยาการการเกษตรแบบตะวันตก ผ่านกระบวนการถ่ายทอดองค์ความรู้จากกรมวิชาการเกษตรและกรมส่งเสริมเกษตรกรของกระทรวงเกษตรฯ และเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานในสาขาที่ขาดแคลนและจำเป็นต่อการพัฒนาโดยเฉพาะภาคการผลิตอุตสาหกรรม แผนเพิ่มปัจจัยความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ให้ชุมชนชนบท เพื่อกระจายสวัสดิการและกิจกรรมทางสังคมไปสู่ชนบทและภูมิภาคมาก

ขึ้น โดยเฉพาะอนามัยแม่และเด็ก แผนการสร้างงานในชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและกระจายรายได้ให้ประชาชนในเขตชนบทยากจนและมีงานทำหลังฤดูเก็บเกี่ยว ตลอดจนเร่งฟื้นฟูระบบนิเวศในชนบทที่เสื่อมโทรมซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิวัติเขียว ในขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจให้ความสำคัญการพัฒนาประเทศแบบเปิด (Outward Orientation) โดยการปรับโครงสร้างภาคการผลิตอุตสาหกรรมจากที่เน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก และเปิดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพื่อนำไปสู่การถ่ายทอดเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้าประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นเพื่ออำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นผลในทางปฏิบัติ รัฐได้ขยายส่วนราชการสู่พื้นที่มากขึ้น รวมทั้งมีการพัฒนาองค์กรท้องถิ่น

ผลการพัฒนาแม้ว่าประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ด้านน้ำมัน 2 ครั้ง คือปี 2515 และ 2522 ที่ราคาน้ำมันเพิ่มขึ้นถึง 4 เท่าตัว ส่งผลต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรง แต่โดยรวมอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับน่าพอใจ แต่ส่วนใหญ่ก็ยังเป็นผลมาจากการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแม้ว่ารัฐจะปรับโครงสร้างการลงทุนดังกล่าวจากการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น ถนน และเขื่อน เป็นต้น ไปสู่การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาการศึกษา โดยเฉพาะในเขตเมืองหลักต่างๆ ซึ่งจะได้จากงบประมาณเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกายภาพเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ จะผันไปสู่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการศึกษา สาธารณสุขและสังคม โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมได้พยายามถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับเกษตรทฤษฎีใหม่ผ่านการกระบวนการเรียนรู้ในระบบ เช่น การเรียนรู้ที่เกิดจากการปฏิบัติจริงจากแปลงทดลอง เป็นต้น เพื่อทำให้เทคโนโลยีการเกษตรที่แนะนำโดยรัฐเข้าสู่ระบบการผลิต มีความสอดคล้องผสมผสานกับองค์ความรู้ที่เกษตรกรควรมี แต่องค์ความรู้สมัยใหม่นี้ต้องอาศัยพื้นฐานความรู้สมัยใหม่ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้เริ่มกระจายการศึกษาในระบบแบบตะวันตกออกสู่ชนบท เพื่อให้ลูกหลานเกษตรกรได้มีโอกาสได้มีการศึกษา ซึ่งมีสองวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นแรงงานของเกษตรกรรมสมัยใหม่แบบตะวันตก และผลักดันแรงงานภาคเกษตรกรรมดั้งเดิมสู่ภาคอุตสาหกรรมการผลิต นอกจากนี้อีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจคือ การเพิ่มขึ้นของการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้แรงงาน ซึ่งเกิดขึ้นจากการไหลเข้าของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct investment, FDI) รวมทั้งการลดลงของอัตราการเกิด

อย่างไรก็ตามแม้ว่าในช่วงนี้รัฐได้ลงทุนโครงการใหม่ๆ เช่น โครงการปรับโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรที่เน้นการผลิตเพื่อขายและใช้เทคโนโลยีจากต่างประเทศ และโครงการกระจายการผลิตในระดับไร่นา เป็นต้น แต่เกษตรกรในชนบทถูกกระตุ้นให้เร่งปริมาณการผลิตด้วยวิธีที่ทำลายดินและสิ่งแวดล้อม ขยายผลผลิตได้ถูกและต้องขาดทุนซ้ำซาก ชาวนาต้องซื้อข้าวกิน

ต้องขายที่ดินให้หนี้ออกไปหางานทำขายแรงงานถูกๆ ในเมือง เกิดค่านิยมใหม่ๆ ที่มีอิทธิพลมาจากตะวันตก และปรับตัวไม่ทัน ทำให้เกิดปัญหาสังคมรูปแบบใหม่ และทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะดิน น้ำ และป่า เสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็วประกอบกับปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างคนเมืองกับคนชนบทยังคงอยู่และรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ จึงทำให้เกษตรกรที่อาศัยอยู่ในชนบทต้องอพยพย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมืองอย่างกรุงเทพฯ เพื่อหางานทำ

เมื่อมาถึงจุดนี้แสดงให้เห็นว่ากระบวนการทัศน์ของการพัฒนาประเทศยังคงเดิม แต่รัฐจัดอุปสรรคต่อพัฒนาเศรษฐกิจแบบก้าวหน้าหรือสมัยใหม่ที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเป็นการพัฒนาในลักษณะเปิด และขาดความยากจน และถึงแม้ว่าจะปรับโครงสร้างการลงทุนพัฒนาประเทศ จากที่การรัฐลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ไปสู่การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาสังคมทั้งองค์ความรู้และสุขภาพอนามัยมากขึ้น แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาชุมชนชนบท และสร้างปัญหารูปแบบใหม่เพิ่มให้กับสังคมชนบท ทั้งนี้ก็เพราะรัฐยังเน้นการลงทุนปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานที่มองเห็น (Tangible Infrastructure factors) เช่น ก่อสร้างโรงเรียน และโรงพยาบาล เป็นต้น เป็นหลักหรือมากกว่า ปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานที่มองไม่เห็น (Intangible Infrastructure factors) เช่น การเพิ่มทุนมนุษย์ ด้วยการพัฒนาทุนทางสังคมและทุนทางปัญญา นอกจากนี้การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเป็นการกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง

ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ถึง 7 ยังคงได้นำกระบวนการทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์ ภายใต้ Keynesian Revolution มาเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่ปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาประเทศอยู่ที่การบริหารจัดการยังเป็นลักษณะศูนย์รวมอำนาจที่ส่วนกลางมากเกินไป และได้วางกรอบกลไกการทำงานที่เน้นการยึดพื้นที่ (Area Oriented) และมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของระบบบริหารจัดการให้มีเอกภาพ และกระจายอำนาจการบริหารจัดสู่ท้องถิ่นมากขึ้นเพื่อให้มีการถ่ายทอดกลไกระดับชาติลงไปจนถึงระดับตำบลและหมู่บ้าน เพราะต้องการมุ่งเน้นการพัฒนาเพื่อการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเด่นชัดมากขึ้น จึงทำให้นักพัฒนาหลายท่านเข้าใจว่าเป็นการปรับกระบวนการทัศน์ของการพัฒนา ซึ่งจริงๆ แล้วรัฐยังคงมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศภายใต้กระบวนการทัศน์หรือตรรกวิทยาที่กำหนดขึ้นตั้งแต่แผนฯ ฉบับที่ 1 ไม่เปลี่ยนแปลง และยังคงใช้ Missing Factor Approach เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ปัจจัยที่ขาดและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการผลักดันกระบวนการทัศน์ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่าประเทศไทยขาดรูปแบบของการบริหารจัดการที่ทำให้เกิดการเชื่อมต่อระหว่างองค์กรกลางกับองค์กรระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นช่องทางของการถ่ายทอดแนวทางการพัฒนาชุมชนชนบทจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ใกล้ชิด

ประชาชนในพื้นที่มากกว่ารัฐบาลจากส่วนกลาง แต่ภาครัฐส่วนกลางยังคงบทบาทในการพัฒนาชนบทเป็นหลัก ผลจากการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการบริหารจัดการ ทำให้รัฐได้เพิ่มกิจกรรมใหม่ๆ เข้าไปเป็นองค์ประกอบในการอธิบายการพัฒนาแบบก้าวหน้าหรือขจัดความยากจน เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการขจัดปัญหาความยากจนและการกระจายความเจริญสู่ชนบท ที่สำคัญดังนี้

การพัฒนาเมืองหลัก เป็นการยึดพื้นที่เพื่อประยุกต์การพัฒนาแบบองค์รวมลงไปในพื้นที่ที่กำหนด และได้ประยุกต์แนวคิดการพัฒนาเมืองหลักแบบตะวันตก เพื่อสกัดกั้นการอพยพย้ายถิ่นของคนชนบทเข้ามากรุงเทพฯ แต่ยังคงยึดกระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์ ภายใต้ Keynesian Revolution มาเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเมืองหลักที่กำหนดโดยรัฐ เพื่อให้เกิดการสร้างความเป็นธรรมและกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค โดยคาดว่าจะทำให้สาขาเศรษฐกิจสมัยใหม่ดูดซับแรงงานในสาขาเศรษฐกิจดั้งเดิม เป็นการสร้างงานและแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท รัฐบาลได้กำหนดแผนการพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองเพื่อพัฒนาภูมิภาคต่างๆ ได้แก่ เชียงใหม่ พิษณุโลก นครสวรรค์ เป็นหลักของภาคเหนือ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้แก่ ขอนแก่น อุดรธานี และนครราชสีมา ในภาคตะวันออกได้แก่ ชลบุรี และภาคใต้ได้แก่ สงขลา หาดใหญ่ ภูเก็ต และสุราษฎร์ธานี แต่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 6 และ 7 ให้ความสำคัญและนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังมากขึ้น เพราะปัญหาการอพยพจากชนบทสู่เมืองกรุงเทพฯ มีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งเกิดมาจากความไม่มั่นคงในวิถีชีวิตการเกษตรในชนบทที่ต้องพึ่งพาเทคโนโลยีมากขึ้น อันเนื่องมาจากการปฏิวัติเขียว เติบโตปัญหาการขาดทุนไม่ได้ ต้องอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำ แต่หลักการและแนวคิดการพัฒนาเมืองหลักของรัฐตรงกันข้ามกับแนวคิดการพัฒนาเมืองในแบบตะวันตก ซึ่งเป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการขยายตัวทางอุตสาหกรรมกับความเป็นเมือง กล่าวคือการพัฒนาพื้นที่ให้รองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบเชื่อมโยงตลอดห่วงโซ่อุปทาน รวมกลุ่มจนกลายเป็นเมืองอุตสาหกรรม ซึ่งจะเป็นแรงผลักดันสำหรับการพัฒนานำไปสู่สังคมสมัยใหม่ แต่ในกรณีของประเทศไทยเมืองหลักที่ถูกพัฒนาขึ้น เกิดจากการเป็นศูนย์กลางการค้าและการบริการ ไม่ใช่เกิดจากการเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมดังที่เกิดขึ้นในประเทศตะวันตก จึงทำให้เกิดการพัฒนาเมืองหลักของไทยเป็นเคลื่อนย้ายปัญหาที่เกิดขึ้นในกรุงเทพฯ มาสู่การสร้างปัญหาในเมืองหลักอย่างเช่น เชียงใหม่ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐบาลจึงได้มีการกำหนดพื้นที่เฉพาะเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อให้เป็นเมืองศูนย์กลางของการเติบโตของประชากรและเป็นแรงผลักดันสำหรับการพัฒนา นำไปสู่สังคมสมัยใหม่ จึงได้มีแผนลงทุนพัฒนาพื้นที่เฉพาะขึ้น

การลงทุนพัฒนาพื้นที่เฉพาะ ไม่ต่างอะไรกับหลักการพัฒนาเมืองหลัก กล่าวคือ ยังคงยึดกระบวนการทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์ ภายใต้ Keynesian Revolution มาเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่เฉพาะที่กำหนดโดยรัฐ เพื่อให้เกิดการสร้างความเป็นธรรมและกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค โดยคาดว่าจะทำให้สาขาเศรษฐกิจสมัยใหม่ดูดซับแรงงานในสาขาเศรษฐกิจดั้งเดิม และเป็นการสร้างงานและแก้ไขปัญหาความยากจน แต่พื้นที่เฉพาะจะเน้นการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ หรือการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคการผลิตอุตสาหกรรมกับการพัฒนาพื้นที่ และต้องการสร้างเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์ เพื่อให้สาขาเศรษฐกิจสมัยใหม่ดูดซับแรงงานจากสาขาเศรษฐกิจดั้งเดิมซึ่งรัฐเชื่อว่าสร้างมูลค่าเพิ่มได้น้อยกว่า ซึ่งในแผนนี้รัฐบาลได้นำแนวคิดหรือทฤษฎีศูนย์กลางความเจริญมาเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนา ด้วยการส่งเสริมให้มีการลงทุนและการจ้างงานในพื้นที่เฉพาะหรือเมืองหลักของแต่ละภูมิภาคอย่างจริงจังมากขึ้น ซึ่งมีหลักการว่าการพัฒนาศูนย์กลางความเจริญ เป็นการอาศัยการเชื่อมโยงการผลิตตลอดห่วงโซ่อุปทานเข้าด้วยกัน เพื่อสร้าง multiplier effect ซึ่งในที่สุดทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต และแนวคิดศูนย์กลางความเจริญได้รับการยอมรับจากข้าราชการและนักการเมืองอย่างกว้างขวางในขณะนั้น โดยมีเหตุสำคัญ 2 ประการคือ 1) สกัดกั้นการอพยพของประชากรในชนบทสู่กรุงเทพฯ 2) ต้องการสร้างศูนย์กลางความเจริญเพื่อรองรับการขยายตัวของการลงทุนภาคอุตสาหกรรมของภาคเอกชน ซึ่งในประเทศตะวันตกได้ความสำคัญกับการขยายตัวเมืองและการขยายตัวของอุตสาหกรรมควบคู่กันไป ในช่วงนี้พื้นที่เฉพาะที่ได้รับการพัฒนาขึ้น คือพื้นที่ชายฝั่งตะวันออกเพื่อเป็นฐานการผลิตและกระจายการพัฒนาอุตสาหกรรมออกจากกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งมีภาคธุรกิจอุตสาหกรรมที่สำคัญเป็นเสาหลักและอุตสาหกรรมอื่นๆ ตั้งอยู่โดยรอบอุตสาหกรรมหลัก จะเป็นพลังผลักดันหรือพลังขับเคลื่อนการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งในช่วงนี้มีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หลายด้าน เช่น ถนน รถไฟ แหล่งน้ำ ไฟฟ้า ในพื้นที่เป้าหมายเป็นจำนวนมาก และคาดว่าจะช่วยให้เกิดการสร้างงานในชนบท

การพัฒนาชนบทเพื่อขจัดความยากจน ในช่วงนี้รัฐได้กำหนด “แผนพัฒนาชนบท” ขึ้นมาเป็นแผนระดับชาติโดยเน้น “ความสมดุล” ที่จะกระจายการบริการเศรษฐกิจและสังคมออกไปให้ทั่วถึงทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในชนบท และมีการยึดความต้องการของประชากรในพื้นที่ที่ต้องพัฒนา และมีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาซึ่งแบ่งเป็น 1) **พื้นที่ชนบททั่วไปที่มีปัญหาเรื้อรังมานาน ไม่อาจแก้ไขได้อย่างรวดเร็วทันที่ทันใด** เพราะปัญหาได้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา และบางกรณีไม่จำเป็นต้องแก้ไขโดยรีบด่วน รัฐบาลทุ่มเททรัพยากรทุกอย่างเท่าที่จำเป็น เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นให้ได้อย่างสมบูรณ์แบบ

ครบวงจร ตั้งแต่เริ่มพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (เช่น ถนน แหล่งน้ำ เป็นต้น) ไปจนถึงการส่งเสริมอาชีพ การลงทุน และการตลาดสาขา (เช่น โครงการนิคมสร้างตนเองของกรมประมงประมงทะเลหรือโครงการหมู่บ้านสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โครงการหมู่บ้านสมบูรณแบบของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น) เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่เหล่านั้นได้รับการพัฒนาและการบริการทางเศรษฐกิจและสังคมที่จำเป็นในทุก 2) **พื้นที่เฉพาะที่มีความยากจนและมีความต้องการให้แก้ไขโดยด่วน** ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ใช้โครงการต่างๆ เข้าเสริมเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือปัญหาเฉพาะกรณีด้วย เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก หรือน้ำใต้ดิน เพื่อกระจายกายบริการน้ำไปสู่ชนนอกเขตลุ่มน้ำได้อย่างรวดเร็วทันที่ การส่งเสริมกิจกรรมประเภทเสริมรายได้ เช่น หัตถกรรม การเลี้ยงสัตว์ โดยเฉพาะสัตว์เล็ก เช่น เป็ด ไก่ ฯลฯ และการให้ความสำคัญกับปัญหาพื้นฐานทางสังคมและเศรษฐกิจชนบทมากขึ้น เช่น การส่งเสริมการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในรูปแบบต่างๆ เช่น ธนาคารข้าวเน้นการสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาภายในท้องถิ่น ตลอดจนการใช้โครงการเงินฝิ่น และโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) เข้าแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นกรณีๆ ไปด้วย

อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาชนบทมากขึ้น โดยยึดพื้นที่เป้าหมายและความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก แต่โครงการในลักษณะนี้ส่วนใหญ่ มักเป็นโครงการที่มีหน่วยราชการเดียว เป็นผู้รับผิดชอบโครงการทั้งหมด ซึ่งภายหลังได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า หน่วยราชการที่รับผิดชอบไม่อาจมีความเชี่ยวชาญในทุกสาขาที่จะดำเนินงานพัฒนาได้ตามเป้าหมายทั้งหมด และเป็นโครงการสงเคราะห์หยิบนัดให้แก่ประชาชนในชนบทหรือมีฉะนั้นรัฐก็เข้าไปโอบอุ้มหรือมุ่งพัฒนาแทนชาวชนบทปราศจากการศึกษาถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงของชนบทซึ่งมีความแตกต่างกันมากในแต่ละภาค ซึ่งเมื่อรัฐถอนตัวออกมาแล้วชาวชนบทก็จะกลับไปสู่สภาพยากจนและไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้เช่นเดิม เพราะยังไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้อย่างเต็มที่ ราชการจึงต้องรับภาระทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงอยู่ต่อไป ทำให้เกิดความยึดเยื้อและสิ้นเปลืองทั้งเวลา กำลังคน และงบประมาณการกระจายการพัฒนาเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงและตกอยู่แก่ประชา

นอกจากนี้ตรรกะโดยรวมของการจัดทำแผนพัฒนาชนบท ยังเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนรวมเป็นอันดับสูงสุด และมุ่งหวังว่าความเจริญดังกล่าวจะแผ่ขยายลงไปสู่ชนบทต่อไป กล่าวคือ ชนบทเป็นอันดับรอง ดังนั้นการจัดสรรทรัพยากรให้แก่การพัฒนาชนบทโดยตรงจึงมักจะมีน้อยและเป็นส่วนที่เหลือจากการพัฒนาในด้านอื่นๆ ทำให้รัฐทุ่มเทการลงทุนลงไปในพื้นที่ชนบทส่วนที่ได้รับการพัฒนาอยู่แล้ว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ใช้เงินลงทุนสูง เป็นเหตุให้การพัฒนาไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะในเขตชนบทที่ยากจนที่ยังช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ มีเพียงบางส่วน

เท่านั้นที่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาพอที่จะสามารถช่วยตัวเองได้บ้าง โดยเฉพาะชาวชนบทในเขตชลประทาน ในขณะที่ชาวชนบทในส่วนอื่นๆ ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาที่ผ่านมาค่อนข้างน้อย และบางส่วนแทบจะไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเลย ต้องเผชิญอยู่กับปัญหาค้นพื้นฐานที่เป็นต้นเหตุและรากเหง้าของความยากจนปัญหาค้นพื้นฐานดังกล่าวก็คือ การขาดแคลนน้ำเพื่ออุปโภคและบริโภค และขาดระบบทางหลวงท้องถิ่นและทางหลวงชนบทเชื่อมต่อระหว่างชนบทและชนบทกับเมือง รวมทั้งต้องเผชิญกับภาวะการขาดแคลนอาหารการกิน การมีโรคภัยไข้เจ็บ มีสุขภาพอนามัยเสื่อมโทรมและด้อยในความรู้ความสามารถและการศึกษา

จึงเป็นเหตุให้ชาวชนบทยังอยู่ในสภาพยากจนและไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ และการขยายตัวทางเศรษฐกิจนั้นไม่สม่ำเสมอทุกพื้นที่ เกิดปัญหาช่องว่างและความเหลื่อมล้ำในฐานรายได้ระหว่างภาค และระหว่างเขตชนบทและเขตเมืองของประเทศ จากการศึกษาหลายๆ ด้านพบว่าชาวชนบทที่อยู่ในฐานยากจนประมาณเกือบ 1 ใน 3 ของประชากรทั้งประเทศ และในจำนวนนี้ร้อยละ 90 กระจุกกระจายอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ และค่อนข้างหนาแน่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือตอนบน และมีพื้นที่อีกเป็นอันมากซึ่งอยู่ในเขตห่างไกลคมนาคม ทุรกันดาร และเขตที่มีแนวการพัฒนาต่ำไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร ทำให้เกิดความไม่สมดุลในการกระจายการบริการเศรษฐกิจและสังคมการกระจายรายได้ และความเจริญไปสู่ภูมิภาคตลอดจนการสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างทั่วถึง นอกจากนั้นโอกาสที่จะทำให้สัดส่วนของประชากรยากจนลดน้อยลงไปในนั้นเป็นไปได้ยาก เนื่องจากโอกาสที่จะขยายเนื้อที่เพาะปลูกต่อไปกระทำไม่ได้จำกัด ซึ่งส่งผลให้อัตราการขยายตัวทางเกษตรลดลงเรื่อยๆ ถ้าไม่มีการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และยิ่งไปกว่านั้นความยากจนและความล้าหลังในฐานทางเศรษฐกิจ เป็นปัญหาที่สัมพันธ์เชื่อมโยงโดยตรงกับความทรุดโทรมของคุณภาพชีวิตสุขภาพ หากปล่อยให้สถานการณ์เป็นเช่นนี้ต่อไป คนยากจนในชนบทจะไม่สามารถพึ่งตัวเองทางเศรษฐกิจและอ่อนแอในสุขภาพอนามัย ตลอดจนขาดความรู้ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

ผลการพัฒนาของรัฐไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ในขณะที่ผลการพัฒนาชนบทตามแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ซึ่งเป็นโครงการที่มีเป้าหมายสุดท้ายคือความสงบสุขมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ และประสบความสำเร็จอย่างมั่นคงและยั่งยืน สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าพระองค์ทรงมีหลักในการทรงงานที่สำคัญคือ 1) ทรงจัดลำดับความสำคัญของปัญหาโดยใช้หลักรัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์อย่างสมดุลเป็นเครื่องมือในการพิจารณา 2) ทรงมีการศึกษา ค้นคว้า และวิจัยเพื่อเตรียมข้อมูล และพัฒนาความรู้หรือสร้างทุนทางปัญญาหรือนวัตกรรม ซึ่งเป็นทุนทางปัญญาที่ไม่ได้ยึดองค์ความรู้แบบตะวันตกแบบสุดโต่ง แต่เป็นการผสมผสานความรู้ระหว่างภูมิปัญญาท้องถิ่นและความรู้แบบ

ตะวันตก (หรือบางครั้งเรียกว่า ความรู้แบบวิทยาศาสตร์) ผ่านเครือข่าย ซึ่งเป็นหนึ่งในทุนทางสังคมที่สำคัญ จนได้องค์ความรู้แบบสร้างสรรค์ (Creativity) และเรียบง่ายที่สามารถประยุกต์ใช้ได้ถูกต้องและเหมาะสมกับภูมิสังคมไทย ชาวชนบทสามารถนำไปปฏิบัติได้ง่าย เพราะพระองค์ยังคงใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งเป็นความสามารถหลักของชาวชนบทไทยที่สืบทอดกันมายาวนาน 3) โครงการ/แผนงานพัฒนาชุมชนจะมีลักษณะแบบสหสาขาวิชา (Multidisciplinary) เพราะทรงเชื่อว่าปัญหาแต่ละปัญหาต้องการการจัดการแบบองค์รวม และที่สำคัญทรงดำเนินโครงการอย่างเป็นขั้นเป็นตอนและมีระบบ จึงจะทำให้การพัฒนาประสบความสำเร็จสูงสุดและยั่งยืน ดังนั้นโครงการพัฒนาชุมชนของพระองค์จะเป็นโครงการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน 4) สุดท้ายที่สำคัญที่สุด พระองค์ทรงใช้ทุนทางสังคม เช่น ใส่ใจและจริงจังในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนและทรงติดตามผลการดำเนินการโครงการของพระองค์อย่างใกล้ชิด จึงทำให้ประชาชนเชื่อใจไว้ใจ และทรงรักพระองค์ยิ่งชีพ และในที่สุดทำให้เกิดพลังร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

แต่การดำเนินการของรัฐ แม้ว่ารูปแบบของการพัฒนาชุมชนชนบทได้เปลี่ยนไปตามสถานการณ์ในระยะที่ผ่านมา แต่แก่นแท้ของแนวความคิดในการพัฒนาชนบทมิได้เปลี่ยนไปเลย กล่าวคือยังคงให้ความสำคัญกับการลงทุนพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานที่มองเห็น (Tangible Infrastructure factors) ซึ่งใช้งบประมาณสูง เช่น สร้างถนน โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น มากกว่าการลงทุนพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานที่มองไม่เห็น (Intangible Infrastructure factors) สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าการลงทุนพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานที่มองไม่เห็น ใช้งบประมาณน้อย แต่ต้องใช้เวลา และผลสำเร็จไม่สามารถเห็นเป็นรูปธรรมได้เหมือนการลงทุนพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานที่มองเห็น ซึ่งก็คงจะได้ไม่ยากกว่าผลสุดท้ายของการพัฒนาก็คือผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าความสุขของประชาชน และเน้นการจัดความยากจนเพื่อลดอุปสรรคของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในแบบตะวันตกมากเกินไป ซึ่งต่างจากโครงการพระราชดำริของพระเจ้าอยู่หัว ที่ทรงลงทุนพัฒนาปัจจัยทั้งสองควบคู่กันไปอย่างสมดุล ดังนั้นหากรัฐยังกำหนดให้มีการดำเนินการตามเดิมต่อไปอีก ก็ไม่มั่นใจได้ว่า การพัฒนาชนบทตามแนวคิดของรัฐจะเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากกว่าในอดีต และที่สำคัญที่สุดคือ ปัญหาความยากจนในชนบทก็ยังคงเป็นปัญหาที่ชุกช่อนอยู่ในท่ามกลางความสับสนของแนวความคิดในการพัฒนาชุมชนชนบทต่อไป

ดังนั้นในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 9 และ 10 นอกจากรัฐยังใช้กระบวนการทางเศรษฐศาสตร์ภายใต้ ภายใต้ Keynesian Revolution มาเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเช่นเดิม โดยยังให้ความสำคัญกับนโยบายมหภาคโดยเฉพาะการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ใช้นโยบายการเงินการคลัง รัฐจัดสวัสดิการเพื่อให้เกิดความเสมอภาค

ในสังคม และกระตุ้นหรือจัดการด้านอุปสงค์เพื่อให้เกิดการจ้างงานเต็ม และเป็นช่วงเพิ่มปัจจัยหรือตัวแปรใหม่ๆ ที่สำคัญคือ การอัญเชิญปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อประยุกต์ใช้ประกอบการจัดทำแนวทางในการพัฒนาประเทศให้ดำเนินในสายกลาง ซึ่งปรัชญาดังกล่าวไม่ได้ขัดแย้งกับกระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์ ภายใต้ Keynesian Revolution แต่เป็นการช่วยปรับเพื่อช่วยเสริมให้กระบวนทัศน์ดังกล่าวดำเนินไปได้ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และได้พัฒนาภูมิปัญญาชาวบ้านเพื่อสร้างเศรษฐกิจชุมชน รวมทั้งได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาประเทศที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักมาเป็นเน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา โดยจะพัฒนาคนให้มีคุณภาพและสมรรถนะในการคิดสร้างสรรค์ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของชุมชน สังคม และชาติในที่สุด เพราะคนเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการพัฒนาในทุกเรื่อง และมุ่งพัฒนาสู่สังคมเข้มแข็งและมีดุลยภาพใน 3 ด้านคือ สังคมคุณภาพ สังคมภูมิปัญญาแห่งการเรียนรู้ และสังคมसानฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน แสดงให้เห็นว่ารัฐให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนทั้งในเรื่องของการศึกษา สุขภาพ และส่งเสริมคนให้มีคุณธรรมเข้าไปในปัจจัยของการพัฒนาคนมากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ

นอกจากนี้รัฐบาลยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบสร้างสมดุลโดยอาศัยแนวคิดการพัฒนาแบบทวิลักษณ์ (Dual Track) เพราะต้องสร้างฐานรากให้เข้มแข็งและแก้ไขปัญหาความยากจน และเป็นการยกระดับเศรษฐกิจในชนบทพื้นที่ยากจน ในช่วงระยะที่ผ่านมาการพัฒนาประเทศไทยไม่สมดุลในหลายมิติ ซึ่งก่อให้เกิดสภาพที่เรียกว่าทวิลักษณ์ของสังคมไทย (Dualism) ก่อให้เกิดความแตกต่างขนานใหญ่ระหว่างเมืองและชนบท ดังนั้นรัฐให้ความสำคัญกับ การพัฒนาการเชื่อมโยงระหว่างชนบทกับเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและสมดุล ในช่วงนี้ได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์การจัดการเชิงพื้นที่ในมิติใหม่ที่มีมุ่งปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองให้เข้าสู่สมดุลและยั่งยืน เป็นเรื่องของกระบวนการวางแผนที่ไม่แยกพื้นที่เมืองหรือชนบท แต่เป็นการพิจารณาพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบทแบบองค์รวม เพราะพัฒนาพื้นที่ทั้งสองมีลักษณะและความต้องการพัฒนาไม่เหมือนกันแต่ต้องการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างชุมชนทั้งในเขตเมืองและชนบทกับโลกภายนอก

ยิ่งไปกว่านั้นรัฐยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบสมดุลเพื่อลดปัญหาการพึ่งพาเศรษฐกิจจากภายนอกประเทศ เช่น การสร้างสมดุลระหว่างตลาดภายในประเทศและภายนอกประเทศ และในกรณีตลาดภายนอกก็ไม่พึ่งพาตลาดหลักไม่ก็ตลาดแต่เร่งหาตลาดใหม่ๆ รวมทั้งความสมดุลระหว่าง ระบบเศรษฐกิจจากล่างขึ้นบน¹ หรือระบบ

¹ เป็นการพัฒนาจากล่างสู่บนที่เน้นสมรรถนะหลักของประเทศ เพื่อทำให้ประเทศไทยสามารถอยู่รอดได้ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ แนวคิดเกิดขึ้นมาหลังที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจหลายครั้ง สาเหตุหลักที่สำคัญ คือการพึ่งพาภายนอกประเทศมาก

เศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งเป็นเศรษฐกิจฐานราก และเป็นศักยภาพหลักของประเทศ **และระบบเศรษฐกิจจากบนลงล่าง²** หรือระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมสมัยใหม่จากนอกประเทศ โดยการพัฒนาระบบเศรษฐกิจจากล่างขึ้นบน จะเป็นการสร้างเศรษฐกิจฐานรากหรือศักยภาพหลักของประเทศ ด้วยการผูกโยงการพัฒนาชุมชนให้เข้ากับการพัฒนาภาคการผลิตเพื่อสร้างเศรษฐกิจฐานราก (กองทุนหมู่บ้าน ธนาकरคนจน หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นต้น) จะทำให้ประเทศเข้าสู่การผลิตสินค้าใหม่ๆ ที่ไทยมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบอย่างแท้จริง ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจจากบนลงล่างหรือระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ รัฐให้ความสำคัญกับการสนับสนุนอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ โดยการให้ขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกได้ และมีการนำศักยภาพของประเทศ อันได้แก่ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ความหลากหลายทางชีวภาพ และวัฒนธรรมท้องถิ่น มาผสมผสานองค์ความรู้/เทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อสนองความต้องการการบริโภคแบบเอเซียนิยม เป็นต้น

ถ้าพิจารณาให้ดีแล้วแนวทางการพัฒนาแบบทวิลักษณ์ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่ได้มีการปรับแนวคิดจากการพัฒนาทวิลักษณ์ภายใต้กระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์ ของ Keynesian Revolution จากที่สร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมทวิลักษณ์ในระยะสั้นเพื่อทำให้สาขา เศรษฐกิจสมัยใหม่จากภายนอก ดูดซับแรงงานจากสาขาเศรษฐกิจดั้งเดิมที่มีอยู่ภายในประเทศ ไปสู่การสร้างสมดุลของการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อลดปัญหาการพึ่งพาสาขาเศรษฐกิจจากภายนอกประเทศมากเกินไป

อย่างไรก็ตามผลของการพัฒนา พบว่าในอดีตรัฐให้ความสำคัญกับเน้นการส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและพึ่งพาการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมมากเกินไป โดยปล่อยให้เป็นที่ของธุรกิจเอกชนในการตัดสินใจลงทุน ในขณะที่รัฐทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในเรื่องของการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุน เพราะหวังว่าจะดูดซับแรงงานภาคดั้งเดิมในชนบท จนทำให้ประเทศหลุดพ้นจากความด้อยพัฒนา ถ้าในอดีตรัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันมากกว่านี้ดังเช่นในประเทศญี่ปุ่นและเกาหลี โดยเฉพาะการพัฒนาวิทยาศาสตร์/เทคโนโลยีในลักษณะต่อยอดอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มผลผลิตการผลิต ได้

เกินไป (เช่นการพึ่งพาวัตถุดิบจากนอกประเทศมากเกินไป เป็นต้น) และเป็นการพัฒนาจากศักยภาพหรือเทคโนโลยีที่มีอยู่ และพัฒนาต่อยอดโดยใช้องค์ความรู้สมัยใหม่ เพื่อทำให้เทคโนโลยีเหล่านี้สามารถอธิบายได้ด้วยวิทยาศาสตร์ และเป็นระบบที่พึ่งตนเองและคนในท้องถิ่น (โดยมากคนไทยเป็นเจ้าของกิจการ) เช่น OTOP เป็นต้น)

² ส่วนใหญ่อาศัยการลงทุนโดยตรงและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ซึ่งการพัฒนาที่อาศัยการดูดซับศักยภาพจากต่างประเทศ และพัฒนาเทคโนโลยีและองค์ความรู้แบบ Imitation to Innovation

ตามวงจรการผลิตของโลก และสามารถดูดซับแรงงานจากภาคดั้งเดิมได้เต็มที่ จนทำให้ภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่เข้ามาแทนที่ภาคดั้งเดิมได้สมบูรณ์เหมือนที่เกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว

แต่ปัจจุบันกลไกตลาดล้มเหลว เพราะแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมให้ความสำคัญกับการส่งออกที่เน้นการส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ในแถบเอเชียตะวันออก จนกลายเป็นฐานการผลิตสินค้าส่งออกประเภทเดียวกัน เช่น สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ รถยนต์ เป็นต้น และกลายเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ประเทศในแถบนี้มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง แต่สำหรับประเทศไทยไม่ยั่งยืน และถูกซ้ำเติมด้วยวิกฤติเศรษฐกิจ ในปี 2540 และปัจจุบัน ทั้งนี้ก็เพราะว่า รัฐและภาคเอกชนของประเทศไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนานวัตกรรม/เทคโนโลยีเพื่อยกระดับห่วงโซ่มูลค่ามากเท่าที่ควร มุ่งเน้นการลงทุนโดยอาศัยความได้เปรียบด้านแรงงานราคาถูก สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าการลงทุนในสิ่งเหล่านี้ในสายตาของภาคเอกชนมีความเสี่ยงสูง จึงไม่ลงทุนพัฒนานวัตกรรม/เทคโนโลยี และรัฐบาลเองก็เชื่อว่ากลไกตลาดสามารถจัดการได้ จึงทำให้ปัจจุบันภาคอุตสาหกรรมตกอยู่ในสถานะที่ถูกบีบไม่สามารถแข่งขันในเรื่องแรงงานราคาถูกกับประเทศเกิดใหม่ เช่น จีน และเวียดนาม ในขณะที่เดียวกันก็ไม่สามารถแข่งขันในเรื่องเทคโนโลยีกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบที่รุนแรง และทำให้การกระจุกตัวของธุรกิจและการจัดสรรทุนให้แก่เมือง/ภาคอุตสาหกรรม ในขณะที่ภาคชนบท/รากหญ้ากลับไร้การและยากจนทำให้ช่องว่างระหว่าง 2 ภาคขยายใหญ่ขึ้น และทำให้เศรษฐกิจประเทศไทยต้องเข้าไปอยู่ในวงจรการผลิตในภาคอุตสาหกรรมของโลก

แต่การพัฒนาวิทยาศาสตร์/เทคโนโลยีต้องใช้เวลานานและการถ่ายทอดเทคโนโลยีผ่านการลงทุนโดยตรงระหว่างประเทศ ไม่สามารถทำได้ง่ายเหมือนในอดีต การป้องกันการกระจายองค์ความรู้จากประเทศพัฒนาแล้วสู่ประเทศไทยมีมากขึ้น และที่สำคัญการที่รัฐสร้างปัจจัยใหม่ของการพัฒนาความทันสมัยให้แก่ชุมชน เช่น การสร้างทุน การผลิตแบบใหม่ ค่านิยมและความรู้ใหม่ พร้อมกับสกัดกั้นหรือทำลายปัจจัยเดิมบางอย่างของชุมชน ซึ่งรัฐเห็นว่าเป็นอุปสรรคของการพัฒนา เช่น ระบบค่านิยม ความรู้ ความเชื่อเดิม (ไม่เป็นวิทยาศาสตร์) มิให้สามารถพัฒนาได้ตามกระบวนการเดิม ได้ทำลายระบบโดยรวมของชุมชนทั้งหมดให้แตกสลาย เพราะสิ่งที่ป้อนเข้ามาใหม่ไม่ได้มีคุณสมบัติเดียวกันกับสิ่งที่ถูกกำจัดออกไป ที่เห็นได้เด่นชัดที่สุดคือ ระบบการศึกษารูปแบบใหม่ของรัฐ (โรงเรียน) ที่เข้าไปทำลายกระบวนการเรียนรู้และถ่ายทอดความรู้ภายในชุมชน (ภูมิปัญญาท้องถิ่น) ซึ่งมีได้มีหน้าที่เพียงการสร้างความรู้ หากเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างความสัมพันธ์เชิงสังคม ค่านิยมด้านศาสนธรรม ระดับปฏิสัมพันธ์ โครงสร้างสังคมแบบแนวราบ ซึ่งล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง

อย่างไรก็ตามประเทศไทย ในยุคโลกาภิวัตน์ ยังคงต้องให้ความสำคัญการพัฒนาภาคการผลิตแบบบนสู่ล่าง แต่คงต้องพิจารณาในรายละเอียดที่สำคัญ กล่าวคือ โดยรวมในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ถึง 2550 การส่งออกยังเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลให้เศรษฐกิจของไทยฟื้นตัวมากกว่าการบริโภคภายในประเทศ และอุปสงค์ภายในประเทศมีส่วนต่อรายได้ประชาชาติยังต่ำ นอกจากนี้ระดับการเปิดประเทศหรือสัดส่วนของการส่งออกต่อรายได้ประชาชาติสูง แสดงให้เห็นว่าระบบเศรษฐกิจไทยยังผูกติดกับความผันผวนของตลาดโลก แต่ถ้าพิจารณาโครงสร้างของสินค้าส่งออก พบว่ากลุ่มสินค้าที่เน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ/อุตสาหกรรมอาหาร และสินค้าที่เน้นการใช้แรงงานหรือเทคโนโลยีต่ำยังมีสัดส่วนของการส่งออกต่อการส่งออกทั้งหมดสูงกว่าสินค้าที่เน้นการใช้เทคโนโลยี/ความรู้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ความผันผวนของตลาดโลกส่งผลกระทบต่อกระจายไปในทุกประเทศของโลก ตำแหน่งความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของไทย ส่วนของสินค้าทั้งสองประเภทยังไม่เปลี่ยนแปลงในระยะสั้น แต่ในระยะยาวต้องมีปรับโครงสร้างภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่ให้ขยับห่วงโซ่มูลค่าให้สูงขึ้นด้วยการพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และนวัตกรรมแบบสร้างสรรค์ ทำให้ไทยยังคงรักษาความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบทางด้านแรงงานและทรัพยากรธรรมชาติในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน

สำหรับระบบเศรษฐกิจจากล่างสู่บน เป็นการเชื่อมโยงภาคการผลิตเข้ากับการพัฒนาชุมชน แต่เมื่อนำไปปฏิบัติกลับไม่ค่อยประสบความสำเร็จ เพราะนโยบายการเชื่อมโยงภาคการผลิตเข้ากับการพัฒนาชุมชน หรือ OTOP ส่วนใหญ่อยู่ในรูปการจัดตั้ง และจัดให้ที่เน้นการพัฒนาในลักษณะ Mass Production ต้นทุนต่ำ ซึ่งผิดจากแนวคิดการพัฒนา OTOP ที่ให้ความสำคัญกับความมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวของชุมชนที่ไม่เหมือนใคร และเน้นตลาดเฉพาะ เช่นตลาดที่มีความนิยมความไทย ซึ่งบางชุมชนประสบความสำเร็จ แต่บางชุมชนไม่ประสบความสำเร็จ เพราะโครงการที่รัฐจัดตั้งยังขาดการศึกษาถึงศักยภาพ/ภูมิปัญญาท้องถิ่นเด่นๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่น แต่มีลักษณะเรียนแบบและเอาอย่างผู้ที่ประสบความสำเร็จ มากกว่าจะคิดถึงศักยภาพที่มี อีกทั้งบางชุมชนขาดภาวะผู้นำ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต้องมีผู้นำ กล้าคิดกล้าทำ ให้เป็นแบบอย่างกับผู้อื่นๆ ชุมชนจึงจะเข้มแข็ง รวมทั้งการไม่ติดต่อกับโลกภายนอกของบางชุมชน โดยเฉพาะชาวชนบท ชุมชนที่ติดต่อกับโลกภายนอกเป็นการเปิดโลกแห่งการเรียนรู้ รู้จักวิธีการหาตลาด เป็นต้น อันที่จริงโครงการที่รัฐจัดสรรจะเป็นประโยชน์กับชุมชนที่มีความรู้และสามารถบริหารจัดการให้เป็นประโยชน์ เช่น ชุมชนเมือง แต่สำหรับชุมชนชนบทยากจน ประชาชนส่วนใหญ่มิทันต่อการรับข่าวสาร มีระดับการศึกษาไม่เท่าเทียมกัน ไม่สามารถบริหารให้เกิดเป็นรูปธรรมได้ จึงทำให้แนวทางการพัฒนาแบบสมดุลเพื่อลดช่องว่างระหว่างชนบทกับเมือง หรือระหว่างภูมิภาคของประเทศยังไม่ประสบความสำเร็จ

ดังนั้นรัฐจำเป็นต้อง สร้างความเข้มแข็งขององค์การชุมชนกับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและจัดสภาพแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน ให้เอื้อต่อการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ องค์การชุมชนและชุมชนควบคู่กันไป เพื่อให้มีการถ่ายทอดองค์ความรู้และแผนพัฒนาสู่ท้องถิ่น **ต้องอาศัยการพัฒนาทุนทางสังคมและทุนทางปัญญา** ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานของการสร้าง ศักยภาพของทุนมนุษย์ ให้สามารถใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคมและทุนทางปัญญาที่มีอยู่ โดยเฉพาะภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม ผ่านการบริหารจัดการ เพื่อพัฒนาต่อยอดทุนทาง สังคมและทุนทางปัญญา และนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจและสังคม

จากจุดนี้เราจะเห็นได้ว่า กระบวนทัศน์ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมยังไม่ได้ เปลี่ยนแปลง แม้ว่าจะมีการกล่าวถึงการพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานที่มองไม่เห็น (Intangible Infrastructure factors) เช่น การเพิ่มทุนมนุษย์ด้วยการพัฒนาทุนทางสังคมและทุนทางปัญญา แต่เป็นการปรับปรุงในรายละเอียดให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของในประเทศและของโลกที่ เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และเพิ่มหลักการในการพัฒนาใหม่ๆ เพื่อเสริมให้กระบวนทัศน์ทาง เศรษฐศาสตร์ภายใต้ Keynesian Revolution สามารถดำเนินไปได้ตามเป้าหมายของการพัฒนา ประเทศที่กำหนดไว้ เท่านั้น

3.3.2 กระบวนจัดทำนโยบายและแนวทางการพัฒนาชุมชน (Policy Process)

การวางแผนในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) **การจัดทำนโยบาย (Policy Formulation)** ซึ่งในส่วนนี้ก็แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 เป็นการกำหนดประเด็นและหรือปัญหาของการพัฒนาประเทศ และเนื่องจากปัญหาและ ประเด็นพัฒนามีมากมายหลายประเด็น และก็ไม่ใช่ทุกประเด็นที่รัฐสามารถจะดำเนินการภายใต้ งบประมาณที่จำกัด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องประเมินเพื่อหาประเด็นหรือปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนที่ต้อง ดำเนินการก่อน จึงทำให้เข้าไปในส่วนที่ 2 คือการประเมินประเด็นปัญหาเพื่อจัดลำดับความสำคัญ ซึ่งในส่วนนี้ขึ้นอยู่กับหลายองค์ประกอบ เช่น จำนวนกลุ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะเข้ามา เกี่ยวข้องกับการประเมิน และอำนาจการบริหารจัดการของกลุ่มต่างๆ สถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในขณะนั้น เป็นต้น เมื่อสามารถกำหนดประเด็นปัญหาที่จะต้องพัฒนาแล้ว ต้องมีการศึกษาหามาตรการที่เหมาะสมที่สุด และประหยังบประมาณที่สุดในการจัดการกับ ประเด็นปัญหาเหล่านั้น ดังนั้นส่วนที่ 3 ก็คือการกำหนดนโยบายที่จะปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหารวมถึงชี้ให้เห็นถึงหน่วยปฏิบัติของรัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่แปลงสู่ภาคปฏิบัตินั่นเอง

ในอดีตรัฐบาลเริ่มกำหนดนโยบายพัฒนาชุมชนชนบทให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ซึ่งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายประกอบด้วย

1.1) การจัดตั้งคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงาน

เพื่อมีหน้าที่ในการกำหนดกรอบของการพัฒนาชุมชนชนบทผ่านกรรมวิธีหรือผ่านการพิจารณาเห็นชอบอนุมัติโดย ครม. ซึ่งคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องประมาณร้อยละ 75 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เช่นกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตร เป็นต้น และที่เหลืออีกร้อยละ 25 นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านต่างๆ ของการพัฒนาชุมชนชนบทซึ่งมาจากองค์กรที่มีใช้ของครม. เช่น องค์กรอิสระ มหาวิทยาลัย เป็นต้น โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะเป็นเลขานุการคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงาน เพื่อทำหน้าที่จัดเตรียมวาระการประชุม รายงานการประชุมในแต่ละครั้ง จัดเตรียมข้อมูล และร่างนโยบาย ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ของแต่ละสาขา ยุทธศาสตร์ในการพัฒนา และโครงการที่นำไปปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมายของนโยบายและแผนในสาขานั้นๆ โดยกระทรวงที่เกี่ยวข้องจากส่วนกลางจะเป็นผู้จัดทำโครงการให้สอดคล้องวัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนชาติ ผ่านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเสนอขอมติอนุมัติจาก ครม. ต่อไป

ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 ถึง 7 เป็นช่วงมีรัฐบาลมาจากทหาร และเป็นช่วงที่กำลังเปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลทหารสู่รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง จึงทำให้การเมืองไร้เสถียรภาพ ซึ่งหน่วยงานราชการก็จะทำหน้าที่ในการบริหารจัดการประเทศตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ดังนั้นการกำหนดแผนในช่วงนี้จึงมีลักษณะศูนย์รวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง (Top-down) รัฐได้จัดตั้ง/แต่งตั้งองค์กรในการพัฒนาชนบทในรูปของคณะกรรมการ/อนุกรรมการ/คณะทำงาน โดยในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 2 และ 3 เป็นช่วงรัฐบาลทหาร และประชากรมีการศึกษาน้อยและยากจน ยังไม่เข้าใจในการวางระบบการพัฒนาประเทศ ประเทศไทยยังมีลักษณะที่ปิดอยู่ ดังนั้นบุคคลชั้นนำของประเทศส่วนใหญ่ ที่เรียกว่า Technocrats เป็นกรรมการและมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาชุมชนชนบท ภายใต้การให้คำปรึกษาของผู้เชี่ยวชาญจาก World Bank และ IMF เป็นส่วนใหญ่ รูปแบบหรือเทคนิคในจัดทำแผนแยกสาขา เช่น สาขาเกษตรกรรม สาขาอุตสาหกรรม สาขาคมนาคมขนส่ง เป็นต้น โดยหน่วยงานปฏิบัติส่วนกลางจะเป็นผู้จัดทำโครงการ ภายใต้วัตถุประสงค์ และกรอบแนวทางของสาขานั้นๆ ใน

แผนพัฒนาฯ เสนอ กรม. ผ่านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเราเรียกรูปแบบหรือเทคนิคการวางแผนในช่วงนี้ว่า Sectoral Top-down Approach อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์ของการพัฒนามีความหลากหลายมากขึ้นตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ประเทศมีการเปิดประเทศมากขึ้น เป็นต้น จึงทำให้เกิดปัจจัยใหม่ในนโยบายและแผนพัฒนาฯ มากขึ้น ถ้าประเทศยังใช้เทคนิคการจัดทำแผนแบบ Sectoral Top-down Approach จะทำให้การแปลงแผนที่มีวัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์หลากหลายสู่ภาคปฏิบัติเป็นไปได้ยาก เช่น ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ ไม่สามารถจัดการผ่านเทคนิคการจัดทำแผนแบบ Sectoral Top-down Approach

ดังนั้นต่อมาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ถึง 7 เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลทหารสู่รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง แต่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยๆ หรือการเมืองไร้เสถียรภาพ ประกอบกับมีการเพิ่มเติมปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลกระทบการพัฒนาประเทศเข้าเป็นองค์ประกอบในการจัดทำนโยบายและแผน จึงทำให้ความต้องการบุคลากรที่มีความรู้หลากหลาย เข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาประเทศเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นองค์ประกอบของคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงาน จึงมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายจากหลากหลายความรู้และภาคส่วน โดยเฉพาะภาคธุรกิจเอกชนและ NGOs เข้ามาเป็นกรรมการและมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและแผนของประเทศมากขึ้น และตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้ริเริ่มการพัฒนาชนบทโดยยึดความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ ดังนั้นเทคนิคในการวางแผนเริ่มพัฒนาจากการกำหนดประเด็นปัญหาที่ต้องการพัฒนา ไปสู่การจัดทำแผนแบบโปรแกรม โดยในโปรแกรมจะมีลักษณะสหสาขา (Multisectoral) แต่ยังมีลักษณะแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งเราเรียกเทคนิคการจัดทำแผนในช่วงนี้ว่า Programming/Multisectoral top-down ในช่วงนี้รัฐจึงได้จัดตั้ง/แต่งตั้งองค์กรในการพัฒนาชนบทในรูปของคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานที่เกี่ยวข้อง ที่มีกรรมการมาจากหลากหลายภาคส่วนมากขึ้น รวมทั้งได้ปรับปรุงการบริหารงานพัฒนาชนบทขึ้นใหม่ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ 2 ประการ คือให้มีเอกภาพในการบริหารงานพัฒนาชนบท โดยจัดให้มีคณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับนโยบายเพียงชุดเดียวและจัดให้มีระบบการบริหารงานงบประมาณระดับจังหวัดที่ชัดเจน เพื่อความรวดเร็วและคล่องตัวในการปฏิบัติ

ในอดีตรัฐได้จัดตั้ง/แต่งตั้งคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมทั้งในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน จนทำให้มีองค์กรบริหารจัดการพัฒนาชนบทหลายรูปแบบจากหลายหน่วยงาน ส่งผลให้ในแต่ละระดับมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทเป็นจำนวนมากและซ้ำซ้อน

นอกจากนี้ ส่วนราชการต่างๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทมักอาศัยคณะกรรมการระดับชาติที่จัดตั้งขึ้น โดยมีจุดประสงค์แรกเริ่มเพื่อให้เกิดการประสานกับกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เป็นเครื่องมือ ให้มีการยอมรับการขยายงานของตน อีกทั้งเมื่อเกิดปัญหาหรือมีนโยบายใหม่ไม่เฉพาะแต่การพัฒนาชนบทเท่านั้น มักมีการตั้งคณะกรรมการหน่วยงานถาวรหรือหน่วยงานชั่วคราวขึ้นใหม่ โดยไม่พยายามแก้ไขปรับปรุงหรือพัฒนาทรัพยากรการบริหารที่มีอยู่เดิม ตัวอย่างเช่น การตั้ง กพข.ต. ช้อนสภาตำบล หรือตั้ง กสจ. ช้อน กพจ. เป็นต้น และที่สำคัญการจัดตั้งองค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในช่วงนี้ มีลักษณะเป็นองค์กรที่ผูกพันกับกระทรวงมหาดไทยโดยใกล้ชิดเพียงกระทรวงเดียว โดยในระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของทุกกระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนในระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ก็เช่นเดียวกัน มีนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรับผิดชอบตามลำดับ การจัดองค์กรบริหารราชการเช่นนี้ไม่เป็นที่ยอมรับอย่างจริงจังจากกระทรวงหน่วยงานเคลื่อนที่หรือประจำถาวรอยู่ในพื้นที่ และในรูปคณะกรรมการในระดับจังหวัดถึงระดับตำบล องค์กรเหล่านี้มีอำนาจในการบริหารงานที่ได้รับมอบหมายโดยตรงจากกระทรวง ทบวง กรม ทำให้เอกภาพในการบริหารและการบังคับบัญชาหน่วยงานในจังหวัดไม่มี ก่อให้เกิดปัญหาการประสานงาน ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานพื้นที่ ดังนั้นต้องปฏิรูประบบบริหารและองค์กรในการพัฒนาชนบทให้มีเอกภาพ ตัดการซ้ำซ้อนขององค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ ขณะเดียวกันก็ต้องมีระบบบริหารงานประมาณ ระดับจังหวัดที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานตามแผนพัฒนาชนบท ยากจน สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2524 มีสาระสำคัญ ดังนี้

ระดับชาติ ยุบเลิกคณะกรรมการเกี่ยวกับชนบทในระดับชาติชุดอื่นๆ ให้เหลือเพียงกรรมการชุดเดียว คือ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ สำหรับกรรมการอื่นๆ ประกอบด้วยรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องในการนี้ยกเว้นคณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.) เท่านั้น ที่ยังให้คงอยู่ต่อไป

ระดับจังหวัด ให้มีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เพียงชุดเดียว และให้จัดตั้งอนุกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) ขึ้นเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด

ระดับอำเภอ ให้มีคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) ทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาระดับอำเภอเชื่อมโยงกับอนุกรรมการพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด (อกช.)

ระดับตำบลและหมู่บ้าน ให้ยึดสภาตำบลเป็นหลักในการพัฒนาชนบทระดับตำบล และให้มีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ประกอบด้วย ผู้แทนของส่วนราชการต่างๆ เช่น เกษตรตำบล พัฒนาการตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของสภาตำบล ส่วนในระดับหมู่บ้านนั้นให้ใช้คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) และคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ที่มีอยู่เดิมแล้วเป็นหลัก

การจัดองค์กรและระบบบริหารตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในรูปแบบใหม่นี้ นับว่าช่วยทำให้การบริหารงานมีเอกภาพมากขึ้น เพราะจะมีกรรมการในระดับชาติเพียงชุดเดียวส่วนการบริหารในระดับจังหวัดและอำเภอนั้นก็必将มีความสอดคล้องสัมพันธ์สนับสนุนซึ่งกันและกันเป็นขั้นตอนมากขึ้น

ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ถึง 10 เช่นกันมีการเพิ่มปัจจัยการพัฒนาที่หลากหลายมากขึ้นประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจและสังคมแบบเปิด และปัญหาของการแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติ เพราะการไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยปฏิบัติทำให้การแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติดำเนินการไม่เต็มที่ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา แม้ว่ารัฐจะให้ความสำคัญแก่การพัฒนาชนบทมากขึ้นก็ตาม แต่ยังไม่เปลี่ยนแนวความคิดในการพัฒนาจากเดิมมากนัก คือ ยังเป็นการพัฒนาจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง และเป็นการพัฒนาแบบบริจาคนำไปเปล่า โดยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญแต่เพียงด้านเดียว ซึ่งผิดหลักการของการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง เพราะในกระบวนการพัฒนาชนบทนั้น สิ่งสำคัญที่สุดประการหนึ่งคือ การที่ประชาชนฝ่ายผู้ได้รับผลจากการพัฒนาจะต้องได้รับการปรับปรุงให้สามารถช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้นเป็นลำดับ และมีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาลงตัวของตนเอง โดยผ่านทางองค์กรปกครองท้องถิ่นตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน องค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยยังถูกควบคุมจากส่วนกลางมากทั้งในด้านอำนาจการตัดสินใจและด้านการคลัง การงบประมาณ และการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในขอบเขตจำกัด นอกจากนี้ การจัดสรรงบประมาณสู่ชนบทก็ยังมีได้มีการกำหนดระดับของการพัฒนาในระดับพื้นที่ หรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่ชัดเจน

ซึ่งปัจจุบันรัฐได้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการบริหารการพัฒนาชนบทในแนวใหม่ที่มุ่งสู่กลุ่มเป้าหมายคนยากจนเป็นอันดับแรก โดยมีจุดประสงค์หลัก คือ “เอกภาพ ประสิทธิภาพ และสมรรถภาพ” ของหน่วยงานพัฒนาชนบท พร้อมทั้งต้องให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและเสริมสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวได้ รัฐจึงมีนโยบายในการจัดทำแผนแบบกระจายอำนาจจาก Top-down สู่ Bottom up กล่าวคือ มีการระดมความเห็นเปิดกว้าง ให้ทุกภาคส่วนได้มีโอกาสเข้ามากำหนดแผน ซึ่งทำให้บทบาทของ Technocrats ลดลง กลไก

การบริหารและกรอบแผนงานและโครงการ กลไกการบริหารต้องปรับเปลี่ยนสู่แนวทางใหม่ที่มุ่งเสริมสร้างความร่วมมือ ค่านิยม ความเชื่อและจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับการพัฒนาของแต่ละภาคส่วนให้เชื่อมโยงกับประเทศและไม่ควรกำหนดแนวทางการพัฒนาเป็นสูตรสำเร็จหรือกำหนดกรอบแผนจากส่วนกลางที่ขาดความยืดหยุ่นต่อการแก้ไขปัญหาของชุมชนแต่ละแห่ง การกำหนดแผนงานและโครงการใด ๆ ควรสร้างเวทีสาธารณะให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดแนวทางการพัฒนารวมถึงการติดตามผลความก้าวหน้าและสามารถตรวจสอบได้ และได้สร้างพลังขับเคลื่อน 4 ด้าน ได้แก่ 1) ต้องปรับแนวคิดให้ชุมชนเป็นศูนย์กลาง ส่วนรัฐเป็นผู้ประสานไปสู่แนวคิด 2) ต้องมีกลไกในการบริหารที่เหมาะสม มีการปฏิรูปภาคราชการ และปรับกระบวนการที่เริ่มต้นจากชุมชน รวมทั้งให้มีการปฏิรูประบบงบประมาณที่สอดคล้องกับแผนงานของชุมชน 3) สร้างกลยุทธการเรียนรู้โดยเน้นการเรียนรู้ที่ชุมชนเป็นเจ้าของ และมีการส่งเสริมสินเชื่อเพื่อการพัฒนา 4) ส่งเสริมการจัดทำแผนการดำเนินงานชุมชน ดัชนีวัดความเข้มแข็งของชุมชน และระบบการติดตามประเมินผลที่ชัดเจน

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน บทบาทและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประเทศสามารถแยกความแตกต่างของบทบาทได้ 3 ช่วงได้แก่ ช่วงแผนฯ 1 ถึง 7 ชุมชนเป็นผู้ถูกพัฒนา โดยภาครัฐเป็นผู้กำหนดการพัฒนา ในช่วงแผนฯ 8 ถึง 10 เป็นช่วงที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น และเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ตามความต้องการของชุมชนโดยที่ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเองและรัฐเป็นเพียงผู้ประสานงานการพัฒนาชุมชนชนบทเป็นกระบวนการของความพยายามที่จะปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนในชนบทให้ดีขึ้น และสามารถช่วยเหลือตนเองได้ การพัฒนาชุมชนชนบทมีความเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบต่างๆ ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ความล้มเหลวของการบริหารการพัฒนาชนบทมีมูลเหตุมาจากปัญหาทางด้านการเมือง และการบริหารเท่าๆ กับที่มาจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้นในช่วงนี้มีเทคนิคในการจัดทำแผนแบบเชิงบูรณาการ (Holistic Bottom up Approach) ซึ่งเป็นช่วงที่ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแผน และเสนอแผนงานโครงการพัฒนาและส่งให้กระทรวงที่เกี่ยวข้อง บูรณาการระหว่างสาขา ซึ่งต้องสร้างขีดความสามารถในการบูรณาการให้กับบุคลากรระดับกระทรวงในขณะนั้น

1.2) การระดมองค์ความรู้ ข้อมูลข่าวสาร เพื่อประกอบการร่างนโยบายและแผน

การร่างนโยบายและแผนพัฒนาชนบทจะต้องระดมองค์ความรู้ ข้อมูลข่าวสาร เพื่อประกอบการกำหนดประเด็นพัฒนาควบคู่ไปกับการจัดลำดับความสำคัญ ซึ่ง

ส่วนใหญ่การร่างนโยบายจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการ ซึ่งจะต้องรวบรวม ข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ ประมวล/วิเคราะห์ ยกร่างนโยบายและแผน และนำเสนอคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาหาข้อสรุป รวม แหล่งที่มาขององค์ความรู้ ข้อมูล ข่าวสารประกอบด้วย 1) ความรู้ที่เกิดจากประสบการณ์ของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งมีประสบการณ์ในการยกร่างนโยบายและแผนพัฒนาชนบทมาระยะหนึ่ง รวมทั้งการที่มีโอกาสได้เข้าร่วมประชุมสัมมนาทั้งในและต่างประเทศ 2) องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัย การศึกษาวิจัยมีความจำเป็น เพราะจะทำให้ได้ข้อมูลและบทวิเคราะห์ที่มีเหตุผลตามหลักวิชาการ สนับสนุน การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาชุมชนพื้นที่ ซึ่งงานวิจัยมีสองช่องทางคือ 2.1) งานวิจัยที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ เช่น UN เป็นต้น 2.2) หน่วยงานราชการ เช่น สภาพัฒนาฯ หรือ กระทรวงที่เกี่ยวข้อง จ้างนักวิจัย ภายในประเทศศึกษาปัญหาสำคัญเพราะต้องการข้อมูลในแนวลึกและสำคัญก่อนการตัดสินใจ ประกอบการจัดทำนโยบายและแผน 2.3) ผลจากการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตาม นโยบายและแผนพัฒนาชุมชนชนบทที่ผ่านมา ซึ่งรวมถึงปัญหาและอุปสรรคจากการแปลงแผนสู่ ภาควิปฏิบัติ ซึ่งเป็นหนึ่งในหน้าที่หลักของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาพัฒนาฯ ต้องทำการ ติดตามประเมินนโยบายและแผนภาพรวมเพื่อพิสูจน์ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ กำหนดหรือไม่ ในขณะที่หน่วยงานระดับกระทรวงต้องดำเนินการติดตามประเมินผลแผนงาน/ โครงการที่สู่ภาควิปฏิบัติมีปัญหาอุปสรรคอะไร ควรจะดำเนินการต่อไปหรือควรจะยกเลิก เหล่านี้ เป็นต้น ข้อมูลข่าวสารเหล่านี้เป็นองค์ความรู้ที่สำคัญประกอบการร่างนโยบายและแผนพัฒนา ชุมชนชนบทที่สำคัญ 2.4) สภาพัฒนาฯ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดมความเห็นตั้งแต่กรอบ แนวคิด เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และมาตรการ/แนวทางการพัฒนาชุมชนชนบท ทุกภาคส่วน ทุกภูมิภาคของประเทศไทย และประมวลสรุป

1.3) กระบวนการตัดสินใจ

ขั้นสุดท้ายของการกำหนดนโยบายและแผนก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติ คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องฯ โดยมีสภาพัฒนาฯ เป็น ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ ได้ยกร่างนโยบายและแผนพัฒนาชุมชนชนบท และผนวกเข้าเป็น ส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเสนอกรมฯ ผ่านคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา ถ้าผ่านจึงส่งเข้า กรมฯ แต่ถ้าไม่ผ่านต้องนำ กลับไปปรับปรุงแก้ไขและจึงนำเสนอใหม่อีกครั้ง และเสนอ กรมฯ เพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

2) การแปลงนโยบายและแผนสู่ภาควิปฏิบัติ

การแปลงนโยบายและแผนพัฒนาชุมชนชนบทสู่ภาควิปฏิบัติต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยกร่างแผนงาน/โครงการ โดยแผนงาน/โครงการ

จะต้องมีการระดมความเห็นจากประชาชนในท้องถิ่นผ่านคณะกรรมการตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และระดับชาติ พิจารณาอนุมัติ ก่อนนำเสนอ กรม. ซึ่งต้องยึดนโยบายและแผนพัฒนาชุมชนชนบทภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเป็นกรอบในการยกร่างแผนงาน/โครงการ เมื่อผ่านคณะกรรมการพัฒนาการชนบทแห่งชาติ ร่างแผนงาน/โครงการเห็นชอบแล้ว คณะกรรมการอาจจะขอความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรืออาจจะส่งตรงไปที่ คณะรัฐมนตรีโดยตรง ซึ่งคณะรัฐมนตรีโดยส่วนใหญ่จะส่งขอให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติต่อไป

ตารางที่ 3-1 สรุปวิวัฒนาการของกระบวนการจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาชนบทของประเทศไทย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กระบวนการจัดทำแผน	หลักการ/แนวทางการพัฒนา
ฉบับที่1	ส่วนกลางเป็นองค์กรหลักในการกำหนดแผนงาน/โครงการและสั่งให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามที่เสนอ เรียกว่า Project oriented Top-down approach	การวางแผนยังไม่มีความพร้อมมากนัก แนวทางการพัฒนาเน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจ เพิ่มผลผลิตการเกษตร และลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในชนบท
ฉบับที่2	ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดแผนงาน/โครงการแต่จะเป็นการบูรณาการแผนงาน/โครงการภายใต้สาขามากขึ้น เพื่อง่ายต่อการจัดสรรงบประมาณและติดตามประเมินผล เรียกว่า Sectoral Top-down Approach	เน้นการพัฒนาภูมิภาคมากขึ้น พัฒนาตามสาขากิจกรรม จัดตั้งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในชนบทต่อเนื่องจากแผนฯ1
ฉบับที่3	ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดแผนงาน/โครงการแต่จะเป็นการบูรณาการแผนงาน/โครงการภายใต้สาขามากขึ้น เพื่อง่ายต่อการจัดสรรงบประมาณและติดตามประเมินผล เรียกว่า Sectoral Top-down Approach	ให้ความสำคัญ กับการพัฒนาในภูมิภาคและท้องถิ่น และเร่งรัดพัฒนาชนบทริเริ่มโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร มีการวางแผนครอบครัวเป็นครั้งแรก และเริ่มโครงการผันเงินสู่ชนบท จุดหลักคือ เพื่อลดความแตกต่างของรายได้ระหว่างเมืองและชนบท

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กระบวนการจัดทำแผน	หลักการ/แนวทางการพัฒนา
ฉบับที่ 4	ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดปัญหาหรือเน้นปัญหาเป็นหลัก และเริ่มมีแนวคิดในการจัดทำโปรแกรมเพื่อแก้ไขปัญหา ภายใต้โปรแกรมประกอบด้วยแผนงาน/โครงการเป็นกลุ่มสำหรับแก้ไขปัญหาที่กำหนด หรือเรียกว่า Problem oriented (pave way to programming top-down approach)	ยังคงเน้นการกระจายรายได้ ลดความแตกต่างระหว่างเมืองและชนบทเหมือนเดิม มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยให้จังหวัดเป็นผู้จัดทำโครงการ และส่งต่อให้ส่วนกลางพิจารณา นับเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดการวางแผนจากล่างขึ้นบน
ฉบับที่ 5	ส่วนกลางเริ่มเป็นผู้จัดทำโปรแกรม ภายใต้โปรแกรมประกอบด้วยแผนงาน/โครงการจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องข้ามสาขา ถูกรวบรวมนิยามลักษณะบูรณาการต่างสาขามากขึ้น แต่เพิ่มเริ่มต้นจึงได้จัดทำ สองโปรแกรมที่บูรณาการต่างสาขา คือแผนพัฒนาชนบท ที่บูรณาการแผนงาน/โครงการของ สี่กระทรวงหลักคือ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และกระทรวงมหาดไทย และโปรแกรมการพัฒนา Eastern Seaboard ส่วนที่เหลือยังคงพัฒนาเป็นโครงการโดยยึดปัญหาเป็นหลัก จึงเรียกการจัดทำแผนว่า Programming top-down approach	เน้นแนวคิดการพัฒนาชนบทแนวใหม่ คือแผนพัฒนาชนบทในพื้นที่ยากจน จุดสำคัญที่เน้นในแผนพัฒนา คือ การมีระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) เป็นครั้งแรก เน้นการทำงานร่วมกันของข้าราชการ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กระบวนการจัดทำแผน	หลักการ/แนวทางการพัฒนา
ฉบับที่ 6	ส่วนกลางเป็นผู้จัดทำโปรแกรม ภายใต้โปรแกรมประกอบด้วยแผนงาน/โครงการจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ถูกรวบรวมในลักษณะบูรณาการต่างสาขามากขึ้น และได้ประยุกต์ใช้เพื่อการพัฒนาในหลายด้านมากขึ้น หรือเรียกว่า Programming top-down approach	ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท และการปรับปรุงคุณภาพชีวิตกระจายความเจริญให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ เน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปองค์กรประชาชนและภาคเอกชน ในการพัฒนาชนบทเพิ่มมากขึ้น มีการวางแผนจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืน
ฉบับที่ 7	ส่วนกลางเป็นผู้จัดทำโปรแกรมภายใต้โปรแกรมประกอบด้วยแผนงาน/โครงการจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องมากขึ้น เป็น Multisectoral มากขึ้น บทบาทของภาคเอกชนมีมากขึ้น จึงเรียกการจัดทำนโยบายและแผนในช่วงนี้ว่า Programming Multisectoral Collaboration with business sector approach	มีการกระจายอำนาจการบริหารงานและการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ยกย่องคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทมากขึ้น ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคมและการร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐกับเอกชน
ฉบับที่ 8	ในแผนนี้การจัดทำโปรแกรมเชิงบูรณาในลักษณะ Multisector ถึงแม้ว่าส่วนกลางจะมีบทบาทแต่น้อยลง เพราะหลักการคือคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา แต่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นและให้ความสำคัญกับธรรมชาติและสร้างศักยภาพระยะยาว แนวคิดดังกล่าวจึงทำให้การจัดทำนโยบายและแผนในช่วงนี้ว่า Holistic view and participation approach	แนวคิดใหม่ในการพัฒนาประเทศ ที่เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา มีการพัฒนาเป็นลักษณะองค์รวม โดยเปิดโอกาสให้คนในสังคมมีส่วนร่วม ให้ความสำคัญกับการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างรูปธรรม โดยยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทที่สำคัญคือ พัฒนาศักยภาพของคนชนบทแบบองค์รวม เน้นการมีส่วนร่วมและเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชนและการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน ด้วยการเน้นการเชื่อมโยงกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อย่างไรก็ตามเนื่องจากในช่วงแผนนี้ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจจึงได้ปรับแผนเพื่อรองรับวิกฤต โดยเน้นการปรับกรอบเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป การลด

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กระบวนการจัดทำแผน	หลักการ/แนวทางการพัฒนา
		ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจต่อการพัฒนาคนและสังคม ปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรมด้วยการกระจายการผลิตและเพิ่มผลิตภาพ มีการปรับระบบการบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งส่งต่อการปรับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนชนบทที่ผสมผสานระหว่างขีดความสามารถในการใช้ศักยภาพเดิมของท้องถิ่นผสมผสานกับการนำความรู้ใหม่ๆจากภายนอกชุมชนมาสร้างมูลค่าเพิ่มของเศรษฐกิจชุมชน
ฉบับที่ 9	หลักการและแนวคิดการพัฒนายังคงยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพิ่มธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทั้งในภาครัฐและเอกชน การจัดทำแผนแบบโปรแกรมแบบ Multisectoral นอกจากนี้ยังได้อัญเชิญหลักเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ จึงเรียกการจัดทำนโยบายและแผนช่วงนี้ว่า Holistic view and participation approach	เป็นแผนพัฒนาระยะยาว มีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ มีการประเมินผลต่อเนื่อง ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นแผนที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ เป็นแผนที่ได้อัญเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ โดยเน้นการส่งเสริมให้ชุมชนชนบทนำแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ ให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ตั้งแต่การฟื้นฟูรักษา และนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดมูลค่าเพิ่ม ตลอดจนสร้างระบบการถ่ายทอดองค์ความรู้หรือแผ่กระจายองค์ความรู้ผ่านเครือข่ายสังคม นอกจากนี้ยังเน้นให้มีการนำองค์ความรู้ที่ทันสมัยมาผสมผสานกับภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อสร้างมาตรฐานองค์ความรู้ให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ภายใต้กระแสเอเซียนิยม
ฉบับที่ 10	หลักการและแนวคิดไม่แตกต่างจากแผนฯ 8 และ 9 แต่เพิ่มเติมการสร้างสมดุลและใช้หลักทวิวิถีมาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ที่เน้นการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจให้กับชุมชน มีการจัดทำนโยบายและแผน	มุ่งการพัฒนาที่ยั่งยืนมองไปที่องค์ประกอบที่จะนำไปสู่ความสุขมากกว่าการเน้นเรื่องการแข่งขันตัวในส่วนของเศรษฐกิจและสังคม ได้อัญเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวปฏิบัติ ทนต่อยุคสมัย โดยมีแนวทางที่เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนชนบทที่สำคัญดังนี้ พัฒนาคุณภาพคน ให้มีความรู้ มีสุขภาพแข็งแรง เสริมสร้างคนไทยให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และการ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กระบวนการจัดทำแผน	หลักการ/แนวทางการพัฒนา
	แบบ Holistic view and participation approach	สร้างชุมชนเข้มแข็ง ด้วยกระบวนการรวมตัว การเรียนรู้ร่วมกันและจัดการองค์ความรู้อย่างเป็นระบบและเครือข่าย เพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับชุมชน รวมทั้งพัฒนาทางชีวภาพ มีการรักษาฐานทรัพยากรและความสมดุลของระบบนิเวศในชุมชน สร้างสภาพแวดล้อมที่ดีพัฒนาชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น มีการบริหารจัดการองค์ความรู้เพื่อสร้างความรู้เพื่อสร้างพื้นฐานของการพัฒนา นอกจากนี้ได้สนับสนุนเสริมสร้างธรรมาภิบาล ในการบริหารจัดการประเทศสู่ความยั่งยืน