

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องชุมชนท้องถิ่นกับกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำในเขตความมั่นคงจังหวัดสงขลา มีประเด็นที่ผู้วิจัยใช้ในการศึกษา ได้แก่ พื้นที่ความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก ชุมชนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยมีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับทุนทางสังคม ตัวชี้วัดระดับการพัฒนาและความต้องการ การจัดการลุ่มน้ำโดยชุมชน และการจัดทำแผนชุมชน ซึ่งจะเชื่อมโยงการวิเคราะห์ศักยภาพชุมชน (SWOT) และยุทธศาสตร์แผนพัฒนาด้วย โดยจำแนกรายละเอียดแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

#### 2.1 พื้นที่ความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้

สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ก่อตัวมานานแล้ว แต่เหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความไม่สงบอย่างต่อเนื่องและรุนแรงในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน หรือหลังจากยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เมื่อปี 2545 เป็นต้นมา (วรวิทย์ บารู, 2548) ทำให้การพัฒนาในพื้นที่ในช่วงแรกเน้นเรื่องของโครงการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงเป็นส่วนใหญ่ เหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นทำให้รัฐบาลประกาศให้พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นพื้นที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2547 (กฎอัยการศึก) และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 (พ.ร.ก.ฉุกเฉิน) ในจังหวัดนราธิวาส ยะลา ปัตตานี และพื้นที่ 4 อำเภอ ของจังหวัดสงขลา

แม้ว่าต่อมาในปี 2556 จะได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่บังคับใช้ในพื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา เป็นการใช้ควบคุมสถานการณ์ความรุนแรงของพื้นที่จากหน่วยงานภาครัฐที่มีขึ้น โดยข้อเท็จจริงพบว่าพื้นที่นี้มีเหตุการณ์ความรุนแรงน้อยกว่าพื้นที่อื่น ๆ มาก ตั้งแต่เริ่มมีเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา

จากสถิติของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Watch) สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พบว่า เหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ.2547 จนถึงสิ้น เดือนมิถุนายน พ.ศ.2556 ระยะเวลา รวม 114 เดือน มีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นรวม 13,434 เหตุการณ์ เป็นผลทำให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตรวมกันทั้งสิ้น 15,956 คน โดยแยกออกได้เป็นผู้เสียชีวิต 5,755 ราย และบาดเจ็บ 10,201 ราย (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และรอมฎอน ปันจอร์, 2556) และเมื่อพิจารณาจากสถิติการเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบทั้งหมดและการบาดเจ็บล้มตายในระหว่งเดือนรอมฎอนตั้งแต่ปี 2547-2556 พบว่า เหตุการณ์ความรุนแรงในเดือนรอมฎอนปี 2556 นั้นลดต่ำลงจากปีก่อนหน้านี้ กล่าวคือ จาก 99 เหตุการณ์ในปี 2555 จนถึง 86 ครั้ง ในปี 2556 ระดับของการบาดเจ็บสูญเสียชีวิตก็ยิ่งต่ำลงด้วย จาก 150 ครั้ง ใน ปี 2555 มาเป็น 134 ครั้งในปี 2556 (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และ แอนเดอร์ส เองวอลล์, 2556) ในช่วงหลังมานี้เหตุการณ์ในพื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ได้ลดลงอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2553 เกิดขึ้น 1 ครั้ง ที่อำเภอจะนะ เดือนพฤศจิกายน 2553 เกิดขึ้น 2

ครั้งที่อำเภอนาทวีและสะบ้าย้อย เดือนธันวาคม 2553 เกิดขึ้น 1 ครั้ง ที่อำเภอเทพา และเดือนมกราคม 2554 เกิดขึ้น 1 ครั้ง ที่อำเภอจะนะ ส่วนเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม พ.ศ.2554 พบว่ายังไม่มีเหตุการณ์เกิดขึ้นในพื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา (www.south.isranews.org) แต่เหตุการณ์ความสงบก็มีส่วนในประเด็นที่เกิดจากความมั่นคงและลดน้อยลงมากในปัจจุบัน ซึ่งกรณีล่าสุดเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2556 นั้นก็ไม่ได้มุ่งเป้าไปที่ประชาชนในพื้นที่ เพียงแค่สร้างสถานการณ์ในด้านเศรษฐกิจเท่านั้น (ศรีสมภาพ จิตรภิรมย์ศรีและรอมฎอน ปันจอร์, 2556)

ทิศทางการพัฒนาพื้นที่ชายแดนภาคใต้นอกจากเรื่องของความมั่นคงแล้ว ในเรื่องของ การสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นก็เป็นประเด็นที่สำคัญ องค์กรประชาชนภาคใต้ได้จัดทำข้อเสนอของเครือข่ายองค์กรชุมชนและองค์กรทางสังคมและวัฒนธรรมในพื้นที่พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในชายแดนภาคใต้น่าจะมีสาเหตุจากประเด็นอื่น ๆ ด้วยเช่น

- 1) การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานของการผลิตทางเศรษฐกิจและสังคม
- 2) การบุกรุกทางวัฒนธรรม การสูญเสียภูมิปัญญา วัฒนธรรมท้องถิ่น จนเกิดการสับสนทางความคิด ความเชื่อซึ่งนำไปสู่พฤติกรรมที่อ่อนไหวง่ายต่อการแทรกแซง
- 3) นโยบายการพัฒนาของรัฐไม่สอดคล้อง ขาดการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและละเมิดสิทธิของชุมชนท้องถิ่น
- 4) ระบบการศึกษาที่ขาดประสิทธิภาพและการจัดการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมไม่ให้ความสนใจท้องถิ่น ทำให้คนขาดโอกาส เข้าไม่ถึง ไม่เห็นคุณค่าและประโยชน์ของการศึกษา
- 5) ความไม่เสมอภาค ไม่เท่าเทียมและไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงและใช้สิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐาน
- 6) สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจทำให้คนขาดโอกาสในการพบปะสัมพันธ์และจัดกิจกรรมทางสังคมวัฒนธรรมร่วมกัน
- 7) เด็กและเยาวชนขาดการสืบทอดระบบคุณค่า สูญเสียจิตสำนึกท้องถิ่น ขาดโอกาสทางการศึกษา ไม่เท่าทันโลกและขาดทักษะในการดำเนินชีวิต

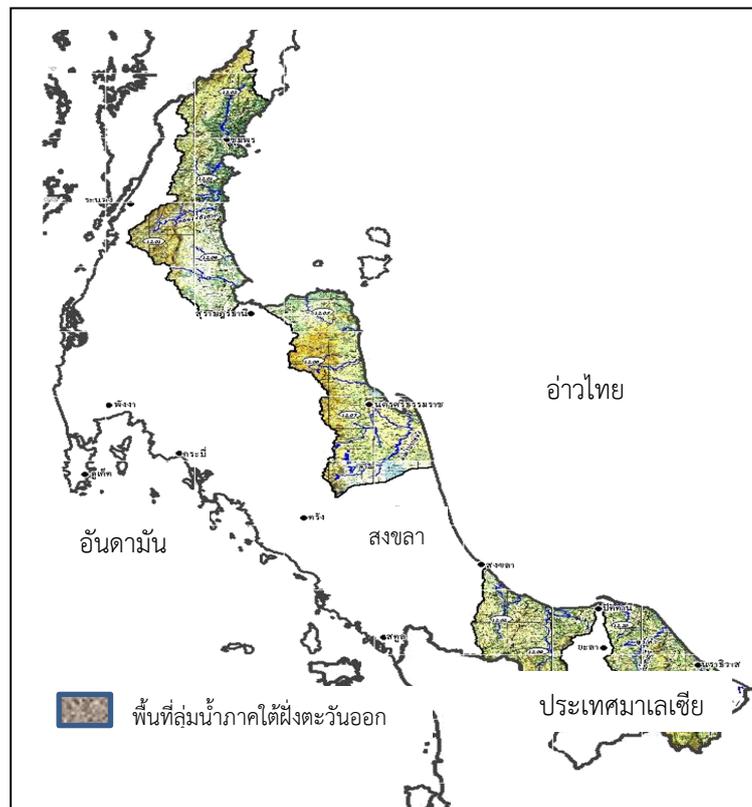
นอกจากนั้น คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ได้สรุปรายงานเรื่อง “เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์” ไว้ดังนี้

- 1) ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้ความยุติธรรมและเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรม ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่รัฐบางกลุ่มเลือกที่จะใช้ความรุนแรงต่อกันเพราะเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมพึ่งไม่ได้
- 2) นโยบายสับสนระหว่างแนวทางสันติวิธีกับการแก้ปัญหาเดิมๆ โดยใช้ความรุนแรงเป็นหลัก ขาดเอกภาพในการทำงาน ประชาชนไม่มีพื้นที่เพียงพอสำหรับการใช้สันติวิธีต่อสู้กับความเป็นธรรมและเรียกร้องสิ่งที่ปรารถนา
- 3) ขาดดุลยภาพระหว่างการศึกษาสายสามัญกับสายศาสนา
- 4) ชาวบ้านในท้องถิ่นเผชิญกับปมขัดแย้งภายใน คือ ด้านหนึ่งกำลังถูกคุกคามโดยพลังทุนนิยม/วัตถุนิยมขนาดใหญ่จนไม่อาจต่อรองได้ แต่อีกด้านหนึ่งมาความแตกต่างระหว่างคนรุ่นเก่าที่ประสงค์จะใช้ชีวิตแบบเรียบง่ายกับคนรุ่นใหม่ที่คล้อยตามพลังคุกคามของตน จึงเกิดการต่อต้านขัดขวางด้วยวิธีการต่าง ๆ

5) มีความแตกต่างของอัตลักษณ์และทัศนคติในชาวไทยพุทธและไทยมุสลิมในเรื่องของการควบคุมสถานการณ์ ขณะเดียวกันก็ยอมรับสถาบันวัฒนธรรมประเพณีเดียวกันน้อยลง

6) ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่ในบริบทสังคมการเมืองไทยคือบ้างก็ไม่เห็นความสำคัญและความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรมส่วนบางฝ่ายเห็นเป็นเรื่องภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งที่ความหลากหลายทางวัฒนธรรมถือเป็นความเข้มแข็งอย่างหนึ่งของสังคมไทย

ดังนั้น แนวทางการพัฒนาในพื้นที่ความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงต้องสร้างความเข้าใจในความหลากหลายทางวัฒนธรรมและเสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการจัดการพื้นที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นให้มากขึ้น ทิศทางการพัฒนาที่จะสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นที่สำคัญคือการสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ผ่านการจัดกิจกรรมของชุมชนและท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสมานฉันท์และมีทิศทางการพัฒนาในสถานการณ์ความไม่สงบบนพื้นที่ความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ภาพประกอบที่ 3 พื้นที่ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก

## 2.2 ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก

ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก (ฝั่งอ่าวไทย) ครอบคลุมพื้นที่ 7 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี ยะลาและนราธิวาส ประกอบด้วยลุ่มน้ำหลัก 4 ลุ่มน้ำ ได้แก่ ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก ลุ่มน้ำตาปี ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และลุ่มน้ำปัตตานี มีพื้นที่ลุ่มน้ำรวมกัน 50,930 ตร.กม. หรือประมาณร้อยละ 9.96 ของพื้นที่ทั้งประเทศ โดยลุ่มน้ำตาปีจะครอบคลุม

พื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดนครศรีธรรมราชและสุราษฎร์ธานี ต้นน้ำอยู่บริเวณด้านตะวันตกและด้านทิศใต้ โดยเฉลี่ยมีทิศทางการไหลจากทิศใต้ไปทางด้านทิศเหนือและเมื่อบรรจบกับคลองพุมดวงจะไหลไปทางทิศตะวันออกผ่านอำเภอพุนพินและอำเภอเมืองสุราษฎร์ธานีก่อนไหลลงสู่ทะเลด้านอ่าวไทย ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตั้งอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดสงขลา พัทลุง และนครศรีธรรมราช ลำน้ำสายสำคัญ ได้แก่ คลองอู่ตะเภา ซึ่งมีต้นน้ำอยู่ที่อำเภอสะเดา ทิศทางการไหลจากด้านทิศใต้ไปทางทิศเหนือผ่านอำเภอหาดใหญ่และไหลออกสู่ทะเลสาบสงขลา

สำหรับทางด้านพัทลุงจะเป็นลำน้ำสายสั้นมีต้นน้ำอยู่ทางทิศตะวันตก และไหลไปทางทิศตะวันออกลงสู่ทะเลสาบสงขลา ลุ่มน้ำปัตตานีจะอยู่ในเขตจังหวัดยะลาและปัตตานี ไหลจากต้นน้ำทางด้านทิศใต้ไปทางด้านทิศเหนือผ่านอำเภอเมืองปัตตานีออกสู่ทะเลด้านอ่าวไทย และสำหรับลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก ดังภาพประกอบที่ 3 ประกอบด้วย ลำน้ำสายสั้นๆ ตามชายฝั่งด้านตะวันออกในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา และนราธิวาส แม่น้ำที่สำคัญ ได้แก่ คลองท่าชะเค คลองหลังสวน แม่น้ำปากพอง แม่น้ำสายบุรี และแม่น้ำโกลก ในการแบ่งลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออกได้แบ่งพื้นที่เป็น 13 ลุ่มน้ำย่อย ดังตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 ลุ่มน้ำย่อยในเขตลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก

ชื่อลุ่มน้ำย่อย	พื้นที่รับน้ำ (ตร.กม)
คลองท่าตะเภา	2,045
ภาคใต้ฝั่งตะวันออกตอนบน	2,139
คลองหลังสวน	1,638
ภาคใต้ฝั่งตะวันออกส่วนที่ 2	2,413
ภาคใต้ฝั่งตะวันออกส่วนที่ 3	2,562
คลองกลาย	668
ภาคใต้ฝั่งตะวันออกส่วนที่ 4	4,678
คลองนาทิวี	1,536
คลองเทพา	1,833
ภาคใต้ฝั่งตะวันออกตอนล่าง	1,382
แม่น้ำสายบุรี	2,941
แม่น้ำบางนรา	1,856
แม่น้ำโกลก	662
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>26,353</b>

(ที่มา : กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2555)

จังหวัดสงขลาอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำหลัก 2 ลุ่มน้ำด้วยกันคือ ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 12 อำเภอในจังหวัดสงขลา 2 อำเภอในจังหวัดนครศรีธรรมราชและจังหวัดพัทลุงทั้งจังหวัด และลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก (อ่าวไทย) ส่วนที่ 3 ครอบคลุมพื้นที่ 4 อำเภอในจังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภोजะนะ อำเภอกะทิง อำเภอนาทวี และอำเภอสะบ้าย้อย โดยกระจายอยู่ในพื้นที่ 40 ตำบล 360 หมู่บ้าน ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออกจังหวัดสงขลา มีลักษณะพื้นที่เป็นภูเขาสูงต่ำสลับกันบริเวณแนวเทือกเขา ถัดมาเป็นพื้นที่ราบ ที่ราบลุ่มและพื้นที่ชายฝั่งทะเล โดยมีแหล่งต้นน้ำมาจากเทือกเขาสันกาลาคีรีบริเวณอำเภอนาทวีและอำเภอสะบ้าย้อย ไหลผ่านและออกสู่อ่าวไทยบริเวณอำเภोजะนะ และอำเภอกะทิง จังหวัดสงขลา โดยมีลำคลองที่สำคัญออกสู่ปากอ่าวไทย 4 สาย ได้แก่ คลองเทพา คลองตุง คลองสะกอมและคลองนาทับ ลักษณะพื้นที่ดังกล่าวมีระบบนิเวศและทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ เกิดเป็นแหล่งชุมชนกระจายอยู่บริเวณริมน้ำตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ พื้นที่ส่วนใหญ่ในลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออกจังหวัดสงขลาเป็นพื้นที่เกษตรกรรม มีอาชีพหลักด้านการเกษตร เช่น ทำสวนยางพารา สวนผลไม้ ทำนา เลี้ยงสัตว์และประมง

ในส่วนของพื้นที่ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออกจังหวัดสงขลา ซึ่งประกอบด้วย 4 อำเภอ ที่มีศักยภาพในการพัฒนาและมีทรัพยากรในด้านต่าง ๆ นั้น ได้แก่ แหล่งพลังงานลิกไนต์ในอำเภอสะบ้าย้อย แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและการประมงในอำเภอกะทิง แหล่งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ด้านพลังงานและโรงงานอุตสาหกรรมในอำเภोजะนะ และแหล่งขยายการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านในอำเภอนาทวี พื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์และแต่ละพื้นที่ล้วนมีศักยภาพในการพัฒนาของตนเอง

พื้นที่การเกษตรในลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก ส่วนใหญ่เป็นการปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น โดยมีการปลูกถึงร้อยละ 70.96 ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมด โดยส่วนใหญ่อยู่บริเวณที่ราบเชิงเขาทางฝั่งตะวันตกของลุ่มน้ำ พืชที่ปลูกลำดับรองลงมาคือ ข้าว มีการปลูกประมาณร้อยละ 18.91 ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมด โดยปลูกบริเวณที่ราบลุ่มทางฝั่งตะวันออกของลุ่มน้ำเป็นส่วนใหญ่ พื้นที่การเกษตรที่เหลือมีการปลูกพืชไร่ในจำนวนไม่มากนักประมาณร้อยละ 0.08 ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมด มีพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ในลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออกทั้งสิ้น 10,544.67 ตร.กม. หรือร้อยละ 40.01 ของพื้นที่ทั้งลุ่มน้ำ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นพื้นที่เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าร้อยละ 5.80 พื้นที่อุทยานแห่งชาติ ร้อยละ 14.55 และพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 79.65

กรมชลประทานได้ประมวลปัญหาน้ำ ซึ่งพบว่า ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออกเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติทั้งอุทกภัยแล้งแล้ง ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

1. พื้นที่ประสบอุทกภัย ในลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออกแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) อุทกภัยที่เกิดในบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนและลำน้ำสาขาต่างๆ เกิดจากการที่มีฝนตกหนักและน้ำป่าไหลหลากจากต้นน้ำลงมาจนลำน้ำสายหลักไม่สามารถระบายน้ำได้ทัน ประกอบกับมีสิ่งกีดขวางจากเส้นทางคมนาคมขวางทางน้ำ และมีอาคารระบายน้ำไม่เพียงพอ พื้นที่ที่เกิดน้ำท่วมเป็นประจำได้แก่ อำเภอกะทิง จังหวัดชุมพร อำเภอยะยา อำเภอกะทิง จังหวัดสุราษฎร์ธานี อำเภอลานสกา อำเภอร่อนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช อำเภอนาทวี อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา อำเภอสู้ครี อำเภोजะนะ และอำเภอบาเจาะ จังหวัดนราธิวาส

2) อุทกภัยที่เกิดในพื้นที่ราบลุ่ม เกิดบริเวณที่เป็นพื้นที่ราบลุ่มและแม่น้ำสายหลักต้นเขิน มีความสามารถระบายน้ำไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถระบายน้ำลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ พื้นที่ที่

เกิดน้ำท่วมเป็นประจำได้แก่ อำเภอสิชล อำเภอนอม อำเภอท่าศาลา อำเภอปากพะนัง อำเภอเชียรใหญ่ อำเภอชะอวด และอำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช

จากการศึกษาข้อมูลพบว่า ในพื้นที่ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออกมีหมู่บ้านทั้งหมด 3,199 หมู่บ้าน เป็นหมู่บ้านที่ประสบกับปัญหาอุทกภัย 637 หมู่บ้าน (ร้อยละ 19.91) แบ่งเป็นลักษณะน้ำท่วมขัง 428 หมู่บ้าน (ร้อยละ 13.38) น้ำป่าไหลหลาก 209 หมู่บ้าน (ร้อยละ 6.53) โดยหมู่บ้านที่ประสบปัญหาอุทกภัยส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช 299 หมู่บ้าน (ร้อยละ 46.94)

2. พื้นที่ประสบภัยแล้ง จากข้อมูลที่รวบรวมได้พบว่า ในลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออกมีจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 3,199 หมู่บ้าน เป็นหมู่บ้านที่ประสบกับปัญหาภัยแล้ง 1,562 หมู่บ้าน (ร้อยละ 48.83) แบ่งเป็นหมู่บ้านที่มีน้ำเพื่อการอุปโภค-บริโภค แต่ขาดน้ำเพื่อการเกษตร 827 หมู่บ้าน (ร้อยละ 25.85) หมู่บ้านที่ขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และน้ำเพื่อการเกษตร 735 หมู่บ้าน (ร้อยละ 22.98) โดยหมู่บ้านที่ประสบปัญหาภัยแล้งส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช 479 หมู่บ้าน (ร้อยละ 30.67)

สำหรับแนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำนั้นในเบื้องต้น สหทยา วิเศษ และนิคม บุญเสริม (2547) สามารถสรุปได้ดังนี้

1. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติต้องคำนึงถึงภาพรวม ไม่ควรแยกพิจารณาเฉพาะส่วน เนื่องจากทรัพยากรทุกชนิดมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ทั้งคน ป่าไม้ ดิน และน้ำ เป็นต้น

2. ในการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จะต้องไม่แยกคนออกจากสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม และทางกายภาพ เพราะวัฒนธรรมและสังคมมนุษย์ได้พัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

3. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ประสบผลสำเร็จ เกิดจากผู้ใช้ทรัพยากรได้ตระหนักถึงความสำคัญ และรู้จักการใช้อย่างชาญฉลาด รวมทั้งการก่อให้เกิดประโยชน์หลายๆ ด้านในเวลาเดียวกัน

ส่วนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายของรัฐ ที่ผ่านมามีทั้งประสบผลสำเร็จในบางกรณี เช่น การพัฒนาพื้นที่และการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ แต่บางกรณีก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งค่อนข้างมาก โดยปรากฏเป็นภาพของการแย่งชิงทรัพยากร ระหว่าง นายทุน กับชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าหรือระหว่างรัฐกับชาวบ้านที่เกิดจากการประกาศพื้นที่ป่ามาทับซ้อนที่ของชาวบ้าน และการเกิดจากการพัฒนาโครงการและการก่อสร้างขนาดใหญ่ของภาครัฐที่เข้ามาดำเนินการในระดับชุมชนที่ดำรงอยู่ และดูแลรักษามายาวนาน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นการพิจารณาใน 2 ด้าน คือ

1. ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นเพียงปัจจัยการผลิตที่นำมาพัฒนาประเทศ โดยมีได้คำนึงถึงระบบนิเวศที่ทุกสิ่งทุกอย่างมีความสัมพันธ์กันตั้งแต่ ดิน ป่า ต้นไม้ อากาศ แมลง สัตว์ต่างๆ มนุษย์ และสิ่งที่เหนือธรรมชาติตามความเชื่อของชุมชน เช่น เทพารักษ์ผีป่า ผีน้ำ ฯลฯ

2. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเป็นไปลักษณะสั่งการจากบนลงล่าง (Top Down Approach) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ พยายามใช้เครื่องมือ คือ นโยบายและกฎหมาย ดังนั้น ยุทธศาสตร์สำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่รัฐควรให้ความสำคัญอย่างมาก คือ การส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยมุ่งให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ความเข้าใจที่สอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบยั่งยืน ต่อจากฐานชีวิตและวัฒนธรรม

ของท้องถิ่น โดยมีหน่วยงานภายนอกทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นฝ่ายกระตุ้น และสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ สิ่งสำคัญคือจะต้องกระจายภาระหน้าที่การมีส่วนร่วม การตัดสินใจ การจัดการ การควบคุม การฟื้นฟู และแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไปสู่ชาวบ้าน และองค์กรชุมชนเป็นหลัก

### 2.3 ชุมชนท้องถิ่น

โดยทั่วไปแล้ว คำว่า “ชุมชน” หมายถึง การรวมกลุ่มกันของกลุ่มคนจำนวนหนึ่งในพื้นที่แห่งหนึ่งเพื่ออาศัยทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณนั้นในการดำรงชีวิต โดยเหตุที่มีคนกลุ่มดังกล่าวอาศัยอยู่ร่วมกัน ใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อการผลิต จึงมีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน มีองค์กร มีสถาบันของชุมชนและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และควรทำความเข้าใจชุมชนในมิติต่าง ๆ ต่อไปนี้คือ 1) ความสัมพันธ์ของสังคมหมู่บ้านที่เชื่อมโยงกับระบบการเมืองการปกครอง 2) ลักษณะระบบเศรษฐกิจของสังคมหมู่บ้านที่กำลังถูกผนึกเข้ากับระบบตลาดและระบบทุนนิยม 3) ลักษณะโครงสร้างทางสังคม โครงสร้างอำนาจ องค์กรชาวบ้านที่เป็นลักษณะ เฉพาะของสังคมหมู่บ้าน และ 4) ลักษณะของวัฒนธรรม ความคิด และจิตสำนึกของสมาชิกของชุมชน

Irvin T. Sanders (1958) ให้ความหมายคำว่า ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตพื้นที่เดียวกัน มีการจัดระเบียบต่าง ๆ ในชุมชน ทำให้สมาชิกมีการติดต่อสัมพันธ์กันสะดวกทั่วถึง มีสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่าง ๆ ร่วมกัน มีความรู้สึกต่อชุมชนร่วมกันและมีความผูกพันต่อชุมชนร่วมกัน

Roland L. Warren (1963. อ้างถึงใน ชีระภัทรา เอกผาชัยสวัสดิ์, 2553) ให้ความหมายของชุมชนใน 3 ลักษณะ คือ 1) ในเชิงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ชุมชน คือ อาณาบริเวณที่มีขอบเขตเฉพาะและมีกลุ่มคนในอาณาบริเวณนั้น 2) ในเชิงความรู้สึกทางจิตใจ ชุมชน คือ ความรู้สึกผูกพันทางจิตใจที่กลุ่มคนมีต่อกัน และมีความสนใจหรือผลประโยชน์ร่วมกัน 3) ในเชิงสังคมวิทยา ชุมชน คือ พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีกลุ่มคนอยู่ใน อาณาบริเวณนั้น รวมถึงแนวพฤติกรรมและการสัมพันธ์ติดต่อกันของกลุ่มบุคคลที่รวมกันอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน

ชุมชนเป็นกลุ่มสังคม จึงประกอบด้วยคนหรือมนุษย์ สิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นและสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติ อย่างไรก็ตามได้มีนักวิชาการให้ทรรศนะเกี่ยวกับองค์ประกอบของชุมชนไว้น่าสนใจ เช่น สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2551) ได้แบ่งองค์ประกอบของชุมชนออกเป็น 4 ประการ คือ 1) ประชากรจำนวนหนึ่ง 2) สถาบันทางสังคม 3) องค์กรทางสังคม และ 4) อาณาเขตทางภูมิศาสตร์ ในขณะที่ ชีระภัทรา เอกผาชัยสวัสดิ์ (2553) ได้แบ่งองค์ประกอบของชุมชนเป็น 6 ประการ คือ 1) คน 2) ความสนใจร่วมกัน 3) อาณาบริเวณ 4) การปฏิสัมพันธ์ปะ 5) ความสัมพันธ์ของสมาชิก 6) วัฒนธรรมขนบธรรมเนียม ประเพณี ตลอดจนแบบแผนการดำเนินชีวิต ทุกองค์ประกอบของชุมชนเหล่านี้ย่อมมีความสัมพันธ์กันจึงจะเกิดการเป็นชุมชนที่สมบูรณ์ได้ นอกจากนี้แล้วลักษณะของชุมชนมีส่วนสำคัญที่จะบอกถึงวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของไทยในการประกอบเป็นชุมชน

ปาริชาติ วลัยเสถียร (2543) ได้จำแนกลักษณะความเป็นชุมชนไทยออกเป็น 4 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่ 1) ชุมชนที่เป็นหมู่บ้าน ได้แก่ หน่วยพื้นฐานของการพึ่งตนเอง และ หน่วยทางการปกครอง 2) ชุมชนในฐานะขบวนการทางสังคม (Social Movement) ได้แก่ กลุ่มที่มีการเรียกร้องที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เช่น สมัชชาคนจน หรือพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เป็นต้น

3) ชุมชนเชิงอุดมคติ (Humanistic Perspective) ได้แก่ กลุ่มที่รื้อฟื้นชุมชนขึ้นมาใหม่ จากที่คิดว่าสังคมที่ผ่านมามีผลเสียจึงควรที่กลุ่มคนที่เข้าใจกันมาอยู่ด้วยกันในหลายมิติ เช่น สันติอโศก 4) ชุมชนเสมือนจริง (Virtual Community) เป็นชุมชนที่เกิดในยุคการสื่อสารไร้พรมแดน ใช้การสื่อสารด้วยเทคโนโลยี เป็นหลักหรือที่เรียกว่าชุมชนไซเบอร์สเปซ (Cyberspace)

โกวิท พวงงาม (2553) ได้ระบุว่า ชุมชน จะให้ความสำคัญกับความเป็นชุมชนที่มีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน ส่วนท้องถิ่นจะเน้นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสภาพแวดล้อมในพื้นที่ ดังนั้นอาจให้ความหมายของชุมชนท้องถิ่นได้ว่าเป็นการรวมกันของกลุ่มคน (Group of People) ในรูปของกลุ่มสังคม (Group of Social) อาจมีขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิก มีการปฏิบัติต่อกันทางสังคม มีปฏิสัมพันธ์และการโต้ตอบต่อกันทางสังคม (Social Interaction) มีลักษณะของความสัมพันธ์กันทางสังคม (Social Relationship) มีความเอื้ออาทรและพึ่งพาอาศัยกัน โดยอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกัน (Area) ที่มีทั้งที่อยู่อาศัยและบริเวณที่ประกอบกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้สะดวกต่อการจัดระเบียบทางสังคม (Social Organization) ที่จะควบคุมความสัมพันธ์ของสมาชิก

ในขณะที่ ญรัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์ (2548) ได้อธิบายเกี่ยวกับอัตลักษณ์ (Identity) ของชุมชนภาคใต้ว่า ภาคใต้มีลักษณะการแบ่งชุมชนเป็นภูมิภาคท้องถิ่น ตามลักษณะที่ตั้งถิ่นฐานและลักษณะทางภูมิประเทศ โดยจำแนกชุมชนภาคใต้ออกเป็น 4 ลักษณะ คือ ชุมชนชาวเขา หรือ โหมควน ชุมชนชาวนา หรือ โหมนา ชุมชนชาวเล หรือ โหมเล และชุมชนเมือง หรือ โหมเมือง เป็นต้น เห็นได้ว่าชุมชนมีลักษณะที่แตกต่างกันและมีความหลากหลายของแต่ละลักษณะของชุมชน ทำให้ได้เรียนรู้อย่างกว้างขวาง พร้อมทั้งนี้จึงต้องเรียนรู้ลักษณะโครงสร้างของชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ อีกด้วย

การที่คนได้มาอยู่ร่วมกัน มีความรักกันฉันพี่น้องของคนในชุมชน มีการแบ่งปันช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รู้จักการประพடுத்தินให้เข้ากับผู้อื่นได้ ทำให้เกิดเป็นจารีตประเพณีที่สืบทอดกันมา เป็นระเบียบแบบแผน กฎเกณฑ์ พิธีกรรมเพื่อเป็นแนวทางให้สมาชิกในชุมชนได้ถือปฏิบัติสังคมเป็นภูมิปัญญา หรือวัฒนธรรมของแต่ละชุมชน ซึ่งได้มีการนิยามความหมายความสำคัญตลอดจนเนื้อหาสาระของวัฒนธรรมชุมชนไว้ดังที่ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2534) กล่าวว่า วัฒนธรรมคือวิญญาณของชุมชนเป็นระบบคิด ระบบคุณค่า และอุดมการณ์ที่ชุมชนได้ตั้งไว้ กลั่นกรองและสืบทอดต่อเนื่องกันมา วัฒนธรรมเกิดจากธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของชุมชน และเกิดจากประวัติศาสตร์ของชุมชนเป็นวิญญาณที่เกิดมาจากชุมชนเอง เป็นบทสรุปของความคิดและการปฏิบัติการของชุมชนนั้น ๆ เอง ในกรณีของไทย ธรรมชาติแวดล้อม คือ ลำน้ำ ภูเขา และท้องทุ่ง ความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติ โดยเฉพาะในระยะต้น แตกต่างกันไปบ้างตามแต่ละภาค ส่วนประวัติศาสตร์ของชุมชน คือ การอพยพ การตั้งถิ่นฐาน การร่วมกันต่อสู้กับข้าศึก ฯลฯ ก็มีส่วนสำคัญเช่นกัน

การดำรงอยู่ของวัฒนธรรมชุมชน หมายความว่า อุดมการณ์ของชาวไทยแต่ละภาคแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์และประสบการณ์แต่ละท้องถิ่นยังคงมีความเป็นอิสระและเป็นตัวของตัวเอง ชุมชนยังยึดมั่นในอุดมการณ์ความเป็นอิสระและสามารถที่จะจัดการชีวิตของตัวเองได้มากที่สุด หากวัฒนธรรมมีความเข้มแข็ง ชุมชนก็มีโอกาสมากขึ้นที่ริบวัฒนธรรมตะวันตกอย่างเลือกสรร เลือกเอาแต่สิ่งที่ดี โดยเฉพาะคือความรู้ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและความคิดเรื่องเสรีภาพ ที่ผ่านมามีวัฒนธรรมชุมชนช่วยในชุมชนดำรงอยู่ ทำให้ชุมชนคิดพึ่งตนเองและเลี้ยงตัวเอง เมื่อจิตวิญญาณยังอยู่ ก็ยังรวมกันเป็นชุมชนอยู่ได้ อีกทั้งเป็นปัจจัยสำคัญทำให้เกิดเป็นเครือข่าย เพราะชุมชนมีวัฒนธรรมส่วนใหญ่คล้ายกันคือเป็นวัฒนธรรมไทยด้วยกัน ใน

อนาคตหากชุมชนจะมีความเข้มแข็ง ก็ต้องขยายเครือข่ายนี้ ทำในแง่กิจกรรมและพื้นที่ เพราะมีวัฒนธรรมเป็นสิ่งยึดจุดหมายเบื้องต้นคือต่อต้านการขูดรีดของระบบทุนนิยม จุดหมายสุดท้ายคือแทนที่ระบบทุนนิยมทั้งหมด

วัฒนธรรมชุมชนจะอยู่ได้ คนในชุมชนจะต้องช่วยกันรักษาชุมชนด้วย ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง ชุมชนอาจเปลี่ยนรูป ปรับปรุงไป เช่น หมู่บ้านอาจเป็นสหกรณ์ แต่ถ้าวัฒนธรรมขาดชุมชนหรือชุมชนอ่อนแอลงไปมาก วัฒนธรรมก็ถูกกระทบกระเทือนได้ สนับสนุนให้สังคมหรือชุมชนในรูปลักษณะที่เอื้อต่อการคงอยู่ของวัฒนธรรมพื้นบ้าน น้ำจิตน้ำใจของคนไทยต้องมีรูปแบบขององค์กรทางสังคมอยู่ด้วย วัฒนธรรมชุมชนสามารถใช้เป็นศูนย์กลางทางจิตใจของการพัฒนาสังคมไทยได้ วัฒนธรรมชุมชนซึ่งเป็นพื้นบ้านของสามัญชนไทยนั้นมีลักษณะอันดีงามหลายประการอย่าง เช่น การมีจิตใจดี การช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน การไม่นิยมความรุนแรง ความซื่อสัตย์และการแบ่งปันอย่างเท่าเทียมกัน สิ่งเหล่านี้ได้ถูกเก็บรักษาไว้อย่างดี ภายในชุมชนหมู่บ้านในยุคศักดินาหรือก่อนทุนนิยมและมันยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องเป็นบุคลิกลักษณะของสังคมและวัฒนธรรมไทย ปัญญาชน นักวิชาการ และผู้ปฏิบัติงานอาสาสมัครได้มีโอกาสพบแก่นของวัฒนธรรมไทยอีกครั้ง พวกเขากำลังชุบชีวิตใหม่และใช้ประโยชน์วัฒนธรรมนี้ให้เป็นจุดร่วมของการพัฒนาท้องถิ่นและชาติ การพัฒนาอันจะมีคุณภาพที่ดีจะต้องเป็นการกระทำโดยคนส่วนใหญ่และเพื่อคนส่วนใหญ่ ดังเช่น นิพนธ์ เทียนวิหาร (อ้างถึงใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2534) ได้ให้ทัศนะไว้ว่า ชุมชนมีวัฒนธรรมของตนอยู่แล้ว วัฒนธรรมนี้ให้คุณค่าแก่ความเป็นคนและแก่ชุมชนที่มีความผสมกลมกลืน และวัฒนธรรมชุมชนเป็นพลังผลักดันการพัฒนาชุมชนที่สำคัญที่สุดจะใช้ให้ประโยชน์ได้เมื่อมีการปลูกให้สมาชิกของชุมชนมีจิตสำนึกรับรู้ในวัฒนธรรมของตนเอง

ชุมชนมีวัฒนธรรมของตนเองคือมีระบบคุณค่าที่รวบรวมมาได้จากประวัติศาสตร์เป็นสรุปของความคิดและการปฏิบัติของชุมชนนั้น ๆ เป็นวิถีชีวิตและทิศทางของการพัฒนาที่ชาวบ้านสรุปขึ้นมา แกนกลางของวัฒนธรรมชุมชนคือให้ความสำคัญแก่ความเป็นคนและการที่ชุมชนหรือหมู่บ้านอยู่มาได้เป็นเวลาช้านาน เพราะว่ามีคุณสมบัติผสมกลมกลืนกันภายในชุมชน ทั้งในขณะนั้นปัจจุบันระหว่างสมาชิกด้วยกันและหากนับย้อนไปสมาชิกก็มีบรรพบุรุษร่วมกันด้วย การพัฒนาชุมชนจึงต้องเริ่มจากฐานวัฒนธรรมชุมชน ซึ่งเป็นพื้นฐานที่แข็งแกร่งที่สุดของชาวบ้าน ถ้ามีวัฒนธรรมชุมชนเข้มแข็งการรวมกลุ่มของชาวบ้านเพื่อทำกิจกรรมจะสำเร็จได้ไม่ยาก การต่อต้านการเอารัดเอาเปรียบจากภายนอกจะทำได้ยากยิ่งขึ้น

วัฒนธรรมชุมชนเป็นพลังผลักดันการพัฒนาชุมชนที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นที่ประชาชนสร้างขึ้นเอง เพราะฉะนั้นหากผู้นำในการพัฒนาต้องการเข้าใจและปฏิบัติการให้สอดคล้องกับชาวบ้าน ก็ต้องเข้าใจวัฒนธรรมชุมชน ต้องศึกษาประวัติศาสตร์และวิถีชีวิตของชาวบ้านในแต่ละชุมชนที่แตกต่างกัน นอกจากนั้นผู้นำในการพัฒนาและปัญญาชนในชุมชนอาจช่วยกันผลักดันการพัฒนาชุมชนให้มีพลังยิ่งขึ้นได้ โดยการร่วมกับชาวบ้านวิเคราะห์และทำให้ชาวบ้านมีสำนึกที่แจ่มชัดในวัฒนธรรมของเขา เพราะสิ่งที่ชาวบ้าน ปฏิบัติมาช้านานนั้น นานเข้ากลายเป็นเรื่องของจิตใจสำนึกคือลืมไปว่าการปฏิบัติและพิธีกรรมที่มีมาอย่างไร ทำให้ชาวบ้านตื่นและรับรู้ รู้เอกลักษณ์ และควบคุมคุณค่าของตัวเอง ค้นพบจิตสำนึกของชุมชน เห็นคุณค่าของการรวมตัวเป็นชุมชน และซาบซึ้งในประวัติการต่อสู้ร่วมกันตลอดเวลา เห็นภาพของการครอบงำของวัฒนธรรมแปลกปลอมจากภายนอกที่มุ่งเพื่อเอารัดเอาเปรียบชาวบ้าน ซึ่งไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2545) ได้ให้ความสำคัญของวัฒนธรรมชุมชนว่า สามารถ

เป็นที่ยึดเหนี่ยวกันภายในชุมชน ทั้งในเรื่องของเศรษฐกิจ สังคมและการใช้ชีวิต และสามารถเป็นฐานทางทรัพยากรที่สำคัญของสังคมชุมชนและเป็นปัจเจก

ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นสิ่งที่แสดงถึงความสามารถของแต่ละชุมชนที่รวมตัวกันของคนในชุมชนไม่ว่าจะเป็นในเมืองหรือในชนบท ทั้งที่รู้จักกัน โดยมีพื้นฐานของความมีจิตสำนึกที่ต้องการจะมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน มีความสามัคคี มีความรัก มีน้ำใจ มีความเอื้ออาทรต่อกัน สามารถที่จะวิเคราะห์ปัญหา วิเคราะห์ทางเลือก และตัดสินใจเลือกแล้วนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้สำเร็จ พัฒนาไปสู่การแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ทำให้ชุมชนมีความสามารถที่พึ่งตนเองอย่างมีศักดิ์ศรี มีความภูมิใจ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งความเข้มแข็งของชุมชนได้มีนักคิด นักวิชาการ ได้กล่าวถึงดังเช่น ประเวศ วะสี (2541) เสนอไว้ว่า ความเข้มแข็งของชุมชนเปรียบประดุจภูมิคุ้มกันทางสังคม ซึ่งมีส่วนประกอบที่สำคัญ 3 ประการเข้ามามีผลร่วมกัน ได้แก่ 1. ธรรมะ 2. การเรียนรู้ และ 3. การจัดการ

เสรี พงศ์พิศ (2548) ได้ให้ความหมายของชุมชนเข้มแข็งว่าหมายถึงชุมชนที่สามารถพึ่งตนเองได้ โดยชุมชนเข้มแข็งจะมีคุณลักษณะ 3 ประการคือ 1) เป็นชุมชนเรียนรู้ 2) เป็นชุมชนที่สามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระ และ 3) เป็นชุมชนที่สามารถจัดการ “ทุน” ของตัวเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ทุนที่ไม่ใช่เพียงเงิน แต่รวมถึงทรัพยากร ผลผลิต ความรู้ภูมิปัญญา ทุนทางวัฒนธรรม ทุนทางสังคม)

สำหรับ อุทัย ดุลยเกษม และอรศรี งามวิทยาพงศ์ (2540) ได้สรุปถึงลักษณะที่สำคัญของชุมชนที่เข้มแข็ง ไว้ดังนี้

1. ชุมชนที่มีสภาพรวมกันเป็นปึกแผ่นอย่างแน่นแฟ้นในทางกายภาพหรือรูปธรรม คือ สมาชิกของชุมชนมีศักยภาพ มีการพึ่งพาอาศัยและร่วมมือกันในกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งของส่วนตัวและส่วนรวมทั้งด้านอาชีพ วัฒนธรรม ประเพณี พิธีกรรม การพัฒนาชุมชน การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ฯลฯ ในทางจิตวิญญาณ คือ สมาชิกของชุมชนมีค่านิยม ความเชื่อต่อสิ่งสูงสุดอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันและรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน มีความรู้สึกผูกพันกับชุมชนและสมาชิกในชุมชน มีความรักใคร่สามัคคี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ให้ความช่วยเหลือแบ่งปันระหว่างกัน

2. ชุมชนมีศักยภาพที่พึ่งพึ่งตนเองได้ในระดับที่สูง โดยมีทุนแรงงานทรัพยากร เพื่อการยังชีพพื้นฐานของครอบครัวตนเอง แม้จะมีการพึ่งพิงภายนอก ก็อยู่ในลักษณะที่ชุมชนมีอำนาจในการจัดการ การเลือกสรร การตัดสินใจ การมีส่วนร่วมสูงไม่ว่าด้านอาชีพ การศึกษา การกินอยู่ ประเพณี การรักษาพยาบาล

3. ชุมชนที่สามารถควบคุมและจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ด้วยตนเองเป็นส่วนใหญ่โดยอาศัยอำนาจ ความรู้ และกลไกภายในชุมชน กำหนดแนวทางของการแก้ปัญหา โดยอาศัยความร่วมมือภายในชุมชนเป็นหลัก ไม่ว่าจะเกิดปัญหาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม

4. ชุมชนที่พัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้สร้างภูมิปัญญาของตนเองในด้านต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ การบริหารจัดการ การปกครอง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี ฯลฯ มีผลให้ชุมชนมีความรู้ความสามารถที่พัฒนาดตนเองและถ่ายทอดความรู้นั้นได้อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ มนตรี กรรพุมมาลย์ และศิริรณภา กรรพุมมาตย์ (2551 อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2553) ได้ให้คำนิยามของการสร้างเสริมศักยภาพชุมชน (Community Capacity Building- CCB) ว่าเป็นการเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็งและยั่งยืนภายใต้ฐานความยุติธรรมทางสังคมและยอมรับซึ่งกัน

และกัน ซึ่งจะเน้นความสำคัญในคุณค่าของความเป็นธรรม ความเสมอภาค หลักความรับผิดชอบ โอกาส การเลือก การมีส่วนร่วม และการยอมรับซึ่งกันและกัน การเสริมสร้างความสามารถและอำนาจที่เป็นแกนหลักของการพัฒนาชุมชน สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2553) กล่าวว่า องค์การสหประชาชาติยังได้ให้ข้อเสนอว่า การเสริมสร้างศักยภาพของชุมชน เป็นกระบวนการและวิธีการที่รัฐบาลและชุมชนท้องถิ่นพัฒนาความเชี่ยวชาญและความชำนาญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้กิจกรรมประจำวันครอบคลุม 5 ประเด็น คือ 1) ให้ประชาชนมีศักยภาพที่เข้มแข็งเพื่อการดำรงชีพที่ยั่งยืน 2) เน้นแนวทางสหวิชาการในการวางแผนและดำเนินงาน 3) เน้นการเปลี่ยนแปลงนวัตกรรม องค์การและเทคโนโลยี 4) เน้นความจำเป็นในการสร้างทุนทางสังคม โดยการเรียนรู้ผ่านการทดลองและฝึกปฏิบัติ 5) เน้นพัฒนาความเชี่ยวชาญและการแสดงออกของปัจเจกบุคคล องค์การหรือสถาบัน และลักษณะของศักยภาพชุมชนนั้นประกอบไปด้วย 4 ประเด็น คือ ความรู้สึกของความเป็นชุมชน (Sense of Community) การมีคำมั่นสัญญา (Commitment) ความสามารถในการแก้ปัญหา (Ability to Solve Problems) และการเข้าถึงทรัพยากร (Access to Resource)

#### 2.4 การมีส่วนร่วมของชุมชน

การมีส่วนร่วม (Participation) มีการให้ความหมายที่แตกต่างหลากหลายตามสภาวะการณ์ของลักษณะที่เกี่ยวข้องดังนี้ Erwin William (1976) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ว่าเป็นกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง เน้นการมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันกับประชาชน ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชนแก้ไขร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุน ติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และได้แบ่งการมีส่วนร่วมเป็น 4 แบบ คือ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม (Implementation) 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) และ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

ภูมิธรรม เวชยชัย (2527) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงว่า หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตน จัดการและควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคมและได้พัฒนา การรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง และได้นำเสนอแนวทางปฏิบัติเพื่อจะให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับ Banjong Na-sea (2002) ที่กล่าวถึงการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นว่าควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีอำนาจในการจัดการและรับผลประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนอย่างเท่าเทียมกัน

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2538. อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2553) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ เป็นกระบวนการส่งเสริม สนับสนุน และเปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งในส่วนบุคคลและกลุ่ม ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง โดยจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ และสอดคล้องต่อความจำเป็น ความต้องการและวัฒนธรรมของคนส่วนใหญ่ด้วย การมีส่วนร่วมมี 4 ลักษณะ คือ 1) เป็นการมีส่วนร่วมในการได้รับอำนาจที่จะคิดและทำมากขึ้น ทั้งในเรื่องการเมืองและ

อำนาจในการตัดสินใจที่จะดำเนินการใดๆ 2) เป็นการร่วมกันอย่าง มีอิสรภาพ เสมอภาค เท่าเทียม และมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง 3) ต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นแรกของกระบวนการไปจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ และ 4) มักเป็นเรื่องที่ผู้ด้อยโอกาสขอแบ่งอำนาจจากผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าเพื่อปรับปรุงชีวิตของตนให้ดีขึ้น

เสนห์ จามริก (2537) ให้ความหมายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ การให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้นำทุกอย่าง ซึ่งไม่ใช่การกำหนดภายนอกแล้วให้ประชาชนเข้าร่วม ต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนคิดเอง โดยแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
2. ร่วมในการวิเคราะห์ถึงสาเหตุและที่มาของปัญหา
3. ร่วมในการเลือกวิธีการ และวางแผนร่วมกันในการแก้ปัญหา
4. ร่วมในการดำเนินงานตามแผน
5. ร่วมในการประเมินผล วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และปัจจัยที่มีส่วนทำให้เกิดผลสำเร็จ และหมายถึงการเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น และมีพลังของประชาชนในการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมจัดทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ

การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการ และโครงสร้างที่ประชาชนสามารถที่จะแสดงออก ซึ่งความต้องการของตน การจัดลำดับความสำคัญ การเข้าร่วมในการพัฒนา และได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้นโดยเน้นการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท และเป็นกระบวนการกระทำที่ประชาชนมีความสมัครใจ เข้ามามีส่วนในการกำหนดการเปลี่ยนแปลง เพื่อประชาชนเอง โดยให้ประชาชนได้มีส่วนในการตัดสินใจเพื่อตนเอง ทั้งนี้โดยมิใช่การกำหนดกรอบความคิดจากบุคคลภายนอก ตามนิยามที่กล่าวถึงนี้ การมีส่วนร่วมทางของประชาชน ในฐานะสมาชิกของสังคม ไม่ว่าจะในบริบทของการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองหรือวัฒนธรรม ย่อมเป็นสิ่งที่แสดงออกให้เห็นถึงพัฒนาการรับรู้ และภูมิปัญญาในการกำหนดชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตนเอง ในการจัดการควบคุมการใช้ และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี

HO (1983) ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ควรมีส่วนประกอบด้วยเนื้อหาในด้านการเน้นคุณภาพของการวางแผนระดับท้องถิ่น การใช้เทคโนโลยีและทรัพยากรที่จะนำมาได้ในท้องถิ่น การฝึกอบรมที่เน้นประชาชนสามารถดำเนินการพัฒนาศักยภาพด้วยตนเองได้ การแก้ไขปัญหาความต้องการพื้นฐานโดยสมาชิกของชุมชน การช่วยเหลือซึ่งกันและกันและตามแบบประเพณีดั้งเดิม และการใช้วัฒนธรรมและการสื่อสารที่สอดคล้องกับการพัฒนา นอกจากนี้อาจหมายถึง การมีส่วนร่วมที่เน้นในรูปกลุ่ม/องค์กร หรือชุมชนไว้ว่า หมายถึง การที่ปัจเจกบุคคล กลุ่มหรือชุมชน มีความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องที่มีผลกระทบใด ๆ ต่อการดำเนินชีวิตของตนเอง แล้วมีการแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของตน จนมาสู่การตัดสินใจกระทำการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ มีความร่วมมือและรับผิดชอบในกิจกรรมการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ มีกลุ่ม หรือองค์กรชุมชนรองรับ ประชาชนที่เข้าร่วมมีการพัฒนาภูมิปัญญา และการรับรู้สามารถคิด วิเคราะห์ และตัดสินใจเพื่อกำหนดการดำเนินชีวิตของตนเองได้ ประชาชน หรือชุมชนได้พัฒนาขีด

ความสามารถของตน ในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม

Lisk (1985. อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2553) ได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วม ก็คือ การเข้าร่วมอย่างจริงจังในกระบวนการดำเนินการตัดสินใจทุกระดับ ทุกรูปแบบในแต่ละกิจกรรม ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของกระบวนการวางแผน ที่มีความสัมพันธ์ต่อการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวางในการเลือก บริหาร และประเมินผลแผนงานในแต่ละโครงการ ซึ่งท้ายสุดจะนำไปสู่การยกระดับความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ถวิลวดี บุรีกุล (2548) ได้ระบุถึงเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วม 3 ประการคือ 1) ต้องมีอิสรภาพ คือ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ หากเป็นการถูกบังคับให้เข้าร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการเข้าร่วม 2) ต้องมีความเสมอภาค คือประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิในการเข้าร่วมเท่าเทียมกัน 3) ต้องมีความสามารถ คือ ผู้ที่เข้าร่วมจะต้องมีความสามารถที่จะเข้าร่วมในแต่ละกิจกรรม แม้ในบางกิจกรรมจะกำหนดว่ามีเสรีภาพและเสมอภาคในการเข้าร่วม แต่กิจกรรมนั้นมีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย ก็ทำให้ไม่สามารถมีส่วนร่วมได้ ส่วนองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมมี 3 ด้านหลัก คือ 1) ต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน 2) ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย ว่ากิจกรรมนั้นมีรูปแบบและลักษณะอย่างไร ประกอบการตัดสินใจเข้าร่วม 3) ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย อย่งไรก็ตามบุคคลเป้าหมายมักจะถูกจำกัดโดยกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมอยู่แล้ว

เจมส์ แอล ไครท์ตัน (2005) ได้ระบุว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน โดยที่กระบวนการมีส่วนร่วมจะมีประโยชน์ในฐานะที่เป็นตัวช่วยเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาจากการเกิดความขัดแย้งในสังคม สร้างฉันทามติ เพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่ย่ำแย่ที่สุด” ดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม คาดคะเนความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน ตลอดจนพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

โกวิทย์ พวงงาม (2553) ได้สรุปถึงกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการศึกษาชุมชน จะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้เรียนรู้สภาพของชุมชน ตลอดจนการดำเนินชีวิต ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการทำงาน และร่วมกันค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผน โดยจะมีการรวมกลุ่มอภิปรายและแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนด นโยบาย วัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทาง การดำเนินงานและทรัพยากรที่ต้องใช้
3. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา โดยสนับสนุนด้านวัสดุ อุปกรณ์ แรงงาน เงินทุน หรือ เข้าร่วมบริหารงาน การใช้ทรัพยากร การประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก
4. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ทั้งด้านวัตถุและจิตใจ โดยให้อยู่บนฐานของความเท่าเทียมกันของบุคคลและสังคม
5. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันที

อคิน รพีพัฒน์ (2527) ได้กล่าวถึงแนวการพิจารณารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาใน 2 ลักษณะ ประกอบด้วย รูปแบบของการมีส่วนร่วม อาทิ เช่น เป็นการเข้าร่วมกิจกรรม เพราะเกรงใจใคร หรือถูกบังคับเข้ามาทำงาน เพราะมีสิ่งจูงใจเฉพาะหน้า เช่น ถ้ามาช่วยขุดดินสร้างเขื่อน จะได้รับของแจก เช่น ปลาซาร์ดีนคนละกระป๋อง หรือเข้ามามีส่วนร่วม โดยเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของกิจกรรมนั้น และอยากเข้ามาร่วมทำ เพราะเห็นว่าเป็นกิจกรรมที่จะก่อประโยชน์ระยะยาวให้กับตนเอง และได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนการพัฒนา ซึ่งเป็นการวัดเชิงคุณภาพออกเป็น 5 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นการริเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหาภายในชุมชนตลอดจนมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการด้วย

ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผนการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากร และแหล่งทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นการดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์ โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงานประสานงาน และการดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

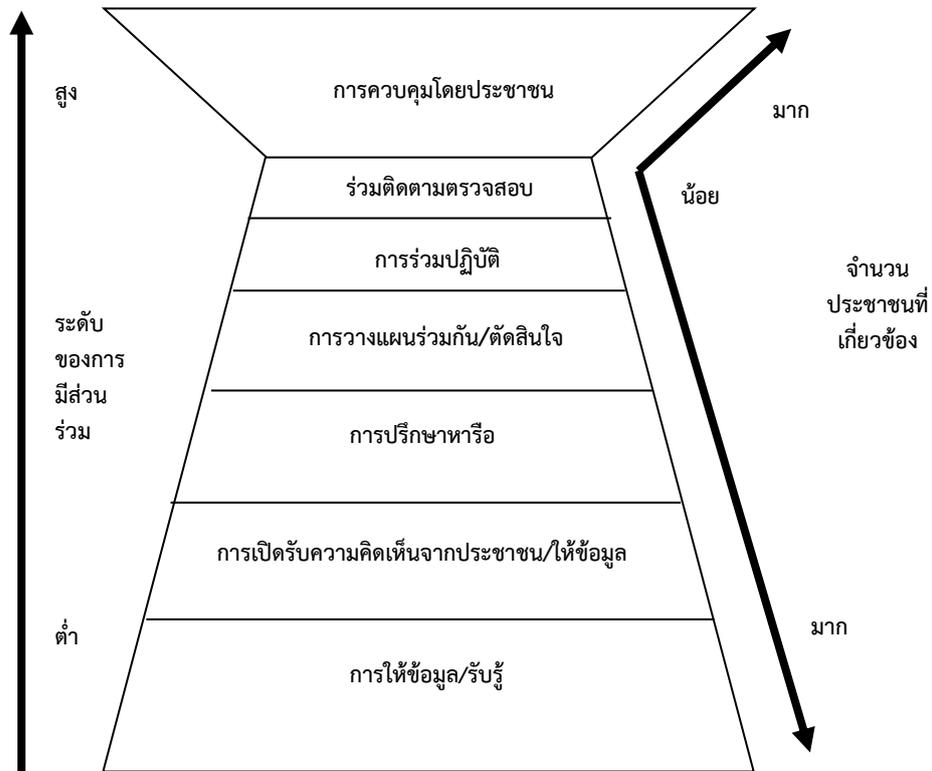
ขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วม ในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนา หรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

ขั้นตอนที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่า การพัฒนาที่ได้กระทำไปแล้วนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งในการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย เป็นการประเมินผลการหน้าเป็นระยะ ๆ หรือกระทำในรูปของการประเมินผลรวม ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปยอด

ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา การตัดสินใจ เป็นส่วนสำคัญที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้กระทำการตัดสินใจ ในการดำเนินกิจกรรมพัฒนา จึงจะถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพราะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาศักยภาพของประชาชน/องค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็ง สามารถกำหนดความต้องการที่แท้จริงในการแก้ปัญหาของชุมชนด้วยตนเองได้ ทั้งนี้ในทางปฏิบัตินั้น ประชาชนอาจไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เพราะมีข้อจำกัดหลายประการ

#### ระดับการมีส่วนร่วม (Level of Participation)

ถวิลวดี บุรีกุล (2548) ได้แบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 7 ระดับ คือ ระดับการให้ข้อมูลต่อประชาชน ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน ระดับการปรึกษาหารือ ระดับการวางแผนร่วมกันจนถึงการร่วมตัดสินใจ ระดับการร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามตรวจสอบและ ระดับการควบคุมโดยประชาชน โดยที่หากระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก็จะมาก และหากระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้น จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับดังภาพประกอบที่ 4



ภาพประกอบที่ 4 ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

ส่วน ปรีดี โชติช่วง และคณะ (2536. อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม, 2553) แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 7 ระดับ คือ

ระดับที่ (1) ถูกบังคับให้ร่วม ไม่มีทางเลือกเลย

ระดับที่ (2) ถูกหลอกให้ร่วม อาจถูกล่อด้วยผลประโยชน์ในรูปแบบของค่าจ้างหรือความสะดวกสบายบางอย่าง

ระดับที่ (3) ถูกชักชวนให้ร่วม ส่วนมากเป็นการชักชวนให้ร่วมโครงการที่มีอยู่แล้ว

ระดับที่ (4) สัมภาษณ์แล้ววางแผนให้ ซึ่งในลักษณะนี้เสียงของประชาชนจะได้รับฟังมากขึ้น แต่จะแก้ไขและดำเนินการต่อไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนยังคงอยู่ภายใต้การตัดสินใจของรัฐ

ระดับที่ (5) มีโอกาสเสนอความคิดเห็น โดยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางแผนโครงการและดำเนินการตามโครงการ แต่การตัดสินใจยังอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐอยู่

ระดับที่ (6) โอกาสเสนอโครงการ โดยที่ประชาชนกับทางรัฐจะมีการปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด และมีโอกาสตัดสินใจว่าการดำเนินการควรจะเป็นอย่างไร และมีสิทธิที่จะเสนอโครงการและเข้าร่วมปฏิบัติได้

ระดับที่ (7) มีโอกาสในการตัดสินใจ ในระดับนี้ประชาชนจะเป็นหลักสำคัญของการตัดสินใจในทุกเรื่อง ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติตามแผน จนกระทั่งการประเมินผลโครงการ

นอกจากนี้ The International Association for Public Participation (อ้างอิงใน โกวิทช์ พวงงาม, 2553) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมเป็น 5 ระดับ ดังภาพประกอบที่ 5



ภาพประกอบที่ 5 ระดับการมีส่วนร่วม

โดยสรุปแล้วระดับของการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ให้เปิดโอกาส ตลอดจน ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจที่จะส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่หรือชุมชน ตลอดจนมี การจัดการทรัพยากรและปัจจัยการผลิต โดยที่การพัฒนานี้จะดำเนินไปในแนวทางที่สอดคล้องกับ ความต้องการและวัฒนธรรมของคนส่วนมากในชุมชน ซึ่งการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วยหลายระดับ ตั้งแต่ระดับที่ (1) คือการรับรู้ข้อมูลและให้ข้อมูลข่าวสารหรือแม้แต่การเข้าร่วมโดยไม่มีทางเลียงหรือ เข้าร่วมเพราะผลประโยชน์บางอย่าง ระดับที่ (2) การเปิดรับฟังความเห็นจากประชาชน ระดับที่ (3) การเปิดโอกาสให้มีการเสนอแนะโดยผ่านการปรึกษาหารือ ระดับที่ (4) ความร่วมมือในการให้มีการ วางแผนร่วมกันหรือร่วมกันปฏิบัติและตรวจสอบ จนกระทั่งระดับที่ (5) การตัดสินใจและควบคุมโดย ประชาชน

### การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนชนบท ในรูปกลุ่ม/องค์กรชุมชนนั้น การเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในทุกขั้นตอนของกระบวนการกลุ่ม นอกจากนี้ในท้องถิ่นก็จำเป็นต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วม ดังที่นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ (2552) ได้เสนอหลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 2) การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อ-จัดจ้างขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น 3) การมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และ 4) การมีส่วนร่วมในการจ่ายภาษีของประชาชนให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) ยังได้เสนอรูปแบบของการบริหารงานท้องถิ่นในระดับเครือข่ายต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ว่าเป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมงานเครือข่ายภาคประชาสังคม (Decentralization Model) มีระดับการมีส่วนร่วมสูง ทำให้เกิดการพัฒนาและบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงกับภาคส่วนต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากส่วนการปกครองจะมีส่วนร่วมในด้านต่างๆที่ต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนแล้ว ประชาชนเองก็ควรจะมีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วม ดังที่ โกวิท พวงงาม (2550) อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม, 2553) ได้ยกตัวอย่างไว้ เช่น

1. มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา ทั้งแผนพัฒนา 5 ปีและแผนพัฒนาประจำปี ในการร่วมเสนอปัญหาความต้องการ และโครงการเพื่อการพัฒนา ในรูปแบบของกระบวนการทำประชาคม
2. มีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดให้แต่งตั้งผู้แทนประชาชนร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อ จัดจ้าง เพื่อความโปร่งใส
3. มีสิทธิในการเข้าร่วมประชุมสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องแจ้งวาระการประชุมและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่เข้าร่วมสังเกตการณ์ด้วย
4. มีสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติ เพื่อให้สภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบังคับตำบล ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542
5. มีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประพฤติเสื่อมเสียตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ในที่นี้อาจกล่าวดังที่ วรทัต ลักษณ์ (2545) อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม, 2553) ได้กล่าวว่า ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 3 ฐานะคือ ฐานะผู้ส่งเสริม ฐานะผู้รับบริการ และ ฐานะผู้ตรวจสอบ

จากผลการศึกษาวิจัยของโกวิท พวงงามและคณะ (2552) อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม, 2553) ได้ระบุถึงรูปแบบวิธีการในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1. การเปิดช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างหลากหลาย โดยพบว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้เปิดช่องทางให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 ผ่านช่องทางที่หลากหลาย เช่น เอกสารเผยแพร่ วารสาร ป้ายประชาสัมพันธ์

เสียงตามสาย หอกระจายข่าว ศูนย์เรียนรู้ชุมชน Website ของ อปท. และการให้ประชาชนเข้าร่วม ฟังการประชุมสภาท้องถิ่น เป็นต้น

2. การรับฟังความคิดเห็นและเวทีลานความคิดของประชาชน โดยที่ อปท.เปิดพื้นที่ให้มีการ จัดให้มีเวทีรับฟังความคิดเห็น หรือเวทีการประชุมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในตรงนี้จะมึ ลักษณะของเวทีที่เป็นลานความคิดที่มีอิสระของประชาชนทุกเพศทุกวัย

3. การจัดตั้งคณะกรรมการในลักษณะต่าง ๆ ของ อปท. ซึ่งจะเป็นการเปิดให้ประชาชน กลุ่ม ตัวแทนประชาคมได้มีโอกาสเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการของ อปท.ในลักษณะต่าง เช่น คณะกรรมการ พัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างและตรวจรับ งานจ้าง เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการอื่นๆที่ชุมชนจัดตั้งขึ้นเพื่อมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใน กิจการของ อปท. เช่น คณะกรรมการคุ้มครองเด็ก คณะกรรมการเครือข่ายอาชีพ เป็นต้น

4. การเป็นอาสาสมัครพลเมือง เช่น อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ อาสาสมัครสิ่งแวดล้อม อาสาสมัครดูแลคนพิการและผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น

5. การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นๆ รวมทั้งเครือข่ายภาคประชาชน เป็นความประสงค์ที่จะทำกิจกรรมร่วมกัน เช่น การจัดการขยะร่วมกัน การจัดการด้านสุขภาพมีลักษณะเป็นคลินิกชุมชน การสร้างเครือข่ายด้าน ภัยยาเสพติด รวมถึงกิจกรรมที่ประชาชนร่วมมือระหว่างกัน เช่น เครือข่ายกลุ่มอาชีพ เครือข่ายด้าน สุขภาพ เป็นต้น

ในส่วนของการมีส่วนร่วมในระดับชุมชนนั้น สิทธิณัฐ ประพุทธินิติสาร (2546) ได้นำเสนอ แนวทางใหม่ของการพัฒนาหรือการแก้ปัญหาในชุมชน พัฒนารูปแบบการพัฒนาของชุมชนโดยให้ ความสำคัญต่อปรากฏการณ์ตามธรรมชาติของปัญหาและคนที่อยู่กับปัญหา ความหลากหลายของคน กลุ่มคน และชุมชน จึงได้นำเสนอกระบวนการพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมด้วยวิถีธรรมชาติ (Natural Approach to Participatory Development-NAPD) เป็นกระบวนการที่ต้องให้ผู้คนที่อยู่กับปัญหา หรือมีปัญหาาร่วมกันมาพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน ทำให้มีความแตกต่างของผู้มีส่วนร่วม มาก จึงต้องมีความยืดหยุ่นสูง โดยมีผู้คนที่อยู่กับปัญหาเป็นศูนย์กลางในการนำกระบวนการพัฒนา ชุมชนแบบมีส่วนร่วมด้วยวิถีธรรมชาติ (NAPD) ไปใช้ ซึ่งมีกระบวนการหลัก 3 กระบวนการ ได้แก่

1. การวิเคราะห์ปัญหาแบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal-PRA)
2. การวางแผนปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Planning for Action-PPA)
3. การปฏิบัติและถอดประสบการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participatory Action + Evaluation- PAE)

กระบวนการและเครื่องมือการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมของสิทธิณัฐ ประพุทธินิติสาร (2546) สามารถจำแนกกระบวนการ กิจกรรม วิธีการและผลลัพธ์ โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 กระบวนการและเครื่องมือการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

กระบวนการ/เครื่องมือ	กิจกรรม	วิธีการ	ผลลัพธ์
สร้างความสัมพันธ์แบบ หุ้นส่วน	- นักวิจัย/พัฒนาทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์ - เข้าใจในบริบทปัญหา - เข้าหาแกนนำ	- ทบทวนแนวคิดและ Intervention - ศึกษาข้อมูลมือสอง - พบปะไม่เป็นทางการ	- เข้าใจบริบทปัญหา - นักวิจัย/นักพัฒนา และแกนนำเข้าใจ บทบาท
การวิเคราะห์ปัญหา แบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal-PRA)	- รวมกลุ่มไม่เป็นทางการ - วิเคราะห์ปัญหา - วิเคราะห์สาเหตุ - วิเคราะห์ทางแก้	- วิธีการประชุมกลุ่ม - วิธีการวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุและจัด โครงสร้างปัญหา - วิธีการเก็บ/ใช้ ข้อมูล	- ได้ปัญหาที่ต้องการ แก้ไข - ต้องค้ความรู้ที่ เกี่ยวกับปัญหาและ โครงสร้างปัญหา - เห็นแนวทางแก้ไข
การวางแผนปฏิบัติการ แบบมีส่วนร่วม (Participatory Planning for Action- PPA)	- รวมกลุ่มไม่เป็นทางการ - วิเคราะห์ทางแก้ในเชิง รูปธรรม - แพลททางแก้สู่แผนปฏิบัติ	- วิธีการประชุมกลุ่ม - วิธีการวิเคราะห์ ศักยภาพ/ข้อจำกัดของ ชุมชน - เทคนิคการผลักดัน แผน	- ได้แผนชุมชน - ได้แผนประสาน ภายนอก - ได้ข้อมูลผูกพัน
การปฏิบัติและถอด ประสบการณ์แบบมี ส่วนร่วม (Participatory Action + Evaluation-PAE)	- ปฏิบัติตามแผนชุมชน และแผนประสาน ภายนอก - การจัดการอุปสรรคและ ข้อขัดแย้ง - การถอดประสบการณ์	- วิธีวางแผนปฏิบัติ - วิธีการจัดการ - วิธีการแก้ไขข้อขัดแย้ง - วิธีการถอด ประสบการณ์ เจือนไข ความสำเร็จและความ ล้มเหลวของการปฏิบัติ	- ได้รับความสำเร็จ/ ล้มเหลวในการแก้ไข - ได้ความรู้เกี่ยวกับ ปัญหา-การแก้ไข - ได้รับความสามารถของ หุ้นส่วนในการ แก้ปัญหา

← รวมใจ

← รวมคิด

← รวมปฏิบัติ

← ร่วมรับประโยชน์  
รับผิดชอบ

โดยสรุป จากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในงาน/กิจกรรมพัฒนาของชุมชนทุก  
ขั้นตอนนั้น อยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจร่วมกันของประชาชนในรูปกระบวนการกลุ่มหรือรูปองค์กร  
ชุมชน จะเป็นส่วนสำคัญที่จะสามารถพัฒนาชุมชนให้ถึงขั้นพึ่งพาตนเองได้ นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะ  
เสริมสร้างให้องค์กรชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถที่จะบริหารจัดการพัฒนาชุมชนชนบทได้ด้วย  
ตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจทำได้หลายระดับและหลายวิธี  
ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้ง่ายๆ แต่บางวิธีก็ต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วม  
ของประชาชน ค่าใช้จ่ายและความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วน

ร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูล ข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไปด้วย

## 2.5 ทูทางสังคม

ทูทางสังคม ซึ่งเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจและได้ให้ความสำคัญมากขึ้นในปัจจุบัน หากกล่าวโดยทั่วไปแล้ว ทูทางสังคม ก็คือ สิ่งๆที่มีอยู่ในสังคม ซึ่งจะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ ระหว่างบุคคลในชุมชนและร่วมกันใช้ประโยชน์จากสิ่งนั้น องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) เห็นว่า “ทูทางสังคม คือ การเชื่อมโยงบุคคลเป็นเครือข่ายทางสังคม ซึ่งมีความเชื่อใจและมีมาตรฐานการทำงานร่วมกัน” ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ Robert Putnam (อ้างถึงใน พรชัย ตระกูลวรานนท์, 2549) ได้ทำให้ความหมายผ่านการศึกษาการใช้ทูทางสังคมในประเด็นความไว้นื้อเชื่อใจ จารีตและเครือข่ายทางสังคม ที่มีอยู่ในชุมชนซึ่งมีผลต่อการมีระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ และคุณภาพของสถาบันในภาคเหนือของอิตาลีที่มีมากกว่าทางภาคใต้ นอกจากนี้ Putnam ยังระบุถึงแหล่งที่มาของทูทางสังคมที่จะทำให้ระดับของทูทางสังคมเพิ่มขึ้นหรือลดลง ทั้งยังส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ประกอบด้วย ครอบครัว ชุมชน ร้านค้า ประชาสังคม ภาคสาธารณะ กลุ่มชาติพันธุ์และเพศ

ในบริบทสังคมไทย สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2553) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ทูทางสังคมเป็น “ผลรวมของสิ่งดีงามต่างๆที่มีอยู่ในสังคม ทั้งที่มาจาก การสั่งสม จากอดีตและการต่อยอดจากสิ่งที่มีอยู่แล้วในสังคม ตลอดจนต้องมีการรวมตัวของคนที่สร้างประโยชน์ ต่อส่วนรวมร่วมกัน บนฐานของวัฒนธรรมอันดี มีความผูกพันและมีความไว้นื้อเชื่อใจต่อกัน” ซึ่งสอดคล้องกับ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ได้ให้คำจำกัดความถึงทูทางสังคม ว่าเป็นพลังที่มีอยู่ในชุมชนและสังคมซึ่งเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มคนเพื่อที่จะอยู่ร่วมกัน ทำงาน ร่วมกัน บนฐานของความไว้นื้อเชื่อใจ ความผูกพันวัฒนธรรมอันดีงาม

ประเวศ วะสี (อ้างถึงใน พรชัย ตระกูลวรานนท์, 2549) กล่าวว่า ทูทางสังคม คือ การที่คน มารวมกัน เอาความดีมารวมกัน เช่น ความเป็นกลุ่มเป็นก้อนของสังคม การมีการศึกษาดี การมี วัฒนธรรม การมีความซื่อสัตย์สุจริต การมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การมีประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งการมีการเมืองและระบบราชการที่ดี เรียกว่าเกิดทูทางสังคม ซึ่งนำไปสู่พลังทางสังคม ที่จะแก้ปัญหาต่างๆได้

อานันท์ กาญจนพันธุ์ (อ้างถึงใน พรชัย ตระกูลวรานนท์, 2549) เห็นว่า ทูทางสังคมเป็นวิธี คิดและระบบความรู้ในการจัดการวิถีของความเป็นชุมชน ทั้งการจัดการทรัพยากร การจัดการ ความสัมพันธ์ต่างๆในสังคม และจำเป็นต้องอาศัยกฎเกณฑ์เข้ามาจำกัดความรู้ันั้น เช่น จารีต กฎหมาย หรือเกณฑ์ทางสังคม ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีองค์กรที่เข้ามาดูแลจัดการ ทูทางสังคมใน สังคมไทยอยู่ภายใต้หลักการ 2 ประการสำคัญ คือ หลักการตอบแทนกัน ซึ่งเป็นหลักการสร้างพันธะ ทางสังคมในการตอบแทนต่อกัน และหลักการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นการใช้พื้นที่ส่วนรวมและ การจัดการร่วมกันของชุมชน

ธนพล พรหมสงวนศ์ (อ้างถึงใน พรชัย ตระกูลวรานนท์, 2549) ชี้ให้เห็นว่าแหล่งที่มาของทุนทางสังคมในสังคมไทยภายใต้กรอบคิดของโครงการเพื่อการลงทุนทางสังคม ประกอบด้วย วัฒนธรรมชุมชน กฎ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ระบบกรรมสิทธิ์และการจัดการทรัพยากรชุมชน ระบบความสัมพันธ์ และทรัพยากรบุคคล ซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบของทุนทางสังคมที่ต่างกันออกไป อนุคนาคะบุตร กล่าวว่าทุนทางสังคมในสังคมไทย มี 5 รูปแบบ คือ

1. จิตวิญญาณ ระบบคุณค่า สำนึกท้องถิ่น ความภูมิใจที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิด (Spiritual Capital)

2. ทุนทางภูมิปัญญา

3. ทรัพยากรมนุษย์/ทรัพยากรบุคคล (ทุนที่มีอยู่ในตัวมนุษย์)

4. ทุนทรัพยากรธรรมชาติ

5. กองทุนสาธารณะ

ในขณะที่ สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2553) ได้ระบุว่าทุนทางสังคม มีองค์ประกอบสำคัญคือ

1. ทุนมนุษย์ ที่มีความรู้ ความสามารถ และนำไปทำประโยชน์ต่อชุมชนบนฐานของความรัก ความไว้วางใจ ความเอื้ออาทร และจิตอาสา

2. ทุนสถาบัน เป็นการรวมกลุ่มและสถาบันทางสังคม เช่น กลุ่มอาชีพ สถาบันครอบครัว สถาบันการเมือง สถาบันการศึกษา องค์กรต่างๆ ให้เกิดเป็นเครือข่ายที่มีพลังในการขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชน

3. ทุนภูมิปัญญาและวัฒนธรรม เป็นสิ่งที่สั่งสมสืบทอดกันมา ถือว่าเป็นสายใยที่มีอยู่ในชุมชน ซึ่งทำให้ชุมชนอยู่กันด้วยความรัก สามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน และยังเป็นสิ่งที่ควบคุมให้คนอยู่ในกรอบจริยธรรม คุณธรรม ทั้งยังเป็นตัวช่วยสนับสนุนการทำกิจกรรมอื่นๆของสังคมต่อไป

4. ทุนทรัพยากรธรรมชาติ เป็นสิ่งที่มีอยู่ในชุมชน และทำให้คนเกิดความผูกพัน และเป็นตัวเชื่อมให้ให้คนในชุมชนเกิดความร่วมมือเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันต่อไป

กล่าวโดยสรุปแล้ว ทุนทางสังคม คือ ความร่วมมือที่เกิดขึ้นในสังคม ที่อยู่บนฐานของจารีต ประเพณีและกฎเกณฑ์ในสังคม ซึ่งกระทำแบบมีความไว้วางใจเชื่อใจต่อกัน ในที่นี้ ทุกภาคส่วนที่ประกอบสร้างขึ้นเป็นสังคมแล้วแต่มีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดทุนทางสังคม ทั้งตัวมนุษย์เอง สถาบัน วัฒนธรรม จารีต ประเพณีและกฎเกณฑ์ ตลอดจน ทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมนั้นเอง

## 2.6 ตัวชี้วัดระดับการพัฒนาและความต้องการ

### 2.6.1 ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index- HDI)

ดัชนีการพัฒนามนุษย์ ซึ่งได้นำเสนอโดยอมาตยะ เช่น นักเศรษฐศาสตร์ชาวอินเดีย คือ ดัชนีที่ชี้ถึงระดับของการพัฒนามนุษย์ในแต่ละประเทศ ที่ท้ายสุดจะนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงระดับคุณภาพชีวิตของมนุษย์ได้เช่นกัน จากรายงานของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme หรือ UNDP) ได้ระบุถึงตัวชี้วัดการพัฒนาในมนุษย์ บนฐานของสามมิติหลัก คือ 1) ด้านสุขภาพ ซึ่งใช้ความคาดหมายการคงชีพเมื่อแรกเกิด (Life Expectancy) เป็นตัวชี้วัด 2) ด้านการศึกษา คือการบรรลุผลทางการศึกษา (Educational Attainment) ซึ่งประกอบไปด้วยจำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษา (Mean Years of Schooling) และจำนวนปีที่คาดว่าจะได้รับการศึกษาเป็นตัวชี้วัด (Expected Years of Schooling) และ 3) ด้านมาตรฐานการครองชีพ (Living standard) ซึ่งใช้รายได้ประชาชาติมวลรวมต่อบุคคล (Gross National Income per Capital) เป็นตัวชี้วัด ดังภาพประกอบที่ 6



**ภาพประกอบที่ 6** ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (HDI)  
ที่มา: Human Development Index (HDI), UNDP. 2012

ในด้านการศึกษา มีการประเมินค่าตัวชี้วัดโดยใช้ค่าเฉลี่ยของจำนวนปีที่เข้าเรียนทั้งหมดของคนอายุ 25 ปี และจำนวนปีที่คาดว่าจะเด็กในวัยที่เริ่มเข้าโรงเรียนจะใช้ในการศึกษาทั้งหมดจนกระทั่งเด็กอายุได้ 18 ปี และในค่าเฉลี่ยจะใช้ค่าต่ำสุดคือ 0 กับค่าสูงสุดที่สังเกตได้จากช่วงปีที่ผ่านมา ซึ่งก็คือจากประเทศเชโกสโลวาเกียในปี 2005 ที่มีอยู่ที่ 13.1 ปี

ส่วนของความคาดหมายเมื่อแรกเกิดใช้การคำนวณโดยค่าต่ำสุดคือ 20 ปี และค่าสูงสุดคือ 83.4 ปี ซึ่งค่านี้เป็นค่าเฉลี่ยจากทุกประเทศในช่วงปี 1980-2010 ในส่วนของรายได้ รายได้ต่ำสุดคือ 100 ดอลลาร์สหรัฐ และสูงสุดคือ 107,721 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งทั้งสองค่าก็เป็นค่าที่ประเมินได้ในช่วงปี 1980-2011 ถ้าสุดมาตรฐานการครองชีพได้ประเมินโดยใช้ค่ารายได้ประชาชาติมวลรวมต่อบุคคล (Gross National Income หรือ GNI) แทนการใช้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product หรือ GDP)

สำหรับประเทศไทยค่า HDI ของปี 2011 อยู่ที่ 0.682 ซึ่งอยู่ในกลุ่มกลางของการพัฒนา มนุษย์ อยู่ในลำดับที่ 103 จาก 187 ประเทศ ในช่วงปี 1980-2011 ค่า HDI ของไทยได้เพิ่มขึ้นจาก 0.486 ถึง 0.682 โดยเฉลี่ยแล้วเพิ่มขึ้น 1.1 เปอร์เซ็นต์ ต่อปี ตัวชี้วัดต่างๆได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับๆ ดัง ตารางที่ 3

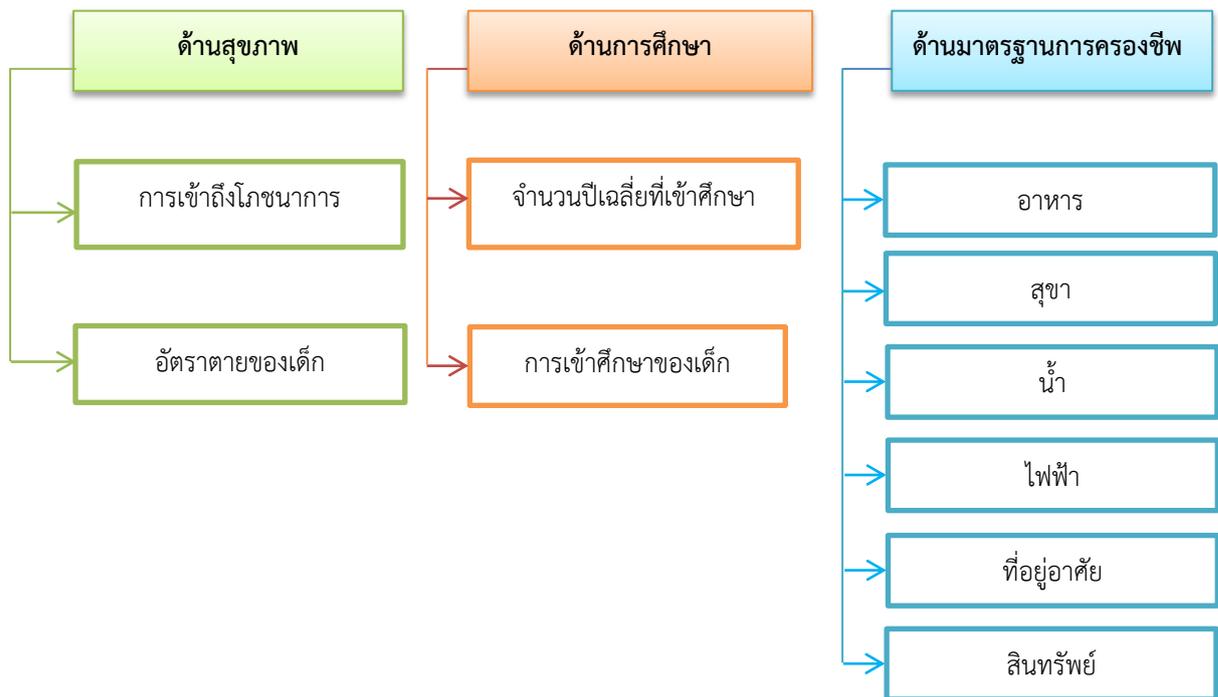
ตารางที่ 3 ค่า HDI ของประเทศไทย แบ่งตามปี และตัวชี้วัด

ปี	ความคาดหมาย เมื่อแรกเกิด	จำนวนปีที่คาดว่าจะ ได้รับการศึกษา	จำนวนปีเฉลี่ยที่ ได้รับการศึกษา	รายได้มวลรวม ประชาชาติต่อบุคคล	ค่า HDI
1980	65.5	7.9	3.7	2,211	0.486
1985	70.1	8.7	4.1	2,587	0.528
1990	72.5	8.6	4.6	3,924	0.566
1995	72.3	9.6	5.0	5,553	0.603
2000	72.5	11.2	5.4	5,492	0.626
2005	73.2	12.2	5.9	6,420	0.656
2010	74.0	12.3	6.6	7,446	0.680
2011	74.1	12.3	6.6	7,694	0.682

ที่มา: Human Development Report, UNDP 2011- Thailand

### 2.6.2 ดัชนีความยากจนแบบหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index- MPI)

ในอดีตโดยทั่วไปมักใช้เกณฑ์รายได้เพียงตัวเดียวมาเป็นตัวกำหนดถึงอัตราความยากจน แต่ ในความเป็นจริงแล้วยังมีปัจจัยอื่นอีกมากที่ประกอบกันแล้วก่อให้เกิดความยากจน โดยเฉพาะ ปัจจัยพื้นฐานสำหรับการดำเนินชีวิต แม้จะมีรายได้ที่เกินเกณฑ์กำหนดของความยากจน แต่หากเข้าไม่ถึงปัจจัยเหล่านั้นได้ก็ถือว่ายากจนเช่นกัน การวิจัยด้านความยากจนและการพัฒนามนุษย์ของ มหาวิทยาลัยออกซฟอร์ดร่วมกับศูนย์รายงานการพัฒนามนุษย์ของ UNDP ได้นำเสนอดัชนีความ ยากจนแบบหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index- MPI) ซึ่งนำปัจจัยอื่นมาพิจารณา ประกอบด้วย โดยได้กำหนดตัวชี้วัดสิบตัวในสามมิติ แบ่งเป็น 1. ด้านสุขภาพ ประกอบด้วยตัวชี้วัดคือ การเข้าถึงโภชนาการ และอัตราการตายของเด็ก 2. ด้านการศึกษา ประกอบด้วยตัวชี้วัดคือ จำนวนปี เฉลี่ยที่เข้าศึกษาและการเข้าศึกษาของเด็ก 3. ด้านมาตรฐานการครองชีพ ประกอบด้วยตัวชี้วัดคือ การเข้าถึงเชื้อเพลิงประกอบอาหาร สุขภาพ น้ำ ไฟฟ้า ชั้นอาคารและสินทรัพย์ ตัวชี้วัดทุกตัวจะใช้ ประกอบกันวิเคราะห์ในการสำรวจครอบครัวหนึ่งๆ โดยที่มีเส้นแบ่งของความจนและความไม่จนตรงที่ 33.3 เปอร์เซ็นต์ ดังภาพประกอบที่ 7



ที่มา: Multidimensional Poverty Index (MPI), UNDP 2012

**ภาพประกอบที่ 7** ดัชนีความยากจนแบบหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index- MPI)

ในประเทศไทย ค่า MPI อยู่ที่ 0.006 โดยที่ 1.6 เปอร์เซนต์ของประชากรเผชิญกับความขาดแคลน มี 0.2 เปอร์เซนต์ที่เผชิญกับความยากจนขั้นรุนแรง แต่ในขณะที่มีประชาชนที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์อยู่ 10.8 เปอร์เซนต์ ดังตารางที่ 4

**ตารางที่ 4** ค่า MPI ของประเทศไทยปี 2011

ประเทศไทย					
ค่า MPI	การคำนวณหลัก	ความเข้มข้นของความขาดแคลน (%)	ประชากรที่เสี่ยงต่อความยากจน (%)	ประชากรที่ยากจนขั้นรุนแรง (%)	ประชาชนที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ (%)
0.006	1.6	38.5	9.9	0.2	10.8

ที่มา: Human Development Report, UNDP. 2011- Thailand

### 2.6.3 ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.)

กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย (2555) ได้ระบุว่า “ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เป็นข้อมูลที่แสดงถึงลักษณะของสังคมไทยที่พึงประสงค์ ตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของเครื่องชี้วัดว่า อย่างน้อยคนไทยควรจะมีระดับความเป็นอยู่ไม่ต่ำกว่าระดับไหน ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ และทำให้ประชาชนสามารถทราบได้ด้วยตนเองว่า ในขณะนี้คุณภาพชีวิตของตนเอง ครอบครัว รวมไปถึงหมู่บ้านอยู่ในระดับใด มีปัญหาที่จะต้องแก้ไขในเรื่องใดบ้าง เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง ครอบครัว และสังคม อันเป็นนโยบายสำคัญในการพัฒนาชนบทของประเทศ

#### การกำหนดเครื่องชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.)

กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการชี้วัดว่าคนในแต่ละครัวเรือน ควรมีคุณภาพชีวิตขั้นต่ำในเรื่องนั้นๆ ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (ปกติจะกำหนด 5 ปี ตามระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ตามเกณฑ์ที่กำหนด จึงจะถือว่า "มีคุณภาพชีวิตตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.)" แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ได้ระบุถึงตัวชี้วัด 42 ข้อ แต่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ได้ลดเป็น 30 ข้อ จาก 5 หมวด ดังต่อไปนี้

หมวดที่ 1 สุขภาพดี (คนไทยมีสุขภาพและอนามัยดี) มี 7 ตัวชี้วัด คือ

1. เด็กแรกเกิดมีน้ำหนักไม่ต่ำกว่า 2,500 กรัม
2. เด็กแรกเกิดถึง 12 ปี ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคครบตามตารางสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค
3. เด็กแรกเกิดได้กินนมแม่อย่างเดียวยาวอย่างน้อย 6 เดือนแรกติดต่อกัน
4. ทุกคนในครัวเรือนกินอาหารถูกสุขลักษณะ ปลอดภัยและได้มาตรฐาน
5. คนในครัวเรือนมีการใช้ยาเพื่อบำบัด บรรเทาอาการเจ็บป่วยเบื้องต้นอย่างเหมาะสม
6. คนอายุ 35 ปีขึ้นไป ได้รับการตรวจสุขภาพประจำปี เพื่อตรวจคัดกรองความเสี่ยงต่อโรคเบาหวาน และความดันโลหิตสูง
7. คนอายุ 6 ปีขึ้นไป ออกกำลังกายอย่างน้อยสัปดาห์ละ 3 วัน ๆ ละ 30 นาที

หมวดที่ 2 มีบ้านอาศัย (คนไทยมีบ้านอาศัยและมีสภาพแวดล้อมเหมาะสม) มี 8 ตัวชี้วัด

8. ครัวเรือนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย และบ้านมีสภาพคงทนถาวร
9. ครัวเรือนมีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและบริโภคเพียงพอตลอดปี
10. ครัวเรือนมีน้ำใช้เพียงพอตลอดปี
11. ครัวเรือนมีการจัดบ้านเรือนเป็นระเบียบ สะอาด ถูกสุขลักษณะ
12. ครัวเรือนไม่ถูกรบกวนจากมลพิษ
13. ครัวเรือนมีการป้องกันอุบัติเหตุอย่างถูกวิธี
14. ครัวเรือนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ครอบครัวมีความอบอุ่น

หมวดที่ 3 ฝึกฝนการศึกษา (คนไทยมีการศึกษาที่เหมาะสม) มี 5 ตัวชี้วัด

15. เด็กอายุ 3 - 5 ปีเต็ม ได้รับการเลี้ยงดูเตรียมความพร้อมก่อนวัยเรียน
16. เด็กอายุ 6 -14 ปี ได้รับการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี
17. เด็กจบชั้น ม. 3 ได้เรียนต่อชั้น ม.4 หรือเทียบเท่า

18. เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ที่ไม่ได้เรียนต่อและยังไม่มียานพาหนะ ได้รับการฝึกอบรมด้านอาชีพ
  19. คนอายุ 15-60 ปีเต็ม อ่านเขียนภาษาไทยและคิดเลขอย่างง่ายได้
- หมวดที่ 4 รายได้ก้ำวหน้า (คนไทยมียานพาหนะและรายได้) มี 4 ตัวชี้วัด
20. คนอายุ 15 -60 ปีเต็ม มีอาชีพและมีรายได้
  21. คนอายุมากกว่า 60 ปีเต็มขึ้นไป มีอาชีพและมีรายได้
  22. 23.คนในครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่น้อยกว่าคนละ 30,000 บาทต่อปี
  23. ครัวเรือนมีการเก็บออมเงิน
- หมวดที่ 5 ปลูกฝังค่านิยมไทย (คนไทยประพฤติดี) มี 6 ตัวชี้วัด
24. คนในครัวเรือนไม่ดื่มสุรา (ยกเว้นการดื่มเป็นครั้งคราว)
  25. คนในครัวเรือนไม่สูบบุหรี่
  26. คนอายุ 6 ปีขึ้นไปทุกคน ปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนาอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 ครั้ง
  27. คนสูงอายุได้รับการดูแลจากคนในครัวเรือน ชุมชน หรือภาครัฐ
  28. คนพิการได้รับการดูแลจากคนในครัวเรือน ชุมชน หรือภาครัฐ
  29. คนในครัวเรือนมีส่วนร่วมทำกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของชุมชน หรือท้องถิ่น

#### 2.6.4 ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน/ชุมชน (กชช. 2ค)

กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย (2555) ได้ระบุถึง “ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน/ชุมชน (กชช. 2ค) ซึ่งก็คือ ข้อมูลหมู่บ้านที่แสดงให้เห็นสภาพทั่วไป และปัญหาของหมู่บ้าน ชนบทด้านต่าง ๆ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ สุขภาพและอนามัย ความรู้ และการศึกษา ความเข้มแข็งของชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาพแรงงานและยาเสพติด ซึ่งเป็นข้อมูลที่จัดเก็บทุกหมู่บ้านในชนบทเป็นประจำทุก 2 ปี

เครื่องชี้วัดสภาพปัญหาของหมู่บ้าน ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (ปี 2550-2554) มี 6 ด้าน 31 ตัวชี้วัด มีการจัดระดับความรุนแรงของปัญหาและระดับการพัฒนาของหมู่บ้าน ทำให้ทราบลำดับความสำคัญของปัญหา และพื้นที่เป้าหมายที่ควรได้รับการพัฒนาเป็นพิเศษ” ดังต่อไปนี้

ด้านที่ 1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (มี 7 ตัวชี้วัด) ได้แก่

- (1) ถนน (2) น้ำกิน (3) น้ำใช้ (4) น้ำเพื่อการเกษตร (5) ไฟฟ้า (6) การมีที่ดินทำกิน
- (7) การติดต่อสื่อสาร

ด้านที่ 2 ด้านการประกอบอาชีพและมียานพาหนะ (มี 7 ตัวชี้วัด) ได้แก่

- (8) การมีงานทำ (9) การทำงานในสถานประกอบการ (10) ผลผลิตจากการทำนา (11) ผลผลิตจากการทำไร่ (12) ผลผลิตจากการทำเกษตรอื่น ๆ (13) การประกอบอุตสาหกรรมในครัวเรือน (14) การได้รับประโยชน์จากการมีสถานที่ท่องเที่ยว

ด้านที่ 3 ด้านสุขภาพและอนามัย (มี 4 ตัวชี้วัด) ได้แก่

- (15) ความปลอดภัยในการทำงาน (16) การป้องกันโรคติดต่อ (17) การกีฬา (18) การลดยาเสพติด

ด้านที่ 4 ด้านความรู้และการศึกษา (มี 3 ตัวชี้วัด) ได้แก่

(19) ระดับการศึกษาของประชาชน (20) อัตราการเรียนต่อของประชาชน (21) การได้รับการศึกษา

ด้านที่ 5 ด้านความเข้มแข็งของชุมชน (มี 5 ตัวชี้วัด) ได้แก่

(22) การเรียนรู้โดยชุมชน (23) การได้รับการคุ้มครองทางสังคม (24) การมีส่วนร่วมของชุมชน (25) การรวมกลุ่มของประชาชน (26) การเข้าถึงแหล่งเงินทุนของชุมชน

ด้านที่ 6 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มี 5 ตัวชี้วัด) ได้แก่

(27) คุณภาพของดิน (28) คุณภาพของน้ำ (29) การปลูกป่าหรือไม้ยืนต้น (30) การใช้ประโยชน์ที่ดิน (31) การจัดการสภาพสิ่งแวดล้อม

### 2.6.5 ดัชนีความอยู่ดีมีสุข

ดัชนีความอยู่ดีมีสุขพัฒนามาจากแนวคิดของโครงการชุมชนท้องถิ่นกับกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำในเขตความมั่นคงจังหวัดสงขลา สอดคล้องกับอมาตยา เชน ซึ่งระบุได้ว่า “ผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนามาก็คือ การทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถบรรลุผลสำเร็จในสิ่งที่ต้องการ และปัจเจกบุคคลที่มีสิทธิเสรีภาพในการเลือกวิถีการไปสู่ความสำเร็จด้วยตัวของเขาเอง ส่วนการมีรายได้จะเป็นเพียงเครื่องมือหรือทางผ่านไปสู่ความสำเร็จเท่านั้น” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2555) ได้พัฒนาดัชนีความอยู่ดีมีสุข (Composite index) ของคนไทยขึ้น โดยพัฒนาจากดัชนีชี้วัดสำคัญๆ ซึ่งครอบคลุมองค์ประกอบความอยู่ดีมีสุขทั้ง 7 ด้าน จำนวน 25 ตัวชี้วัด โดย

**ด้านที่ 1. สุขภาพอนามัย** มุ่งองค์ประกอบ คือ การมีชีวิตยืนยาว การมีสุขภาพอนามัยที่ดี และการสร้างความเป็นธรรมในระบบสาธารณสุข ประกอบด้วยตัวชี้วัดคือ อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด สัดส่วนประชากรที่ไม่เจ็บป่วยในแต่ละปี และสัดส่วนประชากรที่มีหลักประกันสุขภาพ

**ด้านที่ 2. ความรู้** มุ่งองค์ประกอบ คือ การได้รับการศึกษาของคนไทยอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน และคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วยตัวชี้วัดคือ จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษาของประชาชน อัตราการเข้าเรียนหนังสือของเด็กชั้นมัธยมต้นและมัธยมปลาย ผลคะแนนการทดสอบวิชาภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์

**ด้านที่ 3. ชีวิตการทำงาน** มุ่งองค์ประกอบ คือ การมีงานทำอย่างทั่วถึง และ ความมั่นคงในการทำงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัดคือ สัดส่วนผู้ว่างงาน และสัดส่วนแรงงานที่มีบริการสวัสดิการและอยู่ในข่ายครอบคลุมของกองทุนประกันสังคม

**ด้านที่ 4. รายได้และการกระจายรายได้** มุ่งองค์ประกอบ คือ รายได้ และการกระจายรายได้ ประกอบด้วยตัวชี้วัดคือ สัดส่วนคนยากจนด้านรายได้ และ สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้

**ด้านที่ 5. สภาพแวดล้อม** มุ่งองค์ประกอบ คือ ด้านที่อยู่อาศัยและการได้รับบริการสาธารณสุขภาค ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวชี้วัดคือ สัดส่วนครัวเรือนที่มีบ้านและที่อยู่เป็นของตนเอง สัดส่วนครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้ สัดส่วนคดีอาชญากรรมต่อประชากร สัดส่วนคดียาเสพติดต่อประชากร ดัชนีคุณภาพแหล่งน้ำ สัดส่วนขยะต่อประชากรแต่ละปี และสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ทั้งหมด

**ด้านที่ 6. ด้านชีวิตครอบครัว** มุ่งองค์ประกอบ คือ สัมพันธภาพของสมาชิกในครอบครัว และการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วยตัวชี้วัดคือ อัตราการหย่าร้าง อัตราการจดทะเบียนสมรส ความอบอุ่นของครอบครัว และร้อยละของครัวเรือนที่มีรายได้มากกว่ารายจ่ายร้อยละ 10

**ด้านที่ 7. การบริหารจัดการที่ดี** มีองค์ประกอบ คือ หลักคุณธรรม การมีส่วนร่วม ความคุ้มค่า และความโปร่งใส ประกอบด้วยตัวชี้วัดคือ สัดส่วนจำนวนข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย สัดส่วนของผู้มาใช้สิทธิ์เลือกตั้ง สัดส่วนค่าใช้จ่ายภาครัฐต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) และดัชนีชี้วัดคอร์รัปชันขององค์กร Transparency International (TI)

### 2.6.6 สรุปตัวชี้วัด

**โดยสรุป** ตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยทั่วไป สามารถแบ่งได้เป็น 5 กลุ่มหลัก คือ

1. ด้านสุขภาพ- อัตราการตามของเด็ก การเข้าถึงโภชนาการ สัดส่วนผู้เจ็บป่วย การออกกำลังกาย การตรวจสุขภาพ การใช้ยา อาหารที่ถูกคุณลักษณะ
2. ด้านการศึกษาและความรู้ การเข้าถึงการศึกษา ระดับการศึกษาเฉลี่ย ผลคะแนนทดสอบ
3. มาตรฐานการครองชีพ-รายได้ การประกอบอาชีพและมืงานทำ การเข้าถึงเชื้อเพลิง ประกอบอาหาร ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สุขา น้ำ ไฟฟ้า ชั้นอาคารและสินทรัพย์ รวมถึงการมีสภาพแวดล้อมที่ดี
4. การปลูกฝังค่านิยมและชีวิตครอบครัว การไม่ดื่มสุรา ไม่สูบบุหรี่ การดูแลคนพิการ และผู้สูงอายุ การปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนา รวมถึง สัมพันธภาพของสมาชิกในครอบครัว และการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ
5. การบริหารจัดการที่ดีขององค์กรความเข้มแข็งของชุมชน และการจัดการทรัพยากรในชุมชน การใช้หลักคุณธรรม การมีส่วนร่วม ความคุ้มค่า และ ความโปร่งใส ตลอดจนมีการเรียนรู้ในชุมชน และมีการบริหารจัดการดิน น้ำ ป่าไม้ และสภาพแวดล้อมที่ดี

การกำหนดค่าดัชนีการพัฒนามนุษย์ (HDI) นั้นเป็นส่วนสำคัญที่จะนำมาวิเคราะห์และแปลผลได้ แต่อย่างไรก็ดีการวิจัยครั้งนี้ไม่ได้นำดัชนีการพัฒนามนุษย์มาประเมินค่าตัวชี้วัดได้ เนื่องจาก มีพื้นที่เป้าหมายที่เจาะจงในพื้นที่ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก จ.สงขลา จำนวน 4 อำเภอ เท่านั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การสรุปตัวชี้วัดของประชาชนในพื้นที่วิจัยอาจไม่ครอบคลุมในมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความยากจน ซึ่งถ้าหากมีการศึกษาและเก็บข้อมูลให้กว้างขวางขึ้นก็จะสามารถทำให้เห็นแนวโน้มการพัฒนาในระดับมหภาคได้

## 2.7 การจัดการลุ่มน้ำโดยชุมชน

ในบรรดาการจัดการทรัพยากรนั้น การจัดการลุ่มน้ำ ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท ในการจัดการเพราะมีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของสังคมมนุษย์ การจัดการลุ่มน้ำ หมายถึง การจัดการพื้นที่เพื่อให้ได้น้ำที่มีปริมาณมากพอ คุณภาพดี การไหลสม่ำเสมอ พร้อมทั้งควบคุมเสถียรภาพของดิน ลดความเสียหายจากน้ำท่วมและจัดการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

คณิง รพีทัศน์พงค์ (2541. อ้างถึงใน กมลทิพย์ แจ่มกระจ่างและวุฒิสาร ตันไชย, 2544) ได้ระบุถึงหลักการจัดการลุ่มน้ำว่ามี 3 ประการ คือ การวางแผนการใช้ที่ดิน การควบคุมมลพิษและการกำหนดแผนการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากร ในที่นี้การจัดการลุ่มน้ำมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีปริมาณน้ำที่เหมาะสม ให้น้ำที่คุณภาพดี ให้น้ำใช้ในเวลาที่ต้องการ ควบคุมการพังทลายของดิน ลดความ

เสียหายจากการทำลายของน้ำ และให้ทรัพยากรธรรมชาติก่อให้เกิดประโยชน์ตลอดไป อย่างไรก็ตาม การจัดการลุ่มน้ำยังมีแนวคิดและหลักการที่สำคัญที่จะส่งเสริมให้การจัดการลุ่มน้ำมีความเหมาะสม และยั่งยืน เป็นการมองในมิติของการพึ่งพาอาศัยและการใช้ประโยชน์ โดยมีแนวคิดและองค์ประกอบ ดังนี้

#### ระบบความสัมพันธ์และการพึ่งพา

แนวคิดในการจัดการลุ่มน้ำ จะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ของคนกับทรัพยากรธรรมชาติใน ลักษณะต่างๆ คือ

1. เป็นแนวทางการทำงานและการจัดการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมชุมชน
2. การจัดการในขอบเขตลุ่มน้ำจะต้องมีความครอบคลุมการมองปัญหาและการแก้ไขปัญหา อย่างเป็นองค์รวม
3. มีการผสมผสานทั้งองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์สมัยใหม่และภูมิปัญญาท้องถิ่น
4. การมองเห็นสถานการณ์ของคนและลุ่มน้ำ จะต้องทำให้มองเป็นปัญหาร่วมกันหรือการมี ชะตากรรมร่วมกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความร่วมมือโดยการสร้างเวทีการเรียนรู้ของคนในลุ่มน้ำเดียวกัน
5. มองการอยู่รอดของคนและระบบนิเวศลุ่มน้ำ โดยพิจารณาลุ่มน้ำในแง่ที่เป็นหน่วยทาง นิเวศ และหน่วยงานทางสังคม ไม่แยกจากการบริหารจัดการของชุมชนท้องถิ่นที่มีพื้นฐานทาง ประวัติศาสตร์ และกระบวนการการพัฒนาร่วมกัน
6. มีการสร้างกระบวนการฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรในลุ่มน้ำ รวมไปถึงการสร้าง ความเข้มแข็งแก่ชุมชนในบริเวณลุ่มน้ำ เพื่อการดำรงชีพทั้งในปัจจุบันและอนาคต ท่ามกลางการ เปลี่ยนแปลงในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและทรัพยากรธรรมชาติ

#### 7. กำหนดแนวทางในการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำ

แนวคิดการจัดการลุ่มน้ำโดยชุมชน ดังกล่าว เป็นแนวคิดที่มองความสัมพันธ์ระหว่างคนกับ ระบบนิเวศ ที่ผู้คนในชุมชนได้พึ่งอาศัยและใช้ประโยชน์ ชุมชนจะมีองค์ความรู้ใน การจัดการและการ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในมุมมองว่า ทุกสิ่งทุกอย่างมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันจนเกิด เป็นความหลากหลายของรูปแบบการจัดการและวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่น โดยมีมิติการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรชุมชนนั้น เป็นปัจจัยหลักในการดำรงชีวิต ทั้งทรัพยากรธรรมชาติมีความสัมพันธ์กับ ขนบธรรมเนียมประเพณี และภูมิปัญญาที่ให้ความเคารพต่อธรรมชาติ เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่าง เหมาะสม ปัจจุบันมีชุมชนในลุ่มน้ำเป็นจำนวนมาก ได้รวมตัวกันเป็นองค์กร ช่างบ้านเพื่อการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและลุ่มน้ำ ตามสิทธิในการจัดการและการใช้ทรัพยากร บนพื้นฐาน ของชุมชนที่มี สิทธิตามธรรมชาติอีกทั้งยังเป็นการปรับตัว เพื่อจัดการกับความขัดแย้งในการแย่งชิงการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติแบบรวมศูนย์ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน การรวมกลุ่มของชุมชนเกิดขึ้น ตามเงื่อนไขของระบบการจัดการตามภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น ระบบเหมืองฝาย รวมทั้งมีการเสริมสร้าง กระบวนการเรียนรู้ มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และการเรียนรู้จากประสบการณ์กับกลุ่ม ต่างๆ รวมทั้งร่วมกันหาทางออกในการจัดการกับปัญหาด้วยความเข้าใจในระบบนิเวศ

#### ระบบการจัดการและการใช้ประโยชน์

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำโดยชุมชนนั้น มีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. เป็นการจัดการทรัพยากรแบบองค์รวม คือ การจัดการทรัพยากรตามภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งมองทรัพยากรป่าไม้ น้ำ และที่ดินเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์กัน และคำนึงถึงผลประโยชน์และ

หน้าที่ของทรัพยากรแต่ละชนิดเป็นไปตามธรรมชาติ นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับทรัพยากรธรรมชาติแบบองค์รวมทั้งในความสัมพันธ์เชิงกายภาพและความสัมพันธ์เชิงจิตใจ เช่น ความเชื่อต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งศักดิ์สิทธิ์หรือธรรมชาติ

2. เป็นการจัดการทรัพยากรโดยคำนึงถึงความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ที่มีเงื่อนไขความแตกต่างของแต่ละท้องถิ่นเป็นตัวกำหนด

3. เป็นการจัดการทรัพยากรที่มีลักษณะกระจายอำนาจสู่ชุมชนโดยประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เช่น การจัดการป่าชุมชน การจัดการน้ำในระบบเหมืองฝาย ลักษณะพิเศษของการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นเหล่านี้ คือ ชุมชนและสมาชิกในชุมชน ได้มีส่วนร่วมในการจัดการ มีการจัดการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น กลุ่มประเพณี ผู้อาวุโส กลุ่มเหนือฝาย ฯลฯ มีการร่างกฎระเบียบในการจัดการของตนเอง มีการลงโทษ ปรับผู้กระทำผิด และมีการจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน โดยเป็นกรรมสิทธิ์รวมของชุมชนเป็นหลัก

4. เป็นการจัดการทรัพยากรที่ยึดหลักคุณธรรม ศีลธรรม ในการควบคุม การอำนาจ การจัดการ และการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการตรวจสอบและควบคุมซึ่งกันและกันของสมาชิกองค์กร

#### องค์ประกอบในการจัดการลุ่มน้ำโดยชุมชน

จากการที่ชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำในชุมชน ก่อให้เกิดการสังสมองค์ความรู้ และภูมิปัญญาในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการและการใช้ประโยชน์ของชุมชน จะมียุทธศาสตร์ประกอบดังต่อไปนี้

1. ความเชื่อและพิธีกรรม ในอดีตชาวบ้านมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยใช้ระบบของความเชื่อและคำสั่งสอนที่สืบทอดส่งต่อกันมาจากบรรพบุรุษ ระบบความเชื่อเหล่านี้ เป็นกฎระเบียบที่ชุมชนรับรู้ร่วมกัน และปฏิบัติตามในรูปแบบของพิธีกรรมหรือประเพณี ซึ่งมีความสอดคล้องกับระบบนิเวศของทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำ ความเชื่อและพิธีกรรมต่าง ๆ ได้ปฏิบัติสืบเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบัน ควบคู่กันไปกับการจัดการแบบใหม่ของภาครัฐ และความรู้จากท้องถิ่นอื่น โดยใช้รูปแบบของคณะกรรมการและการมีกฎระเบียบในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ความเชื่อของคนในแต่ละชุมชนอาจแตกต่างกันไปตามกลุ่มชาติพันธุ์ แต่มีเป้าหมายเดียวกัน คือ ให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสมระบบความเชื่อของคน จะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันกับธรรมชาติและสิ่งเหนือธรรมชาติ (ผีसाง เทวดา นางไม้) ผู้คนในอดีตจะให้คุณค่าแก่สิ่งเหนือธรรมชาติกว่า สามารถดูแล ปกป้อง รักษาคนในชุมชนให้อยู่เย็นเป็นสุข ให้ผลผลิตเจริญงอกงามมีฝนตกต้องตามฤดูกาล

ดังนั้น จึงมีการแสดงความเคารพต่อความเชื่อดังกล่าว โดยการประกอบพิธีกรรมและประเพณี ต่าง ๆ เช่น การเลี้ยงผีเจ้าป่า การเลี้ยงผีขุนน้ำ การขอฝน เป็นต้น นอกจากนี้ชุมชนจะกำหนดบริเวณหรือสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ที่เชื่อกันว่า มีสิ่งศักดิ์สิทธิ์เหล่านี้ดูแลอยู่ อันได้แก่ ป่าที่มีต้นไม้ใหญ่ บริเวณที่มีน้ำซึม จอมปลวก ป่าบริเวณต้นน้ำ บริเวณเหล่านี้เป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ของชุมชน ซึ่งจะใช้ในการประกอบพิธีกรรมต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น ความเชื่อของชาวบ้านตำบลไทรใหญ่ เกี่ยวกับป่าพิธีกรรมโดยในชุมชนจะกำหนดให้มีป่าพิธีกรรม ซึ่งเป็นบริเวณที่มีน้ำซึม และชาวบ้านได้สร้างหอพิธีกรรมไว้ในบริเวณดังกล่าว เพื่อใช้ในการประกอบพิธีกรรมเลี้ยงผีขุนน้ำ และขอฝน

2. องค์ความรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ องค์ความรู้ของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเกิดขึ้นมาจากความสัมพันธ์ของคนกับธรรมชาติที่ได้พึ่งพิงและใช้ประโยชน์ ซึ่งการใช้ประโยชน์นั้นได้ให้ความสำคัญกับการใช้อย่างเหมาะสม ดังนั้น จึงมีการแสวงหาความรู้ในรูปแบบที่เป็นการเรียนรู้ด้วยตนเองจากประสบการณ์และได้รับการถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ จนเกิดการสั่งสมเป็นภูมิปัญญาและถ่ายทอดสู่คนรุ่นต่อไป

องค์ความรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

2.1 การจัดการตามระบบความเชื่อดั้งเดิม เกิดจากการที่ชุมชนให้คุณค่ากับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยชาวบ้านจะแสดงความเคารพต่อจิตวิญญาณหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์ดังกล่าว โดยการประกอบพิธีกรรม เช่น การเลี้ยงผีขุนน้ำ การเลี้ยงผีเจ้าป่าเจ้าเขา เป็นต้น รวมทั้งการบนบานสาบานกล่าวต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ให้ช่วยดูแลผลผลิตให้ฝนตกตามฤดูกาลหรือผลผลิตมีความอุดมสมบูรณ์

2.2 การจัดการตามประเพณีท้องถิ่น ในบางชุมชนจะมีการนำประเพณีท้องถิ่น ซึ่งมักจะเป็นประเพณีในพุทธศาสนา มาเชื่อมโยงกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ความสำคัญกับประเพณีท้องถิ่นที่จะเสริมสร้างจิตสำนึกการอนุรักษ์ให้กับคนที่เข้ามาร่วมงาน เช่น ประเพณีลอยกระทง ประเพณีไหว้พระธาตุตอดยคำ ที่อำเภอเชิงดาว จังหวัดพะเยา

2.3 การจัดการโดยการประยุกต์ประเพณีทางพุทธศาสนา โดยการบวชต้นไม้ การสืบชะตาแม่น้ำ ซึ่งชุมชนหลายแห่งที่ประสบปัญหาการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าหรือชุมชนที่ต้องการสร้างจิตสำนึกให้คนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ได้นำวิธีการดังกล่าวมาใช้ การประยุกต์พิธีกรรมเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงการนำคุณค่าของพุทธศาสนา มาใช้ในการอนุรักษ์ การยับยั้งทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

3. องค์ความรู้ในด้านการใช้ประโยชน์

3.1 การใช้ประโยชน์ในระบบผลิตชุมชน โดยชุมชนได้จำแนกพื้นที่การใช้ประโยชน์ในการผลิตของชุมชน 4 ประเภทหลัก ได้แก่พื้นที่ป่าชุมชน พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ป่าใช้สอย และลำห้วย แต่ละพื้นที่จะมีการใช้ประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งเกิดมาจากเงื่อนไข 3 ประการ คือ

- เงื่อนไขทางวัฒนธรรมตามความเชื่อต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์

- เงื่อนไขของระบบผลิตของชุมชนที่จะต้องรักษาพื้นที่ป่าต้นน้ำเพื่อเป็นแหล่งของ

ปัจจัย 4 ในการดำรงชีพของชุมชน

- เงื่อนไขของคุณค่าการดำเนินชีวิตที่ไม่เอารัดเอาเปรียบต่อทรัพยากรธรรมชาติ

3.2 การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพในลุ่มน้ำ โดยชุมชนมีความรู้ระหว่างการใช้ประโยชน์และการดูแลรักษา เพื่อให้พืชและสัตว์เกิดการขยายพันธุ์ต่อเนื่องกันไป ดังนั้น ในการใช้ประโยชน์จะใช้เท่าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพเท่านั้น เช่น ความรู้ในการใช้พืชสมุนไพรในการรักษาโรค การตัดไม้ใช้สอย การหาของป่าและการล่าสัตว์ป่าอย่างยั่งยืนเพื่อให้มีการขยายพันธุ์ในระบบนิเวศสมดุล

4. การพัฒนาเป็นองค์กรชุมชน ในอดีตชุมชนมีการใช้ประโยชน์ และการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งทำการควบคุมโดยใช้ระบบความเชื่อ ระบบการผลิตและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน หลังจากนั้นได้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่การแย่งชิงทรัพยากรจากกลุ่มบุคคลภายนอกชุมชน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มอิทธิพล ชุมชนใกล้เคียง หรืออำนาจรัฐ ทำให้ชาวบ้าน เกิดการปรับกระบวนการภายในชุมชน สร้างกลไกและพัฒนาเป็นองค์กร ชุมชนที่มีคณะกรรมการ มีกฎระเบียบที่อยู่บนพื้นฐานของ

ระบบความเชื่อและสิทธิอันชอบธรรมของชุมชนในการดูแลรักษา ปัจจุบันเกิดกลุ่มองค์กรในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนมากมายหลายกลุ่ม รวมทั้งการรวมกลุ่มกันเป็นเครือข่ายในแต่ละลุ่มน้ำ เพื่อสร้างความร่วมมือในการจัดการลุ่มน้ำในลักษณะของพหุภาคี และการจัดการอย่างเป็นองค์รวม เพราะทรัพยากรธรรมชาติ ในลุ่มน้ำล้วนมีความสัมพันธ์ในระบบนิเวศหนึ่ง ๆ การพัฒนาในลักษณะขององค์กรชุมชน นอกจากจะเป็นการพัฒนาคนให้มีความสามารถ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนของตนเองแล้วยังนำไปสู่การสร้างพลังในการเรียกร้อง การต่อรองสิทธิชุมชนในระดับนโยบาย เช่น การออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชน การเรียกร้องให้ปรับเปลี่ยน หรือยกเลิกนโยบายที่มีผลกระทบต่อชุมชน เป็นต้น

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการจัดการลุ่มน้ำเป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำ เป็นลักษณะของการใช้ประโยชน์และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยใช้ระบบความเชื่อของชุมชนเป็นพื้นฐานในการจัดความสัมพันธ์ และผสมผสานกับการปรับตัวเป็นกลุ่ม องค์กรชุมชน เพื่อให้เกิดพลังและความชอบธรรม ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำ และสิ่งสำคัญ คือ จะต้องมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การวิเคราะห์สถานการณ์ การพัฒนาคนในชุมชนให้มีความรู้เท่าทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อเตรียมความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างเท่าทัน

## 2.8 การจัดทำแผนชุมชน

การวางแผนพัฒนาเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในการพัฒนาชุมชนที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องจากการจัดลำดับปัญหาและความต้องการของชุมชน จึงจำเป็นที่แต่ละชุมชนต้องมีการจัดทำแผนชุมชนของตนเองเพื่อแก้ปัญหาและดำเนินการพัฒนาชุมชนต่อไป ความหมายของแผนชุมชนพอเป็นตัวอย่างเพื่อความเข้าใจร่วมกัน ดังนี้

1. แผนชุมชนคือกระบวนการวิเคราะห์ วิจัยปัญหาว่าคืออะไร และจะทำอะไร คือ การวิเคราะห์ทางเลือก เป็นกระบวนการทางปัญญาที่ทรงพลัง เมื่อวิเคราะห์และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ปัญหา กระบวนการจัดทำแผนชุมชนเป็นการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง

2. แผนชุมชน คือ ส่วนหนึ่งของระบบการบริหารจัดการชุมชน ซึ่งแสดงถึงประสิทธิภาพของความร่วมมือและการเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตน ชุมชนที่สามารถบริหารจัดการกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ ชุมชนจะมีการดำเนินการใน 6 เรื่อง คือ มีระบบข้อมูล มีแผนชุมชน มีการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันมีการนำแผนไปปฏิบัติ มีทุนของชุมชน และมีองค์กรเข้มแข็งอย่างน้อย 1 องค์กร

3. แผนชุมชน หมายถึง กิจกรรมพัฒนาที่เกิดขึ้นจากคนในชุมชนที่มีการรวมตัวกันเพื่อจัดทำแผนขึ้นมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเอง ให้เป็นไปตามที่ต้องการและสามารถแก้ปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ร่วมกันได้ โดยคนในชุมชนได้มาร่วมกันคิดร่วมกำหนดแนวทางและกิจกรรมการพัฒนาของชุมชน โดยยึดหลักการพึ่งพาตนเอง ลดการพึ่งพิงภายนอกด้วยการคำนึงถึงศักยภาพ ทรัพยากร ภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นหลัก (โครงการบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน, 2548) ซึ่งบางกิจกรรมที่ชุมชนไม่สามารถทำเองได้ ก็สามารถขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกได้ โดย

ชุมชนเสนอแผนชุมชนเข้าเป็นแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือแผนงาน/โครงการของทางราชการได้ แผนชุมชนมีชื่อเรียกแตกต่างกันตามความเข้าใจของแต่ละท้องถิ่น อาทิ แผนแม่บทชุมชน แผนชุมชนพึ่งตนเอง แผนชีวิต เป็นต้น

4. แผนชุมชน หมายถึง กระบวนการเรียนรู้ ปรับความคิดของคนในชุมชนให้ตรงกันโดยนำข้อมูลมาวิเคราะห์ (ข้อมูลพูดได้) เป็นเครื่องมือในการแก้จนได้

โดยสรุป แผนชุมชน คือ แผนที่คนในชุมชนร่วมกันคิด ร่วมกันกำหนดเพื่อกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง โดยใช้ข้อมูลเป็นฐาน แผนที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนโดยตรง แผนงานหรือกิจกรรมทางเลือกที่เกี่ยวกับการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาของคนในชุมชน และ กิจกรรมหรือแผนงานที่คนในชุมชนช่วยกันคิดเพื่อทำให้อาณาเขตของคนในชุมชนเป็นอย่างที่หวังไว้ ทั้งนี้โดยอาศัยกระบวนการชุมชน ซึ่งกระบวนการชุมชน หมายถึง พฤติกรรมหรือการกระทำร่วมกันของคนในชุมชน ที่มาร่วมกันวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ของชุมชน และนำมารวมกันตัดสินใจวางแผน ดำเนินการร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมติดตามประเมินผลการกระทำกิจกรรมของชุมชนร่วมกัน

แนวทางการจัดทำแผนชุมชน ชุมชนที่มีแผนอยู่แล้ว ควรต้องใช้กระบวนการชุมชนในการทบทวนดูว่า แผนที่มีอยู่นั้นเกี่ยวข้องกับเรื่องอะไรบ้าง แผนที่มีอยู่นั้นแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ครอบคลุมหรือยัง และจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างไรให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และต้องใช้ข้อมูลอะไรเพิ่มเติม

กระทรวงมหาดไทย (2548) ได้กำหนดขั้นตอนในการทำแผนชุมชน ซึ่งประกอบด้วย

1. เตรียมความพร้อมบุคคล ได้แก่ การเตรียมทีมงานผู้ส่งเสริมภายในชุมชน การเตรียมทีมงานผู้ส่งเสริมภายนอกชุมชนหรือเป็นผู้ส่งเสริมกระบวนการ และแกนนำชุมชนขับเคลื่อนการทำงานชุมชน โดยการสรรหาแกนนำพัฒนาศักยภาพแกนนำประชุมชนวางแนวทาง

2. เตรียมความพร้อมข้อมูลและพื้นที่ ข้อมูลได้แก่ ข้อมูล จปฐ. กชช.2 ค ข้อมูลสภาพชุมชนที่อยู่ในชุมชนด้านต่าง ๆ เช่น การเกษตร สาธารณสุข เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ฯลฯ สำหรับในด้านพื้นที่ มีความพร้อมในด้านใด เช่น ทุนทางสังคม บุคคล ภูมิปัญญา พฤติกรรมและความสัมพันธ์ของคนเป็นอย่างไร มีทุนทางเศรษฐกิจ เช่น ทรัพยากร การประกอบอาชีพทุนของชุมชนเป็นอย่างไร เอื้อต่อการวางแผนชุมชนอย่างไร

3. ดำเนินการจัดทำแผน ใช้เวทีประชาคมประชุมแกนนำเพื่อวางแนวทาง จุดประกายความคิด สร้างความมั่นใจ และดำเนินการใช้กระบวนการชุมชนในการจัดทำแผน โดย

3.1 จัดเวทีทบทวนแผน (ในกรณีที่มีแผนอยู่แล้ว)

3.2 แกนนำชุมชนและสมาชิกสำรวจและจัดเก็บข้อมูลเพิ่มเติม

3.3 แกนนำชุมชนจัดเวทีประชาคมหมู่บ้านวิเคราะห์ข้อมูล ระบุงปัญหา สาเหตุ กำหนดแนวทางหรือทางเลือกในการแก้ไขปัญหาหรือกำหนดแนวทางการพัฒนา

3.4 ทักษะศึกษาเรียนรู้จากชุมชนที่มีประสบการณ์ในการพัฒนาที่เข้มแข็ง เพื่อศึกษาพฤติกรรมของคนในชุมชนและคุณสมบัติของกรรมการบริหาร กระบวนการทำงานการแก้ไขปัญหา รวมถึงกิจกรรมที่สามารถใช้เป็นแบบอย่างไว้

3.5 แกนนำชุมชนจัดเวทีทำแผน โดยความร่วมมือของสมาชิกในชุมชน โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม การเรียนรู้และการพึ่งตนเองเป็นสำคัญ โดยกำหนดเป็นกิจกรรมที่สามารถดำเนินการได้เอง และกิจกรรมที่ต้องประสานความร่วมมือกันภาคีการพัฒนา ท้องถิ่น อำเภอจังหวัด และอื่น ๆ

4. นำแผนชุมชนที่ได้ไปดำเนินการกิจกรรมพัฒนาชุมชน โดยกำหนดให้ 1) ชุมชนร่วมกันดำเนินการเอง 2) ประสานภาคีการพัฒนาทุกหน่วยงาน 3) ประสานแผนชุมชนกับแผนระดับตำบล ท้องถิ่น อำเภอและจังหวัด และ 4) ดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาชุมชน

เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนชุมชนตามยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขของจังหวัดสงขลา จังหวัดสงขลาจึงจัดทำคู่มือสร้างกระบวนการเรียนรู้และการจัดทำแผนชุมชนที่มีคุณภาพ (2551) โดยได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำแผนชุมชนดังนี้

1. ในการศึกษาชุมชน ด้วยการให้ชุมชนนั้นเรียนรู้ตัวเอง

2. ออกแบบเครื่องมือจัดเก็บข้อมูล วางแผนจัดเก็บข้อมูล ทั้งนี้การหาข้อมูล ทั้งจากประสบการณ์ของผู้รู้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือข่าวสาร เอกสารต่าง ๆ นำมาประมวลผล สร้างความรู้ในการตอบคำถามที่ตั้งไว้ การยืนยันความถูกต้องของคำตอบนี้ บางเรื่อง บางประเด็นอาจจะมีการทดลองทำเองเพื่อเห็นผลที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจต้องมีการปรับปรุง ประยุกต์วิธีการ วัสดุอุปกรณ์ ช่วงเวลา หรือตัวแปรอื่น ๆ กระบวนการค้นหาคำตอบนี้จึงเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่สามารถจัดระบบการหาความรู้ที่เป็นเหตุเป็นผล เปลี่ยนความอยากรู้เป็นปัญญาที่เรียกว่า เป็นการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Participation action research) หรือถ้าคนในชุมชนจัดการเองอาจเรียกว่าเป็นกระบวนการชุมชน (Community research)

การออกแบบเครื่องมือสำหรับจัดเก็บข้อมูล สำหรับการหาคำตอบ เป็นคำตอบตามต้องการที่จะได้มาซึ่งความรู้ของคนในชุมชน เพื่อชุมชนโดยคนในชุมชนนั้น หนีไม่พ้นกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ผู้นำ อาสาสมัคร ที่ต้องการร่วมกันคิดว่าการจัดกระบวนการหาความรู้เพื่อตอบคำถามที่โจทย์ที่ตั้งไว้ เพื่อพัฒนาทักษะ การคิด การทำงาน การแก้ไขปัญหาเพื่อการดำเนินชีวิตในวิถีที่ต้องการ ควรจะต้องใช้เครื่องมือชนิดใด มีลักษณะใด การจัดเก็บรวบรวมได้อย่างไร เช่น ต้องการทราบจำนวนสิ่งสาธารณสุขสมบัติ การจัดเก็บอาจเป็นการสำรวจ จึงต้องมีแบบสำรวจ มีการแจกจ่ายจำนวน จัดเป็นหมวดหมู่ เป็นกลุ่ม เช่น กลุ่มสิ่งก่อสร้าง กับกลุ่มที่เกิดตามธรรมชาติ หรืออื่น ๆ

ดังนั้น เครื่องมือในการจัดเก็บข้อมูลสำหรับชุมชน จึงขึ้นอยู่กับชุมชนเองว่าต้องการอยากรู้อะไร เรื่องใด ชุมชนจึงต้องตั้งคำถามเพื่อชุมชน ถ้าต้องการรู้เรื่องเกี่ยวกับสภาพของเศรษฐกิจในครัวเรือน อาจใช้บัญชีรับ-จ่ายของครัวเรือน แบบสำรวจความเป็นจำเป็นพื้นฐานสำหรับครัวเรือน (จปฐ.) ข้อที่ว่าด้วยรายได้ เหตุผลที่ชุมชนต้องออกแบบ เครื่องมือ รูปแบบ วิธีการ และจัดเก็บเองก็เพราะว่าเราต้องการให้ชุมชนเรียนรู้ วิธีการคำตอบในสิ่งที่ชุมชนต้องการจะรู้ หากการออกแบบจัดเก็บในครั้งแรกไม่สมบูรณ์ ไม่ครบถ้วน ตอบคำถามตั้งไว้ไม่ได้ ก็ต้องการเรียนรู้ที่จะปรับปรุงเพื่อให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และนั่นก็เป็นหน้าที่ของทีมนิเทศระดับอำเภอ ผู้นำชุมชน ต้องเป็นกำลังใจ และสนับสนุนให้ชุมชนสามารถดำเนินการต่อไปได้ด้วยตนเอง

3. สำรวจรวบรวมและจัดเก็บข้อมูล ประชาชนร่วมกับคณะทำงานระดับตำบลและหมู่บ้าน สำรวจข้อมูลของชุมชนเรียนรู้สภาพที่แท้จริงของชุมชน เรียนรู้เข้าใจสภาพชุมชน จัดเก็บข้อมูลที่

ต้องการ เป็นข้อมูลจริงและครอบคลุมทั่วถึง ทราบถึงความต้องการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหา ป้องกัน เพื่อการอนุรักษ์ พัฒนา และเพื่อการเข้าถึงโอกาสของชุมชน

4. ประมวลข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลที่ทีมวิทยากรระดับอำเภอร่วมกับคณะทำงานระดับหมู่บ้าน ผู้นำชุมชนร่วมกันจัดการกับข้อมูลที่จัดเก็บมาได้ วิเคราะห์ผลด้วยการประมวลผล สรุปโดยเชื่อมโยงทุกสรรพสิ่งจนยุติในแนวทางที่คิดว่าเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

5. สะท้อนข้อมูลกลับสู่ชุมชน คณะทำงานระดับหมู่บ้าน ร่วมกับทีมวิทยากรระดับอำเภอ ผู้นำชุมชนจัดการประชุมชี้แจงเพื่อการรับรู้และเกิดการยอมรับของชุมชน ด้วยการนำเสนอข้อมูล ผลการวิเคราะห์ข้อมูลให้ประชาชน ทีมคณะทำงานต้องจัดเตรียมการเพื่อนำเสนอตัวสื่อ การเรียนรู้ที่ง่ายต่อความเข้าใจเข้าถึงได้ เหมาะสมกับพื้นฐานของคนในชุมชน

6. ร่างแผนชุมชน คณะทำงานระดับตำบลและหมู่บ้าน ประชุมเชิงปฏิบัติการบุคคลที่มีความรอบรู้เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสำคัญ นำผลการวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลสภาพชุมชน จัดทำเค้าโครงแผนชุมชน จัดทำร่างแผนชุมชน แผนงานโครงการ กิจกรรมที่มีฐานคิดการร่างแผนชุมชนมาจากข้อมูลที่ได้รับการยืนยันความถูกต้องจากชุมชน ประกอบเข้ากับแนวนโยบายแห่งรัฐ ยึดหลักแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง มุ่งเน้นแนวทางการพึ่งตนเองและความยั่งยืน ทั้งนี้แผนยังอาจนำเสนอรากเหง้าความเป็นมาในพื้นฐานความเชื่อของชุมชนนำมาใช้เป็นกติกาในการดำเนินชีวิตร่วมกัน ตามวิถีทางที่ต้องการและคาดหวัง ซึ่งน่าจะเป็นเรื่องของ “ชุมชน” ที่ไม่จำกัดอยู่ที่ขอบเขตของความเป็นหมู่บ้านหรือตำบล แต่น่าจะขึ้นอยู่กับความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ ทั้งด้านวิถีชีวิต ความผูกพัน สภาพพื้นที่ และประเด็นปัญหา ดังนั้น แผนชุมชน ไม่ใช่แผนของหมู่บ้านหรือตำบล”

เทคนิคและเครื่องมือสนับสนุนจัดทำ เช่น เอกสารข้อมูลชุมชน ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศชุมชน บัตรคำ แผนที่ความคิด (Mind Map) เป็นต้น ยึดหลักประชาชนเป็นศูนย์กลาง ใช้ความเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ มีการบูรณาการทางความคิดจากทุกภาคส่วน

7. บูรณาการแผนชุมชน แผนท้องถิ่น และแผนภาครัฐ คณะทำงานระดับตำบลและหมู่บ้าน จัดประชุมประชาคมสมาชิกชุมชน ร่วมแสดงความคิดเห็น คณะทำงานสร้างความเข้าใจด้วยการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลของชุมชนจากผลการวิเคราะห์ของคณะทำงาน ให้ที่ประชุมร่วมตรวจสอบข้อมูล เพื่อรับรอง แก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติมให้สมบูรณ์ ถูกต้องเป็นจริง เป็นปัจจุบัน

นำเสนอร่างแผน สร้างความเข้าใจ พร้อมทั้งนำข้อมูลที่ได้รับการยอมรับร่วมพิจารณาในการแยกแยะปัญหา สาเหตุ จัดหมวดหมู่ปัญหา กำหนดเป้าหมาย วิสัยทัศน์ กำหนดแนวทางป้องกัน แก้ไขอนุรักษ์ พัฒนา ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและมุ่งการพึ่งตนเองเป็นหลักจัดลำดับความสำคัญแยกประเภทแผน ประเภทโครงการ กิจกรรมตามวัตถุประสงค์เชิงประเด็นปัญหา หรือเชิงพื้นที่ ตามลักษณะการปฏิบัติ คือ 1) ชุมชนจัดการพัฒนา แก้ไขได้เอง 2) ชุมชนร่วมกับภาคีการพัฒนาอื่น ๆ และ 3) ชุมชนต้องร้องขอคนอื่นทำให้

8. ประชาพิจารณ์แผนชุมชนและเสนอแผน คณะทำงานระดับตำบลและหมู่บ้าน ร่วมกับทีมวิทยากรระดับอำเภอ ผู้นำชุมชนจัดการประชุมประชาคม และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนา เช่น ตัวแทนจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ภาคีการทำงานและหน่วยงานสนับสนุน

9. จัดทำรูปแบบเอกสารแผนชุมชนฉบับประชาชน คณะทำงานระดับตำบลและหมู่บ้าน มีแผนชุมชนที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นเอกสารที่สามารถอ้างอิงและนำไปใช้ในการประสานการให้เกิดกิจกรรม โครงการตามที่กำหนดไว้ใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินชีวิตของในกระบวนการพัฒนาชุมชน

และประสานความร่วมมือยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน ชุมชนสามารถตรวจสอบระดับความก้าวหน้าของการพัฒนากับแนวทางที่วางไว้ เพื่อการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์และช่วงเวลา ตั้งผู้รับผิดชอบการจัดทำรูปเล่ม รวบรวม ตรวจสอบเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ที่ผ่านเวทีประชาพิจารณ์ และได้รับการยอมรับ จัดทำรูปเล่มเป็นเอกสารที่น่าสนใจ อ่านง่าย เรียงลำดับตามบท เนื้อหา มีความชัดเจน สำเนา จัดเก็บเป็นระบบ เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์

แนวทางการจัดการที่ควรสนับสนุนให้เกิดระบบการทำงานร่วมกันแบบพหุภาคี อย่างเป็นระบบ ใน 5 ประเด็นที่สำคัญ คือ

1. การจัดสร้างทีมงานของ อบต. และท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อให้เกิดความหลากหลายของกลุ่มในการร่วมคิดและร่วมแก้ปัญหาระหว่าง ส่วนราชการ ผลักดันข้อเสนอแผนงานโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากระบบแผนที่มีอยู่และจากแหล่งงบประมาณของท้องถิ่นหรือแหล่งอื่น ๆ ซึ่งทีมงานดังกล่าวควรประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ อบต. เทศบาล หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนกลุ่มองค์กรในชุมชน เครือข่ายกลุ่มอนุรักษ์ในพื้นที่ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และประชาชน เป็นต้น

2. การศึกษาและพัฒนาระบบข้อมูลสิ่งแวดล้อมชุมชน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของชุมชนและเป็นปัจจัยไปสู่การกำหนดทิศทางและแนวทางการแก้ไขปัญหาของ อบต. ได้อย่างถูกต้องระบบข้อมูลที่ควรได้รับการสนับสนุนในการดำเนินการควรประกอบด้วย การสำรวจและรวบรวมข้อมูลพื้นฐานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าวในระดับหมู่บ้านและตำบล และการวิเคราะห์และจัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับตำบล การเชื่อมโยงข้อมูลกับ อบต. ไกล่เคียง เทศบาล และหน่วยงานระดับอำเภอ-จังหวัด ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

3. การวิเคราะห์สถานภาพและการแก้ไขปัญหาความเชื่อมโยงของปัญหาและพื้นที่ที่คาบเกี่ยวควรประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ คือ การร่วมกันวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ และความเชื่อมโยงของปัญหาในพื้นที่ของ อบต. และปัญหาที่มีความคาบเกี่ยวกันกับ อบต. อื่น หรือเทศบาลใกล้เคียง และการกำหนดวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และแนวทางการแก้ไขปัญหา ลำดับความสำคัญของปัญหาในแต่ละด้านของ อบต. และประสานเชื่อมโยงแนวทางดังกล่าวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และส่วนราชการระดับอำเภอ-จังหวัด

4. การจัดทำแผนร่วมกันของท้องถิ่นใกล้เคียง โดยมีแนวทางที่สำคัญ คือ การวิเคราะห์กำหนดแนวทาง แผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของชุมชน แผนงาน/โครงการ ที่สะท้อนถึงการแก้ไขปัญหาของพื้นที่คาบเกี่ยว เช่น ปัญหาขยะ ป่าไม้และแหล่งน้ำ เป็นต้น การเปิดเวทีชาวบ้านและหรือประชาคมตำบลหมู่บ้านให้มีส่วนร่วมต่อแผนที่ได้จัดทำขึ้นและปรับปรุงและเผยแพร่แผนดังกล่าวแก่ประชาชนทั่วไป

5. การประสานแผน อบต. แผนร่วมกันของท้องถิ่น และการร่วมกันติดตามประเมินผลการดำเนินงานในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

5.1 การประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้ระบบแผน โดยพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การสนับสนุนโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการที่บรรจุไว้ในแผน ระยะเวลาในการประสานแผนงานและงบประมาณ เป็นต้น

5.2 การประสานองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ทำโครงการร่วมกันทั้งในด้านแผนงานโครงการ แผนงบประมาณ ฯลฯ โดยใช้จุดเชื่อมประสานองค์การและการประสานแผนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการการวางแผนพัฒนาขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541

5.3 การติดตาม ประเมินผล ปัญหา อุปสรรคและความสัมฤทธิ์ของแผนงานที่ได้จัดทำขึ้น

ฐานิสร นันทพัฒน์ปรีชา (2553) กล่าวถึงการประเมินคุณภาพแผนชุมชนที่ได้ดำเนินการตั้งแต่ ปี พ.ศ.2548 กรมการพัฒนาชุมชนได้กำหนดตัวชี้วัดในการประเมินคุณภาพของแผน 6 ตัวชี้วัดดังนี้

1. มีกระบวนการวิเคราะห์ตนเองของคนในชุมชน โดยพิจารณาจากฐานข้อมูลการใช้บัญชีรับ-จ่ายของครัวเรือนร้อยละ 70 ขึ้นไป ในการวิเคราะห์ปัญหาความต้องการระดับครัวเรือน
2. มีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผน โดยพิจารณาจากฐานข้อมูล ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเวทีจัดทำแผนชุมชน ร้อยละ 70 ขึ้นไป
3. มีแผนชุมชนเป็นลายลักษณ์อักษร
4. มีส่วนร่วมขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนตั้งแต่ต้น โดยพิจารณาจากฐานข้อมูลร่วมของ อบต. ในการจัดทำแผนตั้งแต่ต้น
5. มีกระบวนการจัดทำแผนชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีแผนงาน/โครงการ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข
6. มีกิจกรรมพึ่งตนเอง (ทำเอง) อย่างน้อยร้อยละ 30 ของกิจกรรมในแผนชุมชน และมีกรปฏิบัติได้จริง ร้อยละ 30 ของกิจกรรมพึ่งตนเอง

หากการดำเนินงานในระบบเครือข่ายสามารถทำให้การจัดทำแผนชุมชนในระดับตำบลเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้สามารถเป็นจุดเริ่มต้น หรือจุดประสานให้เกิดการดำเนินงานพัฒนาอื่น ๆ ในพื้นที่ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดสรรงบประมาณ การวางแผน การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนโดยผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ชุมชน ซึ่งทั้งสองส่วนนี้จะเป็พื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน

## 2.9 การวิเคราะห์ศักยภาพชุมชน (SWOT)

การวิเคราะห์บริบทพื้นที่เพื่อให้เห็นสภาพความเป็นอยู่ และหาช่องทางในการพัฒนาและปรับปรุงสภาพนั้นๆ จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือมาช่วยให้การวิเคราะห์เป็นระบบมากขึ้น เครื่องมือหนึ่งที่สามารถมองได้รอบด้านและครอบคลุม ทั้งยังได้รับการยอมรับในการใช้เป็นมาตรฐานต่อการวิเคราะห์บริบทพื้นที่ คือ เทคนิคการวิเคราะห์ SWOT (SWOT Analysis) ซึ่งประกอบไปด้วยการวิเคราะห์จุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weaknesses) โอกาส (Opportunities) และอุปสรรค (Threats)

Hutanuwatr (1998 อ้างถึงใน ธีระภัทรา เอกผาชัยสวัสดิ์, 2553) ได้อธิบายเพิ่มว่า จุดแข็งคือ ศักยภาพหรือสถานการณ์เชิงบวกที่อยู่ในชุมชน ซึ่งชุมชนได้นำสิ่งนั้นมาดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือ เป็นการดำเนินงานในสิ่งที่ชุมชนทำได้ที่อยู่แล้ว ส่วน จุดอ่อน หมายถึง ศักยภาพ

หรือสถานการณ์เชิงลบที่อยู่ในชุมชน ซึ่งชุมชนไม่สามารถนำสิ่งนั้นมาดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ หรือ เป็นการดำเนินงานในสิ่งที่ชุมชนทำไม่ได้ดี ในขณะที่ โอกาส คือ ปัจจัย บริบท หรือ สถานการณ์ภายนอกที่เอื้อต่อการดำเนินงานของชุมชนให้บรรลุวัตถุประสงค์ และ อุปสรรค คือ ปัจจัย บริบท หรือสถานการณ์ภายนอกที่ขัดขวางการดำเนินงานของชุมชนให้บรรลุวัตถุประสงค์ ในหลายครั้งโอกาสและอุปสรรคนั้นไม่สามารถแยกออกจากกันได้ชัดเจน ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์ ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนไปด้วย

ธีระภัทรา เอกผาชัยสวัสดิ์ (2553) ระบุว่า การวิเคราะห์ SWOT จำเป็นต้องกำหนด ประเด็นที่จะวิเคราะห์ให้ชัดเจน เพื่อให้วิเคราะห์ได้ตรงจุดและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดยที่ การที่กำหนดประเด็น หรือ กรอบวิเคราะห์ขึ้นอยู่กับสภาพของแต่ละพื้นที่ และสามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่น จาก เสนอ 5 ข้อของ MacMillan (1986 อ้างถึงใน ธีระภัทรา เอกผาชัยสวัสดิ์, 2553) เพื่อเป็นกรอบวิเคราะห์ คือ 1. เอกลักษณะขององค์กร 2. ขอบเขตปัจจุบันของธุรกิจ 3. แนวโน้มสภาพแวดล้อมที่จะเป็นโอกาสและอุปสรรค 4. โครงสร้างของธุรกิจ 5. รูปแบบการเติบโตที่คาดหวัง ซึ่งสามารถเปรียบเทียบกับชุมชนแล้ว กรอบวิเคราะห์นี้สามารถประยุกต์ใช้กับชุมชนได้ คือ 1. หาเอกลักษณะของชุมชน 2. ขอบเขตของธุรกิจชุมชนในด้านต่างๆ 3. แนวโน้มสภาพแวดล้อมที่จะเป็นโอกาสและอุปสรรคของชุมชน 4. โครงสร้างชุมชน และ 5. รูปแบบการพัฒนาที่คาดหวังไว้ของชุมชน ทั้งนี้ ความสำเร็จของการใช้เทคนิค การวิเคราะห์ SWOT จะต้องอาศัย การมีส่วนร่วมอย่างสูงสุดจาก ประชาชนทุกระดับในชุมชนเพื่อให้ทราบแผนงานและทิศทางชุมชน นอกจากนี้ควรเป็นเวที กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ที่เกิดจากการร่วมคิด นำเสนอ อภิปราย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน บนฐานของการใช้เหตุผลคิดและตัดสินใจอย่างรอบคอบ โดยอาศัยข้อมูลของผู้เข้าร่วมที่มีประสบการณ์ตรงจากชุมชน หากเป็นไปได้ ควรกระตุ้นให้คิดและเปิดเผยประเด็นที่ซ่อนเร้น เพื่อหาแง่มุมใหม่ ประกอบการวิเคราะห์ให้เห็นภาพชัดขึ้น นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมควรมีความรู้สึกเป็นเจ้าของหรือมีพันธสัญญา ในการร่วมคิด เพื่อที่จะนำไปสู่การปฏิบัติทันที

## 2.10 ยุทธศาสตร์และแผนพัฒนา

### 1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559

จากเอกสารสรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ([www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th), 2555) ได้ระบุถึงกรอบแนวคิดการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ว่ามีแนวคิดที่ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-10 โดยยังคงยึดหลักการปฏิบัติตาม “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และขับเคลื่อนให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในทุกภาคส่วน ทุกระดับ ยึดแนวคิดการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” มีการเชื่อมโยงทุกมิติของการพัฒนาอย่างบูรณาการ ทั้งมิติตัวคน สังคมเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการเมือง เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้พร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับปัจเจก ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ ขณะเดียวกันให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมในกระบวนการพัฒนาประเทศ

ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) ได้กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญ ดังนี้

- 1) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม
- 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน
- 3) ยุทธศาสตร์การสร้างความปลอดภัยและมั่นคงของอาหารและพลังงาน
- 4) ยุทธศาสตร์การสร้างเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพบนฐานความรู้
- 5) ยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในภูมิภาค
- 6) ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

## 2. ผังประเทศไทย พ.ศ. 2600

ผังประเทศไทย พ.ศ. 2600 (กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, 2555) ได้กำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนา ดังนี้ คือ

1. ยุทธศาสตร์การกระจายความเจริญและฟื้นฟูบูรณะศูนย์กลางเดิม หมายถึง การกระจายความเจริญจากเมืองเดิมหรือเมืองใหญ่ สู่ชนานเมืองหรือสู่ภูมิภาคอื่นๆ
2. ยุทธศาสตร์กลุ่มเมือง ซึ่งคือการจัดระบบเมืองและชุมชนตามความสำคัญของบทบาทอย่างยืดหยุ่นตามศักยภาพ
3. ยุทธศาสตร์เมืองเพื่อการสร้างสรรค์ คือการพัฒนาเมืองเพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดการพัฒนาอย่างสร้างสรรค์
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน เป็นการเน้นการพัฒนาไปพร้อมๆกับการรักษาทรัพยากร
5. ยุทธศาสตร์เมืองและชนบทพอเพียง

## 3. ผังภาคใต้ พ.ศ. 2600

ผังภาคใต้ พ.ศ. 2600 (กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, 2555) ได้กำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาภาคใต้ไว้ดังนี้ คือ

1) ยุทธศาสตร์การกระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค ซึ่งเชื่อว่าการกระจายความเจริญแบบหลายศูนย์กลางจะทำให้เกิดการพัฒนาความเป็นเมืองที่มีความสมดุล และเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างพื้นที่ ซึ่งจะยกระดับคุณภาพชีวิตที่เหมาะสมกับศักยภาพและทรัพยากรท้องถิ่นของประชาชนต่อไป

2) ยุทธศาสตร์การสร้างความปลอดภัยของการพัฒนาเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืน โดยการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ตลอดจนศักยภาพและขีดความสามารถเชิงนิเวศของพื้นที่โดยไม่ขัดกับการดำรงชีวิตด้วยความเป็นสุขในชุมชน อีกทั้งควรสงวนพื้นที่ทรัพยากรที่สำคัญ เพื่อเป็นแหล่งอาหาร รวมถึงพื้นที่ป่าไม้ เกษตรกรรมขั้นดี ในส่วนนี้ควรมีการวางระบบจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน ตลอดจนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม

3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบกลุ่มเมืองและเครือข่ายการพัฒนา โดยการสร้างความเข้มแข็งจากความได้เปรียบจากจุดแข็งของแต่ละพื้นที่ เป็นการพัฒนาร่วมกันระหว่างชุมชนทั้งขนาดใหญ่และเล็กไปสู่เครือข่ายที่เชื่อมโยงกัน ตลอดจนพัฒนาด้านโครงสร้างขั้นพื้นฐานในแต่ละชุมชนที่มีส่วนต่อการเชื่อมโยง เช่น การขนส่งสาธารณะ ระบบราง พัฒนาระบบขนส่งต่อเนื่อง หรือพัฒนาระบบโทรคมนาคม เป็นต้น

4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและยกระดับความสามารถในการแข่งขันของภาคโดยเป็นการจัดเตรียมความพร้อมทางด้านกายภาพ ด้วยการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในภาคใต้ที่มีความได้เปรียบ ตลอดจนพัฒนาเพื่อการแข่งขันในด้านการเกษตร อุตสาหกรรม การค้าสินค้าและบริการ ระหว่างประเทศ การลงทุนและการท่องเที่ยว รวมถึงการเสริมสร้างนวัตกรรมเพื่อสนับสนุนการพัฒนา

5) ยุทธศาสตร์การพัฒนาภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยส่งเสริมการพึ่งตนเองในหลายรูปแบบ เช่น การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ การจัดสวัสดิการชุมชน ส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชนเพื่อเป็นเครื่องมือในการทำงานพัฒนาโดยชุมชน นอกจากนี้ยังรวมถึงการพัฒนาและส่งเสริมในการสืบสานวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น และพัฒนาศักยภาพของสตรี โดยทั้งหมดนี้จะเชื่อมโยงการพัฒนาในมิติของความมั่นคงกับทางสังคมและเศรษฐกิจ เน้นความอยู่ดีมีสุข การมีงานทำ และธรรมาภิบาล ภายใต้หลักการ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา”

ทั้งนี้ฝั่งภาคใต้ยังระบุถึงการพัฒนาที่สำคัญของภาคใต้ ซึ่งจะประกอบด้วย

(1) การเป็นศูนย์กลางพาราโลกและศูนย์ปาล์มน้ำมัน ด้วยการพัฒนาการเกษตรอุตสาหกรรม การผลิต และแปรรูปยางพาราและปาล์มน้ำมันอย่างครบวงจร

(2) การเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวระดับนานาชาติที่มีมาตรฐานโลก

(3) การพัฒนาภาคใต้เป็นส่วนหนึ่งของการครัวโลก โดยส่งเสริมเป็นศูนย์กลางอาหารฮาลาล ในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่างและอุตสาหกรรมประมงในพื้นที่สงขลา สตูล ปัตตานี ระนอง

(4) การเป็นเมืองศูนย์กลางขนส่งทางทะเล ด้วยการพัฒนาท่าเรือน้ำลึก การปรับปรุงท่าเรือเดิม และระบบการขนส่งทางท่อ

(5) การพัฒนาเมืองคู่แฝด (Sister Cities) สนับสนุนกิจกรรมการผลิตร่วม เพื่อใช้ประโยชน์ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของแต่ละประเทศ และเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของกลุ่มในพื้นที่ระนองและเกาะสอง

(6) การพัฒนาเมืองชายแดน เป็นประตูการค้า ประตูการคมนาคมขนส่ง และประตูเชื่อมโยงการท่องเที่ยว โดยเชื่อมโยงกับพื้นที่เมืองตอนใน

(7) การเชื่อมโยงพื้นที่การเกษตรให้เป็นฐานการเกษตรของภูมิภาค

(8) การพัฒนาฐานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมปิโตรเลียมครบวงจรที่สำหรับการพัฒนาสะพานเศรษฐกิจพลังงาน นครศรีธรรมราชกับ IMT-GT

#### 4. แผนพัฒนาพื้นที่พิเศษกลุ่มจังหวัดชายแดนใต้

การพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีขึ้นเพื่อตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการดำเนินการพัฒนาและแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญลำดับแรกต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจชุมชนและแก้ไขปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ขณะเดียวกันให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพคน การฟื้นฟูเศรษฐกิจการลงทุน และการเชื่อมโยงกับต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสามารถเชื่อมโยงการพัฒนาจากพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาสูงกว่า ให้กระจายผลสู่พื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ศูนย์วิจัยนโยบายและการบริหาร วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2554) โดยที่กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ 5 ยุทธศาสตร์ ตามแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษกลุ่มจังหวัดชายแดนใต้ พ.ศ.2553-2556 (สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดชายแดนใต้, 2555) ดังนี้คือ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 : ส่งเสริมและพัฒนาการผลิต การแปรรูปผลิตภัณฑ์ และการตลาด อุตสาหกรรมยางพารา โดยมี 3 กลยุทธ์ คือ ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างกลุ่มเครือข่ายการผลิต และจำหน่าย ศึกษาวิจัยและพัฒนาการผลิต การแปรรูป และการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ รวมถึงผลิตภัณฑ์ต่อเนื่องจากยางพารา, และ ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการระบบตลาด

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : ส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมฮาลาลอย่างครบวงจร และ สอดคล้องกับความต้องการของตลาด โดยมี 4 กลยุทธ์ คือ พัฒนาประสิทธิภาพการบริหาร ปัจจัยพื้นฐานและมาตรฐานการผลิต, พัฒนาการแปรรูป การเพิ่มมูลค่า และยกระดับคุณภาพสินค้า, พัฒนาเครื่องหมาย ฮาลาลให้เป็นที่ยอมรับ, และ พัฒนาระบบตลาดเป็นมาตรฐานสากล

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : ส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวและการลงทุน โดยมี 4 กลยุทธ์ คือ พัฒนาระบบบริหารจัดการและสร้างความเชื่อมั่นด้านความปลอดภัย, พัฒนาการท่องเที่ยว สินค้าและบริการ, สร้างแรงจูงใจให้เกิดการค้า การท่องเที่ยว และการลงทุน, และ พัฒนาระบบตลาดและ ประชาสัมพันธ์

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 : ส่งเสริมและพัฒนาการค้าชายแดน โดยมี 5 กลยุทธ์ คือ พัฒนาระบบบริหารจัดการ, พัฒนาปัจจัยพื้นฐาน, สร้างแรงจูงใจให้เกิดการค้าการลงทุน, เพิ่มศักยภาพของ ผู้ประกอบการ/บุคลากรที่เกี่ยวข้อง, และ พัฒนาด้านการตลาดช่องทางการจัดจำหน่าย

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 : พัฒนาระบบโครงข่ายคมนาคมขนส่ง และการบริหารจัดการให้เป็นศูนย์กลาง โลจิสติกส์ โดยมี 3 กลยุทธ์ คือ พัฒนาระบบคมนาคม การขนส่ง รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกในการขนส่ง และบริหารจัดการโลจิสติกส์ให้มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานสากล, พัฒนาระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงบุคลากรด้านโลจิสติกส์อย่างเป็นระบบ, และ สนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและบริหารจัดการโลจิสติกส์

โดยที่ในแผนพัฒนานี้มีการระบุในโครงการถึงการศึกษาเพื่อพัฒนาพื้นที่รองรับการลงทุน อุตสาหกรรมใหม่ๆ ที่มีศักยภาพในบริเวณพื้นที่รอยต่อระหว่างจังหวัดสงขลาและปัตตานีที่มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่งและแหล่งน้ำ ตลอดจน การเร่งพัฒนาด้านชายแดนที่ เปิดใหม่ บ้านประกอบ และบูเกะตา โดยการพัฒนาลิขอำนาจความสะดวกด้านการผ่านแดนทั้ง ศุลกากร ตรวจคนเข้าเมือง ด้านแรงงาน และด่านกักพืชด่านกักสัตว์เพื่อสนับสนุนให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการสร้าง งานสร้างรายได้แก่ชุมชนในพื้นที่โดยเร็วภายใต้การเสริมสร้างความ เข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

## 5. แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดสงขลา สตุล

ในแผนยุทธศาสตร์สงขลา สตุล (<http://region.nesdb.go.th>, 2555) มองว่า สองจังหวัดนี้มี ศักยภาพในการที่จะเป็นแหล่งแปรรูปผลผลิตการเกษตรโดยเฉพาะผลผลิตยางพาราและผลิตผลการ ประมงที่สำคัญของภาค มีโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่งทั้งระบบ รถไฟ ท่าเรือและสนามบินที่ เอื้อต่อการเชื่อมโยงระหว่างประเทศ โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาจังหวัด คือ

1. เป็นศูนย์กลางยางพาราโลก โดยมีกลยุทธ์หลักคือ การพัฒนาการวิจัยและข้อมูลยางพารา การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตยางพาราและยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ชาวสวนยางพารา การเพิ่มปริมาณการใช้และการสร้างมูลค่าเพิ่มจากยางพาราเชิงอุตสาหกรรม และ พัฒนาระบบธุรกิจ การค้ายางพารา

2. เป็นศูนย์กลางการค้าและบริการเชื่อมโยงภาคใต้กับประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาคเอเชีย โดยมีกลยุทธ์หลักคือ พัฒนาศักยภาพทางการขนส่งสองฟากฝั่งทะเล (อันดามัน-อ่าวไทย) การพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการด้านการค้า ผลิตภัณฑ์ส่งออก สินค้า OTOP วิสาหกิจชุมชนและพัฒนาระบบและมาตรฐานอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านชายแดนในภูมิภาค

3. เป็นเมืองท่องเที่ยวและการกีฬาระดับมาตรฐานสากล โดยมีกลยุทธ์หลักคือ พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวตามกลุ่มศักยภาพ ส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวที่มีศักยภาพ พัฒนาและยกระดับมาตรฐานบริการและบุคลากรด้านการท่องเที่ยวให้คงไว้ซึ่งความเป็นไทยสู่มาตรฐานสากล ส่งเสริมการตลาดเชิงรุก การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ทั้งในและต่างประเทศ และ พัฒนาบุคลากรองค์กรทางการกีฬา โครงสร้างพื้นฐานและระบบเทคโนโลยีเพื่อรองรับการกีฬาระดับนานาชาติ

4. เป็นศูนย์กลางการศึกษาของภูมิภาค โดยมีกลยุทธ์หลักคือ ส่งเสริมและพัฒนาศึกษาสู่ความเป็นนานาชาติ

## 6. แผนพัฒนาจังหวัดสงขลา

6.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสงขลา ประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ คือ  
ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาภาคการเกษตร การค้า การลงทุน และการบริการ สู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

### เป้าประสงค์

1. ผลผลิตและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรได้มาตรฐานการส่งออก
2. อุตสาหกรรมมีระบบการผลิตที่ยั่งยืน เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและชุมชน
3. มูลค่าการค้า การลงทุน เพิ่มขึ้น
4. ระบบเครือข่ายคมนาคมได้รับการพัฒนาให้รองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

### กลยุทธ์หลัก

1. ส่งเสริมผลผลิตทางการเกษตรให้ได้มาตรฐาน
2. ส่งเสริมการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร
3. ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร
4. พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร
5. พัฒนาลาดและระบบตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์แปรรูปทางการเกษตร ผลิตภัณฑ์ครัวเรือน/ชุมชนที่สำคัญ
6. ส่งเสริมการผลิตภาคครัวเรือน/ชุมชน สู่ภาคอุตสาหกรรม
7. สร้างมูลค่าเพิ่มและการจัดการด้านตลาดสินค้าเกษตร
8. ส่งเสริมการผลิตของผลิตภัณฑ์ชุมชนให้ได้รับมาตรฐาน
9. สร้างและส่งเสริมบรรยากาศในการค้า การลงทุน
10. อำนวยความสะดวกเรื่องการค้าและการลงทุน
11. ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมกับการลงทุน (นิคมอุตสาหกรรม ถนนมอเตอร์เวย์ ท่าเรือขนาดเล็กท่าเรือน้ำลึก อุตสาหกรรมพลังงาน ฯลฯ)
12. พัฒนาระบบโครงข่ายคมนาคมให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

13. สร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อเชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว ตามแผนงานการพัฒนา IMT-GT
14. ส่งเสริมการเตรียมความพร้อมของผู้ประกอบการให้สามารถผลิตและแข่งขันได้
15. ส่งเสริมการบูรณาการร่วมกับแผนผังความร่วมมือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเพื่อ พัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดสงขลา

### **ยุทธศาสตร์ที่ 2 ส่งเสริมและพัฒนากองท่องเที่ยวที่หลากหลาย และเชื่อมโยงสู่ภูมิภาคอื่นๆ**

#### **เป้าประสงค์**

1. การท่องเที่ยวจังหวัดสงขลาที่มีภาพลักษณ์ที่ดี นักท่องเที่ยวเชื่อมั่น และประทับใจ
2. แหล่งท่องเที่ยว กิจกรรมการท่องเที่ยว และบุคลากรด้านการท่องเที่ยวได้รับการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น
3. สิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานทางด้านการท่องเที่ยวได้รับการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น

#### **กลยุทธ์หลัก**

1. ส่งเสริมด้านการประชาสัมพันธ์ การตลาดเชิงรุก และสินค้าการท่องเที่ยวใหม่ ๆ
2. ส่งเสริมงานกิจกรรม และประเพณี
3. พัฒนาระบบการสื่อความหมายในแหล่งท่องเที่ยว
4. เพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรด้านการท่องเที่ยว
5. พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว

### **ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี วัฒนธรรมหลากหลาย**

#### **เป้าประสงค์**

1. สงขลาเป็นเมืองสุขภาวะที่ดี ประชาชนมีความสุข
2. สงขลาเป็นเมืองสงบ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
3. ครอบครัวอบอุ่นและมีภูมิคุ้มกันทางสังคมทันต่อการเปลี่ยนแปลง
4. วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นได้รับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และสืบทอด ให้เป็นทุนทางสังคมอย่าง ยั่งยืน
5. ชุมชนเข้มแข็ง

#### **กลยุทธ์หลัก**

1. ประสานความร่วมมือกับทุกภาคีในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดี มีความมั่นคง และปลอดภัยให้กับประชาชน
2. เสริมสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม ตามหลักคำสอนของศาสนา
3. พัฒนาความเข้มแข็งของสถาบันศาสนา สถาบันครอบครัว และสถาบันการศึกษา ให้เป็นต้นแบบใน การสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม
4. พัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง
5. ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนน้อมนำพระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นแนวทางการดำเนินชีวิต
6. ส่งเสริมองค์กรรัฐและภาคีประชาชนให้ดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลและบังคับใช้กฎหมายอย่าง จริงจัง

7. ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง โดยยึดหลักประชาธิปไตยและศาสนา เป็นหลักในการพัฒนา
8. ส่งเสริมความเข้มแข็งของเครือข่ายทางสังคม
9. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคีภาครัฐ เอกชน และประชาชน
10. สร้างความตระหนักในการอนุรักษ์ สืบทอด วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างรู้คุณค่า
11. ส่งเสริมการถ่ายทอดความรู้ยกย่องและให้เกียรติภูมิปัญญาท้องถิ่นและปราชญ์ชาวบ้าน
12. ส่งเสริมการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ

**ยุทธศาสตร์ที่ 4** รักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นฐานการผลิตและพัฒนาอย่างยั่งยืน

เป้าประสงค์

1. ทรัพยากรธรรมชาติได้รับอนุรักษ์และฟื้นฟู
2. คุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้น

กลยุทธ์หลัก

1. ลดความสกปรกที่ระบายลงสู่แหล่งน้ำและส่งเสริมการประกอบการให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
2. อนุรักษ์ ฟื้นฟู พัฒนาแหล่งน้ำ และระบบระบายน้ำ
3. ส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูสภาพป่าและระบบนิเวศ และรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ
4. อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
5. สร้างจิตสำนึกและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
6. ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
7. เสริมสร้างระบบเตือนภัยและป้องกันภัยธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพ

**ยุทธศาสตร์ที่ 5** พัฒนาการศึกษาก้าวหน้าเพื่อเป็นแหล่งฐานความรู้ทางสังคมและเศรษฐกิจ

เป้าประสงค์

1. ส่งเสริมการพัฒนาาร่วมกันในระดับนโยบาย
2. สงขลาเป็นสังคมฐานความรู้
3. การศึกษาอย่างทั่วถึงมีคุณภาพสอดคล้องกับความเจริญเติบโตของประเทศ

กลยุทธ์หลัก

1. ส่งเสริมการพัฒนาาร่วมกันในระดับนโยบาย สถาบัน ผู้เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
2. สร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาและแหล่งเรียนรู้
3. ส่งเสริมการจัดการศึกษาและกิจกรรมเพื่อพัฒนาการใช้ภาษาสากล
4. ส่งเสริมการน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์
5. ส่งเสริมการศึกษาจากแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น

6. ส่งเสริมศูนย์การเรียนรู้ด้านการวิจัยในระดับต่าง ๆ
7. ส่งเสริมด้านการศึกษาภาษาสากลในระดับต่าง ๆ
8. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการและเติบโตของพื้นที่
9. ส่งเสริมการศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัยอย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ
10. พัฒนาคู่มือและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพมาตรฐานเพิ่มขึ้น

## 6.2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและขีดสมรรถนะ (SWOT Analysis) ของจังหวัดสงขลา

### Strengths (จุดแข็ง)

1. เป็นแหล่งผลิตและแปรรูปยางพาราและอาหารทะเล
2. มีทรัพยากรธรรมชาติที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ
3. มีเส้นทางการท่องเที่ยวที่หลากหลายและสิ่งอำนวยความสะดวกครบถ้วน
4. เป็นแหล่งผลิตพลังงานและศูนย์กลางการผลิตและพัฒนาปิโตรเลียม
5. มีทุนทางสังคมที่เข้มแข็งและหลากหลาย เช่น บุคลากรทางการศึกษา การแพทย์
6. การท่องเที่ยว ประเพณี วัฒนธรรม ประชาชนชาวบ้าน ภูมิปัญญาท้องถิ่น กลุ่มองค์กรภาคประชาชน เป็นต้น
7. มีโครงสร้างการคมนาคมที่เชื่อมโยงทุกประเภทพร้อมพัฒนาไปสู่ระบบโลจิสติกส์ เช่น ทางเรือ สนามบิน รถไฟ และระบบขนส่งทางบก
8. เป็นศูนย์กลางการศึกษาทุกระดับในภาคใต้ เป็นศูนย์กลางการศึกษา แหล่งเรียนรู้
9. มีศูนย์ประชุมระดับนานาชาติ
10. เป็นศูนย์กลางด้านการค้า การบริการ และการท่องเที่ยว ของภาคใต้ตอนล่าง
11. เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของประเทศในภาคใต้
12. บุคลากรมีความสามารถหลากหลาย
13. มีช่องทางการค้าระหว่างประเทศ หลายช่องทาง เช่น ทางเรือ สนามบิน รถไฟ และระบบการขนส่ง

### Weaknesses (จุดอ่อน)

1. ภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม วิสาหกิจชุมชนและผลิตภัณฑ์ชุมชนบางส่วนขาดการพัฒนา กระบวนการผลิต และด้านการตลาด ที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม
2. ขาดระบบการบริหารจัดการเรื่องการตลาดสินค้าเกษตรแบบครบวงจร
3. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม
4. ขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ และแรงงานมีฝีมือบางสาขา
5. มีปัญหาทางสังคม เช่น พฤติกรรมเด็กเยาวชน การพนัน ยาเสพติด การตั้งครุภักก่อนวัยอันควร เป็นต้น
6. ปัญหาที่ดินทำกิน และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอาชีพ
7. ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
8. ขาดการผลักดันการน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไม่ใช้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง
9. ขาดการจัดการองค์ความรู้อย่างเป็นระบบให้กับประชาชน

## 10. ขาดการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่

### Opportunities (โอกาส)

1. มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศมาเลเซีย สามารถเชื่อมโยงการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว
2. มีแผนงานการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจ 3 ฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle : IMT-GT)
3. เป็นประตูเชื่อมโยงสู่การค้า (Gate Way)
4. อยู่ในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้
5. ความแตกต่างด้านการพัฒนาระหว่างพื้นที่ไทย-มาเลเซีย
6. ภาครัฐมีนโยบายพัฒนาทะเลสาบสงขลาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว
7. การย้ายฐานการท่องเที่ยวจาก 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
8. กระแสสังคมด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
9. นโยบายด้านพลังงานทดแทนของภาครัฐ
10. มีแนวโน้มสายการบินต่างประเทศจะเพิ่มสายการบินและเที่ยวบินมายังสนามบินหาดใหญ่

### Threats (ภัยคุกคาม อุปสรรค หรือข้อจำกัด)

1. ราคาสินค้าทางการเกษตรที่ส่งออกขึ้นอยู่กับกลไกราคาของตลาดโลก มาตรการด้านการค้าระหว่างประเทศ
2. ความเจริญเติบโตของเมืองทำให้มี ปัญหามลพิษ ปัญหาสังคม และมลภาวะทางสิ่งแวดล้อม
3. การเกิดภัยธรรมชาติส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งผลผลิตทางการเกษตร
4. ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้มีผลกระทบด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว
5. ภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอยส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของจังหวัด
6. ภาวะโลกร้อนส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมของจังหวัด
7. นโยบายการค้าเสรี และมาตรการ การกีดกันทางการค้าส่งผลกระทบต่อราคาและมูลค่า
8. แรงงานต่างด้าว ที่อพยพมาทำงานในจังหวัดมากขึ้น
9. การต่อต้านโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

## 7. ผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา

ผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา ได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 4 ข้อ คือ

1. การจัดการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานอย่างบูรณาการ
2. การเชื่อมโยงเป็นศูนย์กลางการคมนาคมและขนส่ง
3. การบริหารจัดการ อนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. การส่งเสริมและพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างครบวงจร

ทั้งนี้แนวทางการวางผังเมืองรวมจังหวัดสงขลาที่มีลักษณะแบบรวมกลุ่มศูนย์กลางความเจริญ ซึ่งจะเป็นการพัฒนาพื้นที่ตามศักยภาพของแต่ละพื้นที่ ซึ่งในบริเวณพื้นที่อำเภอจะนะ นาทวี สะบ้าย้อย และเทพา ได้มีการระบุแนวทางการพัฒนาพื้นที่ คือ

- บริเวณสะเดา ปาดังเบซาร์ บ้านประกอบ อำเภอ นาทวี พัฒนาเป็นชุมชนการค้า การบริการชายแดนที่พัฒนาเชื่อมโยงกับศูนย์กลางหลัก
- พัฒนาชุมชนเทศบาลในอำเภอต่างๆ ได้แก่ รัตภูมิ สะเดา นาทวี และระโนด ให้เป็นชุมชนบริการระดับกลุ่มอำเภอ
- พัฒนาอุตสาหกรรม บริเวณฉลุง พะตุง ใกล้เคียงแก๊ซและโรงไฟฟ้า และบริเวณใกล้เคียงท่าเรือน้ำลึกและพัฒนาบริเวณจะนะให้เป็นศูนย์กลางทางด้านพลังงาน
- การพัฒนาพื้นที่ชนบท ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และพัฒนาที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม และสร้างโอกาสการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับกลุ่มพื้นที่พัฒนาหลัก

นอกจากนั้น ตามแผนผังระบบชุมชนในผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา ยังระบุถึงการให้พื้นที่ อ.จะนะ เป็น ศูนย์กลางอุตสาหกรรม อ.นาทวี เป็นศูนย์บริการการเกษตรและบริเวณด่านประกอบ เป็น ศูนย์กลางการค้าชายแดน ส่วน อ. เทพา และ อ.สะบ้าย้อยเป็นศูนย์บริการการเกษตร ในขณะเดียวกัน ตามแผนผังการพัฒนาด้านท่องเที่ยว ได้ระบุให้กลุ่มพื้นที่ท่องเที่ยวจะนะ-เทพา เป็นจุดแวะท่องเที่ยวในเส้นทางสงขลา-ปัตตานี และกลุ่มพื้นที่ท่องเที่ยว นาทวี-สะบ้าย้อย ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเสริมการท่องเที่ยวระหว่างจังหวัดสงขลา-ยะลา-ปัตตานี

การวางผังพัฒนาพื้นที่ระดับอำเภอของผังเมืองรวม ได้แบ่งพื้นที่ 4 อำเภอเป็นกลุ่มพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ โดยมีแนวคิดในการพัฒนาพื้นที่นี้คือ เน้นการส่งเสริมบทบาทด้านการเป็นศูนย์กลางด้านพลังงานของจังหวัดสงขลาและพื้นที่ภาคใต้ และการมีบทบาทการผลิตด้านอุตสาหกรรมที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นฐานผลิต และอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการเกษตร โดยเฉพาะยางพาราซึ่งเป็นผลผลิตทางเกษตรที่สำคัญในพื้นที่ รวมทั้งการเชื่อมโยงอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลในพื้นที่ใกล้เคียง โดยที่กลุ่มพื้นที่อุตสาหกรรมจะนะ เน้นการรองรับอุตสาหกรรมด้านพลังงาน และในเขตอำเภอเทพา นาทวี และสะบ้าย้อย เป็นแหล่งวัตถุดิบ

โดยสรุป ยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาแต่ละระดับตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาค ระดับกลุ่มจังหวัดชายแดนใต้ ระดับกลุ่มจังหวัด สงขลา-สตูล ระดับจังหวัดสงขลา จะมีความสอดคล้องกัน โดยที่ จะมีรายละเอียดเชิงย่อยลงไปเรื่อยๆในแต่ละระดับของแผน ในภาพรวมของประเทศและภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนาเน้นในการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีความยั่งยืน โดยให้เกิดการพัฒนาที่มีการกระจายสู่ภูมิภาคและมีความเชื่อมโยงต่อกันเพื่อให้เกิดความมั่นคงในภูมิภาค นอกจากนี้ยังมีการกำหนด ยุทธศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน ให้เกิดความสมดุลในการพัฒนา อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับการพัฒนา “คน” ผ่านกระบวนการเรียนรู้ เมื่อนำแผนในภาพกว้างลงไป ในรายละเอียดของยุทธศาสตร์ในระดับย่อยลงมาคือระดับพื้นที่กลุ่มจังหวัดชายแดนใต้ กลุ่มจังหวัด สงขลา-สตูล และในระดับจังหวัดสงขลา จะเน้นในเรื่องที่เกี่ยวข้องเนื่อง มาจากแนวทางการพัฒนาที่ระบุ ในผังภาคใต้ พ.ศ. 2600 ในประเด็นเรื่อง ยางพารา อุตสาหกรรมฮาลาล การท่องเที่ยว การศึกษา และการค้าชายแดน รายละเอียดดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 แผนพัฒนาที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่

ระดับ	แผนพัฒนา/นโยบายเศรษฐกิจและสังคม	นโยบายทางกายภาพ (เชิงพื้นที่)
ประเทศ	ยุทธศาสตร์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 : (1) การสร้างความเป็นธรรมในสังคม (2) การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน (3) การสร้างความสมดุลและมั่นคงของอาหารและพลังงาน (4) การสร้างเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพบนฐานความรู้ (5) การเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในภูมิภาค (6) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน	ยุทธศาสตร์พัฒนา ผังประเทศ พ.ศ. 2600 : (1) การกระจายความเจริญและฟื้นฟูบูรณะศูนย์กลางเดิม (2) กลุ่มเมือง (3) เมืองเพื่อการสร้างสรรค์ (4) การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน (5) เมืองและชนบทพอเพียง
ภาค	ยุทธศาสตร์พัฒนาพื้นที่พิเศษกลุ่มจังหวัดชายแดนใต้ 2553-2556 : (1) ส่งเสริมและพัฒนาการผลิต การแปรรูปผลิตภัณฑ์ และการตลาด อุตสาหกรรมยางพารา (2) ส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมฮาลาลอย่างครบวงจร และ สอดคล้องกับความต้องการของตลาด (3) ส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว และการลงทุน (4) ส่งเสริมและพัฒนาการค้าชายแดน (5) พัฒนาระบบโครงข่ายคมนาคมขนส่ง และการบริหารจัดการให้เป็นศูนย์กลาง โลจิสติกส์	ยุทธศาสตร์พัฒนา ผังภาคใต้ พ.ศ. 2600 : (1) การกระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค (2) การสร้างความสมดุลของการพัฒนาเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืน (3) การพัฒนาแบบกลุ่มเมืองและเครือข่ายการพัฒนา (4) การพัฒนาและยกระดับความสามารถในการแข่งขันของภาค (5) การพัฒนาภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
กลุ่มจังหวัด	ยุทธศาสตร์พัฒนา สงขลา-สตูล : (1) เป็นศูนย์กลางยางพาราโลก (2) เป็นศูนย์กลางการค้าและบริการเชื่อมโยงภาคใต้กับประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาคเอเชีย (3) เป็นเมืองท่องเที่ยวและการกีฬาระดับมาตรฐานสากล (4) เป็นศูนย์กลางการศึกษาของภูมิภาค	-

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ระดับ	แผนพัฒนา/นโยบายเศรษฐกิจและสังคม	นโยบายทางกายภาพ (เชิงพื้นที่)
จังหวัด	ยุทธศาสตร์แผนพัฒนาจังหวัดสงขลา พ.ศ.2557-2560: (1)พัฒนาภาคการเกษตร การค้า การลงทุน และการบริการ สู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (2) ส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวที่หลากหลาย และเชื่อมโยงสู่ภูมิภาคอื่น (3) พัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี วัฒนธรรมหลากหลาย (4) รักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นฐานการผลิตและพัฒนาอย่างยั่งยืน (5) พัฒนาการศึกษเพื่อเป็นแหล่งฐานความรู้ทางสังคมและเศรษฐกิจ *ระบุให้พัฒนาระบบโลจิสติกส์ทางทะเลปรับปรุงท่าเรือ ปรับปรุงร่องน้ำทางเดินเรือ	ยุทธศาสตร์พัฒนา ผังเมืองรวม จ.สงขลา: (1) การใช้ประโยชน์ที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานอย่างบูรณาการ (2) การเชื่อมโยงเป็นศูนย์กลางการคมนาคมและขนส่ง (3) การบริหารจัดการ อนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (4) การส่งเสริมและพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างครบวงจร ระบุถึงการให้พื้นที่ อ.จะนะ เป็น ศูนย์กลางอุตสาหกรรม อ.นาทวี เป็น ศูนย์บริการการเกษตรและบริเวณด่านประกอบเป็น ศูนย์กลางการค้าชายแดน ส่วน อ.เทพา และ อ.สะบ้าย้อยเป็นศูนย์บริการการเกษตร ในขณะเดียวกันตามแผนผังการพัฒนาในด้านท่องเที่ยว ได้ระบุให้กลุ่มพื้นที่ท่องเที่ยวจะนะ-เทพาเป็นจุดแวะท่องเที่ยวในเส้นทางสงขลา-ปัตตานี และกลุ่มพื้นที่ท่องเที่ยวนาทวี-สะบ้าย้อย ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเสริมการท่องเที่ยวระหว่างจังหวัดสงขลา-ยะลา-ปัตตานี
ท้องถิ่น (สรุป 16 ตำบล 4 อำเภอ)	ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ 16 ตำบลจากอำเภอสะบ้าย้อย นาทวี เทพาและจะนะ โดยสรุป: (1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโครงข่ายคมนาคม (2) การพัฒนาคน คุณภาพชีวิตและการจัดระเบียบสังคม/ชุมชน (3) การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (4) การพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว (5) การพัฒนาด้านการเมืองการปกครองและการบริหารจัดการที่ดี	ผังพัฒนาพื้นที่แบ่งพื้นที่ 4 อำเภอเป็นกลุ่มพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ เน้นการส่งเสริมบทบาทด้านการเป็นศูนย์กลางด้านพลังงานและการมีบทบาทการผลิตด้านอุตสาหกรรมที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นฐานผลิต และอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการเกษตร รวมทั้งการเชื่อมโยงอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล * ระบุให้กลุ่มพื้นที่อุตสาหกรรมจะนะ เน้นการรองรับอุตสาหกรรมด้านพลังงาน และในเขตอำเภอเทพา นาทวี และสะบ้าย้อย เป็นแหล่งวัตถุดิบ