



ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น Local Development Strategy



ผู้เขียน

รองศาสตราจารย์ ดร.อนุรัตน์ อนันทนาร

หนังสือเล่มนี้ได้รับการสนับสนุนทุนในการพัฒนาผลงานวิชาการ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
ลิขสิทธิ์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

2567



ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น
Local Development Strategy

ผู้เขียน
รองศาสตราจารย์ ดร.อนุรัตน์ อนันนพนาธร

หนังสือเล่มนี้ได้รับการสนับสนุนทุนในการพัฒนาผลงานวิชาการของ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
ลิขสิทธิ์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

2567

คำนำ

ปัจจุบันประเด็นท้องถิ่นมีความสำคัญในแวดวงของการบริหารราชการ การบริหาร การพัฒนาและแวดวงของการศึกษา มีนักวิชาการได้เขียนตำรา และหนังสือเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นหลาย เล่ม ขึ้นอยู่กับความสนใจของผู้เขียนแต่ละท่านที่มีความสนใจในมุมมองไหน สำหรับหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนได้จัดทำขึ้นเนื่องจากมีความสนใจการวางแผนและการบริหารพัฒนาท้องถิ่น ประกอบกับ ผู้เขียนเป็นผู้บรรยายในรายวิชาการยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ให้กับนิสิตคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา และมหาวิทยาลัยอีกหลายแห่ง จึงประสงค์จะใช้เป็นหนังสือประกอบการเรียนการ สอนให้กับนิสิตด้วย ในหนังสือเล่มนี้ผู้เขียนนำเสนอแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน แนวคิดเมืองน่าอยู่อย่าง ยั่งยืน และการประยุกต์ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของ การพัฒนาที่ยั่งยืน อีกด้วย การนำเสนอเนื้อหาผู้เขียนนำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นใน 2 ภาค ส่วนได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรราชการ เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบ ขั้นตอนราชการ และยุทธศาสตร์การพัฒนาของชุมชนท้องถิ่น ในฐานะเป็น กลุ่มคน สังคม ชุมชน ที่มีวิถีชีวิต มีวัฒนธรรมและมีความเป็นอัตลักษณ์ของตนเอง นอกจากนี้ยัง นำเสนอกรณีตัวอย่างที่เป็นผลจากการวิจัยที่ผู้เขียนและนักวิจัยอื่นได้ทำขึ้นและมีประโยชน์

รองศาสตราจารย์ ดร.อนุรัตน์ อนันทนาธร

ผู้เขียน

พฤษภาคม 2568

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 ยุทธศาสตร์	1
บทนำ.....	1
1. หลักพื้นฐานของการทำยุทธศาสตร์ (Basic Elements of the Strategic Process).....	3
2. กระบวนการทางยุทธศาสตร์ (Strategy Process).....	3
3. ประโยชน์ของการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Benefits of Strategic Management)	9
4. ความท้าทายใหม่ทางยุทธศาสตร์.....	10
5. สรุป (summary).....	14
บทที่ 2 ชุมชน และท้องถิ่น	16
บทนำ.....	16
1. ชุมชน และท้องถิ่น.....	16
2. ความสำคัญของชุมชน และ ท้องถิ่น	22
3. สรุป Summary.....	23
บทที่ 3 ทฤษฎี และแนวคิดว่าด้วยการพัฒนา	24
บทนำ.....	24
1. ความหมายของคำว่า “การพัฒนา “	24
2. การพัฒนาที่ต่อต้านทฤษฎีการทำให้ทันสมัย	27
3. แนวคิดการพัฒนาตามทฤษฎีระบบโลก (World-Systems Theory).....	29
อ้างอิง	31
บทที่ 4 การพัฒนาที่ยั่งยืน และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับ การพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น	32
บทนำ.....	32
1. ความเป็นมาของการพัฒนาแบบยั่งยืน	32
2. ความหมายของการพัฒนาแบบยั่งยืน.....	33
3. แนวคิดของการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development)	34
4. การส่งเสริมองค์การพัฒนาเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อม.....	37
5. การส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อชนบทเชิงอนุรักษ์	37
6. ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน.....	38
7. สรุป	41
บทที่ 5 ชุมชนเข้มแข็ง.....	42
บทนำ.....	42
1. ความเป็นมาของชุมชนเข้มแข็ง	42
2. ความหมายของ “ชุมชนเข้มแข็ง”	43
3. องค์ประกอบของชุมชนเข้มแข็ง	43
4. ลักษณะของชุมชนเข้มแข็ง.....	44

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5. แนวทางการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง	45
6. แนวทางการสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชน	51
7. แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	52
8. เครือข่ายการพัฒนาในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	52
9. สรุป	56
บทที่ 6 แนวคิดการพัฒนาเมืองยั่งยืน (Sustainable Urban Development)	57
บทนำ	57
1. ความหมายของการพัฒนาเมืองยั่งยืน (Sustainable Urban Development)	58
2. มิติสำคัญในการพัฒนาเมืองสู่ความยั่งยืน: กรอบแนวคิดสำหรับการบริหารจัดการเมืองยุคใหม่	59
3. กรณีศึกษาการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในต่างประเทศ	60
4. สรุป	63
บทที่ 7 การกระจายอำนาจ และการพัฒนาท้องถิ่น	64
บทนำ	64
1. แนวคิดพื้นฐานของการกระจายอำนาจ	64
2. การพัฒนาระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Administration Development for Local Government	66
3. การพัฒนาการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Strategy Public Service Development for Local Government	70
4. เครือข่ายการพัฒนาในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	73
5. สรุป	75
บทที่ 8 แผนชุมชนและการบริหารโครงการอย่างยั่งยืน	77
บทนำ	77
การจัดทำแผนชุมชนภายใต้ “วิธีการแห่งศาสตร์พระราชาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน”	77
บทที่ 9 ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออก	86
บทนำ	86
1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Seaboard)	86
2. โครงการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก Eastern Economic Corridor (EEC)	88
3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	93
4. สรุป	95
คำเฉพาะ	95
คำถามท้ายบท	95
อ้างอิง	96
บรรณานุกรม	97

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2-1 เปรียบเทียบลักษณะของท้องถิ่นและชุมชน.....	19
8-1 ระดับ แนวทางและกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม	81

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1-1 แสดงองค์ประกอบพื้นฐานของกระบวนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์	3
1-2 แสดงระดับชั้นของการบริหารยุทธศาสตร์ (Hierarchy of Strategy)	9
4-1 คำนิยามเศรษฐกิจพอเพียง.....	40
5-1 แสดงองค์ประกอบของชุมชนเข้มแข็ง	45
6-1 กรอบแนวคิดเมืองยั่งยืนในระดับสากล.....	60
6-2 เมือง Freiburg ประเทศเยอรมนี ต้นแบบเมืองสีเขียว.....	61
6-3 เมือง Curitiba ประเทศบราซิล ต้นแบบระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพ	62
6-4 เมืองคุราซิกิ ต้นแบบเมืองอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมกับเศรษฐกิจสร้างสรรค์	63
8-1 ภาพตัวแบบเชิงหลักการเพื่อขับเคลื่อนโครงการอย่างมีส่วนร่วมและสร้างสรรค์	78
9-1 กรอบแนวคิด แผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก	93

บทที่ 1

ยุทธศาสตร์

บทนำ

ยุทธศาสตร์ Strategy เริ่มมีการพูดถึงอย่างจริงจังในแวดวงการบริหารและวิชาการ และมีการศึกษาค้นหาดำรงทางยุทธศาสตร์ว่ายุทธศาสตร์คืออะไร มีที่มาอย่างไร และพบว่าคำว่า ยุทธศาสตร์เริ่มต้นใช้อยู่ในแวดวงกองทัพหรือยุทธศาสตร์การทหาร กล่าวกันว่าตำราเล่มแรกที่กล่าวถึงยุทธศาสตร์ได้แก่ตำรายุทธศาสตร์การทหารของจีน ซึ่งเขียนขึ้น นักยุทธศาสตร์การทหาร คนสำคัญของจีน ชื่อว่า ซุนวู (ZUN WU) เป็นตำรายุทธศาสตร์สงครามของจีน เป็นที่รู้จักในชื่อตำราพิชัยสงครามของซุนวู เขียนขึ้นเมื่อราวหกร้อยปีก่อนคริสตกาล และได้รับการยอมรับในแวดวงทหาร กันมาเป็นระยะเวลายาวนาน ต่อมาเมื่อนักวิชาการตะวันตก James Carvell¹นักเขียนชื่อดังนำมาแปลเป็นภาษาอังกฤษ ชื่อว่า The Art of War (1983) หรือชื่อไทยว่า ศิลปะการทำสงคราม เป็นหนังสือที่นำเอาแนวคิดยุทธศาสตร์” ซุนวู (Sun Tzu) มาประยุกต์ใช้และวิเคราะห์ในบริบทยุทธศาสตร์สมัยใหม่ อย่างลึกซึ้งจนกลายเป็นตำราและแนวคิดร่วมสมัยและใช้กันแพร่หลาย และและนักวิชาการที่มีชื่อเสียง เช่น Mark McNeilly จาก University of North Carolina at Chapel Hill ผู้เขียนเรื่อง Sun Tzu and the Art of Business : Six Strategic Principle For Managers (1996)² ผลงานต่าง ๆ เป็นศาสตร์สมัยใหม่ ชื่อว่าการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ Strategic Management ที่ใช้เป็นตำราการเรียนการสอนในระดับมหาวิทยาลัย และใช้การบริหารวางยุทธศาสตร์ขององค์กรภาครัฐและเอกชน กันอย่างแพร่หลายไปทั่วทุกองค์กรทั่วโลก (อนันต์ อนันตนาธร, 2566)

บทแรกนี้ เป็นการปูพื้นฐานเพื่อสร้างความเข้าใจใน ความหมาย ลักษณะ และกระบวนการของยุทธศาสตร์ รวมถึงความสำคัญยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น บทบาทภาคีการพัฒนาในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ เป็นต้น

ความหมายยุทธศาสตร์

คำว่า “ยุทธศาสตร์” (Strategy) เป็นแนวคิดสำคัญที่ใช้กันทั้งในด้านการบริหารจัดการ การเมือง การทหาร และการพัฒนาองค์กรหรือประเทศ โดยมีการให้ความหมายแตกต่างกันตามบริบทและนักวิชาการที่นิยาม ต่อไปนี้คือตัวอย่าง ความหมายของคำว่ายุทธศาสตร์ จาก นักวิชาการต่างชาติและไทย ดังนี้

อัลเฟรด ดี. แชนด์เลอร์ จูเนียร์ (Alfred D. Chandler Jr.) ศาสตราจารย์จากคณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ผู้เขียนหนังสือ *Strategy and Structure* (กลยุทธ์และโครงสร้าง) ซึ่งเป็นผลงานสำคัญที่วางรากฐานให้กับการศึกษาเกี่ยวกับกลยุทธ์ขององค์กรธุรกิจ ให้ความหมายว่า

¹ James Clavell เป็นอดีตนายทหารของอังกฤษ และเป็นนักเขียนนวนิยายชื่อดัง เป็นผู้แปลและตีความ The Art of War จนดังไปทั่วโลก

² McNeilly, M.R (1996) นักวิชาการ ผู้เขียน Sun Tzu and the Art of Business. Oxford University Press.

“Strategy is the determination of the basic long-term goals and objectives of an enterprise, and the adoption of courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals.”

“ยุทธศาสตร์คือ การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์พื้นฐานในระยะยาวขององค์กร การเลือกแนวทางดำเนินการ และการจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้น”³

ไมเคิล อี. พอร์เตอร์ (Michael E. Porter) ศาสตราจารย์ด้านกลยุทธ์ธุรกิจแห่ง Harvard Business School ผลงานเด่น: ทฤษฎี Five Forces (ห้าพลังการแข่งขัน), กลยุทธ์ทั่วไป (Generic Strategies), และห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ให้ความหมายว่า

“Strategy is about being different. It means deliberately choosing a different set of activities to deliver a unique mix of value.”⁴

“ยุทธศาสตร์คือการสร้างความแตกต่าง หมายถึง การเลือกชุดกิจกรรมที่แตกต่างอย่างตั้งใจ เพื่อส่งมอบคุณค่าที่ไม่เหมือนใคร”

เฮนรี มินซ์เบิร์ก (Henry Mintzberg) ศาสตราจารย์ด้านการจัดการจากมหาวิทยาลัยแมคกิล (McGill University) ประเทศแคนาดา ผู้เสนอแนวคิด “5 P’s of Strategy” ได้แก่ Plan (แผน), Ploy (เล่ห์กล), Pattern (แบบแผน), Position (ตำแหน่ง), และ Perspective (มุมมอง) ให้ความหมายว่า

“ยุทธศาสตร์ไม่ใช่เพียงแค่ “แผน” เท่านั้น แต่ประกอบด้วยหลายมิติที่สะท้อนออกมาในกระบวนการดำเนินงานจริงขององค์กร”⁵

จากความหมายที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น สามารถอธิบายได้ว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง การวางแผนหรือแนวทางการดำเนินการที่มุ่งหวังให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงหรือความท้าทายต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันในทุกสถานการณ์”

³ ที่มา: Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. สำนักพิมพ์ MIT Press

⁴ ที่มา: Porter, M. E. (1996). *What is Strategy?* Harvard Business Review, November–December 1996.

⁵ ที่มา: Mintzberg, H. (1987). *The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy*. *California Management Review*, 30(1), 11–24.

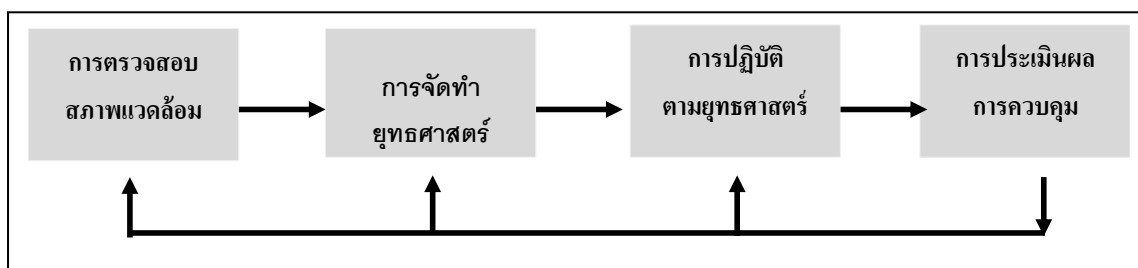
1. หลักพื้นฐานของการทำยุทธศาสตร์ (Basic Elements of the Strategic Process)

ยุทธศาสตร์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของผู้บริหารที่แสดงถึงการมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล การตัดสินใจที่แม่นยำ และมีการนำไปปฏิบัติที่แยบยล ดังนั้นหลักพื้นฐานของยุทธศาสตร์จึงให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์อย่างมีเหตุที่พบ และประเมินสถานการณ์อย่างรอบคอบทั้งปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ และปัจจัยที่ควบคุมได้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง แม่นยำ และครบถ้วนและนำไปวางแผนยุทธศาสตร์ต่อไป

ยุทธศาสตร์จึงมีลักษณะเป็นองค์ความรู้ ที่มีแนวคิดทฤษฎี ที่อธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ได้ และมีกระบวนการเป็นขั้นเป็นตอนที่สามารถอธิบายด้วยเหตุและผล ทั้งนี้การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ประกอบกระบวนการที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ

1. การตรวจสอบและประเมินสภาพแวดล้อม (environmental scanning)
2. การกำหนดหรือการวางยุทธศาสตร์ (strategy formulation)
3. การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (strategy implementation)
4. การประเมินผลและการควบคุม (evaluation and control)

องค์ประกอบทั้ง 4 นี้ มีความสัมพันธ์เป็นกระบวนการต่อเนื่องกัน ดังแสดงในภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1-1 แสดงองค์ประกอบพื้นฐานของกระบวนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์

ที่มา : (Wheelen and Hunger, 2000:9)

2. กระบวนการทางยุทธศาสตร์ (Strategy Process)

การจัดทำยุทธศาสตร์มีกระบวนการเป็นขั้นเป็นตอนและแต่ละขั้นตอนต้องอธิบายได้ด้วยเหตุและผล และต้องเรียงตามขั้นตอนกระบวนการ ไม่สามารถนำขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งมาทำก่อนได้ เพราะทุกขั้นตอนจะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน กระบวนการกระบวนการทางยุทธศาสตร์ประกอบไปด้วยกระบวนการที่สำคัญ 4 ขั้นตอน ได้แก่

2.1 การตรวจและการประเมินสภาพแวดล้อม (Environmental Scanning)

กระบวนการทางยุทธศาสตร์ เริ่มต้นจากการศึกษาวิเคราะห์ ตรวจสอบ และประเมินสภาพแวดล้อม ทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบเผยแพร่ให้บุคคลสำคัญภายในองค์กรได้ทราบ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อระบุ “ปัจจัยเชิงยุทธศาสตร์” (Strategic

Factors) ทั้งปัจจัยที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมภายนอกและภายใน ปัจจัยเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดอนาคตขององค์การ สำหรับวิธีการตรวจสอบสภาพแวดล้อมที่ง่ายที่สุดคือ การใช้วิธีวิเคราะห์ที่นิยมเรียกกันว่า “การวิเคราะห์สวอท” หรือ “SWOT analysis” (เกิดจากอักษรตัวแรก 4 ตัว มารวมกัน) ดังนี้คือ

S	=	Strengths (จุดแข็ง)
W	=	Weaknesses (จุดอ่อน)
O	=	Opportunities (โอกาส)
T	=	Threats (อุปสรรค หรือ ข้อจำกัด)

2.1.1 การตรวจสอบและประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment)

เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมภายนอกที่มีการเปลี่ยนแปลงและเคลื่อนไหวตลอดเวลา เป็นปัจจัยที่อยู่นอกเหนือความสามารถของผู้บริหารจะควบคุมหรือจัดการได้ ทำให้ผู้บริหารไม่สามารถคาดการณ์หรือควบคุมได้ การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก จำให้ได้ข้อมูลที่บ่งบอกถึงโอกาสและอุปสรรคขององค์การในการจัดทำยุทธศาสตร์ ตัวอย่างโอกาสและอุปสรรค ได้แก่

(1) การวิเคราะห์ปัจจัยทางการเมือง Politic จะทำให้เราทราบว่าสถานการณ์ทางการเมือง นโยบายของรัฐ หรือบริบทการเมืองของโลก ความขัดแย้งทางการเมือง กฎหมายต่าง ๆ จะเป็นโอกาส หรืออุปสรรคทางการจัดการขององค์การ

(2) การวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจ Economy จะทำให้ทราบว่าสถานะเศรษฐกิจของโลกและภายในประเทศเป็นโอกาสหรืออุปสรรคทางการจัดการ เช่นภาวะเศรษฐกิจโลก อัตราเงินเฟ้อ อัตราการแลกเปลี่ยน ภาษี การจับจ่ายใช้สอยภายในประเทศ การส่งออก การนำเข้า เป็นต้น

(3) การวิเคราะห์ปัจจัยทางสังคม Social จะทำให้ทราบว่าสถานะทางสังคมจะเป็นโอกาสหรืออุปสรรคต่อการจัดการองค์การในอนาคต อาทิ สถานะของประชากร ได้แก่ การศึกษา การเกิด การสูงวัย ขนบธรรมเนียม ประเพณี ความเชื่อ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เช่น การตื่นตัวเรื่องสิทธิต่างๆ อาทิ แรงงาน สิทธิสตรี สิทธิเด็ก ความเท่าเทียมทางเพศ LGBTx รวมถึงพฤติกรรมและค่านิยมทางสังคม อาทิความแตกต่างระหว่างวัย Gen y Gen x ความคิดความอ่านและความกล้าแสดงออกของคนรุ่นใหม่ ปัจจัยต่างๆเหล่านี้ล้วนมีผลต่อการจัดการองค์การ

(4) การวิเคราะห์ปัจจัยองค์ความรู้และเทคโนโลยีใหม่ New Knolaged and Technology จะทำให้ทราบว่า การเปลี่ยนแปลงหรือการเกิดใหม่ของเทคโนโลยีและวิทยาการความรู้ที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา อาทิ เทคโนโลยีดิจิทัล Digital Technology เทคโนโลยีทางการผลิต องค์ความรู้ใหม่ทางการจัดการ จะมีผลต่อการจัดการทั้งด้านโครงสร้าง กลยุทธ์ และระบบการทำงานขององค์การอย่างไร และจะเป็นโอกาสหรืออุปสรรคต่อการจัดการขององค์การในอนาคต

2.1.2 การตรวจสอบและการประเมินสภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment)

การตรวจสอบและการประเมินปัจจัยภายใน จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยภายในองค์กรที่สามารถควบคุมหรือจัดการได้ ซึ่งได้แก่ ปัจจัยทางทรัพยากรทางการบริหาร ประกอบด้วย

(1) การประเมินทรัพยากรบุคคล Man ได้แก่จำนวนพนักงานในองค์กร ทักษะ ความรู้ความสามารถของคน ทักษะและพฤติกรรมการทำงานของคน ความมุ่งมั่น ความอดทน ความสนใจเรียนรู้ การทำงานเป็นทีม ความซื่อสัตย์ จงรักภักดี รวมถึงสมรรถนะและขีดความสามารถของคนในองค์กร เช่นความคิดสร้างสรรค์ การการสร้างนวัตกรรม

(2) การประเมินทางการเงิน Money ได้ปริมาณเงิน หรืองบประมาณขององค์กร รวมถึงความคล่องตัวและสะดวกในการใช้ ความสามารถในการบริหารการเงิน ระบบการใช้จ่าย การควบคุมและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กร มีประสิทธิภาพเพียงพอกับสถานการณ์ในอนาคตหรือไม่

(3) การประเมินความพร้อมอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ Material ได้ปริมาณ และความทันสมัย คุณภาพความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องจักร เทคโนโลยีขององค์กรที่จะใช้ในการดำเนินกิจการ ว่ามีความเหมาะสมและสามารถรองรับของสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหรือไม่

(4) การประเมินการจัดการ Management System ได้แก่การวิเคราะห์โครงสร้าง การจัดการ (structure) วัฒนธรรมองค์กร (culture) ระบบการทำงาน System และ เป้าหมายและแผนงาน Goal และ Plan เป็นต้น สามารถที่จะรองรับกับการบริหารจัดการและการแข่งขันในอนาคตได้หรือไม่

ปัจจัยต่าง ๆ นี้เมื่อประเมินและวิเคราะห์แล้ว จะทำให้เราทราบถึง จุดแข็งที่สำคัญจะกลายเป็น ความสามารถหลัก (Core Competencies) ซึ่งองค์กรจะนำมาใช้เพื่อสร้าง ความได้เปรียบทางการแข่งขัน (Competitive Advantage) ขององค์กร และขณะที่จุดอ่อนที่จะเป็น ปัญหาและข้อจำกัดของการจัดการในอนาคต ดังนั้น ผู้บริหารเมื่อได้รับรู้รับทราบจุดอ่อน จุดแข็งแล้ว จะได้วางแผนยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างจุดแข็ง และปิดจุดอ่อน เพื่อให้องค์กรสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมั่นคงในอนาคต

2.2 การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation)

เมื่อประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกและภายในตามขั้นตอนที่หนึ่งเรียบร้อยแล้ว เราจะได้ ข้อมูลชุดเกี่ยวกับ จุดอ่อน Weakness จุดแข็ง Strengths โอกาส Opportunities หรืออุปสรรค Threats ขององค์กร ข้อมูลชุดนี้จะถูกนำไปสังเคราะห์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กร กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ประกอบด้วย การกำหนดพันธกิจขององค์กร (Corporate Mission) กำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives) ที่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ การพัฒนายุทธศาสตร์ (Strategies) และกำหนดนโยบาย (Policy) เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

2.2.1 พันธกิจ (Mission) พันธกิจขององค์กร คือความมุ่งหมายหรือเหตุผลที่องค์กร ได้จัดตั้งขึ้นมา และเพื่อเป็นการบอกให้สังคมทราบว่า องค์กรมีอะไรที่จะเสนอให้กับสังคมซึ่งอาจเป็น ผลิตภัณฑ์หรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างก็ได้ พันธกิจที่ดีจะบ่งบอกถึงความมุ่งหมาย พื้นฐานที่เป็นเอกลักษณ์ชัดเจน ที่ทำให้องค์กรแตกต่างจากที่อื่น ในแง่ของประเภทและขอบเขตของ การดำเนินงานขององค์กร อันเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ (รวมทั้งบริการ) ที่นำเสนอต่อตลาด รวมทั้งรวมถึง ปรัชญาขององค์กร (Firm's Philosophy) เข้าไปด้วย เพื่อบอกให้ทราบว่า องค์กรจะดำเนินการ บริหารอย่างไร และจะปฏิบัติต่อพนักงานของเขาอย่างไรอีกด้วย

พันธกิจขององค์การ จะเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อบอกให้ทุกคนรู้ว่า **ขณะนี้องค์การดำเนินการบริหารเป็นอะไร** (What the company is now) **องค์การต้องการให้เป็นอย่างไรในอนาคต** (What it wants to become)

ข้อความทั้ง 2 ส่วนนี้ จะแสดงให้เห็น “วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์” (Strategic Vision) ของฝ่ายบริหารขององค์การในอนาคต นักวิชาการบางท่านนิยมพิจารณาคำว่า วิสัยทัศน์ (Vision) และพันธกิจ (Mission) แยกออกจากกันเป็น 2 แนวคิดที่แตกต่างกัน นั่นคือข้อความพันธกิจ (Mission Statement) จะบรรยายว่า “ในปัจจุบันองค์การดำเนินการบริหารเป็นอะไร” ส่วนข้อความวิสัยทัศน์ (Vision statement) จะบรรยายว่า “องค์การปรารถนาอยากจะเป็นอย่างไรในอนาคต” ตัวอย่างพันธกิจ เช่น

พันธกิจสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล(องค์กรมหาชน) DGA : **“พัฒนาบริหารจัดการ และให้บริการโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีดิจิทัลและระบบการให้บริการหรือ แอปพลิเคชันพื้นฐานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลดิจิทัล”**

พันธกิจ บริษัท ปตท.จำกัด มหาชน : **“ดำเนินธุรกิจด้านพลังงานและปิโตรเคมีอย่างครบวงจรในฐานะบริษัทพลังงานแห่งชาติ โดยมีพันธกิจในการดูแลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างสมดุล”**

พันธกิจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กฟผ. : **“เป็นองค์กรหลักเพื่อรักษาความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้า และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้วยนวัตกรรม เพื่อความสุขของคนไทย”**

2.2.2 วัตถุประสงค์ (Objectives) วัตถุประสงค์ คือเป้าหมายปลายทางที่ตั้งไว้ (End Results) ที่องค์การต้องการให้บรรลุวัตถุประสงค์จะเป็นตัวชี้บอกว่าองค์การต้องการให้ประสบผลสำเร็จ อะไร (What) และ เมื่อไร (When) ซึ่งควรเขียนไว้ในรูปของ ปริมาณ (Quantity) หรือตัวเลขที่ชัดเจนที่สามารถวัดได้ และแน่นอนที่สุดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การจะต้องสอดคล้องตามพันธกิจขององค์การอีกด้วย ตัวอย่างของวัตถุประสงค์ เช่น เพิ่มผลตอบแทนจากการลงทุน 30% ในปี 2566 ลดค่าใช้จ่ายสำนักงาน10%/ปี ลดต้นทุนการผลิต 2% ต่อปี

ส่วนคำว่า “เป้าหมาย”(goals) ซึ่งบ่อยครั้งมักจะใช้แทนกันได้กับคำว่า “วัตถุประสงค์” (Objectives) แต่อย่างไรก็ตาม ในหนังสือนี้ขอใช้ในความหมายที่แตกต่างกัน แยกออกเป็น 2 คำ เป้าหมาย คือสิ่งที่องค์การต้องการให้บรรลุในระยะยาว โดยไม่ระบุสิ่งที่ต้องการบรรลุในปริมาณที่ชัดเจน รวมทั้งไม่มีเกณฑ์กำหนดด้านเวลาว่าจะให้สำเร็จเมื่อใดด้วย ตัวอย่างเป้าหมายอย่างง่ายเช่น “เพื่อเพิ่มความสามารถทางด้านการทำกำไรให้สูงขึ้น” หรือ “Increased Profitability” ซึ่งนี้เป็นเป้าหมายไม่ใช่วัตถุประสงค์ เพราะไม่ได้บอกไว้ว่าต้องการให้องค์การทำการเพิ่มขึ้นเท่าใดในปีหน้านี้เป็นต้น สำหรับการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ องค์การส่วนใหญ่มักจะนิยมกำหนดทางด้านต่อไปนี้ เช่น ความสามารถในการทำกำไร (กำไรสุทธิ) ประสิทธิภาพการทำงาน (ต้นทุนต่ำ เป็นต้น) เป็นผู้นำทางการตลาด (ส่วนแบ่งตลาด) เป็นผู้นำทางด้านเทคโนโลยี

2.2.3 ยุทธศาสตร์ (Strategies)

ยุทธศาสตร์ขององค์การ คือแผนแม่บท (Master Plan) ที่องค์การจัดทำขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นว่าองค์การจะดำเนินการเพื่อให้บรรลุพันธกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างไร ยุทธศาสตร์

จะเป็นการนำข้อได้เปรียบทางการแข่งขันมาใช้มากที่สุด และในขณะเดียวกันจะลดข้อเสียเปรียบทางการแข่งขันให้เหลือน้อยที่สุด ตัวอย่างเช่น ภายหลังจากการวิเคราะห์หน่วยการบริหารบางหน่วยแล้ว องค์กรทราบว่า องค์กรไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หากองค์กรยังคงใช้ยุทธศาสตร์ขยายเข้าสู่สายการบริหารใหม่ที่แตกต่างออกไป (Diversification) ในกรณีเช่นนี้ องค์กรอาจขยายการบริหารหน่วยนั้นไป เพื่อนำเงินมาทุ่มลงทุนในหน่วยการบริหารบางหน่วยที่มีอยู่เดิม ที่ฝ่ายจัดการเห็นว่ามีโอกาสเจริญเติบโตได้มากกว่า เป็นต้น แบบฉบับของยุทธศาสตร์การบริหารโดยทั่วไป แบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ ดังนี้

(1) ยุทธศาสตร์ระดับองค์กร (Corporate Strategy) เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่แสดงให้เห็นทิศทางการดำเนินงานขององค์กรโดยรวม ที่ฝ่ายบริหารระดับสูง (Top Management) มีต่อหน่วยการบริหารต่าง ๆ (Strategic Business Unit: SBU) รวมทั้งสายผลิตภัณฑ์ (Product Lines) ว่ามีทัศนคติที่จะดำเนินงานต่อไปอย่างไร ซึ่งโดยทั่วไปมี 3 ทาง คือ หน่วยการบริหารใดควรรักษาสภาพเดิม (Stability) หน่วยการบริหารใดควรเพิ่มการลงทุนเพื่อการเจริญเติบโต (Growth) และหน่วยการบริหารใดควรตัดทอนออกไป (Retrenchment) เป็นต้น

(2) ยุทธศาสตร์ระดับหน่วยการบริหาร (Business Strategy) เป็นยุทธศาสตร์ที่จัดทำเพื่อตอบคำถามที่ว่า “เราจะสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันให้กับหน่วยการบริหารนี้ได้อย่างไร” (How do we build competitive advantage for this particular business?) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นในระดับหน่วยการบริหาร หรือระดับผลิตภัณฑ์ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับกลาง (Middle Management) เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นปรับปรุงฐานะการแข่งขันของผลิตภัณฑ์หรือบริการขององค์กรในอุตสาหกรรมหรือส่วนตลาด (Market Segment) ที่กำลังเผชิญอยู่กับคู่แข่งในปัจจุบัน ยุทธศาสตร์ในระดับการบริหารที่ใช้กันคือ ยุทธศาสตร์การแข่งขัน (Competitive Strategy) หรือ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือ (Cooperative Strategy)

(3) ยุทธศาสตร์ระดับหน้าที่ (Functional Strategy) หรือยุทธศาสตร์ปฏิบัติการ (Operation Strategy) เป็นยุทธศาสตร์ในระดับแผนกหรือฝ่ายต่าง ๆ ขององค์กร โดยมีจุดมุ่งเน้นที่การปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติการ ทั้งในแง่กิจกรรมและกระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่จัดสรรมาให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์ทั้งระดับองค์กรและระดับการบริหาร ตัวอย่างยุทธศาสตร์ระดับหน้าที่ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นภายในแผนการตลาด (Marketing) แผนการผลิต (Manufacturing) แผนวิจัยและพัฒนา (Research and Development: R&D) และแผนทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) เป็นต้น

(4) นโยบาย (Policies) นโยบาย คือแนวทางกว้าง ๆ (Broad Guideline) ที่กำหนดขึ้นเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจ เพื่อให้การกำหนดยุทธศาสตร์กับการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติเชื่อมโยงกัน องค์กรใช้นโยบายเป็นเครื่องมือ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าพนักงานทุกคนในองค์กรตัดสินใจดำเนินงานและปฏิบัติการต่าง ๆ สอดคล้องสนับสนุน เป็นไปตาม พันธกิจ (Mission) วัตถุประสงค์ (Objective) และยุทธศาสตร์ (Strategies) ขององค์กร

2.3 การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ (Strategy Implementation)

เป็นกระบวนการดำเนินงานนำยุทธศาสตร์และนโยบายที่กำหนดไว้เข้าสู่อการปฏิบัติ ด้วยการพัฒนาจัดทำเป็นโปรแกรมดำเนินงาน (Programs) จัดทำงบประมาณ (Budgets) และวิธีการ

ดำเนินงาน (Procedures) ในขั้นนี้อาจจะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมขององค์การ โครงสร้าง และระบบการจัดการทั้งหมดทั่วทั้งองค์การก็ได้ การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์จึงมักจะ เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจประจำวัน (Day-to-day Decision) ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อนำไปใช้ใน การดำเนินงาน ภารกิจของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ จะเกี่ยวกับกระบวนการต่อไปนี้

2.3.1 โปรแกรมดำเนินงาน (Programs) คือข้อความที่เขียนบ่งบอกถึงกิจกรรมหรือ ขั้นตอนต่าง ๆ (Activities and Steps) ที่จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้งานที่กำหนดบรรลุเป้าหมายโดย ปกติจะใช้เพียงครั้งเดียวแล้วจบ โปรแกรมดำเนินงานจะมุ่งเน้นการกระทำว่าต้องทำอะไรบ้าง เพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างขององค์การใหม่ เปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์การหรือจำเป็นต้องเริ่มทำวิจัยใหม่ เป็นต้น

2.3.2 งบประมาณ (Budgets) คือข้อความที่เขียนขึ้นเพื่อบ่งบอกรายการการใช้จ่ายเงิน ขององค์การ งบประมาณจะบอกรายการการใช้จ่ายเงินในรายละเอียดในแต่ละโปรแกรม ซึ่งจะนำมาใช้ เพื่อการวางแผนและการควบคุมด้วย องค์การจำนวนมากต้องการให้บอกผลตอบแทนจากการลงทุน (Return on Investment) เป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ไว้ด้วย ก่อนที่ฝ่ายจัดการจะพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า โปรแกรมใหม่นี้จะทำให้กำไรขององค์การเพิ่มขึ้น ซึ่งจะมีผลทางด้านสร้าง คุณค่าให้แก่ผู้ถือหุ้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่างบประมาณไม่เพียงแต่จะใช้เพื่อเป็นแผนในการดำเนินงาน เท่านั้น แต่ยังปรากฏในงบดุลการเงินแสดงให้เห็นผลที่จะเกิดขึ้นต่อฐานะการเงินขององค์การใน อนาคตอีกด้วย

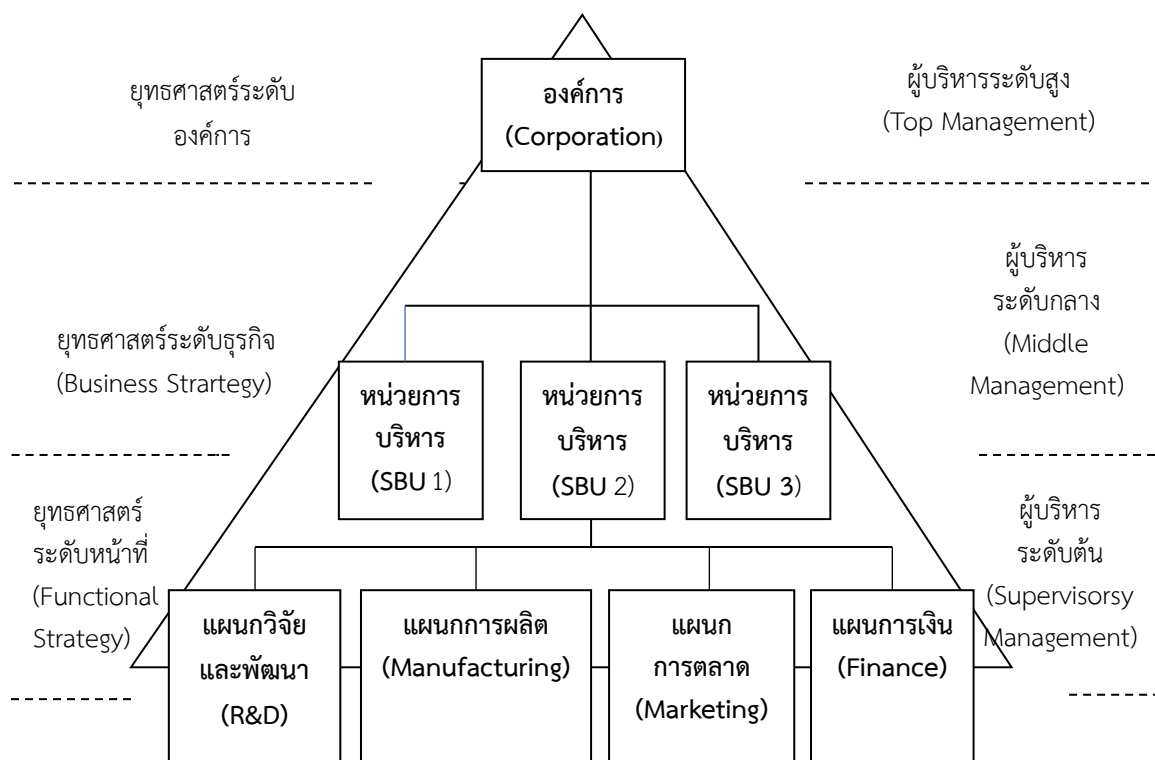
2.3.3 วิธีการดำเนินงาน (Procedures) คือการออกแบบระเบียบวิธีปฏิบัติซึ่งบอก ขั้นตอนหรือเทคนิคในการดำเนินงานในรายละเอียดว่า งานแต่ละอย่างและกิจกรรมต่าง ๆ จะต้องทำ อย่างไรบ้างเพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จตามโปรแกรมที่องค์การกำหนดไว้

2.3.4 โครงสร้างและทีมงาน (Structure and Staff) คือการออกแบบโครงสร้างของ องค์การในการจะบริหารและนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการจัดเตรียมทีมงานหรือบุคลากรที่ต้องใช้ การกำหนดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ ของแต่ละฝ่ายแต่ละคน และตัวชี้วัดผลงาน

2.3.5 อุปกรณ์และเทคโนโลยี (Tool and Technology) คือการออกแบบความพร้อม เรื่องเครื่องมือและเทคโนโลยีที่ต้องใช้ในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่าเมื่อถึง ขั้นตอนปฏิบัติแล้วเครื่องและเทคโนโลยีจะมีเพียงพอและเหมาะสมกับการใช้ และสอดคล้องกับ งบประมาณที่เตรียมไว้

2.4. การประเมินผลและการควบคุม (Evaluation and Control)

การประเมินผลและการควบคุม เป็นการตรวจสอบกิจกรรมและผลการปฏิบัติงานทั้งหมด ขององค์การ เพื่อเปรียบเทียบดูว่าผลการปฏิบัติงานจริง (Actual Performance) กับผลการ ดำเนินงานที่ตั้งความมุ่งหวังไว้ (Desired Performance) บรรลุผลตามเป้าหมายหรือไม่ ผู้บริหารทุกระดับจะนำข้อมูลที่ได้รับจากการประเมินในขั้นนี้เพื่อนำไปแก้ไข (Take Corrective Action) และ หาทางแก้ปัญหาต่อไป



ภาพที่ 1-2 แสดงระดับชั้นของการบริหารยุทธศาสตร์ (Hierarchy of Strategy)

3. ประโยชน์ของการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Benefits of Strategic Management)

นักวิชาการได้กล่าวถึงประโยชน์ของการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ไว้ต่าง ๆ กัน ที่น่าสนใจมีดังนี้

ทอมป์สันและสตรีกแลนด์ (Thompson and Strickland, 1999: 24) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ พอสรุปได้ดังนี้

(1) เพื่อให้แนวทางในการปฏิบัติงานต่อทุกคนในองค์กร โดยเฉพาะในประเด็นสำคัญ “สิ่งที่เราพยายามจะทำ และทำให้สำเร็จ”

(2) ทำให้ผู้บริหาร มีความตื่นตัวมากขึ้นต่อทิศทางการเปลี่ยนแปลง เพื่อปรับแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับโอกาสที่เกิดขึ้นใหม่ และหาทางหลบหลีกภัยอันตรายต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น

(3) เพื่อช่วยให้ผู้บริหาร มีเหตุผลในการจัดสรรงบประมาณในการลงทุน จัดกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ ให้กับแผนงานต่าง ๆ

(4) ช่วยให้การตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งผู้บริหารฝ่ายต่าง ๆ ทั้งองค์กรปฏิบัติงานร่วมกัน จะได้ตัดสินใจสอดคล้องกันเป็นหนึ่งเดียว

(5) เพื่อช่วยให้เกิดการจัดการกิจกรรมล่วงหน้า (Proactive Management) เพื่อตัดสินใจตอบโต้หรือตั้งรับต่อแนวโน้มต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นข้อได้เปรียบของการลงมือก่อน (Proactive) หรือการริเริ่มใช้ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ก่อนผู้อื่นเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จในการดำเนินงาน ในระยะ

ยาวที่ดีกว่าเสมอ จากประวัติศาสตร์ทางการบริหาร แสดงให้เห็นว่าองค์กรที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานสูง มักจะเป็นองค์กรที่เป็นฝ่ายริเริ่ม หรือฝ่ายนำก่อนเสมอ ไม่ใช่เป็นฝ่ายตอบโต้หรือป้องกัน การใช้ยุทธศาสตร์ในเชิงรุก (Strategic Offensives) เพื่อเป็นผู้นำในสิ่งใหม่หรือการรู้จักฉกฉวยโอกาสเพื่อความได้เปรียบคู่แข่งขันและรู้จักใช้ประโยชน์ทางการตลาด จะทำให้องค์กรประสบผลสำเร็จทางการเงินและจะกลายเป็นผู้นำทางการตลาด

4.ความท้าทายใหม่ทางยุทธศาสตร์

ในการบริหารทุกระดับ สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่ผู้บริหารต้องพบคือการบริหารภายใต้ภาวะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว และการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นล้วนมีผลให้ผู้บริหารต้องตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อความอยู่รอดและความได้เปรียบขององค์กร ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นความท้าทายที่ผู้บริหารต้องเข้าใจและต้องใช้ความสามารถในการบริหารจัดการหรือปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารเพื่อที่จะรักษาองค์กรให้อยู่รอดได้อย่างมั่นคงและได้เปรียบท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เหล่านั้น ความท้าทายทางการบริหารสมัยใหม่ ที่มีความสำคัญและเปลี่ยนโลกของการบริหารจัดการอย่างสิ้นเชิง 2 ยุค ได้แก่ ความท้าทายและการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ และความท้าทายและการเปลี่ยนแปลงในยุคเทคโนโลยีดิจิทัล หรือ ความผันผวน Disruption และตัวอย่างความท้าทายในรูปแบบต่าง ๆ จากทั้งภาครัฐและเอกชน

4.1 ความท้าทายทางการบริหารในยุคโลกาภิวัตน์

ในปี คริสต์ศตวรรษ ที่ 2000 เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่ทำให้การเคลื่อนไหวของเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของโลกเปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือการศึกษาและความก้าวหน้าในการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือเทคโนโลยีการสื่อสาร Information Communication Technology (ICT) และค้นพบเทคโนโลยีการสื่อสารไร้สายผ่านระบบอินเทอร์เน็ต เข้ามาเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการองค์กร เทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตทำลายข้อจำกัดในการบริหารจัดการหลายด้าน เช่น ด้านขอบเขตพื้นที่ เรื่องระยะเวลา สถานที่ และต้นทุนค่าใช้จ่าย นักคิดหลายท่านให้คำนิยามการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคนี้ว่า เป็นโลกยุคโลกาภิวัตน์ หมายถึง โลกที่ไม่มีขอบเขตพรมแดน มนุษย์สามารถติดต่อสื่อสารได้ง่ายขึ้น สะดวกขึ้น ประหยัดขึ้นและเร็วขึ้น ตลอดจนการทำธุรกรรมการค้าหรือกิจกรรมอื่น ๆ ในพื้นที่ที่ห่างไกล สามารถทำได้สะดวกขึ้น คล่องตัวมากขึ้นและรวดเร็วขึ้น

การเกิดขึ้นของปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ และองค์กรภาคธุรกิจต้องมีการปรับตัวครั้งยิ่งใหญ่ทั้งเรื่องความคิด กระบวนการทำงาน และเป้าหมายของการทำงาน และมีการพูดถึงสมรรถนะขีดความสามารถ ประสิทธิภาพ และความได้เปรียบในการแข่งขันในทุกวงการภาครัฐและเอกชน ทำให้หลักการ แนวคิด และวิธีปฏิบัติ ของการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Management) และการบริหารจัดการธุรกิจ (Private Management) เกิดการเคลื่อนไหว และปฏิรูปองค์กร (Reengineering) ขนาดใหญ่เพื่อรองรับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการปรับตัวให้เข้ากับโลกยุคโลกาภิวัตน์ก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีการสื่อสารและการคิดค้นระบบการสื่อสารไร้สายหรือเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่นำมาใช้ในเทคโนโลยีการสื่อสาร Information Communication Technology (ICT) ทำให้เกิดการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารบนโลกได้มากขึ้น กว้างขวางขึ้น และสะดวก

ประหยัด และอินเทอร์เน็ตเข้ามามีบทบาทสำคัญในแวดวงการจัดการธุรกิจและองค์กร และส่งผลให้องค์กรต้องเผชิญกับความท้าทายมากขึ้น เพราะความเร็วของข้อมูลข่าวสารที่ส่งผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารทำให้โลกมีลักษณะไร้พรมแดน เปิดกว้าง หรือเรียกว่าโลกาภิวัตน์ Globalization ส่งผลให้กิจกรรมต่าง ๆ บนโลกไม่มีข้อจำกัดเรื่องขอบเขตพื้นที่ และระยะเวลา การปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว และรุนแรง มีผลกระทบต่อการจัดการและการบริหารทั้งภาคธุรกิจ ภาครัฐ การศึกษา การเงิน รวมถึงการดำเนินชีวิตพื้นฐานของมนุษย์เปลี่ยนแปลง อิทธิพลของเทคโนโลยีการสื่อสาร หรือ ICT มีบทบาทสำคัญและมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมที่มีผลต่อการจัดการมีทั้งปัจจัยภายในที่องค์กรสามารถจัดการเองได้ และปัจจัยภายนอกที่อยู่เหนือการควบคุมขององค์กร ความท้าทายการจัดการในยุคนี้มีลักษณะ ดังนี้

4.1.1 ภาวะวิกฤติการณ์ต่าง ๆ (Crisis) ภาวะวิกฤติ หรือวิกฤตการณ์ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยที่เราไม่ได้คาดคิดมาก่อน ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยี และความรวดเร็วของข่าวสารทำให้โลกมีการรับรู้สถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว เช่น การเกิดการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา ในปี ค.ศ. 2019 โควิด 19 มีจุดเริ่มต้นการพบเชื้อที่เมืองอู่ฮั่น ประเทศจีน ปลายปี 2019 และข่าวสารได้แพร่กระจายไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการแพร่กระจายเชื้อได้ลุกลามไปหลายประเทศ และความรุนแรงที่ทำให้คนป่วยและเสียชีวิตจำนวนมาก สร้างความหวุ่นวิตกให้กับคนทั้งโลกและรัฐบาลเกือบทุกประเทศได้ประกาศปิดประเทศ ห้ามการเดินทาง ส่งผลให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ คนตกงาน กิจกรรมการค้าขายที่หยุดชะงักทั่วโลก นอกจากนี้ภาวะวิกฤติอื่น ๆ ล้วนแต่มีผลกระทบทั้งสิ้น เช่น ภัยธรรมชาติ โรคระบาด ภาวะโลกร้อน (Global Warming) และขาดแคลนทั้งอาหาร ยา ทรัพยากร สินค้าอุปโภคและบริโภค เป็นต้น

4.1.2 การเคลื่อนไหวทางค่านิยมของสังคม (Social Value Movement) โลกาภิวัตน์และอิทธิพลของเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีการพัฒนาจนทำให้มวลมนุษยชาติบนโลกเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในทุก ๆ ด้าน อาทิ โลกการทำงาน โลกการดำเนินชีวิต และพฤติกรรมส่วนบุคคล นอกจากนี้ยังมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านแวดวงทางการบริหารจัดการในปัจจุบัน โลกาภิวัตน์ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแข่งขันทางธุรกิจ ทั้งการออกแบบ การผลิต การตลาด และการวางแผน โลกาภิวัตน์ ช่วยให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีและวิทยาการด้านการผลิตและการบริหารจัดการใหม่ ๆ อย่างไม่หยุดนิ่ง อาทิ การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ การบริหารคุณภาพ การบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบใหม่ การพัฒนาสมรรถนะ รวมถึงการบริหารการเปลี่ยนแปลง และการจัดการนวัตกรรม เป็นต้น

4.1.3 พลังระบบเศรษฐกิจยุคใหม่ (New World Economy Power) ความล่มสลายของสหภาพโซเวียต ทำให้สงครามเย็นที่ต่อสู้อยู่ระหว่างอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ กับประชาธิปไตยจบลง ส่งผลให้ความเครียดจากสงครามยุติลง ความบอบช้ำจากสงครามมาเป็นระยะเวลายาวนาน ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ หันมาพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อการฟื้นฟูประเทศ ประเทศเกิดใหม่ทางยุโรปตะวันออกหลายประเทศได้มาสู่สนามแข่งขันทางธุรกิจ ขณะเดียวกันประเทศใหญ่อย่างสาธารณรัฐรัสเซียและจีนได้หันมาพัฒนาเศรษฐกิจและกลายเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจควบคู่กับสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจโลกเข้าสู่ระบบการแข่งขันที่เข้มข้น การต่อสู้เพื่อแย่งชิงความได้เปรียบทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันของประเทศต่างๆ เพื่อสร้างความได้เปรียบและการต่อรองในการแข่งขัน เช่น ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (Euro) ประชาคมกลุ่มประเทศเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก (Asia

Pacific Economic Countries (APEC)) หรือ อาเซียน (ASEAN) และ กลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Communities (AEC)) เป็นต้น การรวมกลุ่มของประเทศส่งผลให้เกิดการบริหารจัดการที่ต้องยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้น ที่เกิดจากการบริหารความแตกต่างทั้งด้านเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม และลักษณะการทำงานที่แตกต่างกันของประเทศสมาชิก

4.1.4 กติกาโลกใหม่ (New World Order) การล่มสลายของลัทธิอุดมการณ์การเมืองคอมมิวนิสต์ ส่งผลให้เกิดขั้วอำนาจเดียวได้แก่สหรัฐอเมริกา ที่มีอิทธิพลทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมืองของโลก การจัดระเบียบโลกใหม่ ที่มีผลต่อการสร้างกฎระเบียบกติกา หรือกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ เช่น ในระดับโลก การสร้างกติกากการค้าเสรี การรวมกลุ่มทางการค้า การให้ความสำคัญคุณภาพและความเท่าเทียมในสังคม อาทิ สิทธิแรงงาน สิทธิมนุษยชน การค้าแรงงาน ระเบียบโลกใหม่เหล่านี้เป็นเงื่อนไขสำคัญหรือเครื่องมือในการปกป้องและการกีดกันทางการค้าของประเทศมหาอำนาจ ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ รวมถึงผู้ประกอบการต้องมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการให้เข้าเงื่อนไขของระเบียบโลกข้างต้น

4.1.5 สงครามการค้า (Economic War) ความล่มสลายของสงครามเย็น ทำให้ระบบทุนนิยมของโลกเฟื่องฟู ประเทศมหาอำนาจทางกองทัพที่เคยแข่งขันกันทางรบ เปลี่ยนสมรภูมิต่างกันทางธุรกิจ เกิดประเทศยักษ์ใหญ่ใหม่ทางธุรกิจได้แก่ประเทศจีน เข้ามามีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจโลก และทำให้เกิดการแข่งขันทางการค้าระหว่าง 2 มหาอำนาจ ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและจีน ระบบการค้าของโลกเปลี่ยนไปสู่การรวมกลุ่มของประเทศเล็กใหญ่เพื่อแข่งขันความได้เปรียบทางการค้า และต้องเร่งพัฒนาสมรรถนะและขีดความสามารถทางการผลิตและการค้า เพื่อความอยู่รอดและความได้เปรียบทางการแข่งขัน

ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลล้วนเป็นตัวหลักเกิดการเปลี่ยนแปลง และอิทธิพลต่อการบริหารจัดการ องค์กรหรือหน่วยงานจำเป็นต้องพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงและต้องปรับเปลี่ยนการบริหารให้สอดคล้องกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหากองค์กรหรือหน่วยงานใดสามารถปรับตัวได้อย่างเหมาะสมจะทำให้สมรรถนะหรือศักยภาพขององค์กรเข้มแข็งขึ้น และสามารถใช้ในการเปลี่ยนแปลงให้เป็นประโยชน์ต่อตน แต่หากองค์กรหรือหน่วยงานใดไม่สามารถปรับตัวได้ จะต้องจบสิ้นหรือยุบเลิกกิจการไป

4.2 ความท้าทายในยุคเทคโนโลยีดิจิทัล

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารถูกพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพที่ดีมากขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงที่สามารถส่งข้อมูลได้รวดเร็วขึ้น ละเอียดยิ่งขึ้น และเมื่อนำมาเชื่อมโยงกับเทคโนโลยีอื่น เช่น ระบบสมองกล หรือโปรแกรมการวิเคราะห์ต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดเทคโนโลยีดิจิทัล Digital Technology ที่มีประสิทธิภาพ คุณภาพ และ สมรรถนะที่สูงกว่าเทคโนโลยีการสื่อสาร ITC และสามารถทำงานบางอย่างแทนมนุษย์ได้ เช่น ระบบ แพลตฟอร์ม Platform ระบบสมองกลอัจฉริยะ Artificial Intelligence (AI) หรือฐานข้อมูลขนาดใหญ่ Big Data เป็นต้น เทคโนโลยีดิจิทัล มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการแบบเก่าอย่างสิ้นเชิง และทำให้กิจกรรม ธุรกรรม รูปแบบการทำงาน หรือองค์กรแบบเก่า หลายแห่งต้องจบสิ้นหรือสลายไป หรือที่เรียกว่าปรากฏการณ์นี้ว่าเทคโนโลยีดิจิทัลดิสรัปชัน Technology Disruption ความท้าทายทางการบริหารของยุคเทคโนโลยีดิจิทัล จะมีลักษณะของความซับซ้อนกว่า

ผันผวนมากกว่า และเปลี่ยนแปลงรวดเร็วกว่า ยากต่อการคาดการณ์และวางแผนในระยะยาว ซึ่งนักจัดการและนักวิชาการได้พูดถึงลักษณะของความท้าทายในยุคดิจิทัลไว้ใน 4 ลักษณะ เรียกสั้น ๆ ว่า VUCA ดังนี้

4.2.1 Volatility ความผันผวน คือความก้าวหน้ำทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัล ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในโลกการทำงาน และการบริหารธุรกิจ รวมถึงการบริหารจัดการองค์กร การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น อย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง เป็นผลจากศักยภาพและประสิทธิภาพของเทคโนโลยีที่พัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนสร้างความผันผวน ที่มีผลต่อการตัดสินใจที่ยากขึ้นของผู้บริหาร หากตัดสินใจช้าตามองค์กรอื่น ๆ ไม่ทันได้ หากตัดสินใจมีความเสี่ยงต่อความผิดพลาดได้

4.2.2 Uncertainty สภาวะความไม่แน่นอน ได้แก่ สภาวะการณ์ที่โลกเปลี่ยนแปลงเร็ว ประกอบกับความผันผวนของสภาพแวดล้อมทางการจัดการทำให้การคาดการณ์หรือพยากรณ์ปัจจัยแวดล้อมทางธุรกิจหรือการจัดการซึ่งเป็นสิ่งสำคัญทางการวางแผนธุรกิจหรือการวางแผนจัดการองค์กรไม่สามารถที่จะทำได้อย่างแม่นยำ ในการวางแผนยุทธศาสตร์ซึ่งเคยดำเนินการระยะยาว 5 ปี 10 ปี หรือ 20 ปี ปัจจุบันมีความเสี่ยงเนื่องจาก ตัวแปรในการพยากรณ์ล้วนเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน เช่น เกิดการระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 ที่มีความรุนแรงและมีผลต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ความขัดแย้งระหว่างรัสเซียกับยูเครน การเปลี่ยนแปลงของค่านิยมทางสังคม เป็นต้น สิ่ง que ผู้บริหารจะต้องระมัดระวังในการบริหารองค์กรคือ การตั้งคำถามให้ถูกต้อง เพราะหากตั้งไม่ถูกต้อง จะส่งผลต่อการตัดสินใจที่ผิดพลาด จึงควรต้องหาที่ปรึกษาหรือเปิดรับฟังความเห็นจากสมาชิกในองค์กรให้มากขึ้น รับฟังการวิพากษ์ให้มากขึ้นเพื่อจะได้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ถูกต้องแม่นยำมากที่สุด

4.2.3 Complexity สภาวะความซับซ้อน สับสนทางการบริหาร กล่าวคือ การบริหารจัดการในยุคปัจจุบัน มีตัวแปรหลายตัวแปรที่ต้องพิจารณาและตัวแปรมีความเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายที่ซับซ้อน ยังมีปัจจัยมากความซับซ้อนก็ยิ่งมากขึ้นเท่านั้น ผู้บริหารต้องตัดสินใจพิจารณาบางปัจจัยที่สำคัญและจำเป็นต่อองค์กรจริง ๆ เพราะยังมีตัวแปรให้เลือกมากจะทำให้เกิดให้เกิดความสับสนมากขึ้น และใช้ทรัพยากรเช่น เวลา ข้อมูล หรือบุคลากรในการตัดสินใจมาก

4.2.4 Ambiguity ความคลุมเครือ ความไม่ชัดเจนการสื่อสารและยากที่จะเดาคำตอบ กล่าวคือในสภาวะการณ์ที่ข่าวสารเดินทางอย่างรวดเร็ว บางที่ข่าวสารที่สื่อถึงผู้รับอาจจะไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดความเข้าใจผิดและอาจจะส่งผลเสียต่อองค์กรได้ หน้าที่ของผู้บริหารคือการจัดการข่าวสาร หรือกระบวนการในการสื่อสารให้ดี เพราะการสื่อสารที่ดี และมีความชัดเจน จะทำให้เกิดผู้รับได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง สร้างความน่าเชื่อถือ หลีกเลี่ยงความคลุมเครือและความเข้าใจผิดจากการตีความของผู้รับ

4.3 ความท้าทายยุคพฤติกรรมใหม่ (New Normal)

ภายหลังจากการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 หรือ Covid-19 ที่มีผลทำให้พฤติกรรมของโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง การตื่นตัวและความระมัดระวังตนเอง การรักษาความสะอาด และการรักษาระยะห่างเพื่อความปลอดภัยจากการติดเชื้อ ทำให้เกิดพฤติกรรมใหม่ของมนุษย์ที่เรียกว่า โลกยุค New Normal หรือปกติใหม่ ความท้าทายใหม่ของโลกยุค New Normal สร้างความปั่นป่วนที่เข้มข้นมากขึ้นจากยุค Digital หรือ VUCA มาสู่ ความท้าทายในลักษณะ BANI ตามการนำเสนอของ Jamais Cassio นักพฤติกรรมศาสตร์ชาวอเมริกา ดังนี้

4.3.1 Brittle (ความเปราะบาง) การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ความสำเร็จใด ๆ ที่จะอยู่ยั่งยืนอีกต่อไป ทุกโมเดลธุรกิจ จะมีความเปราะบางมาก สามารถถูกทำลาย (Disrupt) ได้ตลอดเวลา

4.3.2 Anxious (ความกังวล) อะไรก็เกิดขึ้นได้ทั้งนั้น เราจึงต้องเรียนรู้ที่จะอยู่กับความกังวลตลอดไป

4.3.3 Nonlinear (คาดเดาได้ยาก) การคาดเดาจะเกิดขึ้นได้ยาก เราอาจไม่สามารถมองเห็นแนวโน้มที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้าจากนี้ไปได้ไกลนัก

4.3.4 Incomprehensible (ความไม่เข้าใจ) ทุกสิ่งทุกอย่างจะไม่มี ความชัดเจน การทำความเข้าใจให้ทะลุปรุโปร่ง เพื่อที่จะควบคุมสถานการณ์ให้ได้ เป็นไปได้อย่างยากมาก

การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดข้างต้น ส่งผลต่อการดำเนินการบริหารในสมัยใหม่เป็นอย่างยิ่ง เพราะบีบบังคับให้ทุกองค์กรจะต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอด จึงก่อให้เกิดการแข่งขันที่เข้มข้นและรุนแรงมากยิ่งขึ้นทุกขณะ และทั้งรูปแบบการแข่งขันก็เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยสิ้นเชิง เพราะการแข่งขันในปัจจุบันจะมุ่งเน้นกันที่ความเร็ว ความแม่นยำ และทันต่อเหตุการณ์ เพื่อสร้างความได้เปรียบเป็นสำคัญ คู่แข่งขันก็ไม่จำกัดเฉพาะคู่แข่งภายในประเทศเท่านั้น แต่คู่แข่งจากต่างชาติที่มีศักยภาพสูงทั้งด้านการเงินและเทคโนโลยีสมัยใหม่ ได้เข้ามาเป็นคู่แข่งที่ท้าทายในเกือบทุกอุตสาหกรรม ดังนั้นการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่หมด เพราะรูปแบบการบริหารแบบเดิมที่มุ่งเน้นให้ความสนใจเฉพาะการบริหารงานภายในองค์กร โดยมองข้ามไม่สนใจต่อสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนไป จะไม่สามารถดำเนินการบริหารอยู่ได้อีกต่อไป

ในภาวะที่สภาพแวดล้อมทางการบริหารเปลี่ยนแปลงพลิกผันดังกล่าว การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) จึงกลายเป็นกลไกอันสำคัญที่ผู้บริหารยุคใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารทุกระดับจำเป็นต้องศึกษาทำความเข้าใจเพื่อปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm) ใหม่ ทางด้านการจัดการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทั่วไปในยุคปัจจุบัน ผู้บริหารจะต้องรู้จักการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร และรู้จักฉกฉวยโอกาสที่เกิดขึ้นจากภายนอก มาทำให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินการบริหาร เพื่อสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขัน (Competitive Advantage) และหาทางหลีกเลี่ยงภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้น หรือให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด

5. สรุป (summary)

ปัจจัยแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง มีผลกระทบต่อผู้บริหารยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญสำหรับผู้บริหารสมัยใหม่ ที่จำเป็นต้องใช้การตัดสินใจอย่างรอบคอบและแม่นยำ เพราะการตัดสินใจผิดพลาดเพียงครั้งเดียวอาจจะทำให้องค์กรเสียหายอย่างมหาศาล การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ประกอบด้วยองค์ประกอบพื้นฐาน 4 ขั้นตอน ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน และสามารถอธิบายได้อย่างมีเหตุและมีผล ได้แก่ การตรวจสอบสภาพแวดล้อม การจัดทำยุทธศาสตร์ การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์และการประเมินผลและการควบคุม การตรวจสอบสภาพแวดล้อม ใช้หลักการวิเคราะห์สวอท (SWOT) คือการวิเคราะห์ปัจจัยตัวแปรภายนอก 2 ตัว คือ โอกาสและอุปสรรค และปัจจัยภายใน 2 ตัว คือ จุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กร การจัดทำยุทธศาสตร์เป็นการจัดทำแผนระยะยาวเพื่อการดำเนินงาน เพื่อให้เหมาะสมกับโอกาสและอุปสรรค รวมทั้งจะต้อง

สอดคล้องกับจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์การด้วย การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการดำเนินงานนำยุทธศาสตร์และนโยบายที่กำหนดไว้เข้าสู่อการปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยการจัดทำโปรแกรมดำเนินงาน จัดทำงบประมาณ และวิธีดำเนินงาน ส่วนการประเมินผลและการควบคุม เป็นการตรวจสอบเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริง กับผลการดำเนินงานที่ตั้งความมุ่งหวังไว้ว่าบรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงไร เพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไขในสิ่งบกพร่องต่อไป ในตอนสุดท้ายได้กล่าวถึงประโยชน์ของการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งมีส่วนช่วยสำคัญทำให้ผลการดำเนินงานดีกว่องค์การที่ไม่ใช้หลักการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ จากการสำรวจเกือบ 50 องค์การ พบว่า ประโยชน์ของการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ 3 ลำดับแรกที่สำคัญที่สุด คือ ทำให้เข้าใจวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ขององค์การชัดเจนยิ่งขึ้น รู้ว่าเรื่องอะไรบ้างมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ และทำให้เข้าใจสภาพแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลงดียิ่งขึ้น

บทที่ 2

ชุมชน และท้องถิ่น

บทนำ

การศึกษาการพัฒนาท้องถิ่น ยังมีความสับสนในการอธิบายความหมายและการใช้คำว่าท้องถิ่นและชุมชน โดยเฉพาะการอธิบายถึงความหมายของท้องถิ่นและชุมชนในวงราชการที่ส่วนใหญ่จะให้ความหมายท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นองค์การราชการเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบ วิธีปฏิบัติ และนโยบายต่าง ๆ ในการพัฒนาท้องถิ่น ขณะที่ชุมชนจะถูกให้ความหมายในฐานะที่เป็นคน วิถีชีวิต วัฒนธรรมประเพณี ทรัพยากรชุมชน และแบบแผนที่ยึดถือกันภายในชุมชน เพื่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจ เพื่อจะเป็นพื้นฐานในการเรียนวิชานี้ บทนี้นำเสนอเนื้อหาประกอบด้วยการทำความเข้าใจกับความหมายลักษณะ และความสำคัญของชุมชน และท้องถิ่น และความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชน เป็นต้น

1. ชุมชน และท้องถิ่น

คำว่า “ชุมชน และท้องถิ่น” เป็นคำที่ริเริ่มนำมาใช้โดยประเทศในยุโรปตะวันตก โดยคำทั้งสองต่างก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การปกครองท้องถิ่นโดยเน้นความเป็นชุมชนปกครองตนเองเริ่มขึ้นก่อนในแถบกลุ่มประเทศในไหล่ทวีปของยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี สเปน เนเธอร์แลนด์ และสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น ประเทศเหล่านี้มีระบบการปกครองท้องถิ่นที่มาจากพื้นฐานของชุมชน โดยชุมชนดั้งเดิมของประเทศเหล่านี้ เป็นชุมชนปกครองตนเอง (Self-governing Community) เช่นท้องถิ่นระดับปลายสุดของฝรั่งเศส ในปัจจุบัน ก็ยังเรียกว่า ชุมชน (Commune) (Norton A., 1994) ดังนั้น การทำความเข้าใจในความหมายของคำสองคำนี้เสียก่อน ดังต่อไปนี้คือ

1.1 ความหมายของชุมชน

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2532 ได้ให้ความหมายของชุมชน คือ เขตพื้นที่ระดับของความคุ้นเคยและการติดต่อระหว่างบุคคล ตลอดจนพื้นฐานความยึดเหนี่ยวเฉพาะบางอย่างที่ทำให้ชุมชนต่างไปจากกลุ่มเพื่อนบ้าน ชุมชนที่มีลักษณะเศรษฐกิจ เป็นแบบเลี้ยงตัวเองที่จำกัดมากกว่าสังคม (ราชบัณฑิตยสถาน, 2532)

อลัน นอร์ตัน ได้ให้ความหมายของคำว่า “ชุมชน” (Commune) หมายถึง การอยู่ร่วมกันของประชาชนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเวลานาน และมีความผูกพันเป็นหนึ่งเดียว (Norton A., 1994) มีการจัดระบบของการอยู่ร่วมกันหรือระบอบการปกครองตัวเองขึ้น เรียกว่า Self-governing Community ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นในหลายประเทศเช่น เยอรมัน ฝรั่งเศส มีรากฐานมาจาก “ชุมชนปกครองตัวเอง” จึงถือได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของประเทศเหล่านี้ มีลักษณะเป็นเนื้อเดียวกับชุมชน ความเข้มแข็งของการปกครองท้องถิ่น

จึงให้ความสัมพันธ์กับความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น หากชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอ การปกครองท้องถิ่นจะอ่อนแอไปด้วย

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ให้ความหมายว่า ชุมชน หมายถึง องค์กรทางสังคมอย่างหนึ่งที่มีอาณาเขตครอบคลุมท้องถิ่นหนึ่งและสมาชิกสามารถบรรลุถึงความต้องการพื้นฐานส่วนใหญ่ได้ สามารถแก้ไขปัญหาละเอียดในชุมชนของตนเองได้ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2524) ในความหมายของนักพัฒนา “ชุมชน” มี 3 มิติ คือ 1) มิติภูมิศาสตร์ (Geography) 2) มิติสังคมศาสตร์ (Sociology) และ 3) มิติจิตวิทยา (Psychology)

1. มิติภูมิศาสตร์ “ชุมชน” ในด้านกายภาพประกอบด้วยพื้นที่หรือสถานที่ที่คนอยู่รวมกันในขอบเขตที่ชัดเจนทางกายภาพเช่น ถนน แม่น้ำลำคลอง วัด โรงเรียน สถานีอนามัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น ทั้งนี้ เช่นชุมชนคลองเตย ชุมชนบางแสน ชุมชนถนนข้าวสาร หรือชุมชนวัดพระแก้ว เป็นต้น

2. มิติสังคมศาสตร์ “ชุมชน” เกี่ยวข้องกับ “ความสัมพันธ์” ของคนที่มีปฏิสัมพันธ์กันทำอะไรหลายอย่างร่วมกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่คือผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual interest) มีผลประโยชน์ร่วมกันจึงคุยกันได้ เช่น ปัญหาหรือความต้องการร่วมกัน ตระกูล เครือญาติ ชนบพระเพณี วัฒนธรรมร่วมกัน และเน้นย้ำมิตินี้ “ความสัมพันธ์” โดยไม่ได้เน้นพื้นที่ตามมุมมองแรก จึงให้ความหมายของ “ชุมชน” ในมิตินี้กว้างไปกว่าความหมายตามมิติแรก

3. มิติจิตวิทยา “ชุมชน” ในมิติ “ความรู้สึก” ของคนในชุมชน สังคมที่มีต่อกันและกัน เช่น ความเอื้ออาทร ความรัก ความผูกพัน ความซื่อสัตย์ ความจงรักภักดี เป็นต้น มิตินี้เน้นความรู้สึกของคน ซึ่งล้วนเกิดมาจาก “ความสัมพันธ์” และแปรผันตามกัน ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าเป็นนัยที่มีความสำคัญและเป็นประเด็นที่น่าสนใจยิ่งต่อการสร้างสุขภาพชุมชน

สรุปชุมชน จึงหมายถึง การอยู่ร่วมกันของคนหรือกลุ่มคน อาจจะเป็นครอบครัวเดียวกันต่างครอบครัว ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่บริเวณเดียวกันหรือต่างบริเวณแต่เชื่อมโยงโดยอาณาเขตกัน การอยู่ร่วมกันมีเป้าหมายชีวิตที่สอดคล้องกัน การสร้างบรรทัดฐานของกลุ่มทั้งด้านการดำเนินชีวิต ความเชื่อแบบแผนปฏิบัติ หรือดำเนินกิจกรรมทางสังคมเดียวกันเช่นกิจกรรมทางอาชีพ กิจกรรมทางความสัมพันธ์ของชุมชนเช่นประเพณี การแต่งงาน กิจกรรมศาสนา และมีการถ่ายทอดวัฒนธรรมบรรทัดฐานไปสู่คนรุ่นต่อ ๆ ไป

1.2 ความหมายของท้องถิ่น

คำว่า “ท้องถิ่น” เริ่มใช้จากประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรก สโตน (Stones P., 1968) ในสมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 ทรงริเริ่มจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นขึ้นในพื้นที่ชายขอบของประเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกควบคุมชุมชนในระดับรากหญ้า (Grass Root Locality หรือเรียกว่า Villis หรือหมู่บ้าน ส่วนใหญ่จะยึดเข้าเขตโบสถ์ทางคริสต์ศาสนาเป็นเขตการปกครอง (เรียกว่า Parish) ในเวลาต่อมา การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับเวลาที่เปลี่ยนไป และมีท้องถิ่นเกิดขึ้นอีกหลายระดับ เช่น เมือง (Shire) แคว้น (Borough) เป็นต้น

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายไว้ว่า ท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง โดยเฉพาะซึ่งเน้นถึงลักษณะทางสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์และทางธรรมชาติ ที่มีความเป็นขอบเขตของพื้นที่ระดับย่อยตามเขตการปกครองหรือเป็นหน่วยงานระดับรองไปจากหน่วยงาน ได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด เป็นต้น (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554)

อลัน นอร์ตัน อธิบายว่าคำว่า ท้องถิ่น (Local) ส่วนใหญ่จะใช้ในภาษาอังกฤษ หมายถึง กลุ่มคนที่มีพื้นฐานความเชื่อ ภาษา แบบแผนปฏิบัติของประเทศอังกฤษตั้งแต่โบราณ แตกต่างไปจากคำว่า “ชุมชน” (Commune) ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ในประเทศฝรั่งเศส หมายถึง “การบริหารจัดการตัวเองของประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตชุมชนนั้น” (Norton A., 1994)

พัฒนา กิตติอาษา อธิบายว่า “ท้องถิ่น” มีความหมายหลากหลาย เช่น ชุมชนท้องถิ่นกลุ่มหรือองค์กรทางสังคม ภาพลักษณ์สินค้า อุดมการณ์หรือแม้กระทั่งวาทกรรม และรูปแบบการตั้งถิ่นฐานที่อยู่ติดกับถิ่นที่อยู่ทางกายภาพเป็นเพียงท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เช่น บางคั้งน้ำคุ่มบ้าน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ฯลฯ ท้องถิ่นเหล่านี้เป็นท้องถิ่นในความหมายดั้งเดิมที่คนส่วนใหญ่คุ้นเคยและรับรู้อย่างกว้างขวางมาก่อน (พัฒนา กิตติอาษา, 2546)

ท้องถิ่น จึงหมายถึง บริเวณอันเป็นที่ตั้งถิ่นฐานท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง โดยการดำเนินชีวิตของหมู่คน หมู่หนึ่ง ๆ ซึ่งในที่นั้น ๆ มีการกำหนดขอบเขตของพื้นที่ระดับย่อยตามเขตการปกครองหรือเป็นหน่วยงานระดับรองไปจากหน่วยงานใหญ่ ได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ทั้งยังต้องมีสภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยสำหรับการดำเนินชีวิตของคนอีกด้วย เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

ท้องถิ่นยังสามารถอธิบายได้ถึงรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเอง ความหมายของท้องถิ่นในลักษณะนี้เป็นหน่วยการปกครองขนาดเล็กที่มีกฎหมายรองรับ และมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบชุมชนท้องถิ่นของตนเอง รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของรัฐบาลแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยการปกครองท้องถิ่นมี 5 องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

จากที่ได้อธิบายความหมายของชุมชนและท้องถิ่น นั้น ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์จะแสดงให้เห็นถึงคำว่า “ท้องถิ่น” และ “ชุมชน” ว่าคำทั้งสองมีความหมายและลักษณะที่แตกต่างกันอยู่หลายประการ แต่ในการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่จำเป็นต้องคำนึงถึงทั้งความเป็นชุมชนและท้องถิ่นควบคู่กันไป “ชุมชน” และ “ท้องถิ่น” จึงเป็นเสมือนเหรียญสองหน้าที่ ถึงแม้ว่าจะแตกต่างกันในลักษณะสำคัญหลาย ๆ ประการแต่ทั้งสองหน้าที่นี้จะต้องควบคู่กัน จึงจะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพได้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจง่ายขึ้นผู้เขียนจึงได้จัดทำตารางเปรียบเทียบและความแตกต่างระหว่างชุมชนและท้องถิ่น (อุดม ทุมโฆสิต, 2553) รายละเอียด ดังตารางที่

ตารางที่ 2-1 เปรียบเทียบลักษณะของท้องถิ่นและชุมชน

ประเด็นเปรียบเทียบ	ลักษณะเหมือนหรือแตกต่างกัน	
	ท้องถิ่น	ชุมชน
1. ที่มา	มาจากการจัดการปกครอง ในหน่วยปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ โดยส่วนกลางเป็นผู้กำหนด	มาจากธรรมชาติในการปกครองตัวเองของประชาชนในกลุ่มประเทศใกล้เคียง เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี สเปน อิตาลี
2. เขตแดน	มีเขตแดนชัดเจน	อาจมี หรือไม่มีเขตแดนก็ได้
3. สถานะทางกฎหมาย	ท้องถิ่นจำเป็นต้องกฎหมายรองรับ ทำให้ท้องถิ่นมีสถานะและอำนาจตามกฎหมาย	ชุมชนเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับก็ได้แต่สมาชิกผูกพันกันด้วยแรงยึดโยงทางสังคม / วัฒนธรรม
4. การใช้อำนาจในการดำเนินงาน	ใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นหลัก กฎหมายจึงมีความสำคัญต่อการจัดการปกครองของท้องถิ่น	ใช้อำนาจจากประชาสังคมเป็นหลัก เจตนารมณ์ทางสังคม จึงเป็นหัวใจสำคัญของชุมชน
5. พลเมืองสมาชิก	ถือประชาชนที่ระบุไว้ตามทะเบียนบ้านเป็นสมาชิกของท้องถิ่น เรียกว่า “พลเมือง”	ไม่ถือประชาชนตามทะเบียนบ้านเป็นสมาชิกแต่ยึดถือความสมัครใจร่วมกันเป็นเกณฑ์จึงไม่ใช่คำว่า “พลเมือง” กับชุมชน
6. สิทธิตามกฎหมาย	มีสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยมีกฎหมายกำหนดสถานะทางสิทธิเอาไว้ชัดเจน	ไม่มีสิทธิตามกฎหมาย แต่มีจิตวิญญาณ คำนึงสัญญาของคน ในชุมชนเป็นตัวกำหนดบทบาท ของคนในชุมชน
7. แรงยึดโยง	อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด	ความผูกพันทางเชื้อชาติ ชุมชน และเจตนารมณ์ร่วมเป็นแรงยึดโยงของชุมชน

ที่มา: อุดม ทุมโคสิต, 2533 การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว

เมื่อได้รู้แล้วว่า “ชุมชนและท้องถิ่น” มีลักษณะความเหมือนและความแตกต่างกันอย่างไร ในประเด็นต่อมากจะต้องพิจารณาว่า ชุมชนและท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญและประเภทยังไงบ้าง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1.3 ประเภทของชุมชนและท้องถิ่น

การแบ่งประเภทของชุมชนท้องถิ่นนั้น จะมีความแตกต่างกันไปบ้างตามทัศนะความคิดของนักวิชาการแต่ละท่าน ซึ่งการจัดแบ่งประเภทของชุมชนท้องถิ่นจะอาศัยเกณฑ์กำหนด (สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, 2536) ดังนี้

1.3.1 แบ่งตามลักษณะการปกครอง (Administrative Unit) การแบ่งตามลักษณะการปกครอง โดยอาศัยการพิจารณาจากลักษณะการปกครองของไทย ตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 สามารถจัดแบ่งชุมชนออกได้ 6 ประเภท ได้แก่ ชุมชนหมู่บ้าน เช่น หมู่บ้านอ่างศิลา

1) ชุมชนหมู่บ้าน หมายถึง บ้านหลายบ้านที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ยึดอยู่ในความปกครองเดียวกันของหมู่บ้านหนึ่ง มีผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนรัฐบาลในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย

และผู้ช่วยนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยหากคนอาศัยอยู่รวมกันมีมากแต่จำนวนบ้านมีน้อยก็ให้ถือเกณฑ์จำนวนคนเป็นสำคัญในการจัดตั้งเขตหมู่บ้าน

2) ชุมชนเขตสุขาภิบาล⁶ หมายถึง การจัดหน่วยการปกครองของไทยเมื่อก่อน จะมีเขตพื้นที่ที่เรียกว่าสุขาภิบาล เป็นรูปของการปกครองท้องถิ่นเป็นชุมชนที่มีลักษณะศูนย์การค้า เศรษฐกิจชุมชนขนาดเล็ก พื้นที่ไม่มากนัก ในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พุทธศักราช 2542 มีผลทำให้สุขาภิบาลทั่วประเทศ จำนวน 980 แห่งได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล (โกวิทย์ พวงงาม, 2552)

3) ชุมชนเขตเทศบาลตำบล หมายถึง เป็นชุมชนที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาล เพื่อความสะดวกในการจัดระบบบริการสาธารณะ ชุมชนเทศบาลตำบลส่วนใหญ่จะมีที่ตั้งอยู่ในตำบลนั้น เช่นเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย เทศบาลตำบลบางพระ ที่ตั้งส่วนใหญ่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอ

4) ชุมชนเขตเทศบาลเมือง หมายถึง ชุมชนที่มีราษฎรรวมกันในท้องที่ไม่น้อยกว่า 10,000 คน มีค่าเฉลี่ย ความหนาแน่นของประชากรไม่น้อยกว่า 300 คน ต่อตารางกิโลเมตร ชุมชนเขตเทศบาลเมืองจะตั้งอยู่ในเขตของอำเภอเมือง ซึ่งเป็นตัวจังหวัดและเป็นศูนย์กลางของการบริหารส่วนราชการต่าง ๆ ระดับภูมิภาค

5) ชุมชนเขตเทศบาลนคร หมายถึง ชุมชนที่ยกฐานะขึ้นมาจากเทศบาลเมืองหรือชุมชนที่เทศบาลเมืองสามารถยกฐานะขึ้นไปได้โดยที่ท้องที่นั้นจะต้องมีประชากรตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป และมีความหนาแน่นของจำนวนประชากรไม่น้อยกว่า 300 คน ต่อตารางกิโลเมตร

6) ชุมชนเขตกรุงเทพมหานคร หมายถึง ชุมชนที่ประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นมาก และเป็นเอกนคร (Primate City) ซึ่งเป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่โตกว่าเมืองในระดับรองลงไป ในชุมชนเขตกรุงเทพมหานครนี้จัดเป็นชุมชนที่มีการปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการเลือกตั้งผู้บริหารงานและ มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงสุขาภิบาล เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และเขตกรุงเทพมหานคร ดังกล่าวข้างต้น จัดเป็นชุมชนในเขตการปกครองท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งตามกฎหมายให้เป็นหน่วยองค์กรการปกครองท้องถิ่น

1.3.2 แบ่งตามกิจกรรมทางสังคม (Social Activities) การแบ่งตามกิจกรรมทางสังคมสามารถจำแนกลักษณะของชุมชนตามเกณฑ์การจัดแบ่งนี้ออกได้เป็นชุมชน 5 ลักษณะ ดังนี้คือ

1) ชุมชนเกษตรกรรม หมายถึง ชุมชนที่ประชาชนส่วนใหญ่ที่พักอาศัยในชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม ส่วนใหญ่จะเป็นชุมชนในต่างจังหวัดที่ประชาชนยังดำเนินชีวิตตามแบบวิถีเกษตร มีความเป็นอยู่เรียบง่าย และลักษณะสังคมที่พึ่งพาอาศัยกัน

2) ชุมชนพาณิชย์ หมายถึง ชุมชนตามหัวเมืองต่าง ๆ ที่เป็นศูนย์กลางทางการค้าขายของชุมชน ซึ่งอาจจะเป็นตัวอำเภอเมืองหรือตำบลที่เป็นที่ตั้งของเทศบาลตำบลก็ได้โดยมักจะ

⁶ ปัจจุบันการปกครองในรูปของสุขาภิบาล ได้ถูกยกเลิกตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ปี พ.ศ. 2542

มีร้านค้าจำหน่ายสินค้าเพื่อใช้ในชีวิตประจำวัน มีตลาดสดจำหน่ายอาหารและผักสดต่าง ๆ ชุมชนศูนย์การค้าจึงมักจะมียู่ทั่วไปในเขตเมืองต่าง ๆ และเขตชุมชนหนาแน่นในเขตอำเภอ

3) ชุมชนศูนย์กลางการเดินทาง หมายถึง ชุมชนที่เกิดขึ้นตามเส้นทางคมนาคมหรือเส้นทางขนส่ง ทางรถยนต์ ทางเรือหรือทางอากาศ โดยทั่วไปพบชุมชนลักษณะนี้ตามทางแยกที่เป็นศูนย์กลางการเดินทาง หรือตามแนวเส้นทางของถนน เช่น ชุมชนตลาดหนองมนของบางแสน จังหวัดชลบุรี ชุมชนปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ชุมชนรอบท่าเรือคลองเตย เป็นต้น

4) ชุมชนเขตอุตสาหกรรม หมายถึง ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรมที่มีโรงงานอุตสาหกรรม ตั้งอยู่และที่พักของแรงงานที่ทำงานในโรงงานตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรม เช่นชุมชนรอบนิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร ชุมชนแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี เป็นต้น

5) ชุมชนศูนย์กลางของการให้บริการ หมายถึง ชุมชนที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางของการบริการส่วนใหญ่จะเป็นชุมชนที่เป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการสำคัญ เช่น ศูนย์ราชการ ศาลากลาง ที่ว่าการอำเภอ หรือชุมชนที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวและการซื้อสินค้า เช่นหาดใหญ่ เป็นศูนย์กลางการค้าของจังหวัดแถบชายแดนภาคใต้ ไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตตัวจังหวัด แต่มีความสำคัญและเป็นศูนย์กลางของคนจำนวนมาก

1.3.3 แบ่งตามความสัมพันธ์ของบุคคลในชุมชน (Social Relation) เป็นการแบ่งประเภทของชุมชน ที่อาศัยความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นเงื่อนไข และเป็นการมอง ในทัศนะของนักสังคมวิทยาที่มองลักษณะ ของความสัมพันธ์ในสังคมทุกด้าน ไม่เพียงเฉพาะการเมือง การปกครอง หรือกิจกรรมทางสังคมเท่านั้น หากแต่ยังรวมไปถึงความสัมพันธ์ของสถาบันต่าง ๆ ตลอดจนจนลักษณะทางนิเวศวิทยาอีกด้วย โดยจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ (ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง, 2556)

1) ชุมชนชนบท Rural Community เป็นชุมชนที่สมาชิกในชุมชนมีความรู้จักรักมักคุ้นสนิทสนม มีความผูกพัน วิถีชีวิตความเป็นอยู่เรียบง่ายไม่มีพิธีรีตองมากนัก ซึ่งชุมชนลักษณะนี้หากพิจารณาระยะเวลาที่กลุ่มบุคคลที่มาอาศัยอยู่ อาจแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ 1) ชุมชนท้องถิ่น กล่าวคือเป็นชุมชนที่มีความผูกพัน วิถีชีวิต วัฒนธรรม ความเชื่อ ความสนใจ หรือผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์แห่งใดแห่งหนึ่งในมิติใดมิติหนึ่งร่วมกัน ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์และคุณค่าต่าง ๆ ที่ชุมชนมีอยู่กับพื้นที่ (ขรรค์เพชร ชายทวีป, 2552) 2) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีลักษณะความเป็นชุมชนพื้นบ้านและมีการดำเนินวิถีชีวิต แบบดั้งเดิมในสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่สืบทอดมาแต่เดิมเอาไว้ได้โดยบุคคลที่รวมตัวกันนั้น มีความสามารถดังกล่าวในระดับสูง

2) ชุมชนแบบเมือง Urban Community เป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์ที่เป็นทางการสมาชิกแทบ จำไม่ได้ไม่รู้จักมักคุ้นเป็นการส่วนตัวหรือแทบจะไม่มีการช่วยเหลือเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ซึ่งกันและกัน มีความสัมพันธ์กันน้อย ต่างคนต่างอยู่หรือต่างหน้าที่การงาน จะเห็นได้ว่าประเภทของชุมชนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับว่าจะใช้เกณฑ์อะไรมาเป็นกรอบพิจารณา เช่น เกณฑ์ทางด้านประชากร เกณฑ์ด้านกิจกรรมทางสังคม เกณฑ์ด้านเศรษฐกิจ และเกณฑ์ทางด้านความสัมพันธ์ทางสังคม

2. ความสำคัญของชุมชน และ ท้องถิ่น

“ชุมชนท้องถิ่น” เป็นหน่วยทางสังคมที่มีความสัมพันธ์ค่อนข้างเป็นทางการที่เกือบจะเล็กที่สุดของระบบสังคมก็ได้เช่น หมู่บ้าน ตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อชุมชนท้องถิ่นเป็นสถาบัน ความสำคัญของชุมชนและท้องถิ่นนอกจากจะเป็นความสัมพันธ์ในทางกายภาพแล้วยังมีหน้าที่ในการกล่อมเกลารอบร้อมหรืออบรมสั่งสอนสมาชิกในชุมชนเหมือนกับสถาบัน ครอบครัว ซึ่งเป็นกลไกพื้นฐานของสังคม ผ่านแบบแผนความเชื่อ บรรทัดฐานสังคม กลไกของความเป็นญาติ หรือกลุ่มชาติพันธุ์ สถาบันครอบครัวมีหน้าที่ในการอบรมกล่อมเกลาลูกหลาน และชุมชนท้องถิ่นหน้าที่สร้างบุคลิก ลักษณะและค่านิยมของสมาชิกในชุมชน ดังนั้น จึงสรุปว่า ชุมชนท้องถิ่น มีความสำคัญใน 5 ประการ (โกวิท พวงงาม, 2553) คือ

1. ชุมชนท้องถิ่น คือ มีหน้าที่หรือภารกิจบางอย่างที่จำเป็นต่อการดำรงอยู่ของระบบสังคมที่ใหญ่กว่า เช่น มีหน้าที่ในการขัดเกลาทักษะสังคม หน้าที่ในการดำรงสถาบันครอบครัว หน้าที่ในการสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจ หากสังคมขาดชุมชนท้องถิ่นทำหน้าที่ดังกล่าวแล้วก็จะส่งผลให้ระบบสังคมอ่อนแอและอาจถึงการล่มสลายของระบบสังคมได้

2. ชุมชนท้องถิ่น คือ เป็นเครื่องมือที่สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนในระบบสังคมได้เป็นอย่างดีเนื่องจากชุมชนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองทั้งเป็นทางการ คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่เป็นทางการ คือการดูแลหมู่บ้านของผู้ใหญ่บ้านหรือผู้อาวุโสในหมู่บ้าน เป็นต้น ไปพร้อม ๆ กัน ก็สามารถรวมตัวกันแสดงออกถึงความคิดและความเชื่อหรือทัศนคติต่อเรื่องต่าง ๆ ในรูปแบบที่เป็นทางการได้ด้วย

3. ชุมชนท้องถิ่น คือ เป็นตัวรวมผลประโยชน์และความต้องการของคนในสังคมให้เข้าเป็นหมวดหมู่และง่ายต่อการจัดการข้อเรียกร้องต่าง ๆ เช่น กลุ่มเหตุการณ์ในท้องถิ่น กลุ่มเกษตรกรในท้องถิ่น กลุ่มประมงท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการกลั่นกรองผลประโยชน์ต่าง ๆ ก่อนจะเข้าสู่กระบวนการเรียกร้อง ที่เป็นระบบ

4. ชุมชนท้องถิ่น คือ เป็นหน่วยพื้นฐานของสังคมในการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนหรือเปรียบเสมือนปราการด่านแรกของหน่วยงานระดับที่สูงกว่าของภาครัฐนั่นเอง ดังนั้น ความสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ชุมชนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวบรรเทาปัญหาเบื้องต้นของประชาชนในพื้นที่

5. ชุมชนท้องถิ่น คือ เปรียบเสมือนสถาบันหนึ่งในการฝึกการมีส่วนร่วมหรือส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่ประชาชน เพราะการบริหารชุมชนหรือท้องถิ่นจะต้องมีกลไกในการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารชุมชน อันจะส่งผลดีต่อการเมืองในระดับชาติ

ความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นทั้ง 5 ประการข้างต้น ทำให้เราเห็นได้ว่าชุมชนท้องถิ่นมีความจำเป็นต่อระบบสังคมในขั้นพื้นฐานที่สุดและมีผลต่อการดำรงอยู่ของระบบสังคม รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่ประชาชนได้อีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ชุมชนท้องถิ่นยังเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักการในเรื่องความเสมอภาค ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารบ้านเมืองทุกประเทศทุกระบอบล้วนแต่มี

การบริหารปกครองบ้านเมือง ชุมชนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นรากฐานของบ้านเมือง การพัฒนาประเทศจึงควรต้องให้ความสำคัญกับการเริ่มจากการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เพื่อสร้างรากฐานประเทศให้เกิดความมั่นคง ในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นมีนัยที่สำคัญ 2 ประการคือการพัฒนาชุมชนที่หมายถึงตัวตนคนในชุมชน สังคมชุมชน วิธีการดำเนินชีวิต วัฒนธรรม การรวมกลุ่มกันขับเคลื่อนการพัฒนาด้วยตนเอง ซึ่งมีความสำคัญที่สุด อีกนัยหนึ่งได้แก่การพัฒนาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกออกแบบมาจากโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นองค์การราชการระดับท้องถิ่นที่มาจากคนในท้องถิ่นเพื่อกำหนดทิศทางและการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่น การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมุ่งเน้นการพัฒนาประสิทธิภาพภายในการบริหารจัดการองค์กร และการพัฒนาการบริการสาธารณะตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการจัดประเภทของชุมชนท้องถิ่นมีหลายลักษณะขึ้นอยู่กับมิติความสนใจ เช่น ชุมชนชนบท หมายถึงชุมชนที่อยู่ห่างไกลและมีวิถีชีวิตเรียบง่าย ขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวก ชุมชนเมือง หมายถึงชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจของชุมชน เป็นศูนย์กลางทางการค้าขายอาทิ ชุมชนตลาด เป็นต้น หรืออาจจะแบ่งตามลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้

,,,,,,,,,,,,,

บทที่ 3

ทฤษฎี และแนวคิดว่าด้วยการพัฒนา

บทนำ

เอกสารคำสอนวิชายุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น มีความเกี่ยวข้องกับเนื้อหาสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ยุทธศาสตร์กับการพัฒนา ในบทที่ 1 ได้นำเสนอเนื้อหาและแนวคิดด้านยุทธศาสตร์เพื่อสร้างความเข้าใจพื้นฐานด้านยุทธศาสตร์ให้กับผู้เรียน สำหรับบทนี้ จะนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยความหมายการพัฒนาในมิติต่างๆ และแนวคิดสำคัญที่ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย แนวคิดการบริหารการพัฒนาซึ่งเป็นแนวคิดหลักทางด้านการบริหารงานภาครัฐแนวคิดการปกครองท้องถิ่น แนวคิดการพัฒนาชุมชน แนวคิดการพัฒนาเมืองน่าอยู่ที่เป็นแนวคิดที่สหประชาชาติเสนอเป็นแนวคิดการพัฒนาแนวใหม่ที่ทำให้ความสนใจกับการพัฒนาที่คำนึงถึงระบบนิเวศน์ที่เหมาะสมทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของคนและสภาพแวดล้อม

1. ความหมายของคำว่า “การพัฒนา “

คำว่า การพัฒนา Development ส่วนใหญ่จะหมายถึงการทำให้สิ่งใหม่ให้เกิดขึ้น หรือการทำให้เกิดสิ่งที่ดีกว่าเดิม และถูกนำไปใช้กันโดยทั่วไปและมีความหมายแตกต่างกัน เช่นการพัฒนาประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การพัฒนาองค์การ การพัฒนาคน เป็นต้น ซึ่งไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง (2558) ได้รวบรวมและความหมายของการ ได้เป็น 9 ลักษณะ คือ

1.1 ความหมายจากรูปศัพท์

การพัฒนา Development โดยรูปศัพท์ มีความหมายว่าการเปลี่ยนแปลงที่ค่อย ๆ เกิดขึ้นทีละเล็กทีละน้อย และขยายใหญ่ขึ้น เติบโตขึ้น ดีขึ้น และก้าวหน้าไปสู่ความสมบูรณ์เป็นที่น่าพอใจ ส่วนความหมายจากรูปศัพท์ในภาษาไทยนั้น หมายถึงการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเจริญ ไปสู่สิ่งที่ดีกว่า ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าความหมายของการพัฒนานั้น มีความหมายรวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่มีกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้เกิดสิ่งที่ดีขึ้นขยายตัวมากขึ้น และเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่ง

1.2 ความหมายโดยทั่วไป

การพัฒนา ที่เข้าใจโดยทั่วไป มีความหมายใกล้เคียงกับความหมายจากรูปศัพท์ คือหมายถึง การทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่าเดิมอย่างเป็นระบบ หรือการทำให้ดีขึ้นกว่าสภาพเดิมที่เป็นอยู่อย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบทางด้านคุณภาพระหว่างสภาพการณ์ของสิ่งใดสิ่งหนึ่งในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าในปัจจุบันสภาพการณ์ของสิ่งนั้นดีกว่า สมบูรณ์กว่าก็แสดงว่าเป็นการพัฒนา

นักเศรษฐศาสตร์ได้ให้ความหมายของ การพัฒนาว่า หมายถึง การสร้างความเจริญเติบโต เจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ผลผลิตรวมของประเทศเพิ่มขึ้น รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น รายได้

ประชากรเพิ่มขึ้น อัตราการจ้างงาน ขยายตัวทางเศรษฐกิจมาก การลงทุน หรือการนำเข้าและการส่งออกเป็นผลผลิตออกมาในรูปซึ่งสามารถวัดได้ด้วยเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์

นักอุตสาหกรรมให้ความหมายว่า หมายถึง การเปลี่ยนแปลงระบบอุตสาหกรรมและการผลิตด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้สังคมดั้งเดิมเปลี่ยนไปสู่สังคมสมัยใหม่ด้วยความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาการและเทคโนโลยี เช่นการเปลี่ยนระบบการผลิตแบบภาคใช้แรงงานภาคการเกษตร มาสู่การผลิตแบบใช้เครื่องจักรในภาคอุตสาหกรรมทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมจากเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

นักศาสนา หมายถึง การพัฒนาคนให้มีธรรมะ ยึดมั่นในคุณธรรม ความดี ประพฤติตัวอยู่ในศีลธรรม ทำให้เกิดความสุขทั้งตัวเอง และสังคม การพัฒนาในความหมายนี้ มีลักษณะเดียวกันกับการพัฒนาในความหมายทางการวางแผน แตกต่างกันเพียงการวางแผนให้ความสำคัญที่วิธีการดำเนินงาน ส่วนพุทธศาสนามุ่งเน้นผลที่เกิดขึ้น คือ ความสุขของมนุษย์เท่านั้น (สนธยา พลศรี, 2547:2 (อ้างใน ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง (2558))

นักสังคมวิทยาได้ให้ความหมายของการพัฒนา ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของสังคม ซึ่งการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางสังคม ด้วยการจัดสรรทรัพยากรของสังคมอย่างยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ การพัฒนาเป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการที่ครอบคลุมถึงการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคนต่อชีวิตและการทำงาน การเปลี่ยนแปลงสถาบันต่าง ๆ ทางสังคม วัฒนธรรมและการเมืองอีกด้วย

นักพัฒนาชุมชนได้ให้ความหมายของการพัฒนาไว้ว่า หมายถึง การที่คนในชุมชนและสังคมโดยส่วนรวมได้ร่วมกันดำเนินกิจกรรมเพื่อปรับปรุงความรู้ความสามารถของตนเอง และร่วมกันเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของตนเองชุมชนสังคมให้ดีขึ้น การพัฒนาเป็นเสมือนกลวิธีหรือ มรรควิธี (Mean) ที่ทำให้เกิดผล (Ends) ที่ต้องการ คือ คุณภาพชีวิต ชุมชน และสังคมดีขึ้น

จากความหมายในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการพัฒนามีความหมายที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างการออกไปบ้าง ซึ่งถ้าหากพิจารณาจากความหมายเหล่านี้อาจสรุปได้ว่าการพัฒนา หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงของสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้ดีขึ้น ทั้งทางด้านคุณภาพ ปริมาณ และสิ่งแวดล้อมด้วยการวางแผนโครงการและดำเนินงานโดยมนุษย์ เพื่อประโยชน์แก่ตัวของมนุษย์เอง (สนธยา พลศรี, 2547: 5)

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

หากพิจารณาถึงฐานคิด (Assumption) ซึ่งอยู่เบื้องหลังของปฏิบัติการที่เรียกว่า “การพัฒนา” (Development) นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าประกอบไปด้วย 3 ฐานคิดใหญ่ ๆ คือ หนึ่ง ฐานคิดการพัฒนาภายใต้ทฤษฎีการทำให้ทันสมัย สอง ฐานคิดการพัฒนาที่ต่อต้านทฤษฎีการทำให้ทันสมัย สาม ฐานคิดการพัฒนาที่อยู่นอกเหนือจากทฤษฎีการทำให้ทันสมัยและการต่อต้านทฤษฎีการทำให้ทันสมัย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การพัฒนาภายใต้ทฤษฎีการทำให้ทันสมัย

ทฤษฎีการทำให้ทันสมัย (Modernization Theory) เป็นแนวคิดสำคัญของกลุ่มการพัฒนากระแสหลัก (Mainstream Development) ที่มุ่งเน้นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจผ่านกระบวนการผลิตในภาคอุตสาหกรรม โดยใช้ตัวชี้วัดความสำเร็จ เช่น การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ

(GDP) รายได้ประชากรต่อหัว การพัฒนาอุตสาหกรรม และการขยายตัวของชุมชนเมือง เป้าหมายหลักของทฤษฎีนี้คือ การผลักดันประเทศที่ถูกจัดว่า “ด้อยพัฒนา” ให้ก้าวสู่ความทันสมัยในรูปแบบของประเทศตะวันตก (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2549; วิวัฒน์ชัย อัตถากร, 2544)

แม้แนวคิดการทำให้ทันสมัยจะมีความแตกต่างหลากหลาย แต่ล้วนมีสมมติฐานร่วมบางประการ ดังนี้ (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2550)

1.1 กระบวนการพัฒนามีรูปแบบเดียวกัน

ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการพัฒนาของทุกประเทศดำเนินไปตามเส้นทางเดียวกัน กล่าวคือ ประเทศกำลังพัฒนาสามารถพัฒนาได้โดยลอกเลียนแบบประเทศที่พัฒนาแล้ว แนวคิดนี้สะท้อนผ่านแบบจำลองการพัฒนาของ วอลต์ วิทแมน รอสทาวส์ (Walt Whitman Rostow) ซึ่งเสนอว่าการพัฒนาเศรษฐกิจเกิดขึ้นตามลำดับขั้นที่ชัดเจน ได้แก่

1. สังคมแบบดั้งเดิม
2. การเตรียมความพร้อมเพื่อการทะยาน
3. การทะยานสู่การเติบโต (Take-off)
4. การขยายตัวอย่างต่อเนื่อง
5. การบริโภคอย่างสูงสุด (High mass consumption) (Rostow, 1960)

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งในช่วงทศวรรษ 1950 เคยเป็นหนึ่งในประเทศยากจนที่สุดในโลก แต่ด้วยการนำโมเดลการพัฒนาตามแนวทางทฤษฎีการทำให้ทันสมัยมาใช้ โดยเน้นการอุตสาหกรรม การส่งออก และการลงทุนด้านการศึกษา ทำให้ปัจจุบันเกาหลีใต้กลายเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มีเทคโนโลยีล้ำสมัย (World Bank, 2023)

1.2 การเปลี่ยนแปลงเชื่อมโยงในทุกมิติ

ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในมิติอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้น ระบบค่านิยม และรูปแบบการปกครอง ตัวอย่างเช่น ในประเทศจีน ช่วงการปฏิรูปเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 1978 เป็นต้นมา การเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมสู่ระบบเศรษฐกิจตลาด ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในด้านโครงสร้างสังคม วิถีชีวิตเมือง และระบบค่านิยมของประชากร (Naughton, 2007)

1.3 ความล้าหลังมาจากปัจจัยภายใน

ทฤษฎีนี้อธิบายว่าความล้าหลังของประเทศเกิดจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมภายใน เช่น การยึดถือค่านิยมแบบอนุรักษนิยม ระบบเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรม หรือการขาดแคลนเทคโนโลยี

ตัวอย่างเช่น ประเทศในแอฟริกาหลายประเทศที่ยังคงประสบปัญหาความยากจน เนื่องจากโครงสร้างเศรษฐกิจที่พึ่งพาเกษตรกรรมเป็นหลัก และขาดโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม (Todaro & Smith, 2020)

สาระสำคัญของทฤษฎีการทำให้ทันสมัย

ปกรณ์ ปรียากร, 2528 นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์และเชี่ยวชาญด้านการวางแผน อธิบายสาระสำคัญของทฤษฎีการทำให้ทันสมัย ประกอบไปด้วย

1. ความแตกต่างระหว่างสังคมดั้งเดิมกับสังคมทันสมัย

ทฤษฎีนี้แบ่งสังคมออกเป็นสองสถานะ ได้แก่ สังคมแบบดั้งเดิม (Traditional Society) ที่เน้นระบบเกษตรกรรม ค่านิยมอนุรักษ์นิยม กับสังคมแบบทันสมัย (Modern Society) ที่เน้นอุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และเหตุผลนิยม (Rationality)

2. ปัญหาทวิลักษณ์ทางเศรษฐกิจ

ประเทศด้อยพัฒนามักมีลักษณะเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์ (Dualism) กล่าวคือ มีภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ในเขตเมืองควบคู่กับภาคเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมในชนบท ตัวอย่างเช่น ประเทศอินเดีย ที่แม้จะมีอุตสาหกรรมไอทีที่เติบโตสูง แต่ยังมีประชากรจำนวนมากที่ทำเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมในชนบท (Datt & Sundharam, 2022)

3. แนวทางการพัฒนาเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ

แนวทางคือ การส่งเสริมการลงทุน การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการศึกษา เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการดูดซับความรู้และเทคโนโลยีจากประเทศพัฒนาแล้ว ตัวอย่างเช่น ประเทศสิงคโปร์ในช่วงทศวรรษ 1970-1980 ซึ่งเน้นการศึกษาด้านเทคโนโลยีและวิศวกรรม ทำให้สามารถดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและกลายเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจระดับโลก (Huff, 1995)

4. เป้าหมายของการพัฒนา

เป้าหมายสูงสุดคือ การสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) ผ่านการเพิ่มอัตราการออม การลงทุน การสร้างอุตสาหกรรม และการขยายการค้าระหว่างประเทศ

สรุปภาพรวม

ทฤษฎีการทำให้ทันสมัยเน้นว่าประเทศสามารถก้าวไปสู่ความเจริญได้หากเดินตามแบบแผนของประเทศพัฒนาแล้ว โดยให้ความสำคัญกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม เมือง และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคม อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ถูกวิพากษ์ในเวลาต่อมา ว่ามองข้ามปัจจัยทางประวัติศาสตร์ เช่น ลัทธิล่าอาณานิคม ระบบเศรษฐกิจโลก และความไม่เสมอภาคเชิงโครงสร้างระหว่างประเทศ (Frank, 1969; Escobar, 1995)

2. การพัฒนาที่ต่อต้านทฤษฎีการทำให้ทันสมัย

ทฤษฎีการทำให้ทันสมัย (Modernization Theory) แม้จะมีอิทธิพลอย่างสูงในฐานะกรอบความคิดหลักของกระแสการพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1950-1960 หากแต่ก็ถูกวิพากษ์อย่างหนักในทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา โดยเฉพาะจากนักวิชาการในภูมิภาคลาตินอเมริกา การวิพากษ์ดังกล่าวมิได้เป็นเพียงการตั้งคำถามต่อความเหมาะสมของแนวทางการพัฒนาแบบตะวันตก หากยังเป็นการเปิดโปงโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการครอบงำที่แฝงอยู่ในกระบวนการพัฒนา (พิชญ์ สุนทรารักษ์, 2542; เชษฐา พวงหัตถ์, 2553)

2.1. ทฤษฎีภาวะพึ่งพิง

สำนักพึ่งพิง (Dependency School) ถือกำเนิดขึ้นบนฐานความเข้าใจที่ว่า ความด้อยพัฒนาของประเทศในโลกล่าช้า มีสาเหตุจากการขาดแคลนปัจจัยภายใน หรือการยังไม่ทันสมัย แต่เป็นผลผลิตโดยตรงของโครงสร้างเศรษฐกิจโลกที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเชื่อมโยงประเทศศูนย์กลาง (Core) กับประเทศชายขอบ (Periphery) ผ่านความสัมพันธ์เชิงขูดรีดและการถ่ายโอนมูลค่าทางเศรษฐกิจ

อันเดร กุนเดอร์ แฟรงค์ (Andre Gunder Frank, 1967) หนึ่งในนักคิดคนสำคัญของสำนักนี้ ชี้ให้เห็นว่า ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศพัฒนาแล้วเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความยากจนและความล่าช้าของประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ ระบบเศรษฐกิจโลกได้จัดสรรบทบาทให้ประเทศในโลกที่สามเป็นเพียงผู้ผลิตวัตถุดิบราคาถูกเพื่อป้อนอุตสาหกรรมของประเทศศูนย์กลาง ขณะที่ต้องนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปในราคาสูง ส่งผลให้เกิดการสูญเสียส่วนเกินทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

ตัวอย่างที่สะท้อนความคิดนี้อย่างชัดเจน ได้แก่ ประเทศในภูมิภาคลาตินอเมริกา อาทิ บราซิล ชิลี และอาร์เจนตินา ที่ถูกกำหนดให้เป็นผู้ผลิตกาแฟ ทองแดง หรือเนื้อสัตว์ เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดโลก ขณะเดียวกันประเทศเหล่านี้กลับไม่มีโอกาสสร้างอุตสาหกรรมขั้นสูงหรือพัฒนาเทคโนโลยีของตนเอง (Cardoso & Faletto, 1979)

ผลกระทบของโครงสร้างพึ่งพา

โครงสร้างการพึ่งพาไม่ได้ส่งผลเฉพาะในมิติทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังลุกลามไปสู่มิติทางการเมืองและวัฒนธรรม ประเทศโลกที่สามจำนวนมากสูญเสียอำนาจอธิปไตย (Autonomy) ในการกำหนดทิศทางการพัฒนา เนื่องจากถูกรอบงำโดยทุนระหว่างประเทศ บริษัทข้ามชาติ และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก (World Bank) (พิชญ์ สุนทรารักษ์, 2542) ขณะเดียวกัน ชนชั้นนำภายในประเทศเหล่านี้กลับได้รับประโยชน์จากโครงสร้างดังกล่าว ผ่านการได้รับส่วนแบ่งจากกระแสทุนโลก ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจและการเมืองกลายเป็นระบบที่ตอบสนองผลประโยชน์ของชนชั้นนำภายในที่เชื่อมโยงกับทุนระหว่างประเทศ ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในภาวะความยากจนและความเปราะบาง (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2550)

ทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์: การปฏิวัติการพึ่งพา

สำนักพึ่งพิงเสนอว่าทางรอดของประเทศกำลังพัฒนา คือ การลดระดับหรือยุติความสัมพันธ์เชิงพึ่งพากับประเทศศูนย์กลาง วิธีการที่เสนอประกอบด้วย

- 1) การปฏิวัติสังคมนิยม (Socialist Revolution) เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม
- 2) การสร้างพันธมิตรทางเศรษฐกิจและการเมืองกับประเทศสังคมนิยม
- 3) การพัฒนาภายในผ่านนโยบาย อุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization: ISI)

ตัวอย่างเช่น **บราซิลในช่วงทศวรรษ 1950-1970** ซึ่งดำเนินนโยบายสร้างอุตสาหกรรมยานยนต์ ปิโตรเคมี และเหล็กกล้า เพื่อลดการพึ่งพาสินค้านำเข้า แม้จะประสบความสำเร็จในระยะหนึ่ง แต่ก็ต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านตลาดภายใน การขาดเทคโนโลยีขั้นสูง และแรงกดดันจากทุนระหว่างประเทศ (Cardoso & Faletto, 1979)

อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์จากหลายประเทศชี้ให้เห็นว่าการปิดประเทศหรือการพึ่งพาตนเองอย่างสิ้นเชิงอาจไม่ใช่ทางออกที่ยั่งยืน กลุ่มประเทศ Newly Industrialized Countries (NICs) ในเอเชียตะวันออก เช่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ และฮ่องกง สามารถพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดแม้จะยังคงพึ่งพาการค้า การลงทุน และเทคโนโลยีจากประเทศศูนย์กลาง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว **ฟอ์นันโด เอ็นริเก้ การ์โดโซ (Fernando Henrique Cardoso)** ได้พัฒนาทฤษฎี **Dependency and Development** ซึ่งเสนอว่าการพึ่งพาไม่

จำเป็นต้องนำไปสู่ความต้อพัฒนาเสมอไป หากรัฐมีบทบาทเชิงรุกในการกำกับ ควบคุม และเจรจาต่อรองกับทุนระหว่างประเทศ เพื่อสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่ประเทศของตน (Cardoso & Faletto, 1979)

กรณีของบราซิลในช่วงทศวรรษ 1970-1980 เป็นตัวอย่างสำคัญ รัฐบาลบราซิลสามารถดึงดูดการลงทุนจากบริษัทข้ามชาติ พร้อมกับสร้างอุตสาหกรรมภายในและยกระดับเทคโนโลยี ส่งผลให้เศรษฐกิจเติบโตในอัตราสูง แม้จะยังคงเผชิญกับความเหลื่อมล้ำภายในประเทศ (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2550)

3. แนวคิดการพัฒนาตามทฤษฎีระบบโลก (World-Systems Theory)

แนวคิดการพัฒนาตามทฤษฎีระบบโลก (World-Systems Theory) เป็นแนวคิดสำคัญในศาสตร์สังคมและการพัฒนาที่น่าสนใจโดย อิมมานูเอล วอลเลอ์สไตน์ (Immanuel Wallerstein) ในช่วงทศวรรษ 1970 ทฤษฎีนี้มีรากฐานมาจากการวิพากษ์ทฤษฎีการทำให้ทันสมัย (Modernization Theory) และทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory) โดยเน้นวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจและอำนาจในระดับโลกมากกว่าการมองเฉพาะระดับชาติ

ทฤษฎีระบบโลกให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา โดยชี้ให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียมเป็นผลผลิตจากโครงสร้างของระบบทุนนิยมโลก ไม่ใช่เพียงเพราะปัจจัยภายในของประเทศใดประเทศหนึ่ง

3.1. พื้นฐานและแนวคิดสำคัญของทฤษฎีระบบโลก

วอลเลอ์สไตน์เสนอว่า โลกทั้งใบเป็น “ระบบเศรษฐกิจโลกเดียว” (single world economy) ที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบในรูปแบบของระบบทุนนิยม (Capitalist World-Economy) ระบบนี้แบ่งประเทศออกเป็นสามกลุ่มหลัก ได้แก่

กลุ่มที่ 1 ประเทศที่เป็นแกนกลาง (Core) ได้แก่ประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี การเมือง และการทหารสูงสุด ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมนี ญี่ปุ่น ประเทศเหล่านี้เน้นการผลิตสินค้าที่มีมูลค่าสูง ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และมักควบคุมระบบการเงิน การค้าโลก

กลุ่มที่ 2 กลุ่มประเทศกึ่งปริณณฑล (Semi-Periphery) ประเทศที่มีระดับการพัฒนาอยู่ระหว่างแกนกลางและปริณณฑล ตัวอย่างเช่น บราซิล จีน อินเดีย เม็กซิโก ประเทศกลุ่มนี้มักทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างแกนกลางกับปริณณฑล โดยมีทั้งอุตสาหกรรมระดับสูงและแรงงานราคาถูก

กลุ่มที่ 3 กลุ่มประเทศปริณณฑล (Periphery) ประเทศที่พึ่งพาการผลิตวัตถุดิบเกษตรกรรม และแรงงานราคาถูก ตัวอย่างเช่น ลาว กัมพูชา ชูแดน เอธิโอเปีย ประเทศเหล่านี้มักเผชิญกับการถูกกดขี่ทางเศรษฐกิจและต้องพึ่งพาการส่งออกวัตถุดิบไปยังประเทศแกนกลาง

กระบวนการทำงานของระบบโลก

ทฤษฎีระบบโลกอธิบายว่า ระบบเศรษฐกิจโลกทำงานผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียม (Unequal Exchange) โดยประเทศปริณณฑลจะผลิตวัตถุดิบและแรงงานราคาถูก ส่งไปยังประเทศแกนกลาง ซึ่งนำไปผลิตเป็นสินค้ามูลค่าสูง และขายกลับมายังประเทศปริณณฑลและกึ่งปริณณฑลในราคาสูงกว่าเดิม

ผลที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างระบบโลก

1) ประเทศแกนกลางสะสมทุนและเพิ่มความมั่งคั่งอย่างต่อเนื่อง

ประเทศในกลุ่มแกนกลาง เช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมนี ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สามารถสะสมทุนและสร้างความมั่งคั่งอย่างต่อเนื่องจากระบบเศรษฐกิจโลก เนื่องจากพวกเขาควบคุมทั้งเทคโนโลยี การเงิน ตลาดโลก และระบบกฎหมายระหว่างประเทศ

กลไกที่ทำให้สะสมทุน:

1. การส่งออกสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูง เช่น เครื่องบิน ซอฟต์แวร์ อุปกรณ์ไอที
2. การถือครองสิทธิบัตร นวัตกรรม และความรู้ชั้นสูง
3. การลงทุนในประเทศปริณทลและกึ่งปริณทล เพื่อใช้แรงงานราคาถูกและทรัพยากรธรรมชาติ

4. การควบคุมระบบการเงินโลกผ่านธนาคารโลก IMF และตลาดหุ้นระหว่างประเทศ

ตัวอย่าง: บริษัท Apple ออกแบบและพัฒนาสินค้าในสหรัฐฯ แต่ผลิตชิ้นส่วนในประเทศกึ่งปริณทลและปริณทล เช่น จีน เวียดนาม โดยได้กำไรส่วนใหญ่จากมูลค่าการออกแบบและแบรนด์ มากกว่ากระบวนการผลิต

2) ประเทศปริณทลติดกับดักความยากจน

ประเทศปริณทล เช่น ลาว กัมพูชา เอธิโอเปีย ชูแดน ส่วนใหญ่เน้นการผลิตวัตถุดิบและแรงงานราคาถูก ส่งออกไปยังประเทศแกนกลางโดยไม่ได้เพิ่มมูลค่าในประเทศ

ปัจจัยที่ทำให้ติดกับดัก:

1. พึ่งพาการส่งออกวัตถุดิบ เช่น สินค้าเกษตร เหมืองแร่ หรือพลังงาน โดยไม่มีอุตสาหกรรมต่อเนื่อง
2. เผชิญกับความผันผวนของราคาสินค้าในตลาดโลก เช่น ราคายางพารา มันสำปะหลัง ทองแดง
3. ติดกับดักหนี้สาธารณะและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของ IMF หรือธนาคารโลก
4. ขาดการลงทุนด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี

ตัวอย่าง: ประเทศคองโกผลิตโคลแทน (Coltan) ซึ่งเป็นแร่สำคัญในอุตสาหกรรมโทรศัพท์มือถือ แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีรายได้ต่ำ ไม่มีระบบสาธารณสุขที่ดี เนื่องจากมูลค่าทางเศรษฐกิจถูกส่งต่อไปยังบริษัทในประเทศแกนกลาง

3) ประเทศกึ่งปริณทลมีความผันผวน บางช่วงเติบโต บางช่วงถดถอย ขึ้นอยู่กับความสามารถในการแข่งขันและบริบทโลก

ประเทศกึ่งปริณทล เช่น จีน เม็กซิโก อินเดีย บราซิล เวียดนาม มีบทบาทเป็นทั้งผู้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมและเป็นตลาดบริโภค แต่ยังไม่สามารถก้าวขึ้นไปสู่สถานะประเทศแกนกลางอย่างถาวร

ลักษณะความผันผวน:

1. บางช่วงเติบโตอย่างรวดเร็วเมื่อสามารถดึงดูดการลงทุน เช่น จีนในช่วงทศวรรษ 1990-2010

2. บางช่วงถดถอยหรือติดกับดักรายได้ปานกลาง เช่น บราซิลที่เติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงต้นทศวรรษ 2000 แต่ถดถอยในช่วงหลังจากราคาน้ำมันและสินค้าโภคภัณฑ์ลดลง

3. ต้องเผชิญกับการแข่งขันจากประเทศอื่นที่มีต้นทุนแรงงานต่ำกว่า หรือเทคโนโลยีที่สูงกว่า

ตัวอย่าง: ประเทศเวียดนามเติบโตอย่างรวดเร็วจากการเป็นฐานการผลิตเสื้อผ้าและอิเล็กทรอนิกส์ให้กับบริษัทในสหรัฐฯ และยุโรป แต่ต้องเผชิญความท้าทายจากการเพิ่มค่าแรงภายในประเทศ การแข่งขันจากบังกลาเทศ และความเปลี่ยนแปลงของตลาดโลก

อ้างอิง

บทสรุป: การเปรียบเทียบและความเชื่อมโยงของแนวคิดการพัฒนา

แนวคิด **ภาวะทันสมัย (Modernization Theory)** มีรากฐานมาจากความเชื่อในความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและสังคมแบบตะวันตก ซึ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านกระบวนการอุตสาหกรรมและการเพิ่มผลผลิต โดยมองว่าประเทศกำลังพัฒนาควรเลียนแบบรูปแบบการพัฒนาของประเทศพัฒนาแล้ว เพื่อบรรลุสังคมสมัยใหม่และมีความเจริญรุ่งเรือง (Rostow, 1960) อย่างไรก็ดี แนวคิดนี้มักถูกวิจารณ์ว่ามองข้ามบริบทเฉพาะของแต่ละประเทศ และมักเพิกเฉยต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำและการทำลายสิ่งแวดล้อม

ในทางกลับกัน แนวคิด **ภาวะพึ่งพิง (Dependency Theory)** เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1960-1970 เป็นการวิพากษ์แนวคิดทันสมัย โดยเห็นว่าโลกแบ่งออกเป็น “ศูนย์กลาง” (Core) และ “ขอบเขต” (Periphery) ซึ่งประเทศในกลุ่มขอบเขตถูกกดขี่และพึ่งพิงประเทศศูนย์กลาง ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมและความล้มเหลวในการพัฒนาแบบทันสมัย (Frank, 1967) แนวคิดนี้เน้นบทบาทของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศในการจำกัดโอกาสของประเทศกำลังพัฒนา และเรียกร้องให้ประเทศเหล่านี้ลดการพึ่งพิงและสร้างระบบเศรษฐกิจในประเทศอย่างเป็นอิสระ

แนวคิดของระบบโลกสร้างความแตกต่างอย่างชัดเจนในเส้นทางการพัฒนาของแต่ละประเทศ โดยประเทศแกนกลางมีอำนาจและสามารถสะสมทุนอย่างต่อเนื่อง ประเทศปริณทลติดกับดักความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ขณะที่ประเทศกึ่งปริณทลต้องดิ้นรนต่อสู้กับความไม่แน่นอนในระบบเศรษฐกิจโลก การเข้าใจโครงสร้างนี้มีความสำคัญต่อการออกแบบนโยบายการพัฒนาที่เน้นการพึ่งพาตนเอง ลดความเสี่ยงจากตลาดโลก และเสริมสร้างเศรษฐกิจฐานรากอย่างยั่งยืน

ความเชื่อมโยง ระหว่างแนวคิดทั้งสามนี้ คือ การพยายามตอบคำถามสำคัญเรื่อง “อะไรคือเส้นทางการพัฒนาที่เหมาะสมและยั่งยืนสำหรับประเทศกำลังพัฒนา” แม้แต่ละแนวคิดจะมีมุมมองและจุดเน้นที่แตกต่างกัน แต่ทั้งหมดต่างสนใจการแก้ไขปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำ และการบูรณาการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ในมุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดเหล่านี้ช่วยให้เข้าใจความซับซ้อนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการกระจายอำนาจ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารรัฐกิจในยุคปัจจุบัน

,,,,,,,,,,,,,

บทที่ 4

การพัฒนาที่ยั่งยืน และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับ การพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น

บทนำ

การพัฒนา เป็นคำที่ใช้กันกว้างขวาง และโดยทั่วไป ทำให้ความหมายแตกต่างกันออกไป แล้วแต่ผู้ให้จะให้ความหมาย การพัฒนานั้นไปในเรื่องใดบ้าง จากความหมายต่าง ๆ ที่นักวิชาการหลายท่านให้ความหมายนั้น สรุปแล้วจะครอบคลุมและมุ่งไปยังเศรษฐกิจ สังคม มานุษยวิทยา การพัฒนาสำหรับชนบทไทยนั้น ต้องเริ่มการเปลี่ยนแปลงทีละเล็กละน้อย โดยผ่านลำดับขั้นตอนต่างๆ ไปสู่ระดับที่สามารถขยายตัวขึ้น เติบโตขึ้น มีการปรับปรุงให้ดีขึ้น และเหมาะสมกว่าเดิมหรืออาจก้าวหน้าไปถึงขั้นที่อุดมสมบูรณ์เป็นที่น่าพอใจ เพื่อให้ชนบทไทยได้รับการพัฒนาอย่างเต็มรูปแบบ ในบทนี้จะกล่าวถึงการประยุกต์ใช้แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

1. ความเป็นมาของการพัฒนาแบบยั่งยืน

การพัฒนาตามกระแสหลักที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดภาวะทันสมัย Modrenization ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ แข่งขันกันในเรื่องสะสมความมั่งคั่ง และการหาผลประโยชน์จากการค้าและการลงทุน และสร้างค่านิยมทางการบริโภค ส่งผลให้เกิดการนำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างล้นเหลือมาใช้เป็นปัจจัยทางการผลิต ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ มีความมั่งคั่งร่ำรวยขึ้น แต่คุณภาพชีวิตประชาชนกลับมีแนวโน้มที่เสื่อมทรามลง เพราะผลพวงของการแข่งขันทางเศรษฐกิจและการสะสมเงินตรา จากการทำลายล้างทำให้วิถีชีวิตคนเปลี่ยนแปลงไป และสิ่งแวดล้อม มลภาวะเพิ่มมากขึ้น ความเจ็บป่วย ความสุขของคนลดลง ภัยธรรมชาติ และอาชญากรรมเพิ่มมากขึ้น ดังที่ท่านพุทธทาส ได้เคยกล่าวไว้ว่าเป็น “การพัฒนาแบบมหาทางด่วน” ความเสื่อมโทรมของคุณภาพชีวิตและความเปลี่ยนแปลงของวิถีชีวิตในวัฒนธรรมไทยนั้นเกิดขึ้นมาจากสาเหตุเดียวกัน คือ

1. ความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้เสื่อมทรามลงจนเห็นได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น ความร้อนและความแห้งแล้งของอากาศที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในทุกปีอากาศเสียหรือที่เรียกว่ามลพิษของอากาศได้แผ่กระจายไปทั่วกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในบริเวณที่มีการจราจรติดขัดมีรถอยู่เป็นจำนวนมาก การขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้และน้ำในการเกษตร ที่มีภาวการณ์ขาดแคลนเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาหลายปี และจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น การเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะและสิ่งปฏิกูลตามบ้านเรือน ชุมชน ดังจะเห็นได้จากในเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพฯ เชียงใหม่ ได้เกิดปัญหาขยะล้นจนเกิดความสกปรก สิ่งกลิ่นเหม็น และเป็นที่น่ารังเกียจอยู่ทั่วไป

ความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวก็ล้วนเกิดขึ้นจากการมีสารพิษที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม ได้แก่ คาร์บอนและน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม จากกระบวนการผลิตทางการเกษตร ได้แก่ การใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลงในการเกษตร และจากพัฒนาทางเทคโนโลยีที่

ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ควันเสียจากรถยนต์ การแพร่กระจายของน้ำมันในสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในแหล่งน้ำ ฯลฯ

2. ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางสังคม อันได้แก่ลักษณะนิสัยในการบริโภคและการใช้ทรัพยากร ที่มีแนวโน้มการใช้ที่เพิ่มขึ้นและฟุ่มเฟือยมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตทั้งการเกษตรและอุตสาหกรรม ที่มุ่งการผลิตในเชิงพาณิชย์ มากกว่าการผลิตเพื่อการมีกินมีใช้ในครัวเรือน หรือภายในประเทศ การพัฒนาระบบการคมนาคมและการสื่อสารที่สะดวกและรวดเร็ว ทำให้การดำรงชีวิตต้องพึ่งพิงอยู่กับเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมและสื่อสารมากยิ่งขึ้น

การเปลี่ยนแปลงของสังคมและวัฒนธรรมดังกล่าว ก็ล้วนเกิดขึ้นจากการถ่ายทอดทางวัฒนธรรมจากประเทศตะวันตก เช่น ยุโรปและอเมริกา อันเป็นผลให้เกิดค่านิยมและวัฒนธรรมใหม่ๆ ขึ้น ระบบเศรษฐกิจและมาตรฐานของสังคมที่อ้างอิงอยู่กับเศรษฐกิจ และมาตรฐานของสังคมที่มีชาวตะวันตกเป็นผู้กำหนด ตลอดจนระบบการศึกษาที่เรียกว่า การศึกษาสมัยใหม่ ก็ล้วนเร่งหรือบ่อนทำลายเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมไทยทั้งสิ้น

นอกจากความเสื่อมโทรมของคุณภาพชีวิต และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ได้เกิดขึ้นจากมูลเหตุต่างๆ แล้วนั้น การเพิ่มขึ้นของประชากรในทุกภูมิภาคของโลก ยิ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรมไทยโดยตรง และทั้งยังได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชากรเองอีกด้วย

ถึงแม้จะได้มีการกล่าวไว้ในนโยบายทางเศรษฐกิจสังคม และนโยบายของรัฐบาล ในการบริหารประเทศเสมอมาว่า จะมุ่งพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและบำรุงรักษาวัฒนธรรมไทยไปด้วยก็ตามที แต่ระบบเศรษฐกิจที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันและที่จะเป็นไปในอนาคต จะไม่สามารถทำให้สิ่งแวดล้อมดำรงอยู่อย่างมีคุณภาพเพียงพอแก่การดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ การยอมรับนับถือหรือชื่นชมกับสังคมและวัฒนธรรมแบบสมัยใหม่ ก็จะไม่สามารถทำให้การดำรงเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมไทยเอาไว้ได้เช่นกัน

จะเห็นได้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแนวทางที่เป็นอยู่จะก่อให้เกิดความเสื่อมลงของคุณภาพชีวิต อันเนื่องมาจากการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่คุณภาพของสิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตในสังคมได้ในอนาคต

ดังนั้นจึงได้มีแนวคิดและการปฏิบัติที่เรียกว่า “การพัฒนาแบบยั่งยืน” เกิดขึ้นซึ่งหมายถึงการพัฒนาที่จะส่งผลกระทบต่อมวลมนุษยชาติอย่างถาวรมั่นคงระยะยาว

2. ความหมายของการพัฒนาแบบยั่งยืน

สถาบันทรัพยากรโลก (World Resource Institute) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาแบบยั่งยืน ไว้ในรายงาน Global Possible ว่า หมายถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและมนุษย์ รวมทั้งเงินและวัตถุในทิศทางที่ก่อให้เกิดความมั่นคง และอยู่ดีกินดีโดยการปฏิเสธการทำลายล้างทรัพยากรธรรมชาติ

การพัฒนาแบบยั่งยืน คือ การพัฒนาที่สามารถพิทักษ์รักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของวันนี้ให้ดำรงอยู่อย่างยั่งยืนยาวนานไปถึงอนาคต เพื่อสนองความต้องการของคนรุ่นหลัง โดยไม่ละเลยความเป็นอยู่ของคนรุ่นปัจจุบัน หลักการพื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาแบบยั่งยืน มี 3 ประการ คือ การให้ความสำคัญสูงสุดแก่ค่าของสิ่งแวดล้อม (มิติทางนิเวศ) การขยายมิติเวลาไปสู่อนาคต (มิติทางเวลา) และการเน้นหนักเรื่องความยุติธรรม (มิติทางเศรษฐกิจ สังคม)

การพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน ต้องเน้นที่ตัวบุคคล (เกษตรกร) เป็นเป้าหมายของการพัฒนา ไม่ใช่เน้นที่ผลผลิต หากเกษตรกรได้รับการพัฒนาแล้ว ผลผลิตจะปรับปรุงและพัฒนาจนเกิดคุณภาพที่สอดคล้องและเหมาะสมตามสภาวะทั้งทางด้านภูมิปัญญาความคิดจิตใจ สังคม ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีและพลังการผลิตซึ่งเป็นทางเลือกที่จะทำให้เกษตรกรพึ่งตนเอง พออยู่ พอกิน พอใช้และจะเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนา มีการรวมกลุ่ม มีองค์กรชุมชนที่แข็งแกร่ง มีสังคมวัฒนธรรมที่ดีงาม มีสิ่งแวดล้อมและนิเวศวิทยาสมดุลและยั่งยืน มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีครอบครัวที่อบอุ่น (สุดจิต นิมิตรกุล, 2545: 10-12)

เนื่องจากทุกครั้งที่มีการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน ต้องมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะส่งผลกระทบในทางลบต่ออนาคต การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นแนวคิดในการแก้ปัญหานี้ โดยการพยายามอนุรักษ์ธรรมชาติไว้ในลักษณะที่เป็นส่วนรวม คือ หากมีความจำเป็นที่จะดำเนินการให้กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในใดที่หนึ่ง ก็จะต้องเสริมสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมในที่อื่น ๆ เป็นการชดเชยเพื่อให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมคงอยู่ได้ดังเดิม

ดังนั้นการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) จึงหมายถึง การพัฒนาที่สนองตอบต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่กระทบกระเทือนความสามารถของคนรุ่นต่อไป ในการที่จะสนองตอบความต้องการของตนเอง

3. แนวคิดของการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development)

3.1 หลักการการพัฒนาแบบยั่งยืน

การพัฒนาแบบยั่งยืนมีหลักการ ดังนี้

- 1) มนุษย์ยังจะต้องอาศัยปัจจัยในการดำรงชีวิตจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในโลกนี้เท่านั้น
- 2) การดำรงชีวิตของมนุษย์ด้วยกันและการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตอื่นๆ สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นจะต้องเกื้อกูลซึ่งกันและกัน
- 3) การพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจะเป็นพลังสำคัญในการพัฒนา สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม จะต้องได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างเร่งด่วน
- 4) การพัฒนาคุณภาพประชากรและการใช้ทรัพยากรจะเพิ่มขึ้นได้ในปริมาณที่จำกัดเท่านั้น นั่นคือ วิธีการดำรงชีวิตจะต้องได้รับการปรับปรุงอยู่บนพื้นฐานของหลักการในข้อ 1, 2 และ 3

3.2 องค์ประกอบของสังคมที่มีการพัฒนาแบบยั่งยืน

- 1) ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ทรัพยากร เช่น ปริมาณแหล่งน้ำและความเพียงพอของน้ำใช้ในปัจจุบัน การใช้พลังงานทดแทนอย่างอื่น ทั้งจากธรรมชาติและจาก

การประดิษฐ์ขึ้น ได้แก่ พลังงานน้ำ พลังงานลม พลังงานความร้อนใต้พิภพ พลังงานแก๊สชีวภาพ และ พลังงานแสงอาทิตย์ และมีการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

2) เศรษฐกิจที่มั่นคงของชุมชน มีการพัฒนาที่ทำให้ชุมชนมีเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และครบวงจร

3) คุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรในชุมชน เช่น มีการอยู่ดีกินดี อยู่ในที่มีอากาศดี ปราศจากมลภาวะ มีการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างถูกต้องตามศักยภาพของแต่ละพื้นที่ มีบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึง มีการให้การศึกษาอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

3.3 แนวทางและทางเลือกของการพัฒนาแบบยั่งยืน

1) สิ่งแวดล้อมยั่งยืน (Environmental Sustainability) ประกอบไปด้วยการคำนึงถึง ปัจจัยทางนิเวศวิทยา ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological Diversity) และสัดส่วนที่เหมาะสม ระหว่างประชากรและทรัพยากร

2) เศรษฐกิจยั่งยืน (Economic Sustainability) ประกอบไปด้วยนโยบายเศรษฐกิจที่เหมาะสม การจัดสรรทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุด ความเสมอภาคในการเข้าถึงทรัพยากร และความเสมอภาคในการกระจายรายได้

3) วัฒนธรรมยั่งยืน (Cultural Sustainability) ประกอบไปด้วยความตระหนักในความแตกต่างทางวัฒนธรรมของชาวบ้านแต่ละคนหรือชุมชน ให้ชาวบ้านสามารถปรับปรุงโครงสร้างให้ สอดคล้องกับความต้องการและเป็นไปตามความนึกคิดของตนและเกิดการยอมรับในค่านิยมที่ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาได้

4) สังคมยั่งยืน (Social Sustainability) ประกอบไปด้วยการกระจายรายได้ให้กับชน ทุกชั้นได้อย่างเสมอภาค ความเสมอภาคทางเพศและเชื้อชาติ มีการลงทุนจัดการบริการขั้นพื้นฐาน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข โดยเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน

5) การเมืองยั่งยืน (Political Sustainability) ประกอบไปด้วยความมั่นคงปลอดภัย ของชาวบ้านโดยรวม และการมีสิทธิเสรีภาพของชาวบ้านทุกคนอย่างเท่าเทียมกันและตลอดไป

3.4 แนวทางสู่ความยั่งยืน

เนื่องจากภาวะแวดล้อมและทรัพยากร ได้เสื่อมโทรมไปพร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว สร้างแรงกดดันให้หันมาทบทวนแนวทางของการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ไปพร้อมกับการรักษา สิ่งแวดล้อม อันได้แก่ มาตรการทางเศรษฐกิจ การพัฒนาการเกษตรยั่งยืน การส่งเสริมองค์การพัฒนา เอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อม และ การส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อชนบทเชิงอนุรักษ์ เป็นต้น

1. มาตรการทางเศรษฐกิจ

การใช้มาตรการทางเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการออกกฎหมายและการควบคุม เพื่อลด ปัญหามลพิษ และพัฒนาเศรษฐกิจไปพร้อมๆ กัน ได้แก่ การเก็บภาษีมลพิษจากผู้ก่อให้เกิดมลพิษ โดยตรง การส่งเสริมการลงทุนแก่อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีซึ่งก่อให้เกิดมลพิษแก่สิ่งแวดล้อม

มาตรการทางเศรษฐกิจ หมายความว่ารวมถึงทางด้านสังคมด้วยนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ การใช้กลไกตลาด การสร้างตลาด การใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม และการใช้ พลังงานประชาชน

1.1 การใช้กลไกตลาด

กลไกตลาดนั้นสามารถแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ให้ตลาดและราคาเป็นตัวแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้น อันจะก่อให้เกิดการปรับตัวที่นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การเลิกการอุดหนุนการใช้ น้ำมัน น้ำ ปุ๋ย และยากำจัดศัตรูพืช โดยปล่อยให้ไปเป็นไปตามราคาตลาด

1.2 การสร้างตลาด

เนื่องจากทรัพยากรจำนวนมาก ไม่ได้เป็นสินค้าที่มีการซื้อขายกันในตลาด จึงอาจจะไม่เป็นไปตามกลไกตลาด รัฐบาลจึงต้องเข้าไปแทรกแซงโดยการสร้างตลาดขึ้น อันจะทำให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรดังกล่าวสามารถเป็นไปตามกลไกตลาดและมีประสิทธิภาพ เช่น การเข้าไปให้สิทธิในการครอบครองที่ดิน อันจะทำให้ทรัพยากรดังกล่าวสามารถซื้อขายเปลี่ยนมือได้ และมีการกำหนดราคาตามกลไกตลาด

1.3 การออกกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การออกระเบียบควบคุมการก่อปัญหามลพิษก็เป็นสิ่งจำเป็น เช่น การให้มีการจดทะเบียนและแจ้งปริมาณสารพิษที่มีไว้ในครอบครอง หรือการห้ามนำเข้าสารพิษบางตัว ที่มีผลสุขภาพต่อสุขภาพประชาชน การกำหนดโซนในการใช้ที่ดิน และการห้ามดำเนินกิจกรรมในบริเวณที่จะมีผลต่อระบบนิเวศ เป็นต้น

1.4 การใช้พลังประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะทำให้การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศได้รับการปรับปรุงไปในแนวทางที่ดีขึ้น เนื่องจากจะทำให้เกิดการเฝ้าระวังและตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของประชาชน มาตรการดังกล่าว สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มกว้างๆ คือ กลุ่มแรกเป็นมาตรการที่มุ่งไปสู่ความโปร่งใส ด้วยการเปิดเผยข้อมูลที่แท้จริงแก่ประชาชน กลุ่มที่ 2 เป็นมาตรการที่มุ่งให้ผู้บริโภคได้มีทางเลือก ในการบริโภคสินค้าและบริการที่นำไปสู่การมีสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น เช่น การปิดฉลากที่ตัวสินค้าว่าการจับปลา หรือการตัดไม้ซึ่งนำมาใช้ในการผลิตสินค้านั้นได้รับการจัดการที่ดี ไม่ก่อให้เกิดปัญหาให้กับสิ่งแวดล้อม การบ่งบอกระดับของการประหยัดกระแสไฟฟ้าในเครื่องไฟฟ้าภายในบ้านเรือน หรือการสนับสนุนผู้บริโภคในการเปลี่ยนเครื่องใช้ไฟฟ้าจากรุ่นเดิมไปสู่รุ่นที่มีการประหยัดไฟฟ้ามากขึ้น เป็นต้น

2. การพัฒนาการเกษตรยั่งยืน

การพัฒนาการเกษตรยั่งยืน เป็นมาตรการสำคัญที่กำลังขยายตัวไปทั่วโลก ในการที่จะเพิ่มรายได้ และประสิทธิภาพการผลิต พร้อมไปกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในชนบท ชัยวุฒิ ชัยพันธุ์ (2542) อธิบายหลักการของการเกษตรเชิงอนุรักษ์ทั้งในเชิงทฤษฎี และเชิงปฏิบัติในประเทศต่างๆ ไว้โดยละเอียด ในขณะที่ Garforth and Lawrence (1997) เสนอว่า การส่งเสริมการเกษตรยั่งยืนที่ได้ผลจะต้องมีลักษณะต่อไปนี้

1) จะต้องเป็นการกระตุ้น ส่งเสริม หรือ พัฒนาเทคโนโลยี ให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน จะต้องสนับสนุนองค์กรของเกษตรกรในแง่เกษตรกรแต่ละคน และในรูป

2) ต้องมีรูปแบบหลากหลาย ที่ได้รับความร่วมมือทั้งจากรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ ในการจัดหาและเปิดเผยข้อมูลที่เป็น การสนับสนุนการเกษตรยั่งยืน

3) นักส่งเสริมการเกษตรยั่งยืน จะต้องมีทักษะ ได้รับการฝึกอบรมมาเป็นอย่างดี และจะต้องมีกระบวนการส่งเสริมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

4) จะต้องมีการให้ข้อมูล และข่าวสารผ่านสื่อมวลชน โดยเฉพาะการใช้สื่อทางวิทยุ อย่างมีประสิทธิภาพ

5) การส่งเสริมการเกษตรยั่งยืนดังกล่าว ต้องนำไปสู่การเสนอแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหา และส่งเสริมการปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตของการเกษตร

4. การส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อม

การจัดตั้งและส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อช่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น เป็นวิธีที่ประเทศไทยประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง และกลายเป็นตัวอย่างที่ประเทศอื่นๆ นำไปปฏิบัติตาม พินา ว่องกุล (2537) อธิบายว่า องค์กรประชาชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน (อ.พ.ช.) เกิดขึ้นจากนักคิดวิชาการและบุคคล ที่เห็นว่าการเข้าไปอยู่ในระบบราชการ ไม่เอื้ออำนวยให้ตนสามารถทำงานได้ตามที่คิดและอุดมการณ์ปฏิบัติงานไม่คล่องตัว จำเป็นต้องตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาทำงาน

หลักการในการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น มีดังต่อไปนี้คือ

1. การพัฒนาจะต้องมาจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชนจะทำหน้าที่ประสานความคิดเห็นจากชุมชน และเผยแพร่ความรู้และความคิดแก่ชาวบ้าน เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง

2. คำนึงถึงรากเหง้าทางธรรมชาติสิ่งแวดล้อมเดิมของชุมชนและสังคมไทย อันก่อให้เกิดประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อ จิตสำนึก และวิถีชีวิต แล้วนำเอาสิ่งเหล่านี้ไปพัฒนาชีวิต หรือแก้ปัญหาของแต่ละชุมชน

3. เป็นการพัฒนาที่มาจากหลักธรรมในพุทธศาสนา ซึ่งมีความสัมพันธ์กับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่แล้วอย่างลึกซึ้ง

4. ให้ความเคารพความคิดเห็นของผู้เฒ่าผู้แก่และประสบการณ์ของชาวบ้าน ให้ชาวบ้านได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน เมื่อเห็นดีเห็นชอบในเรื่องใด ผู้นำชาวบ้านก็จะเป็นตัวนำไปเผยแพร่ต่อไป

5. หันกลับสู่รากเหง้าของตัวเอง ด้วยการฟื้นฟูภูมิความรู้ หรือเทคโนโลยีของปราชญ์ชาวบ้าน ศึกษาและรวบรวมองค์ความรู้ดั้งเดิม

5. การส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อชนบทเชิงอนุรักษ์

ประเทศหลายประเทศ หันมาให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจภาคการท่องเที่ยว ด้วยเหตุผลหลายประการเช่นการท่องเที่ยวเป็นสาขาเศรษฐกิจที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว และรายได้เข้าประเทศและเป็นแหล่งรายได้อันดับต้น ๆ ของประเทศ การท่องเที่ยวยังช่วยให้เกิดการกระจายตัวทางเศรษฐกิจไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ สร้างงาน สร้างอาชีพ ปัจจุบันคนส่วนใหญ่หันมาสนใจการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ หรือการท่องเที่ยวยั่งยืนมากขึ้น การท่องเที่ยวยั่งยืน (Sustainable Tourism) หรือบางคน

เรียกว่าการท่องเที่ยวทางเลือก (Alternative Tourism) นั่นก็คือ การพัฒนาการท่องเที่ยวที่มีการบริหารจัดการที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชน ที่จะนำไปสู่ความต่อเนื่องยั่งยืน ซึ่งมีหลายรูปแบบ คือ

1) ความยั่งยืนทางนิเวศน์ (Ecological Sustainability) หมายถึง การพัฒนาการท่องเที่ยวจะไม่เป็นสาเหตุให้การเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศในชุมชน ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวนั้น การท่องเที่ยวจะต้องเป็นไปในแนวทางที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

2) ความยั่งยืนทางด้านสังคม (Social Sustainability) หมายถึง ความสามารถของชุมชนในการสนองตอบต่อการท่องเที่ยว ทั้งในแง่ของอุตสาหกรรม และในแง่ของจำนวนนักท่องเที่ยว โดยไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมขึ้น

3) ความยั่งยืนทางด้านวัฒนธรรม (Cultural Sustainability) หมายถึง การที่ชุมชนสามารถปรับวัฒนธรรมของตัวเองซึ่งมีความแตกต่าง ให้เข้ากับวัฒนธรรมของนักท่องเที่ยว

4) ความยั่งยืนทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Sustainability) หมายถึง ประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้รับการท่องเที่ยว จะสามารถสร้างรายได้แก่ชุมชนได้อย่างพอเพียง และมากกว่าต้นทุนที่เสียไปในการตอบสนองแก่นักท่องเที่ยว

ความหมายของความยั่งยืนที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ถือว่ามีความสำคัญเท่าเทียมกัน ไม่สามารถเน้นเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งได้ เช่นไม่สามารถเน้นที่จะหารายได้ให้พอเพียง แต่ก่อผลให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกัน การพัฒนาการท่องเที่ยว ที่มีความยั่งยืนด้านนิเวศสังคม และวัฒนธรรมนั้น ก็ต้องมีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจด้วย หมายความว่าในการวางแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนนั้น จะต้องพิจารณาทุกปัจจัยไปพร้อมๆ กัน ที่จะไม่ทำให้เกิดผลเสียแก่แหล่งท่องเที่ยวนั้น

สำหรับในประเทศไทยนั้นมีหลายๆ ตัวอย่างเช่น การท่องเที่ยวดำเนินการไปรูปของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism) ซึ่งดำเนินการโดยนักธุรกิจชาวต่างชาติร่วมกับชุมชน ในแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญในภาคใต้ โดยการเปิดขายทางอินเทอร์เน็ต กิจกรรมการท่องเที่ยวที่จัดให้แก่ นักท่องเที่ยว เช่น การขี่ช้างเข้าไปในแหล่งท่องเที่ยวชมธรรมชาติที่สวยงามต่าง ๆ ผสมกับการเดินทางโดยรถยนต์ โดยให้ชาวบ้านทำหน้าที่เป็นผู้นำทาง มีการจัดที่พักและอาหารในหมู่บ้าน และธุรกิจการขายของที่ระลึกแก่นักท่องเที่ยวโดยคนในหมู่บ้าน เป็นต้น ในปัจจุบัน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้เข้ามาดำเนินการจัดการท่องเที่ยวเพื่อชนบทตามพระราชดำริ โดยทำโครงการนำร่อง ในการจัดการท่องเที่ยวที่จะให้ชุมชนและชาวบ้านได้มีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

6. ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy) เป็นแนวคิดและปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสแนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอดนานกว่า 30 ปี โดยพระราชทานเป็นครั้งแรกในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2517 ตั้งแต่นั้นเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจโดยเน้นถึงแนวทางการพัฒนาประเทศที่จำเป็นต้องทำตามลำดับขั้น โดยสร้างพื้นฐานความพอดี พอกินพอใช้ของประชาชนเป็นเบื้องต้นก่อน และใช้วิธีการและอุปกรณ์ที่

ประหยัด แต่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เมื่อความจำเป็นพื้นฐานมั่นคงแล้ว จึงค่อยเสริมความเจริญและฐานะทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นตามลำดับ และเมื่อภายหลังได้ทรงเน้นย้ำแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้สังคมไทยรอดพ้นจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อช่วยให้สังคมไทยสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของสังคม (อภิชัย พันธเสน, 2549)

เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุก ระดับ ตั้งแต่ครอบครัว ชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่าง ๆ มาในการวางแผนและการดำเนินทุกขั้นตอน ขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตและให้มีความรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน พากเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ทั้งในด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี (อภิญา ตันทวีวงศ์, 2549) มีหลักพิจารณาอยู่ 5 ส่วน ดังนี้

1. กรอบแนวคิด เป็นปรัชญาที่ชี้แนะแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติในทางที่ควรจะเป็น โดยมีพื้นฐานมาจากวิถีชีวิตดั้งเดิมของสังคมไทยสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ตลอดเวลา และเป็นการมองโลกเชิงระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มุ่งเน้นการรอดพ้นจากภัย และวิกฤตเพื่อความมั่นคง และความยั่งยืนของการพัฒนา

2. คุณลักษณะ เศรษฐกิจพอเพียงสามารถนำมาประยุกต์ใช้การปฏิบัติตนได้ในทุกระดับ โดยเน้นการปฏิบัติบนทางสายกลางและการพัฒนาอย่างเป็นขั้นตอน

3. คำนิยาม ความเพียงพอจะต้องประกอบด้วย 3 คุณลักษณะ พร้อม ๆ กัน ดังนี้ (ภาพที่ 8.1)

3.1 ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดีที่ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไปโดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น เช่น การผลิตและการบริโภคที่อยู่ในระดับพอประมาณ

3.2 ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับของความพอเพียงจะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น อย่างรอบคอบ

3.3 การมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งใกล้และไกล

องค์ประกอบทั้งสาม มีความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างเป็นระบบ โดยความมี เหตุผลถือได้ว่าเป็นกระบวนการเสริมสร้างให้ความพอใจเป็นไปแต่โดยพอประมาณ ระดับของความพอประมาณ จำเป็นต้องพอเพียงในเชิงการสร้างภูมิคุ้มกันในตัว อีกทั้งการมีภูมิคุ้มกันในตัว ก็เป็นปัจจัยเสริมสร้างให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีเหตุผล ในระยะ ปานกลางและระยะยาว



ภาพที่ 4-1 คำนิยามเศรษฐกิจพอเพียง

ที่มา: อภิญา ตันทวีวงศ์ (2549)

4. เจาะใจ การตัดสินใจและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับพอเพียงนั้นต้องอาศัยทั้งความรู้และคุณธรรมเป็นพื้นฐาน กล่าวคือ

4.1 เจาะใจความรู้ ประกอบด้วย ความรู้เกี่ยวกับวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ความรอบคอบที่จะนำความรู้เหล่านั้นมาพิจารณาให้เชื่อมโยงกัน เพื่อประกอบการวางแผนและความระมัดระวังในขั้นปฏิบัติ

4.2 เจาะใจคุณธรรม ที่จะต้องเสริมสร้าง ประกอบด้วย มีความตระหนักในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความอดทน มีความเพียร ใช้สติปัญญาในการดำเนินชีวิต

5. แนวทางปฏิบัติ/ผลที่คาดว่าจะได้รับ จากการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้คือ การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในทุกด้าน ทั้งด้านความเข้มแข็ง สังคม สิ่งแวดล้อม ความรู้ และเทคโนโลยี

กล่าวโดยสรุปปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนั้นเป็นแนวคิดที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ได้มอบไว้แก่ประชาชนให้ใช้เป็นหลักคิดในการดำเนินชีวิต ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสามารถนำมาปรับกับการดำเนินธุรกิจได้อีกด้วย โดยประกอบไปด้วย 5 แนวทาง ได้แก่ 1) ความพอประมาณ 2) ความมีเหตุผล 3) การมีภูมิคุ้มกัน 4) การมีความรู้ และ 5) การมีคุณธรรม

บทที่ 5

ชุมชนเข้มแข็ง

บทนำ

การพัฒนาประเทศไทยอย่างเป็นทางการเริ่มต้นตั้งแต่การพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ในระยะแรกการพัฒนาประเทศไทยมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจโดยพัฒนาในเมืองใหญ่เช่นกรุงเทพและปริมณฑลเพื่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและกระจายความเจริญไปตามภูมิภาคต่างๆ ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยได้มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อให้เกิดการจ้างงานและการสร้างรายได้ อย่างไรก็ตามการพัฒนาประสบความสำเร็จในเชิงเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการสร้างความสำเร็จในเมืองใหญ่ๆ เช่นกรุงเทพ ชลบุรี และปริมณฑล แต่ความเจริญกระจุกตัวอยู่ตามเมืองใหญ่แต่ในชุมชนห่างไกลไม่ได้รับประโยชน์และมีความอ่อนแอ ดังนั้นในวงการวิชาการได้เริ่มพูดถึงการพัฒนาชุมชนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับฐานราก เป็นคำที่มีการนำไปใช้อย่างกว้างขวางและใช้ในลักษณะแตกต่างกันออกไป และตั้งแต่ในแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา ได้มีการให้แนวคิดและความหมายของ “ชุมชน” และ “ความเข้มแข็งของชุมชน” ขึ้นมา ก่อให้เกิดคำใหม่คือ “ชุมชนเข้มแข็ง” ในบทนี้จะกล่าวถึงความหมาย แนวคิดต่าง ๆ ลักษณะ องค์ประกอบและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางและนำไปสู่การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนเข้มแข็งต่อไป

1. ความเป็นมาของชุมชนเข้มแข็ง

วิกฤติเศรษฐกิจครั้งใหญ่ของประเทศไทยที่รู้จักในนามวิกฤติการณ์ต้มยำกุ้ง หรือวิกฤติฟองสบู่ทางการเงินแตก เริ่มขึ้นในปลายปี 2539 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อประชาชนทุกชั้นและทุกภาคส่วนของสังคม สาเหตุของปัญหาวิกฤติจากจากสาเหตุหลายประการเช่น การทุจริตคอร์รัปชัน ความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการ การรวมอำนาจของส่วนกลาง และที่สำคัญคือการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งความเติบโตของเศรษฐกิจระดับบน เน้นความร่ำรวยและการขาดการสร้างฐานเศรษฐกิจระดับล่างให้เข้มแข็ง ประเด็นเรื่อง ชุมชนเข้มแข็ง จึงได้รับการหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงเป็นอันมาก ในฐานะที่เป็นทางเลือกสำคัญของการพัฒนา ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนจึงต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาาร่วมกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางตามหลักปรัชญาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยการเพิ่มศักยภาพของคนและชุมชนให้เข้มแข็ง มีความพร้อมในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน ความเข้มแข็งของชุมชนจึงเป็นฐานสำคัญในการลดผลกระทบทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงการสร้างกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืนในอนาคต ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาที่สำคัญประการหนึ่งต่อเนื่องมาถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

2. ความหมายของ “ชุมชนเข้มแข็ง”

ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกัน และมีการติดต่อสื่อสารเกี่ยวข้องกันอย่าง เป็นปกติต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากการอยู่ในพื้นที่ร่วมกันหรือมีอาชีพร่วมกันหรือประกอบกิจการซึ่งมี วัตถุประสงค์ร่วมกัน หรือการมีวัฒนธรรม ความเชื่อ หรือความสนใจร่วมกัน (ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, 2550)

ความเป็นชุมชน อาจหมายถึง การที่คนจำนวนหนึ่งเท่าใดก็ได้ มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการ ติดต่อสื่อสารกันหรือรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ มีการ จัดการเพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ร่วมกัน (ประเวศ วะสี, 2542)

ชุมชนเข้มแข็งหรือความเข้มแข็งของชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ของ เมืองหรือชนบทรวมตัวกันเป็น “องค์กรชุมชน” โดยมีการเรียนรู้ การจัดการ และการแก้ไขปัญหา ร่วมกันของคนในชุมชนแล้วได้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนตลอดจนมีผลกระทบสู่ภายนอกชุมชนที่ดีขึ้นตามลำดับ โดยจะเรียก ชุมชนนี้ว่า กลุ่ม ชุมชน สหกรณ์ บริษัท องค์กรชาวบ้าน เครือข่าย หรืออื่น ๆ ที่มีความหมายแสดงถึง การร่วมมือช่วยเหลือกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน และด้วยความเอื้ออาทรต่อชุมชนอื่น ๆ ในสังคมด้วย

องค์กรชุมชน หมายถึง กลุ่มหรือชุมชนหรือสหกรณ์หรือในชื่ออื่นใด โดยจะมีการจัด ทะเบียนขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม อันเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวด้วยความสมัครใจของ ประชาชนจำนวนหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์หรืออุดมคติร่วมกัน มีมิตรภาพและความเอื้ออาทรต่อกัน มีการ เรียนรู้กันอย่างต่อเนื่องในการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม มีผู้นำตามธรรมชาติเกิดขึ้นโดยผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันดังกล่าว โดยมีผู้นำ หลายคนทั้งหญิงและชาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544)

3. องค์ประกอบของชุมชนเข้มแข็ง

ภายใต้กระบวนการเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็งและยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา มีกลุ่ม นักพัฒนาชนบทหลายกลุ่มได้พยายามศึกษาเพื่อพัฒนา โดยเฉพาะความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนใน การจัดการกับปัญหาและการพัฒนา (บัณฑิต อ่อนคำ และวิริยา น้อยวงศ์นัยวงศ์, 2535) ต่อมา คณะอนุกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติ คณะอนุกรรมการภายใต้ คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นชอบ กรอบองค์ประกอบ ของชุมชนเข้มแข็งไว้ 9 ประการ ดังนี้

- 1) มีบุคคลหลากหลายที่รวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชนอย่างเป็นทางการหรือไม่ก็ตาม
- 2) มีเป้าหมายร่วมกันและยึดโยงเกาะเกี่ยวกันด้วยประโยชน์สาธารณะและของสมาชิก
- 3) มีจิตสำนึกของการพึ่งตนเอง รักษาเอื้ออาทรต่อกัน และมีความรักท้องถิ่น รักชุมชน
- 4) มีอิสระในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำและร่วมรับผิดชอบ
- 5) มีการระดมใช้ทรัพยากรในชุมชนอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ
- 6) มีการเรียนรู้ เชื่อมโยงกัน เป็นเครือข่ายและติดต่อสื่อสารกันหลายรูปแบบ
- 7) มีการจัดทำกิจกรรมที่เป็นสาธารณะของชุมชนอย่างต่อเนื่อง

- 8) มีการจัดการบริหารกลุ่มที่หลากหลายและเครือข่ายที่ดี
- 9) มีการเสริมสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่หลากหลายของชุมชนสืบทอดกันตลอดไป

4. ลักษณะของชุมชนเข้มแข็ง

ชุมชนที่มีความเข้มแข็งมีลักษณะที่สำคัญดังนี้คือ

- 1) สมาชิกของชุมชนมีความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนและชุมชนที่จะแก้ไขปัญหาและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง
- 2) สมาชิกของชุมชนพร้อมที่จะร่วมกันจัดการกับปัญหาของตนและชุมชน
- 3) มีกระบวนการของชุมชนที่มีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องจน เป็นวิถีของชุมชน ภายใต้การสนับสนุนของผู้นำองค์กรชุมชน เปิดโอกาสให้กับสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วม โปร่งใส และพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ
- 4) สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์ของชุมชนกำหนดวิสัยทัศน์ร่วม ร่วมคิด ตัดสินใจ ดำเนินงาน ติดตามและประเมินผลการแก้ปัญหาและการพัฒนาของชุมชนผ่านกระบวนการชุมชน
- 5) สมาชิกชุมชนเกิดการเรียนรู้ผ่านการเข้าร่วมในกระบวนการของชุมชน
- 6) มีแผนของชุมชนที่ประกอบด้วยการพัฒนาทุกๆ ด้านของชุมชน ที่มุ่งการพึ่งตนเอง เอื้อประโยชน์ต่อสมาชิกชุมชนทุก ๆ คนและมุ่งหวังการพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืน
- 7) การพึ่งความช่วยเหลือจากภายนอก เป็นการพึ่งเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุดไม่ใช่การพึ่งพาตลอดไป
- 8) มีเครือข่ายความร่วมมือกับภาคีการพัฒนา อาจเป็นหมู่บ้านชุมชนอื่น ๆ ท้องถิ่น ภาครัฐ ราชการ องค์กรเอกชน นักธุรกิจ นักวิชาการ และอื่น ๆ ในลักษณะของการมีความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544)



ภาพที่ 5-1 แสดงองค์ประกอบของชุมชนเข้มแข็ง
ที่มา :ธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์ (2543)

5. แนวทางการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง

การพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง ควรพิจารณาตามขั้นตอนต่อไปนี้

1. วัตถุประสงค์ของการสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง

1) เสริมสร้างศักยภาพชุมชนให้เข้มแข็งเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ด้วยกระบวนการเรียนรู้ และการจัดการองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ พัฒนาเป็นแผนชุมชนเพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชนบนฐานของการพึ่งตนเองและการพึ่งพาซึ่งกันและกันในท้องถิ่น

2) พัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและคุณภาพชีวิตบนฐานความเข้มแข็งของชุมชนและการใช้ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคมและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีดุลยภาพเพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน ลดรายจ่าย สร้างรายได้ และการแก้ปัญหาความยากจนอย่างบูรณาการ

3) เพื่อพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการอยู่ร่วมกันกับระบบนิเวศได้อย่างเกื้อกูล สามารถอนุรักษ์ ป่าไม้ เข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน นำไปสู่สังคมที่น่าอยู่สงบสุขและสมานฉันท์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548)

2. เป้าหมายของการสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง

1) เป้าหมายเชิงคุณภาพ ให้ชุมชนอยู่เย็นเป็นสุข มีกิจกรรมพัฒนาคุณภาพชีวิตและการจัดสวัสดิการชุมชน มีความมั่นคงด้านอาหาร มีดุลยภาพในการดำรงชีวิตภายใต้ศักยภาพของฐานทรัพยากรและวิถีวัฒนธรรมที่ดำรงในชุมชน มีการบริหารจัดการที่ดี มีความสามารถในการพึ่งตนเอง มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงในบริบทสังคมไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และนำไปสู่การลดปัญหาความยากจน

2) เป้าหมายเชิงปริมาณ ให้ทุกชุมชนมีแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแผนชุมชนไปประกอบการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งขยายโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนที่ชุมชนมีส่วนร่วมตัดสินใจ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548) เป้าหมายการสร้างชุมชนเข้มแข็งเชิงปริมาณ โดยสรุป ก็คือ การให้ทุกชุมชนมีแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งขยายโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนที่ชุมชนมีส่วนร่วมตัดสินใจ

3. กระบวนการเสริมสร้างการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง

ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อเป็นฐานรองรับการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมพร้อมกันทุกด้าน หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงภาคีการพัฒนาต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ จึงต้องผนึกกำลังดำเนินการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ด้วยการกระตุ้นและสร้างกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งการสร้างสภาพแวดล้อมให้ชุมชนร่วมกันคิด ร่วมกันทำและมีการเรียนรู้เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว ทั้งนี้มีกิจกรรมหลักที่ดำเนินการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ได้แก่

1) การส่งเสริมกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต โดยพัฒนาศักยภาพให้คนในชุมชนรวมกลุ่มกันร่วมคิดร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมรักษาผลประโยชน์ของชุมชนด้วยตนเอง รวมทั้งให้ความสำคัญกับการปรับวิธีคิดและวิธีการทำงานของบุคลากรภาครัฐจากการเป็นผู้สั่งการเป็นผู้สนับสนุนในการจัดการและแก้ไขปัญหาของชุมชนเอง

2) การส่งเสริมกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของชุมชนในลักษณะ “ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมเรียนรู้” เพื่อส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ประกอบด้วยกระบวนการส่งเสริมและสนับสนุนชุมชนได้มีการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์เพื่อการพัฒนาอาชีพและเศรษฐกิจชุมชน การพัฒนาสวัสดิการสังคมและสวัสดิภาพของชุมชนการฟื้นฟูอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน การค้นหาศักยภาพและการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนการจัดทำแผนความต้องการของชุมชน รวมทั้งการสร้างประชาคมภายในชุมชนและการสร้างเครือข่ายของชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544)

กระบวนการเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็งประกอบไปด้วยกระบวนการที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 : การเตรียมคนหรือการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

การพัฒนาทรัพยากรบุคคลในชุมชนหรือ “คน” คือศูนย์กลางของการพัฒนา จึงควรมีการดำเนินการดังนี้

1.1 การค้นหาทรัพยากรบุคคล ผู้มีความรู้ความสามารถ กลุ่มอาสาสมัคร ผู้แทนกลุ่มต่าง ๆ ผู้มีความสนใจ กลุ่มคนจนหรือกลุ่มผู้ประสบปัญหา ฯลฯ

1.2 เนื้อหาสาระ ที่จะถ่ายทอดให้แก่บุคคลในชุมชนนั้น ต้องเป็นเนื้อหาสาระที่ครอบคลุมและผลักดันให้เป็นไปตามเป้าหมาย

1.3 วิธีการถ่ายทอดความรู้ การถ่ายทอดความรู้ของแต่ละชุมชนนั้น เป็นวิธีที่แปรผันไปตามบทบาทขององค์กรทางสังคม ซึ่งสาระสำคัญของการถ่ายทอดอาจกล่าวได้ดังนี้

- (1) การถ่ายทอดความรู้ อุดมการณ์วัฒนธรรม
- (2) การถ่ายทอดทักษะทางสังคม
- (3) การถ่ายทอดความรู้ความเชี่ยวชาญด้านอาชีพ
- (4) การถ่ายทอดความรู้ด้านสุขภาพและคุณภาพชีวิต

ขั้นตอนที่ 2 : การกำหนดประเด็นปัญหาของชุมชนและการพัฒนาทางเลือกเพื่อดำเนินกิจกรรม

2.1 กระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ชุมชน มีขั้นตอนสำคัญคือ

1) การทำให้ครบครัน ผู้นำชุมชน กลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมในการนำเสนอปัญหาของตนเองและพิจารณาปัญหาของผู้อื่นร่วมกันทั้งชุมชน โดยอาจจำเป็นต้องพัฒนาช่องทางการให้ข่าวสาร

2) ศึกษาทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน ให้ความรู้หลากหลายในด้านต่างๆ

- (1) ความหลากหลายของทรัพยากรบุคคล
- (2) ศึกษาลักษณะการทำงานของผู้นำและองค์กร
- (3) ศึกษาว่าพื้นที่มีอะไรเด่น มีอะไรดี มีอะไรเก่ง และอะไรที่เป็นความสามารถในการพึ่งพาตนเอง

(4) ศึกษาภูมิหลัง ภูมิรู้ ภูมิธรรม ประเพณี ค่านิยม ความเชื่อของแต่ละท้องถิ่น

(5) ศึกษาสภาพทางภูมิศาสตร์และการตั้งถิ่นฐาน

(6) ศึกษาวิถีชีวิต และโครงสร้างพื้นฐานในการติดต่อสื่อสาร

(7) ศึกษาทุนที่เป็นทั้งเงิน วัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ อาชีพ และทรัพยากรธรรมชาติ

(8) ศึกษาปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดการพัฒนา ฯลฯ

2.2 การพัฒนาทางเลือกเพื่อดำเนินกิจกรรม การนำข้อมูลจากการศึกษา วิเคราะห์มาสู่การสนทนาอย่างพินิจพิเคราะห์ เป็นการเตรียมความพร้อมในการทำงานร่วมกันของคนในชุมชนภายใต้การดำเนินการ คือ

1) พื้นฐานที่สุด คือ การพบปะของผู้คนเป็นครั้งคราว

2) การรวมกลุ่มสนใจหรือการเน้นงานด้านใดด้านหนึ่ง เช่น ด้านพัฒนาสุขภาพ

3) โครงสร้างพื้นฐานระดับสูง คือ การมี องค์กรร่วม หรือการจัดให้มี คณะทำงาน ที่สามารถเชื่อมสมาชิกหรือประชาชนเข้าหากันได้

ขั้นตอนที่ 3: การดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน

3.1 การจัดองค์กรและการบริหาร

3.2 ส่งเสริมการวางแผนแบบมีส่วนร่วม

3.3 การประเมินผลกิจกรรมโดยสาธารณะ

3.4 พหุภาคี จัดระบบสนับสนุนกระบวนการและแผนงานโครงการขององค์กรชุมชน

1) หมู่บ้าน ชุมชน กลุ่มองค์กรชุมชนเป็นความร่วมมือในระดับปฏิบัติการในพื้นที่

2) ระดับตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 4 : ขยายเครือข่ายความร่วมมือ

4.1 ส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดการรวมตัวของกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการรวมตัวของกลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพกลุ่มสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เพื่อเป็นเครือข่ายความร่วมมือกับสังคมวงกว้างที่ต่อยอดจากชุมชนท้องถิ่น

4.2 พัฒนาความเป็นประชาคมอำเภอ จังหวัด เปิดโอกาสให้เครือข่ายต่างๆ เข้าร่วมในลักษณะพหุภาคี

4.3 ส่งเสริมขบวนการเคลื่อนไหว “ประชาสังคม” เน้นความเป็นประชาสังคม กล่าวคือเป็นความร่วมมือและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (ธีระพงษ์ แก้วหาญ, 2543: 65-84)

4. การบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง

การส่งเสริมการรวมตัวเรียนรู้ร่วมคิดร่วมทดลองปฏิบัติจริง รวมทั้งการเสริมหนุนกลุ่มที่มีการรวมตัวอยู่แล้วให้เข้มแข็ง เน้นศักยภาพความพร้อมของชุมชน เชื่อมโยงกับการทำมาหาเลี้ยงชีพ ตั้งแต่ระดับปัจเจก ระดับครอบครัวจนถึงระดับชุมชน คำนึงถึงความพอประมาณและความพออยู่พอกินเป็นลำดับแรกก่อนที่จะเชื่อมต่อกับชุมชนและสังคมภายนอก มีกระบวนการจัดการองค์ความรู้อย่างเป็นขั้นเป็นตอน มีเครือข่ายการเรียนรู้ ทั้งภายในและภายนอกชุมชน โดย

1) การส่งเสริมการรวมตัวของคนในชุมชนทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของชุมชน
ในรูปแบบที่หลากหลายที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งในเชิงพื้นที่หรือประเด็นความสนใจ และเสริมหนุนชุมชนที่มีการรวมตัวเป็นกลุ่มต่างๆ อยู่แล้วให้มีขีดความสามารถในการพัฒนามากขึ้น โดยการเปิดพื้นที่สาธารณะในการจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ผ่านสื่อบุคคล สื่อการศึกษา สื่อท้องถิ่นและสื่อระดับชาติ รวมถึงการปรับปรุงกลไกทางกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับและมาตรการการเงินการคลังเพื่อเอื้ออำนวยให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมสนับสนุนการสร้างชุมชนเข้มแข็ง

2) การจัดการองค์ความรู้และระบบการเรียนรู้ของชุมชนอย่างครบวงจร โดย

(1) พัฒนาฐานข้อมูลชุมชนให้เป็นระบบและปรับให้ทันสมัยอยู่เสมอ ทั้งข้อมูลครัวเรือน ข้อมูลศักยภาพชุมชนในประเด็นต่าง ๆ อาทิ สถานะของกลุ่มต่าง ๆ กิจกรรมของชุมชน ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ ทุนภูมิปัญญาท้องถิ่นและปราชญ์หรือผู้นำตามธรรมชาติในชุมชน การสืบค้นประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและวัฒนธรรมชุมชน เป็นต้น โดยจัดทำเป็นแผนที่ทุนของ

ชุมชนที่คนในชุมชนสามารถเข้าถึงได้สะดวกและนำไปใช้เป็นฐานในการจัดการทรัพยากรของชุมชน และกำหนดทางเลือกการพัฒนาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต

(2) จัดให้มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในชุมชนอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกำหนดแนวทางและกิจกรรมการพัฒนาของชุมชนที่ยึดหลักการพึ่งพาตนเองด้วยศักยภาพ ทรัพยากร ภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยนำข้อมูลชุมชนมาวิเคราะห์ หาปัญหาและสาเหตุ ค้นหาทางออก นำไปทดลองปฏิบัติจริง มีเครือข่ายการศึกษาฐานแลกเปลี่ยน เรียนรู้ มีการต่อยอดปรับใช้ประโยชน์ โดยใช้แหล่งทุนในชุมชน อาทิ ธนาคารประชาชน สหกรณ์ เครดิตยูเนียน และกองทุนต่างๆ ของหมู่บ้าน/ชุมชน เป็นต้น พัฒนาความต้องการของชุมชนให้เป็น แผนชุมชนไปเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์จังหวัด และแผนอื่นๆ ตามความเหมาะสม

(3) ส่งเสริมให้กลุ่มปราชญ์ กลุ่มแกนนำและผู้รู้ ถ่ายทอดความรู้และภูมิปัญญา ท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้และการจัดการความรู้ในชุมชน โดยเชื่อมโยงความหลากหลายทางชีวภาพและความหลากหลายทางวัฒนธรรมกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่จริง ควบคู่กับการค้นหาผู้นำตามธรรมชาติรุ่นใหม่ที่เข้มแข็ง มีคุณธรรมจริยธรรม มีความเพียร และมีจิตสำนึกต่อส่วนรวมให้เป็นพลังขับเคลื่อนและ ขยายผลกิจกรรมการเรียนรู้ของชุมชนในวงกว้างและระยะยาว

(4) สนับสนุนการจัดการองค์ความรู้และการทำวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่ สอดคล้องกับความหลากหลายของทุนในชุมชน ควบคู่กับการฟื้นฟูความรู้พื้นบ้าน โดยสนับสนุน บทบาทนักวิจัยท้องถิ่นร่วมกับนักวิจัยของสถาบันการศึกษาในการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ที่ ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม เช่น การทำเกษตรผสมผสาน และการทำ หัตถกรรมพื้นบ้าน เป็นต้น โดยรวบรวมความรู้ต่างๆ อย่างเป็นระบบ เผยแพร่สู่ชุมชนและมี กระบวนการพัฒนาต่อยอดให้เกิดประโยชน์สู่การพึ่งตนเองและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

3) การสร้างภูมิคุ้มกันให้ชุมชนพร้อมเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ด้วยการส่งเสริมความมั่นคงของครอบครัว การจัดบริการทางสังคมในชุมชน การปลูกฝังค่านิยมที่ดีงาม การสร้างระบบความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของชุมชนและระหว่างชุมชนอย่างเท่า เทียมด้วยบริบททางศาสนาและวัฒนธรรมชุมชน และการให้ความคุ้มครองสิทธิชุมชน รวมถึงการเฝ้า ระวังช่วยเหลือเยียวยาเมื่อชุมชนเผชิญกับภัยพิบัติต่าง ๆ โดย

(1) เสริมสร้างครอบครัวให้มีความมั่นคง มีสัมพันธภาพที่ดี มีความเข้มแข็งทาง คุณธรรมจริยธรรมในครอบครัว โดยจัดกิจกรรมปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง ใช้สื่อชุมชนและสื่อ สาธารณะให้ข้อมูลข่าวสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต เช่น ความรู้ด้านโภชนาการ ค่าใช้จ่ายการใช้ชีวิตสมรสและการเป็นพ่อแม่ที่ดี วิธีการเข้ารับบริการจากรัฐ ราคาผลิตภัณฑ์ การเกษตร ช่องทางการตลาด ฯลฯ รวมถึงการสร้างค่านิยมครอบครัวอบอุ่นผ่านบทบาทชายหญิง การจัดกิจกรรมเชื่อมโยงบทบาทครอบครัว สถานศึกษา และสถาบันทางศาสนาอย่างสม่ำเสมอ

(2) เสริมสร้างโอกาสและสภาพแวดล้อมในชุมชนให้เอื้อต่อการศึกษาและการ เรียนรู้ตลอดชีวิตทั้งในระบบและนอกระบบอย่างต่อเนื่อง เชื่อมโยงแหล่งเรียนรู้ในชุมชน เช่น ศูนย์ การเรียนรู้ของชุมชน ศูนย์สาธิตของหน่วยงานรัฐ พิพิธภัณฑ์พื้นบ้าน ฯลฯ รวมทั้งอำนวยความสะดวกให้ชุมชนเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ภายนอกอย่างสม่ำเสมอด้วยสาระและเครื่องมือที่หลากหลายใน

ราคาถูก เช่น การศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม รายการวิทยุโทรทัศน์ที่สร้างสรรค์ อินเทอร์เน็ตประจำชุมชน สื่อสิ่งพิมพ์ ฯลฯ

(3) เสริมสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของคนในชุมชน ทั้งการสร้างหลักประกันชีวิต สวัสดิการสังคม ความมั่นคงด้านอาหาร ความมั่นคงด้านสุขภาพและที่อยู่อาศัย การคุ้มครองผู้บริโภค และความมั่นคงในสิทธิมนุษยชน โดย

(3.1) สนับสนุนการระดมทุนในชุมชนเพื่อการออมทรัพย์ในรูปแบบต่างๆ เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ สหกรณ์ออมทรัพย์ การออมวันละบาท ฯลฯ เพื่อเป็นแหล่งทุนในการพัฒนาอาชีพและจัดสวัสดิการขั้นต้นของชุมชน ควบคู่กับการสร้างวินัยในการใช้จ่าย รวมไปถึงการส่งเสริมให้มีการออมสินทรัพย์อื่นๆ ของคนในชุมชน เพื่อช่วยลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต เช่น การออมความอุดมสมบูรณ์ของ ดิน น้ำ ป่า พืชผัก ผลไม้ และสัตว์ เป็นต้น

(3.2) สร้างประชาคมสุขภาพของชุมชนเพื่อใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นในการสร้างความมั่นคงทางอาหาร โดยการทำเกษตรผสมผสานให้มีกินตลอดปี การใช้สมุนไพรและภูมิปัญญาท้องถิ่นทดแทนการใช้สารเคมีและเพื่อความปลอดภัยของอาหาร ควบคู่กับการเสริมสร้างให้ชุมชนมีบทบาทในการส่งเสริมสุขภาพและเฝ้าระวังสุขภาพของชุมชนทั้งโรคอุบัติใหม่ โรคระบาดซ้ำ การมีสุขอนามัยที่ดีและสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ปลอดภัย

(3.3) เตรียมความพร้อมและยกระดับการพัฒนาคุณภาพบริการ ให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดบริการทางสังคมขั้นพื้นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนแต่ละช่วงวัยและวิถีชีวิตในชุมชน เช่น การจัดศูนย์เด็กเล็กในชุมชนที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและเอื้อต่อการส่งเสริมบทบาทพ่อแม่ การจัดบริการดูแลผู้สูงอายุโดยชุมชน การดูแลสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชน การให้ความช่วยเหลือ เด็ก สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาสที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ เป็นต้น รวมทั้งการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาชุมชนน่าอยู่แบบองค์รวมที่มุ่งสู่ความสะอาด สงบ สะดวก ปลอดภัย และความมีระเบียบวินัย

(3.4) พัฒนาศักยภาพของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกในการจัดการความเสี่ยงภัยของชุมชน เช่น ผลกระทบของการเปิดการค้าเสรีหรือการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐ อาชญากรรมข้ามชาติ ที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายคนโดยเสรี โดยเฉพาะประเด็นการค้ามนุษย์ ยาเสพติดและการฟอกเงิน ฯลฯ รวมไปถึงการเฝ้าระวังความเสี่ยงจากภัยพิบัติจากธรรมชาติ ความเสี่ยงจากราคาผลิตภัณฑ์การเกษตร ความเสี่ยงจากโรคอุบัติใหม่และโรคระบาดซ้ำ โดยมีระบบการให้ความช่วยเหลืออย่างครบวงจรและมีประสิทธิภาพ

(3.5) พัฒนาศักยภาพของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกในการจัดการความเสี่ยงภัยของชุมชน เช่น ผลกระทบของการเปิดการค้าเสรีหรือการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐ อาชญากรรมข้ามชาติ ที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายคนโดยเสรี โดยเฉพาะประเด็นการค้ามนุษย์ ยาเสพติดและการฟอกเงิน ฯลฯ รวมไปถึงการเฝ้าระวังความเสี่ยงจากภัยพิบัติจากธรรมชาติ ความเสี่ยงจากราคาผลิตภัณฑ์การเกษตร ความเสี่ยงจากโรคอุบัติใหม่และโรคระบาดซ้ำ โดยมีระบบการให้ความช่วยเหลืออย่างครบวงจรและมีประสิทธิภาพเชื่อมโยงบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน สถาบัน ทางศาสนา และสถานศึกษาในการสืบสานวัฒนธรรม

จารีตประเพณีที่สั่งมาของชุมชน การฟื้นฟูค่านิยมการทำงานร่วมกัน เช่น ประเพณีลงแขก สืบชะตา ลำน้ำ เป็นต้น การปฏิบัติตามหลักธรรมและการทำนุบำรุงศาสนา การช่วยเหลือเกื้อกูลกันฉันท์เครือญาติ โดยเฉพาะคนยากจน การเฝ้าระวังพฤติกรรมเสี่ยงของเด็กและเยาวชน รวมทั้งการสร้างความรู้เข้าใจและเคารพความหลากหลายทางวัฒนธรรมและชนต่างชาติพันธุ์ รมรณรงค์สร้างจิตสำนึกสาธารณะให้คนในชุมชนเป็นพลเมืองดีมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม มีความซื่อสัตย์ รักและภาคภูมิใจในบ้านเกิด รวมทั้งสนับสนุนการเป็นอาสาสมัครชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548)

6. แนวทางการสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชน

ด้วยการบูรณาการกระบวนการผลิตบนฐานศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชนอย่างสมดุล เน้นการผลิตเพื่อการบริโภคอย่างพอเพียงภายในชุมชน สร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนในการลงทุนสร้างอาชีพและรายได้ที่มีการจัดสรรประโยชน์อย่างเป็นธรรมแก่ชุมชน รวมทั้งการส่งเสริมบทบาทสตรีในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจชุมชนและนำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจน โดย

1) สนับสนุนให้ชุมชนมีการรวมกลุ่มรูปแบบต่าง ๆ เช่น สหกรณ์กลุ่มย่อยศีธรรมชาติ กลุ่มปุ๋ยอินทรีย์ ฯลฯ พัฒนาระบบเครือข่ายเพื่อดำเนินกิจกรรมการเกษตรหรือกิจกรรมอื่นๆ ที่หลากหลาย มีการแปรรูปและการผลิตบนฐานทรัพยากรในชุมชนให้เพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคภายในชุมชน และนำส่วนเกินไปแลกเปลี่ยนระหว่างชุมชน หรือเชื่อมโยงเครือข่ายสู่ตลาดภายนอกชุมชน โดยมีข้อตกลงและผลประโยชน์ที่ยอมรับร่วมกันอย่างเป็นธรรม

2) รณรงค์และส่งเสริมภาคการผลิตและบริการในการเคลื่อนย้ายเครื่องจักรหรือกิจกรรมบางส่วนไปสร้างอาชีพและการจ้างงานในท้องถิ่นและพื้นที่ห่างไกล เพื่อลดการเคลื่อนย้ายแรงงานสู่เมืองหลวงและเมืองใหญ่ ทำให้ครอบครัวอบอุ่นอยู่พร้อมหน้าทุกวัย มีการสืบสานวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นและมีแกนนำ/ผู้นำชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชนควบคู่ไปด้วย

3) ส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างเครือข่ายองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจบนหลักของความโปร่งใส ใช้ฐานทรัพยากรในพื้นที่ อาทิ การสร้างโรงงานไบโอดีเซล เกษตรอินทรีย์ หัตถกรรม บริการสุขภาพและสปา ท่องเที่ยวเชิงนิเวศและท่องเที่ยว เป็นต้น และเชื่อมโยงการค้าการลงทุนระหว่างเศรษฐกิจชุมชนกับวิสาหกิจขนาดกลางและหรือวิสาหกิจขนาดใหญ่ สร้างเครือข่ายความร่วมมือเชิงธุรกิจตลอดห่วงโซ่การผลิต โดยทบทวนกฎ ระเบียบ และกฎหมายให้เอื้อต่อการร่วมทุน และการให้มีระบบการบริหารจัดการที่ดี

4) สนับสนุนการนำภูมิปัญญาไทยและวัฒนธรรมท้องถิ่นมาใช้ในการสร้างสรรค์คุณค่าของสินค้าและบริการที่มีโอกาสทางการตลาดสูง เช่น อาหารสุขภาพ หัตถกรรม บริการสุขภาพ บริการการท่องเที่ยว เป็นต้น โดยรักษาคุณค่าเอกลักษณ์ของท้องถิ่นอย่างเข้มแข็งเมื่อนำภูมิปัญญา และวัฒนธรรมท้องถิ่นไปต่อยอดขยายผลในเชิงพาณิชย์

5) พัฒนาระบบการบ่มเพาะวิสาหกิจชุมชน ควบคู่กับการสร้างผู้ประกอบการใหม่ด้วยการพัฒนา

ความรู้ด้านการจัดการ การตลาด องค์ความรู้เกี่ยวกับการผลิตสินค้าที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น พัฒนา มาตรฐานสินค้า การสร้างตราสินค้า การจัดการเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา และการพัฒนาทักษะในการ ประกอบอาชีพของกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งคนพิการที่สอดคล้องกับความหลากหลายของอาชีพในชุมชน เพื่อลดความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548)

7. แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ด้วยการส่งเสริมสิทธิชุมชนและกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการสงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟู พัฒนาใช้ประโยชน์และเพิ่มประสิทธิภาพบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน ท้องถิ่น โดย

1) สร้างความตระหนักรู้ของชุมชนในคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มี ต่อวิถีชีวิต รวมทั้งกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นให้ชุมชนที่มีศักยภาพเข้ามามีส่วน ร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ

2) สนับสนุนกลไกชุมชนและเครือข่ายในการจัดการและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงกับการผลิตเพื่อการยังชีพของชุมชนอย่างเป็นธรรม อาทิ การใช้ประโยชน์ จากความหลากหลายทางชีวภาพในท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงด้านอาหารและเป็นสมุนไพรเพื่อรักษาโรค โดยไม่ส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติ การบริหารจัดการป่าชุมชนเป็นแหล่งอาหาร การ จัดการทรัพยากรประมงชายฝั่ง การบริหารจัดการลุ่มน้ำอย่างบูรณาการ การจัดการสิ่งแวดล้อมของ ชุมชนเมือง เช่น ขยะ น้ำเสีย เป็นต้นตลอดจนโอกาสให้ได้รับการชดเชยหากเกิดการทำลายทรัพยากร ของชุมชนโดยกิจการอื่นนอกชุมชน

3) เสริมสร้างขีดความสามารถและองค์ความรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เป็นภาคีหลักในการอนุรักษ์ฟื้นฟูและจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับชุมชนและภาคีที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดการป่าและพื้นที่ อนุรักษ์ การจัดการลุ่มน้ำ การจัดการและฟื้นฟูป่าชายเลน การจัดการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ใน ท้องถิ่น เป็นต้น โดยมีการใช้และแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันอย่างยุติธรรม (สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548)

8. เครือข่ายการพัฒนาในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

ในการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง พึ่งตนเองได้อย่างมั่นคง ชุมชนมีการเรียนรู้เท่าทันการ เปลี่ยนแปลง เป็นชุมชนที่น่าอยู่ มีความสุข และมีการเชื่อมต่อระหว่างชุมชนเป็นเครือข่ายขยายผล เพื่อการพัฒนาทั่วทั้งประเทศ แต่ละภาคีการพัฒนาามีบทบาท ดังนี้

1. ภาครัฐ

1) ส่วนกลาง

(1) บริหารสังคมโดยการเชื่อมโยงแผนทุกระดับ ตั้งแต่แผนพัฒนาระดับชาติ แผน บริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติการ ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด แผนท้องถิ่นและแผนชุมชน อย่าง

เป็นขั้นเป็นตอน รวมทั้งบูรณาการกิจกรรมภายใต้วาระแห่งชาติด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านยาเสพติด การแก้ปัญหาความยากจน ด้านเมืองไทยแข็งแรง การแก้ปัญหาไข้หวัดนก ฯลฯ โดยใช้ชุมชนเป็นกลไกหลักในการดำเนินงาน

(2) ประสานและอำนวยความสะดวกให้ภาคีต่าง ๆ ทั้งระดับชาติ จังหวัด ศตจ. ศตส. อปท. องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มปราชญ์/แกนนำชุมชนมีบทบาทร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชน รวมทั้งการสนับสนุนงบประมาณและวิชาการ

(3) ปรับปรุงกฎ ระเบียบ กฎหมาย เครื่องมือด้านการเงิน การคลัง การระดมทุน นอกระบบงบประมาณ รวมทั้งการลดการนำเข้าสารเคมีด้านการเกษตร การลดภาษีหรือลดหย่อนค่าใช้จ่ายให้แก่ธุรกิจเอกชนที่สร้างอาชีพในชุมชน การร่วมทุนในชุมชน

(4) กระจายอำนาจการบริหารจัดการด้านบริการขั้นพื้นฐานสู่ท้องถิ่นและชุมชน พร้อมทั้งเสริมสร้างศักยภาพการดำเนินงานแก่ อปท. ทั้งในด้านการเงิน ด้านปัจจัยสี่ การดูแลสุขภาพ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนและชุมชน ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและสังคมในส่วนที่เกินขีดความสามารถของท้องถิ่น

(5) ปรับวิธีคิดของเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้มีมุมมองในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาชุมชนแบบองค์รวม เป็นผู้หนุนเสริมศักยภาพ ชุมชน อำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถดำเนินการได้ด้วยตัวเอง ตลอดทั้งทำความเข้าใจกับแนวทางปฏิบัติตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และเพิ่มบทบาทในการดำเนินการและสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

(6) สร้างระบบเตือนภัยทางสังคมที่เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับชุมชน จังหวัด ระดับชาติ และนานาชาติ โดยเฉพาะการเฝ้าระวังผลกระทบต่อชุมชนตามแนวชายแดนที่มีแนวโน้มการเกิดอาชญากรรมข้ามชาติ เนื่องจากการเคลื่อนย้ายคนโดยเสรีทั้งในเรื่องการค้ามนุษย์ ยาเสพติดและการฟอกเงิน

2) ส่วนท้องถิ่น

(1) นำแผนชุมชนมาประกอบการจัดสรรงบประมาณการพัฒนาท้องถิ่นและผลักดันการดำเนินงานภายใต้แผนชุมชนให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรม โดยการระดมทรัพยากรภายในพื้นที่รับผิดชอบทั้งจากภาครัฐ เอกชน พัฒนาเอกชน และชุมชน เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของที่นำไปสู่การพัฒนาชุมชน โดยชุมชน เพื่อชุมชน

(2) จัดบริการทางเศรษฐกิจและสังคมขั้นพื้นฐานให้ชุมชนอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ คนในชุมชนสามารถเข้าถึงแหล่งทุน การศึกษา สาธารณสุข และการคุ้มครองทางสังคมได้อย่างเท่าเทียมกัน

(3) ประสานความร่วมมือระหว่างภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ในทุกระดับตั้งแต่ชุมชน จังหวัด กลุ่มจังหวัด ภูมิภาค และประเทศ ในการดำเนินโครงการและกิจกรรมการพัฒนาที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนอย่างกว้างขวางในหลายมิติ พร้อมทั้งสนับสนุนให้มีมาตรการทางสังคมเพื่อเฝ้าระวังและตรวจสอบบริการต่างๆ ให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม โดยมีมาตรการคุ้มครองผู้ที่ทำประโยชน์เพื่อชุมชน/สังคม

(4) พัฒนาฐานข้อมูลท้องถิ่น ให้เป็นระบบและปรับให้ทันสมัยอยู่เสมอ ทั้งข้อมูลครัวเรือน ข้อมูลศักยภาพท้องถิ่นในประเด็นต่างๆ อาทิ การรวมกลุ่มและการจัดกิจกรรมของชุมชน

ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ ทุนภูมิปัญญาท้องถิ่นและปราชญ์หรือผู้นำตามธรรมชาติ ในชุมชน สนับสนุนการจัดการองค์ความรู้ในชุมชน ประสานสถาบันการศึกษาในพื้นที่ และเปิดเวทีให้ ภาคประชาสังคมมีบทบาทในการร่วมพัฒนาและเป็นแกนในการจัดการองค์ความรู้

(5) พัฒนาระบบการติดตามประเมินผลของชุมชน และจัดทำตัวชี้วัดความเข้มแข็งของชุมชนในมิติต่างๆ เช่น ตัวชี้วัดความสุขของชุมชน ทั้งความสุขภายในจิตใจ เช่น การเข้าถึงหลักศาสนา ความภาคภูมิใจในท้องถิ่น เป็นต้น และความสุขภายนอก เช่น การมีครอบครัวอบอุ่น การมีปัจจัยสี่พอเพียง การมีหลักประกันในชีวิต เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549)

2. ภาคเอกชน

1) สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา เพื่อสร้างองค์ความรู้ และยกระดับภูมิปัญญาท้องถิ่น ทำวิจัยร่วมกับชุมชน เป็นหุ้นส่วนของชุมชนในการต่อยอดภูมิปัญญา ประสานและสร้างความสมดุลระหว่างภาคเศรษฐกิจและชุมชน

2) สนับสนุนทรัพยากร วิทยากร สร้างอาชีพในชุมชน และร่วมรับผิดชอบต่อชุมชนรอบสถานประกอบการ ให้มีกิจกรรมอาสาสมัครเพื่อสังคม รวมทั้งมีการผลิตสินค้าที่ไม่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีงามของชุมชน

3) สนับสนุนวิสาหกิจชุมชน การบ่มเพาะวิสาหกิจชุมชน การสร้างผู้ประกอบการใหม่ ร่วมสร้างผลิตภัณฑ์ของชุมชนจากความหลากหลายทรัพยากรและศักยภาพของชุมชน สนับสนุนทั้งในรูปเงินลงทุน โอกาสทางการตลาด องค์ความรู้ โดยมีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549)

3. ชุมชน (ประชาชนและประชาคม)

1) รวมกลุ่ม ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนาฐานข้อมูลชุมชน กำหนดแนวทางและกิจกรรมการพัฒนาของชุมชนที่ยึดหลักการพึ่งพาตนเองด้วยการคำนึงถึงศักยภาพทรัพยากร ภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยนำข้อมูลชุมชน มาวิเคราะห์หาปัญหาและสาเหตุ ค้นหาทางออก นำไปทดลองปฏิบัติจริงบนฐานองค์ความรู้และศักยภาพของชุมชน ศึกษาดูงาน แลกเปลี่ยนเรียนรู้จากเครือข่าย และจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม

2) ริเริ่มและเป็นแกนนำจัดกิจกรรมสร้างสรรค์ชุมชน โดยเฉพาะกิจกรรมที่เชื่อมโยงบทบาทระหว่างบ้าน สถาบันศาสนา โรงเรียน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างเครือข่ายการดูแลคุ้มครอง การจัดสวัสดิการสังคมภายในชุมชน รวมถึงการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทุกประเภท และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3) จัดให้มีมาตรการทางสังคมในชุมชน ติดตาม ตรวจสอบบริการต่างๆ สร้างธรรมาภิบาลในชุมชน และให้มีมาตรการคุ้มครองผู้ที่ทำประโยชน์เพื่อชุมชน/สังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549)

4. สถาบันทางสังคมอื่น ๆ

1) องค์กรพัฒนาเอกชน

(1) มีบทบาทในการจัดการองค์ความรู้ ถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่ชุมชน เป็นพี่เลี้ยงที่ช่วยสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และบริหารจัดการ

(2) เป็นหน่วยเติมเต็มช่วยเหลือเกื้อกูลในเรื่องที่ชุมชนขาดแคลน ประสบปัญหาเร่งด่วนได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการดูแลและเยียวยาผู้ด้อยโอกาส เด็ก สตรี และผู้สูงอายุ

2) สถาบันการศึกษา/นักวิชาการ

(1) ทำวิจัยร่วมกับชุมชนโดยชุมชนเป็นนักวิจัยหลัก ถอดรหัสความรู้ที่อยู่ในตัวภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เป็นความรู้ที่เปิดเผย รวมทั้งเป็นแหล่งข้อมูลและที่ปรึกษาของชุมชน

(2) สร้างศักยภาพชุมชนให้สามารถจัดการความรู้ในชุมชนของตนเอง และสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้ชุมชน รวมทั้งต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ชุมชนสามารถนำไปสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจเกิดรายได้แก่ชุมชน

(3) กระตุ้นเผยแพร่ให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารความรู้ใหม่ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในโลกยุคใหม่ เช่น ภาษาต่างประเทศ ผลของภาวะโลกร้อนต่อระบบนิเวศและการทำมาหาเลี้ยงชีพ ภัยไซเบอร์ ฯลฯ

3) สถาบันศาสนา

(1) ปลุกฝังทัศนคติและแนวธรรมะปฏิบัติที่ถูกต้องในการดำรงชีวิตเพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน และให้บุคลากรทางศาสนาเป็นตัวอย่างที่ดีในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

(2) ร่วมมือกับสถาบันการศึกษา ชุมชนและสถาบันครอบครัวในการทำกิจกรรมสาธารณประโยชน์ การปลูกฝังค่านิยม จิตสำนึก และการสืบสานจารีตประเพณี

(3) เป็นศูนย์รวมใจเชื่อมโยงสายใยของคนให้มาร่วมในการพัฒนาครอบครัว ชุมชน

4) สื่อต่าง ๆ

(1) เป็นแกนกลางในการไหลเวียนข้อมูลสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ในการปรับตัวของชุมชน กระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องให้แก่ชุมชนผลกระทบการค้าเสรีการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งสินค้าและบริการ ตลอดจนการสร้าง ความเข้าใจและความตระหนักถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ของประชาชน ชุมชน

(2) ปลุกจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม สร้างค่านิยมรักถิ่น ครอบครัวยั่งยืน พฤติกรรมดำรงชีวิตแบบพออยู่พอกินบนพื้นฐานวัฒนธรรมที่งดงามแก่เด็กและเยาวชนและสังคมไทย และทั้งร่วมกันดูแลฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3) สอดแทรกสาระสร้างสรรค์สังคมในสื่อทุกรูปแบบ เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่เด็กและครอบครัว และเปิดโอกาสให้เด็กมีบทบาทร่วมผลิตสื่อสร้างสรรค์ เช่น สื่อสะท้อนการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเฝ้าระวังทางสังคมและการเผยแพร่ความรู้ เป็นต้น

(4) ใช้สื่อในชุมชนทุกรูปแบบในการให้ความรู้/สร้างค่านิยมที่ดีแก่ชุมชนเช่น ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าอันตราย การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสร้างกิจกรรมให้ครอบครัว การสร้างสำนึกรักบ้านเกิด การเชิดชูคนดี และการสร้างระเบียบวินัยของคน ชุมชน เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549)

บทที่ 6

แนวคิดการพัฒนาเมืองยั่งยืน (Sustainable Urban Development)

บทนำ

แนวคิดการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน (Sustainable Urban Development) ถือเป็นประเด็นสำคัญที่ได้รับความสนใจในวงการพัฒนาทั่วโลก โดยมีจุดเริ่มต้นที่ชัดเจนในรายงานบรันท์แลนด์ (Brundtland Report) เมื่อปี ค.ศ. 1987 ซึ่งคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) ได้ให้คำนิยามการพัฒนาที่ยั่งยืนว่า “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความสามารถของคนรุ่นอนาคตในการตอบสนองความต้องการของตนเอง” (WCED, 1987, p. 43) พร้อมทั้งเสนอกรอบแนวคิดที่สำคัญใน 3 มิติ ได้แก่ การเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) ความเท่าเทียมทางสังคม (Social Equality) และการรักษาสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection)

หลังจากนั้น แนวคิดดังกล่าวได้รับการบูรณาการและขยายผลอย่างกว้างขวางในการประชุมนานาชาติหลายครั้ง เช่น การประชุม Earth Summit ณ เมืองริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. 1992 ที่เน้นย้ำความสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกระดับ และการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ เมืองโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ในปี ค.ศ. 2002 ซึ่งเป็นเวทีที่เน้นเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและความยากจน (UN, 1992; UN, 2002)

ในปัจจุบัน ความท้าทายที่สำคัญของการพัฒนาเมืองยั่งยืนคือการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้ประกาศใช้เป็นกรอบการดำเนินงานร่วมกันของประชาคมโลกตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 โดยมีเป้าหมาย 17 ข้อครอบคลุมด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อบรรลุวิสัยทัศน์โลกที่เสมอภาคและยั่งยืนภายในปี ค.ศ. 2030 (UN, 2015)

สำหรับภาคการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แนวคิดการพัฒนาเมืองยั่งยืนเป็นกรอบสำคัญที่ใช้ในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์เพื่อส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กับการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล ซึ่งจะช่วยสร้างเมืองที่มีคุณภาพชีวิตดีขึ้นและมีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต (วิจิตรบุษบา มารมย์, 2560)

ดังนั้น นักบริหารและผู้วางนโยบายในภาครัฐจำเป็นต้องเข้าใจและนำแนวคิดการพัฒนาเมืองยั่งยืนมาใช้เป็นแนวทางหลักในการวางแผนพัฒนาเมืองเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างเป้าหมายเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

1. ความหมายของการพัฒนาเมืองยั่งยืน (Sustainable Urban Development)

United Nations (UN, 2015) นิยามว่า “Sustainable cities are those that are inclusive, safe, resilient and sustainable” หรือ “เมืองยั่งยืนคือเมืองที่มีความครอบคลุม ปลอดภัย มีความยืดหยุ่น และยั่งยืน” โดยเน้นว่าเมืองควรจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐาน บริการสาธารณะ ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจที่รองรับประชาชนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม (United Nations, 2015, Sustainable Development Goal 11)

Beatley (2000) ให้นิยามว่า “Sustainable city is a city designed with consideration of environmental impact, inhabited by people dedicated to minimization of required inputs of energy, water, and food, and waste output.” หมายถึง เมืองที่ได้รับการออกแบบโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยประชากรในเมืองมีความมุ่งมั่นในการลดการใช้พลังงาน น้ำ และอาหาร พร้อมลดของเสียให้น้อยที่สุด (Beatley, 2000)

Jenks and Burgess (2000) อธิบายว่า เมืองยั่งยืนคือเมืองที่มีการจัดการพื้นที่อย่างหนาแน่น (Compact City) ส่งเสริมการใช้ที่ดินผสมผสาน เพื่อลดการใช้รถยนต์ ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และส่งเสริมการใช้ขนส่งสาธารณะ (Jenks & Burgess, 2000)

Newman & Kenworthy (1999) เสนอแนวคิด “Eco-city” ว่า เมืองยั่งยืนควรเป็นเมืองที่ลดการพึ่งพารถยนต์ มีโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการเดินเท้า ขี่จักรยาน และระบบขนส่งสาธารณะ เพื่อรักษาความสมดุลทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาวะของประชาชน (Newman & Kenworthy, 1999)

ผศ.ดร.ธำรงค์ บุญเกิด (2562) อธิบายว่า “การพัฒนาเมืองยั่งยืนคือการจัดการเมืองโดยคำนึงถึงความสมดุลของเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม เพื่อให้เมืองสามารถรองรับประชากรได้อย่างเหมาะสม ไม่สร้างผลกระทบในระยะยาว และส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชนในทุกมิติ” (ธำรงค์ บุญเกิด, 2562)

รองศาสตราจารย์ ดร.นิรมล เสรีสกุล (2561) ให้ความหมายว่า “เมืองยั่งยืนต้องเป็นเมืองที่มีโครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อมโยงและยืดหยุ่น สามารถรับมือกับความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนส่งเสริมเศรษฐกิจสีเขียว และสร้างความเป็นธรรมทางสังคม” (นิรมล เสรีสกุล, 2561)

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2560) ให้นิยามว่า “การพัฒนาเมืองยั่งยืนคือการจัดการเมืองที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีในมิติของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างบูรณาการ” (สผ., 2560)

จากนิยามของนักวิชาการไทยและต่างประเทศ สรุปได้ว่า การพัฒนาเมืองยั่งยืน (Sustainable Urban Development) หมายถึง การพัฒนาเมืองที่สร้างความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม โดยมีเป้าหมายให้เมืองสามารถดำรงอยู่ได้ในระยะยาว รองรับประชากรอย่างมีประสิทธิภาพ มีโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เสริมสร้างความยืดหยุ่นต่อวิกฤต และสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชนในทุกมิติ

2. มิติสำคัญในการพัฒนาเมืองสู่ความยั่งยืน: กรอบแนวคิดสำหรับการบริหารจัดการ

การเมืองยุคใหม่

การพัฒนาเมืองในยุคปัจจุบันเผชิญกับความท้าทายทั้งด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และ เศรษฐกิจ แนวคิดเมืองยั่งยืน (Sustainable City) จึงกลายเป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญสำหรับการบริหารจัดการเมืองในระดับโลก เพื่อให้เมืองต่าง ๆ สามารถปรับตัวรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและ สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนได้อย่างยั่งยืน บทความนี้จะนำเสนอกรอบแนวคิด 5 มิติหลักในการพัฒนาเมือง ซึ่งจะช่วยให้นิสิต-รัฐประศาสนศาสตร์มีความเข้าใจในภาพรวมของการพัฒนาเมือง และสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการวางแผนนโยบายและการบริหารจัดการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1. ความน่าอยู่ (Livable)

ความน่าอยู่หมายถึงการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการอยู่อาศัยและส่งเสริมสุขภาพของประชาชน โดยให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการมลพิษ การเข้าถึงน้ำสะอาดและบริการสุขภาพ รวมทั้งพื้นที่สำหรับพักผ่อนและกิจกรรมสันทนาการ (WHO, 2016) เมืองที่ให้ความสำคัญกับความน่าอยู่จะช่วยให้ประชาชนมีสุขภาพกายและใจที่ดี และเพิ่มคุณภาพชีวิตโดยรวม ตัวอย่างเช่น เมืองคูเมโมโตะในประเทศญี่ปุ่น ได้พัฒนาระบบสวนสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนสุขภาพของประชาชนอย่างยั่งยืน (Yamamoto & Fujita, 2019)

2. ความคงอยู่ได้และประสิทธิภาพเชิงนิเวศเศรษฐกิจ (Viable – Eco-efficiency)

มิติความคงอยู่ได้และประสิทธิภาพเชิงนิเวศเศรษฐกิจ หมายถึง การจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน และวางผังเมืองในลักษณะเมืองกระชับ (Compact City) เพื่อลดการขยายตัวของเมืองอย่างไม่เป็นระบบ (Jenks et al., 1996) เมืองโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก เป็นตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยการส่งเสริมการใช้จักรยาน และระบบขนส่งสาธารณะที่สะอาดและมีประสิทธิภาพ (City of Copenhagen, 2019)

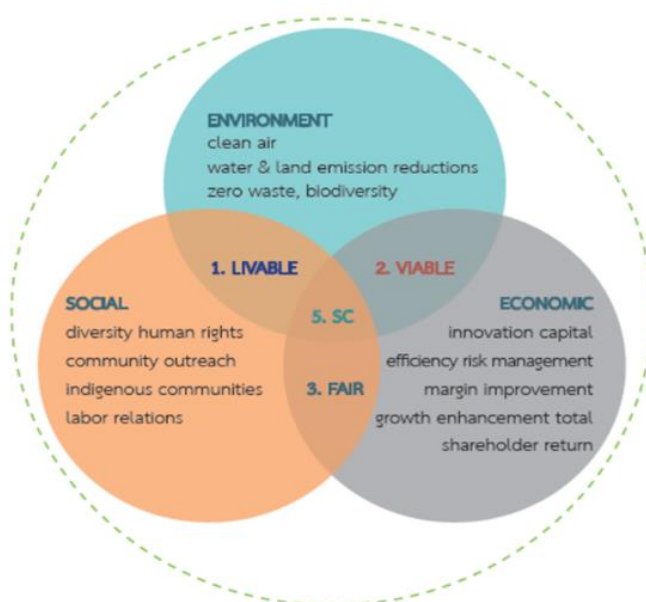
3. ความเท่าเทียม (Fair / Equality)

ความเท่าเทียมในเมืองเป็นการสร้างโอกาสและการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ อย่างเสมอภาคสำหรับทุกกลุ่มประชากร โดยเมืองที่มีความครอบคลุม (Inclusive City) จะดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการจ้างงานและการพัฒนาทักษะแรงงานสำหรับกลุ่มเปราะบาง รวมถึงการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและป้องกันการเลือกปฏิบัติ (Fainstein, 2010) เมืองโตรอนโต ประเทศแคนาดา นับเป็นกรณีศึกษาที่มีแผนงานเพื่อสนับสนุนกลุ่มชนกลุ่มน้อยและผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยและบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียม (City of Toronto, 2018)

4. การปกครองเมือง (Urban Governance)

การปกครองเมืองยุคใหม่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและการบริหารจัดการที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ โดยการทำงานร่วมกันของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมถึงการติดตามและประเมินผลด้วยหลัก 3Es ได้แก่ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และความเท่าเทียม (Equity) (UN-Habitat, 2016) เมืองบาร์เซโลนา ประเทศสเปน เป็นตัวอย่างของเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารเมืองผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลต่าง ๆ (Castells, 2012)

5. เมืองยั่งยืน (Sustainable City) เมืองยั่งยืนคือผลลัพธ์ที่เกิดจากการบูรณาการมิติอื่น ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลและต่อเนื่องระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยยึดหลักการของแผนปฏิบัติการ 21 (Local Agenda 21) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อที่ 11 (SDG 11) ซึ่งมุ่งเน้นให้เมืองมีความครอบคลุม ปลอดภัย และยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง (UN, 2015) เมืองซานฟรานซิสโก สหรัฐอเมริกา เป็นตัวอย่างที่ดำเนินนโยบาย Carbon-Neutral City พร้อมส่งเสริมการพัฒนาชุมชนที่เข้าถึงง่ายและยั่งยืน (San Francisco Planning Department, 2020)



ภาพที่ 6-1 กรอบแนวคิดเมืองยั่งยืนในระดับสากล

ที่มา: วิจิตรบุษบา มารมย์, 2560, หน้า 26

3. กรณีศึกษาการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในต่างประเทศ

ความสนใจอย่างกว้างขวางในระดับโลก โดยเฉพาะในประเทศที่มีการวางแผนระยะยาว และมีระบบธรรมาภิบาลที่เปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน บทนี้นำเสนอกรณีศึกษาที่สำคัญจากต่างประเทศ 3 กรณี คือ เมือง Freiburg ประเทศเยอรมนี เมือง Curitiba ประเทศบราซิล และเมือง Kurashiki ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกลยุทธ์ แนวทาง และผลลัพธ์ของการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในบริบทที่แตกต่างกัน

3.1 เมือง Freiburg ประเทศเยอรมนี ต้นแบบเมืองสีเขียว Green City)

เมือง Freiburg ตั้งอยู่ในรัฐบาเดิน-เวือร์ทเทมแบร์ก (Baden-Württemberg) ทางตอนใต้ของประเทศเยอรมนี ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็น “Green City” หรือเมืองสีเขียวชั้นนำของยุโรป โดยมีแนวทางการพัฒนาเมืองที่ยึดหลักความยั่งยืน ทั้งด้านพลังงาน การขนส่ง และคุณภาพชีวิตของประชาชน (Beatley, 2012)



ภาพที่ 6-2 เมือง Freiburg ประเทศเยอรมนี ต้นแบบเมืองสีเขียว

Set spectacularly at the foot of Germany's Black Forest, the medieval city of Freiburg is celebrating its 900th anniversary this year (Credit: bluejayphoto/Getty Images)

ที่มา: <https://www.bbc.com/travel/article/20200715>

ยุทธศาสตร์การพัฒนา เมือง Freiburg มีนโยบายพลังงานที่เน้นการลดการพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิล โดยสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียน โดยเฉพาะพลังงานแสงอาทิตย์ ในการผลิตไฟฟ้าทั้งในภาคที่อยู่อาศัย อาคารสาธารณะ และภาคธุรกิจ โครงการ “Vauban District” ซึ่งเป็นย่านที่อยู่อาศัยใหม่ ได้รับการออกแบบให้เป็นย่านที่ใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ปลอดภัย และส่งเสริมการใช้จักรยานและระบบขนส่งมวลชน

การมีส่วนร่วมของชุมชน รัฐบาลท้องถิ่นของ Freiburg สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ และการวางแผนร่วมกัน โดยเปิดโอกาสให้ชาวเมืองมีบทบาทในการออกแบบนโยบายและโครงสร้างพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม

ผลสัมฤทธิ์ เมือง Freiburg สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงได้มากกว่า 25% ภายในเวลา 15 ปี และมีอัตราการใช้จักรยานสูงกว่า 30% ของการเดินทางทั้งหมด ทั้งนี้ยังเป็นต้นแบบของเมืองสีเขียวสำหรับประเทศอื่น ๆ ในยุโรปและทั่วโลก (Hopwood, Mellor, & O'Brien, 2005)

3.2 เมือง Curitiba ประเทศบราซิล ต้นแบบระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพ

Curitiba เป็นเมืองหลวงของรัฐ Paraná ในประเทศบราซิล และเป็นหนึ่งในเมืองแรกของโลกที่ริเริ่มนโยบายพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในทศวรรษ 1970 ภายใต้การนำของนายกเทศมนตรี Jaime Lerner โดยเน้น “ระบบการขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพ” เป็นหัวใจของการพัฒนาเมือง (Rabinovitch & Leitman, 1996)



ภาพที่ 6-3 เมือง Curitiba ประเทศบราซิล ต้นแบบระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพ
ที่มา : <https://sustainablemobility.iclei.org/ecomobility-alliance/curitiba-brazil/muj>

แนวทางการพัฒนา หัวใจสำคัญของ Curitiba คือระบบ Bus Rapid Transit (BRT) ที่มีเส้นทางรถประจำทางพิเศษเชื่อมโยงทั่วเมือง โดยออกแบบให้รถโดยสารมีทางวิ่งเฉพาะ (Dedicated lanes) พร้อมจุดจอดที่มีการชำระเงินล่วงหน้า ทำให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ยังผนวกกับการวางผังเมืองแบบ CF “Linear Radial Planning” ที่ส่งเสริมให้กิจกรรมเศรษฐกิจเกิดขึ้นตามแนวเส้นทาง BRT

การใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ เมืองได้พัฒนา “สวนสาธารณะเนกประสงค์” เพื่อลดปัญหาน้ำท่วม และส่งเสริมพื้นที่สีเขียว โดยใช้วิธีการสร้างสวนในพื้นที่ลุ่มต่ำ แทนการสร้างกำแพงกันน้ำ ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับการพัฒนาเมือง

ผลสัมฤทธิ์ ระบบ BRT ของ Curitiba ได้กลายเป็นต้นแบบของเมืองใหญ่ทั่วโลก เช่น เม็กซิโกซิตี โบโกตา และจาการ์ตา นอกจากนี้ เมืองยังสามารถลดต้นทุนพลังงานในการเดินทาง และเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยไม่พึ่งพาการลงทุนขนาดใหญ่จากภาครัฐ (UN-Habitat, 2013)

3.3 เมือง Kurashiki ประเทศญี่ปุ่น ต้นแบบเมืองผสมผสานการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมกับเศรษฐกิจสร้างสรรค์

เมืองคุราชิกิ ตั้งอยู่ในจังหวัดโอคายามะ ประเทศญี่ปุ่น เป็นตัวอย่างของการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนที่ผสมผสานการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมเข้ากับการส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ โดยเฉพาะในเขตประวัติศาสตร์บิคัง (Bikan Historical Quarter) ซึ่งเป็นย่านเมืองเก่าที่ได้รับการอนุรักษ์อย่างดี และกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่สำคัญของญี่ปุ่น

แนวทางการพัฒนา รัฐบาลท้องถิ่นของเมืองคุราชิกิมีนโยบายส่งเสริมการฟื้นฟูอาคารไม้โบราณในเขตเมืองเก่า โดยใช้แนวทาง “Preservation and Utilization” คือ ไม่เพียงแต่บูรณะและรักษาอาคารเก่า แต่ยังส่งเสริมให้มีการนำอาคารมาใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ เช่น คาเฟ่ แกลเลอรี

บทที่ 7

การกระจายอำนาจ และการพัฒนาท้องถิ่น

บทนำ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาและบริหารจัดการพื้นที่ในระดับท้องถิ่นให้มีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของแต่ละชุมชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเอง ทั้งนี้ แนวคิดการกระจายอำนาจมิได้เป็นเพียงเครื่องมือทางปกครอง แต่ยังเป็นกรอบแนวคิดที่สะท้อนโลกทัศน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เชื่อมโยงกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการสาธารณะของประชาชน

นักวิชาการไทยและต่างประเทศต่างให้ความสำคัญกับบทบาทของการกระจายอำนาจในฐานะกลไกสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะในยุคที่รัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เพียงลำพัง การกระจายอำนาจจึงเป็นหนทางหนึ่งที่ช่วยให้ท้องถิ่นสามารถจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน (สุทธิชัย หอมชื่น, 2562; Rondinelli, 1981)

1.แนวคิดพื้นฐานของการกระจายอำนาจ

แนวคิดการกระจายอำนาจมีรากฐานมาจากแนวคิดประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของพลเมือง ซึ่งมองว่ารัฐไม่ควรผูกขาดอำนาจไว้ส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียว แต่ควรให้หน่วยงานในระดับพื้นที่มีอำนาจและบทบาทที่เหมาะสมในการจัดการเรื่องของตนเอง โดยทั่วไป การกระจายอำนาจสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบหลัก ดังที่ Rondinelli (1981) เสนอไว้ ได้แก่

1. การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) หมายถึงการมอบอำนาจหน้าที่ทางบริหาร การเมือง และการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่

2. การมอบหมายอำนาจ (Delegation) เป็นการที่รัฐบาลกลางมอบหมายอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรในระดับล่าง เช่น หน่วยงานรัฐในภูมิภาค

3. การกระจายอำนาจภายใน (Deconcentration) ซึ่งเป็นการกระจายภารกิจจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานราชการภูมิภาคหรือท้องถิ่น แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับของส่วนกลาง

ในบริบทของประเทศไทย รูปแบบที่ปรากฏชัดเจนคือการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่เน้น “การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพื่อการปกครองตนเองอย่างแท้จริง” (จักรกฤษณ์ วงศ์พรหมรัตน์, 2545)

1.1 ความเชื่อมโยงระหว่างการกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่น

การพัฒนาท้องถิ่นภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจถือเป็นแนวทางสำคัญที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่มีบทบาทเป็น “เจ้าของ” การพัฒนาอย่างแท้จริง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบาย งบประมาณ และแผนงานที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้โดยตรง

ผดุงศักดิ์ รัตนเดโช (2560) ได้ชี้ว่า การพัฒนาท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างการกระจายอำนาจ ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่น ลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะ และส่งเสริมอัตลักษณ์ของชุมชน ในขณะที่ วรากรณ์ สามโกเศศ (2543) เน้นว่าการกระจายอำนาจจะสำเร็จได้ ต้องมีการพัฒนา “ทุนมนุษย์ท้องถิ่น” ควบคู่กันไป เพื่อให้บุคลากรในพื้นที่สามารถรับผิดชอบภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในระดับสากล World Bank (1999) ได้เสนอว่า การกระจายอำนาจเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากสามารถส่งเสริมธรรมาภิบาล การลดความยากจน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา

1.2 ข้อดีและข้อจำกัดของการกระจายอำนาจในการพัฒนาท้องถิ่น

ข้อดีของการกระจายอำนาจ ที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป ได้แก่

1. เพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการท้องถิ่น
2. ลดภาระของรัฐส่วนกลาง
3. เสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า
4. สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. เอื้อให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบท

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจก็เผชิญกับข้อจำกัดและความท้าทายหลายประการ

เช่น

1. ความไม่พร้อมของบุคลากรในท้องถิ่น
2. ปัญหาความไม่โปร่งใสและการเมืองท้องถิ่น
3. การขาดแคลนงบประมาณ
4. การกักตุนผลประโยชน์ของส่วนกลางที่ยังแทรกแซงมากเกินไป (Bardhan, 2002; สมคิด

เลิศไพฑูรย์, 2552)

แนวโน้มการกระจายอำนาจในประเทศไทย

แม้ประเทศไทยจะมีการออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจ เช่น พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 แต่การดำเนินการจริงยังมีข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างและการเมือง เช่น การควบคุมจากส่วนกลางผ่านกลไกผู้ว่าราชการจังหวัด หรือการแต่งตั้งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากส่วนกลาง

อย่างไรก็ดี การผลักดันให้เกิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคตอาจถือเป็นหมุดหมายใหม่ของการกระจายอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและยั่งยืน

สรุปแนวคิดการกระจายอำนาจมิได้เป็นเพียงการจัดสรรอำนาจเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการที่สะท้อนแนวทางการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือ เสรีภาพ และความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐและประชาชน โดยเฉพาะในยุคที่ความต้องการของประชาชนหลากหลายและ

ซับซ้อนยิ่งขึ้น การกระจายอำนาจจึงกลายเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการพัฒนาท้องถิ่นที่ไม่ควรมองข้าม

2. การพัฒนาระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Administration Development for Local Government

การพัฒนาระบบการบริหารงานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการทำงานขององค์กรให้สูงขึ้น สามารถจำแนกได้เป็น 4 แนวทาง ได้แก่

2.1 การพัฒนาระบบการบริหารการเงินการคลัง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับปัญหาความต้องการของประชาชนมากที่สุด ดังนั้น จึงเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ฉะนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการเงิน การคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่ายงบประมาณ การรักษาวินัยทางการเงิน เป็นต้น เพราะถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาทางด้านการเงิน การคลัง ไม่ว่าจะเป็นการขาดวินัยทางการเงิน การขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และการใช้งบประมาณโดยไม่คุ้มค่า ปัญหาต่างๆเหล่านี้ย่อมเป็นปัจจัยต้นที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วุฒิสาร ตันไชย, 2552: 240)

ดังนั้น เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานและการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีการพัฒนาระบบการบริหารการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1 การพัฒนา แก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างรายได้

1) การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเริ่มดำเนินการตั้งแต่การศึกษาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของรัฐบาล รวมทั้งการวิเคราะห์รายจ่ายและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภาษีและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี นอกจากนี้ยังควรจะต้องศึกษาสถานภาพทางการเงินการคลัง หรือดุลทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเพื่อให้สามารถนำข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์และพิจารณาภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมต่อไป

2) การปรับปรุงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ จัดหาเอง สภาพปัญหาที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การขาดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรมีการเสริมสร้างรายได้และปรับโครงสร้างภาษี เช่น การขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี การเพิ่มประเภทภาษีหรือรายได้ใหม่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งค้นหาแนวทางในการส่งเสริมให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นแสวงหาวิธีการในการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะพึ่งตนเองได้ในระยะยาว

3) การปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรร หรือจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรร หรือจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปรับโครงสร้างภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความสมดุล สอดคล้องและเหมาะสมกับภารกิจในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจสามารถดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์วิธีการในการกำหนดวิธีการจัดแบ่งหรือจัดสรรที่มีความชัดเจน เป็นธรรม สอดคล้องกับหลักการและเหตุผลของการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภท รวมทั้งหาแนวทางใหม่ในการเพิ่มภาษีหรือรายได้ที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรร หรือจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใหม่ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้น

4) การปรับปรุงแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหตุผล และหลักการสำคัญที่ต้องจัดให้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความประสงค์ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะที่มีมาตรฐานตามที่รัฐบาล หรือส่วนราชการกำหนด และเป็นการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ หรือสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือหลักการที่กำหนดไว้ จึงควรต้องมีการปรับปรุงแนวทางในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่

5) การทบทวนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด จึงต้องมีการทบทวนขั้นตอน วิธีการ หลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้ รวมทั้งพิจารณาทบทวนประเด็นเรื่องระยะเวลาเป้าหมาย โดยอาจจะให้มีการประชุมสัมมนา แลกเปลี่ยนร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการทบทวนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน

6) การพัฒนาระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนา ได้แก่ แผนพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างระบบงบประมาณและแผนพัฒนาท้องถิ่น จึงควรต้องมีการปรับระบบงบประมาณให้สอดคล้องและตอบสนองต่อหลักความโปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งระบบงบประมาณที่เหมาะสมได้แก่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ฉะนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องเร่งพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความเข้าใจและเห็นถึงความสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

7) การประมาณการรายจ่ายในการให้บริการสาธารณะ ภายหลังจากมีการถ่ายโอนภารกิจในการให้บริการสาธารณะจากส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลจึงควรมีการแสวงหารูปแบบและวิธีการในการคำนวณหาขนาดรายจ่ายของการให้บริการสาธารณะที่สะท้อนถึงต้นทุนต่อหน่วยของการให้บริการแต่ละภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมาะสม และสอดคล้องกับภาระความรับผิดชอบและต้นทุนที่แท้จริงในการจัดบริการสาธารณะ

8) การพัฒนาระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นระบบพึ่งพิงปัจจัยที่สอดคล้องกับระบบการจัดทำบัญชีของภาครัฐ จะช่วยให้สามารถทราบที่มาของรายได้จากแหล่งต่างๆ รวมทั้งสามารถรู้รายจ่าย สถานะทางการเงิน การคลัง การกู้เงิน ภาระหนี้สินต่างๆ ที่เกิดขึ้น ประการสำคัญ จะทำให้สามารถวิเคราะห์ สถานะทางการเงิน การคลังที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (วุฒิสาร ตันไชย, 2552: 241-244)

2.2.2 การพัฒนาความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางการเพิ่มรายได้ของตนเองให้มากขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการคลังท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรคิดค้นแนวทางการพัฒนารายได้ ทั้งในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพในการหารายได้จากแหล่งเดิม และการริเริ่มดำเนินกิจการเพื่อหารายได้ในรูปแบบอื่นๆ ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้มากขึ้น

1) การจูงใจ หรือ สร้างความสะดวกในการชำระภาษีแก่ประชาชนการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน เป็นการจูงใจให้ประชาชนในท้องถิ่นมาชำระภาษีเพิ่มมากขึ้น หรือเกิดความยินดีที่จะจ่ายเพิ่มขึ้น ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายวิธี เช่น การออกหน่วยเคลื่อนที่ การจัดทำคู่มือในการชำระภาษีให้แก่ประชาชน

2) การพัฒนาฐานข้อมูลภาษีเพื่อใช้ในการวางแผนและติดตามผลสำเร็จของการจัดเก็บภาษีฐานข้อมูลภาษีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารจัดการด้านภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะจะช่วยให้สามารถวางแผนการจัดเก็บและการตรวจสอบติดตามผลสำเร็จของการจัดเก็บภาษี (วุฒิสาร ตันไชย, 2552: 245-246)

2.3 การพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล

บุคลากรเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานและบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้เหมาะสมสอดคล้องและเอื้อต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3.1 การสร้างระบบเพื่อรองรับและสนับสนุนการถ่ายโอนบุคลากร

ภายใต้การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยซึ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หลักการสำคัญที่ควรจะต้องมีการพิจารณาภายใต้การถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการเดิมมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1) การถ่ายโอนบุคลากรจะต้องมีความสอดคล้องกับภารกิจตามกฎหมายและภารกิจถ่ายโอนตามแบบแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความคุ้มค่า ความจำเป็น ความต้องการกำลังคน และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ยึดหลักการ “งานไป เงินไป ตำแหน่งไป” และสำหรับบุคคลที่ต้องถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ไม่สมัครใจจะถ่ายโอนไปอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้งานที่เกี่ยวข้อหาแนวทางที่จะดูแลบุคคลกลุ่มเหล่านี้

3) สิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าต่าง ๆ ของบุคคลที่ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องได้รับไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม รวมถึงสถานภาพและสิทธิประโยชน์ต่อเนื่องของสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

4) ในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรม สร้างหลักประกันความก้าวหน้าในการทำงาน และมีมาตรฐานในหลักเกณฑ์วิธีการสำคัญใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่น

2.3.2 การพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนั้นควรจะมีการปรับเปลี่ยนและการพัฒนา ดังนี้

1) การให้ความสำคัญกับการ “สร้างมาตรฐาน” ของข้าราชการท้องถิ่น เพื่อให้ข้าราชการท้องถิ่นมีมาตรฐานเดียวกับข้าราชการพลเรือน และนอกจากนี้ควรจะมีการเปิดโอกาสในการโอนย้าย-โยกย้ายกันระหว่างข้าราชการท้องถิ่นและข้าราชการพลเรือนเพราะจะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรบุคคลที่คุ้มค่า

2) การให้ความสำคัญกับหลักการการบริหารงานบุคคล หลักการสำคัญที่ควรยึดถือในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ได้แก่ มาตรฐานและคุณธรรม, ความเป็นอิสระ

2.3.3 การพัฒนาสมรรถภาพในการดำเนินงานของบุคลากร

การพัฒนาบุคลากรเป็นสิ่งที่สำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องให้บริการแก่ประชาชนอย่างใกล้ชิด ดังนั้นการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรท้องถิ่นสามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และศักยภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตอบสนองความต้องการของประชาชน การพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นนั้น สามารถดำเนินการได้หลายวิธี เช่น

- 1) การส่งเสริมให้เข้าร่วมศึกษาอบรมตามสถาบันการศึกษา
- 2) การหมุนเวียนงาน
- 3) การมอบหมายงาน/โครงการ
- 4) การตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ
- 5) การฝึกอบรม/การให้ความรู้ (อนูรัตน์ อนันตนาธร, 2552)

2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน 2 ประการ ได้แก่ เร่งสร้างให้ประชาชนได้เข้าใจและตระหนักถึงความจำเป็นในการมีส่วนร่วม และประการที่สอง สร้างช่องทางเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น สร้างเครื่องมือหรือช่องทางให้ประชาชน

สามารถรับรู้ ข้อมูล ข่าวสาร การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ รวมถึงช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผิดชอบ โดยจะต้องเร่งสร้างสำนึกรักท้องถิ่นให้กับประชาชน (วุฒิสาร ตันไชย, 2552: 252)

2.5 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ

เป็นความจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผนึกกำลังองค์กร หรือภาคีต่างๆ เพื่อร่วมกันพัฒนาท้องถิ่น โดยความร่วมมือดังกล่าวอาจจะปรากฏในหลายลักษณะ

2.5.1 เครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

ในบางภารกิจพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวไม่สามารถจะจัดให้มีการบริการสาธารณะบางอย่างได้ ทั้งอาจด้วยเงื่อนไขเรื่องงบประมาณ สถานที่ และบุคลากร หรือแม้กระทั่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ ได้ แต่ไม่เกิดความคุ้มค่าในการดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียง หรืออยู่ในจังหวัดเดียวกันก็ควรจะเป็นผู้รับผิดชอบและดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิด “ความคุ้มค่า” ในการดำเนินการได้

2.5.2 เครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการและองค์กรอื่น ๆ ในเขตพื้นที่

จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับส่วนราชการและองค์กรภาคส่วนต่างๆ ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ เพื่อให้ทุกองค์กรได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ และให้บริการแก่ประชาชนร่วมกัน (วุฒิสาร ตันไชย, 2552: 262-265)

3. การพัฒนาการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Strategy Public Service Development for Local Government

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจึงมีการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่

3.1 การบริการสาธารณะด้านการศึกษา

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับ “การให้การศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่น” ซึ่งมีนัย 2 นัย คือ

1) การให้การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบ ได้แก่การจัดการศึกษาตามหลักสูตรและมาตรฐานของกระทรวงศึกษา เช่นโรงเรียน ศูนย์เด็กเล็ก เป็นต้น และ

2) การให้การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ เพื่อเติมในส่วนที่ขาดให้แก่กลุ่มบุคคลต่าง ๆ และสร้างความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นให้แก่ประชาชน อาทิ การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น บอกเล่าเรื่องราวประวัติศาสตร์ ความเป็นมา และการดำรงอยู่ของชุมชนในอดีต การจัดให้มีห้องสมุดเคลื่อนที่ หรือการจัดศูนย์เรียนรู้ การให้ความรู้ผ่านช่องทางการสื่อสารเช่น รายการวิทยุ เสียงตามสาย เว็บไซต์ออนไลน์ เป็นต้น การสร้างความรู้ในระบบจะทำให้คนเกิดการพัฒนาสติปัญญา ส่วนการ

เรียนรู้ระบบจะปลูกฝังความคิดการเรียนรู้ และสร้างรัก ความหวงแหนและความผูกพันกับชุมชนท้องถิ่นด้วย (วุฒิสาร ตันไชย, 2552: 267)

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทแรก ได้แก่ ความเป็นอิสระ (Autonomy) ฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องใช้ความเป็นอิสระในเรื่องของการจัดการศึกษา อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะจ้างครูต่างชาติมาสอนภาษาต่างชาติ เช่น ภาษาจีน ภาษาอังกฤษ เป็นต้น สำหรับการใช้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้ในหลายเรื่อง อาทิ ในส่วนของการสร้างหลักสูตรที่ผสมผสานหรือมีคุณลักษณะระหว่างการศึกษาในระบบที่เป็นเรื่องของความต้องการด้านวิชาการ (Core Competent) กับสิ่งที่ป็นจริงกับสิ่งที่ป็นโลกของความจริงในแต่ละท้องถิ่น/พื้นที่ ซึ่งก็คือการสร้างนวัตกรรมผ่านหลักสูตรที่มีความสอดคล้องกับชีวิต

ประการที่สอง เป็นความมีอิสระทางความคิดและวิธีการสอน ซึ่งสามารถสอนและถ่ายทอดให้แก่นักเรียนโดยวิธีการที่หลากหลาย และน่าสนใจ โดยเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะบริหารทั้งบุคลากรในท้องถิ่น ทรัพยากร และภูมิปัญญาท้องถิ่น ประการที่สาม ในส่วนของการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของผู้ปกครองของโรงเรียน ซึ่งในการมีส่วนร่วมนี้เป็นทั้งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ วางทิศทาง และดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา และนักเรียน

3.2 การบริการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ จะครอบคลุมในเรื่องการกำกับและควบคุม การบริหารจัดการและการฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ภารกิจด้านการกำกับได้แก่ การควบคุมและกำกับดูแลไม่ให้เกิดการสร้างมลภาวะหรือการทำลายสิ่งแวดล้อม โดยใช้เครื่องมือทางกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น การห้ามปล่อยของเสีย และสารเคมี ลงในลำราง ลำคลอง หรือพื้นที่สาธารณะ การควบคุมกำกับการก่อสร้างที่เกิดขวางทางน้ำ หรือการทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูลในพื้นที่สาธารณะ

2) ภารกิจด้านการบริหารจัดการ ได้แก่ การจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอย การบำบัดน้ำเสีย การรณรงค์การเผาป่าที่สร้างฝุ่นละอองขนาดเล็ก การดูแลความเป็นระเบียบของพื้นที่สาธารณะ เป็นต้น

3) ภารกิจด้านการฟื้นฟู ได้แก่ การปลูกป่า และป่าชายเลน การฟื้นฟูสภาพดินที่เสื่อมสภาพ การสร้างปะการังเพื่อให้สัตว์น้ำวางไข่ การปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำ เป็นต้น

ในการดำเนินการเรื่องสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งที้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการได้แก่

1. การมีแผนในการจัดการที่ชัดเจน ต้องให้ความสำคัญกับการดูแลและรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างพัฒนาที่ดำเนินการโดยงบประมาณของท้องถิ่นหรืองบประมาณอื่นท้องถิ่นต้องกำกับดูแลอย่าให้กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ

2. เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบาย และนับเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในการกำหนดและ

บ่งชี้ทิศทางการพัฒนาของตนเอง และการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นนี้เองจะเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงกับการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น เพราะการวางนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม คือ การระบุถึงความสัมพันธ์กันของสรรพสิ่งต่าง ๆ ภายในชุมชน

3. สร้าง “ช่องทาง” ในการแสดงความคิดเห็นในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสร้างช่องทางการหลากหลายให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วม เช่น การมีผู้รับฟังความคิดเห็น การมีโทรศัพท์สายด่วน การมีการประชุมผู้นำชุมชน เป็นต้น เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองของ

4. การหนุนเสริมทักษะในการบริหารจัดการและความรู้เชิงเทคนิค เพราะแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตระหนักถึงความจำเป็นและความสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย และร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่น แต่สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่ ความร่วมมือและความเกื้อกูลจากองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน หรือแม้กระทั่งนักวิชาการต่างๆ ที่จะต้องทำหน้าที่เป็น พี่เลี้ยง และเป็นครูฝึก ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม (วุฒิสาร ตันไชย, 2552: 273-279)

3.3 การบริการด้านคุณภาพชีวิต

ภารกิจสำคัญอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่การพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างสมควร เช่นการมีรายได้ มีอาชีพ มีสิ่งจำเป็นพื้นฐาน มีสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัยที่ดี และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ มีดังนี้

3.3.1 การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนิยามความหมายของ “ความยากจน” ให้มีขอบเขตกว้างกว่าการใช้รายได้เป็นเกณฑ์ อันเป็นการตีความหมายในทางแคบ ซึ่งคนยากจน ในมิตินี้ก็แค่เป็นเพียงผู้ที่ “จนเงิน” เท่านั้น ดังนั้นจะต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงกลุ่มคนที่จนโอกาส ไม่ว่าจะด้านการศึกษา สาธารณสุข และสาธารณสุข โภค จนทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม จนความรักและความเอาใจใส่ ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง และการแก้ไขปัญหาความยากจนจะต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตด้วยเป็นสำคัญ

3.3.2 การมีฐานข้อมูลเกี่ยวกับท้องถิ่นซึ่งครอบคลุมในทุกด้านเป็นเงื่อนไขประการที่สองที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นได้ ทั้งที่เป็นการเน้นฐานข้อมูลในระดับพื้นที่ และฐานข้อมูลในระดับปัจเจกชนเป็นอีกสิ่งที่สำคัญยิ่ง โดยการได้มาซึ่งข้อมูลที่รอบด้านเหล่านี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องศึกษาฐานข้อมูลที่มีอยู่ ซึ่งส่วนราชการในพื้นที่ได้รวบรวมไว้ จากนั้นต้องพิจารณาว่าข้อมูลใดที่ยังขาดและต้องดำเนินการจัดเก็บและแม้ว่าจะได้ข้อมูลที่ครบถ้วนแล้ว สิ่งที่ยังขาดไม่ได้คือการต้องตรวจสอบข้อมูลอยู่ตลอดเวลา

3.3.3 ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจน หรือการส่งเสริมคุณภาพชีวิต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ร่วมกันวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหา หรือความยากจนที่เกิดขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการชี้ให้เห็นถึงสภาพของปัญหาหรือความรุนแรง หรือความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการเร่งรัดให้มีการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน จากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหน้าที่

ที่จะต้องเอื้ออำนวยให้เกิดการและเปลี่ยนความคิดเห็น และการวิเคราะห์ปัญหาร่วมกัน การเสนอทางออกร่วมกัน การประเมินทางออกหรือทางเลือก การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้น

การแก้ไขปัญหาคือ ความเข้าใจในปัญหา ว่าปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นเกิดจากสาเหตุใด และแต่ละปัญหาต้องการวิธีแก้ไขที่เฉพาะในมิติเวลาที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงความเชื่อมโยงของปัญหาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมีความเกี่ยวข้อง สัมพันธ์ หรือเชื่อมโยงกับปัญหาอื่นๆหรือไม่อย่างไร เหตุผลประการสำคัญที่ต้องพิจารณาให้รอบคอบ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม รอบด้าน รอบคอบ และเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลที่สุด (วุฒิสาร ตันไชย, 2552: 280-282)

3.4 การบริการสาธารณะด้านวัฒนธรรม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรตระหนักว่าการดำเนินกิจกรรมและโครงการด้านวัฒนธรรมเป็นทั้งความรับผิดชอบทางกฎหมายและความรับผิดชอบทางสังคม และกระทรวงวัฒนธรรมก็ควรที่จะเร่งเสริมสร้างให้วัฒนธรรม เป็นยุทธศาสตร์ในการสร้างความเข้มแข็ง สร้างจิตสำนึกร่วมกันของสังคมต่อไป(วุฒิสาร ตันไชย, 2552: 283) รายละเอียดด้านวัฒนธรรมจะกล่าวถึงในบทอื่น ๆ ต่อไป

4. เครือข่ายการพัฒนาในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทุกภาคีล้วนเป็นส่วนหนึ่งของพลังร่วมที่จะก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนา และล้วนเป็นผู้ร่วมรับผลกระทบหรือผลประโยชน์หรือมีส่วนได้ส่วนเสียจากการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น เพื่อให้ผลของการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ฯ มุ่งสู่การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน การมีส่วนร่วมของทุกภาคีควบคู่ไปกับการสร้างจิตสำนึก ความรับผิดชอบในหน้าที่ และสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับคนไทยทุกคน รวมทั้งร่วมรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น (เสนาะ อุณากร, 2531: 36) จากการดำเนินกิจกรรมของตน จึงเป็นเงื่อนไขของความสำเร็จ ซึ่งภาคีต่าง ๆ ควรมีบทบาท ดังนี้

4.1. หน่วยงานภาครัฐอื่น

ภาครัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะต้องปรับบทบาทจากผู้ควบคุมและสั่งการ มาเป็นผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวก พร้อมทั้งกระจายอำนาจการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการไปยังภาคีร่วมพัฒนาอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชน คือ

1.1 การรักษาฐานทรัพยากรและสมดุลของระบบนิเวศ ภาครัฐส่วนกลางต้องสนับสนุนสิทธิการดูแลทรัพยากรและพัฒนาองค์ความรู้แก่ชุมชน รวมทั้งกตีกาสร้างความยุติธรรมในการใช้ประโยชน์ของภาคการผลิตและชุมชน โดยปรับปรุงกฎ ระเบียบ กฎหมาย และใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งสร้าง เชื่อมโยง และส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้ภาคีร่วมพัฒนา และใช้กลไกและการเข้าถึงฐานข้อมูลที่เป็นจริงและถูกต้องเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการโดยกระบวนการมีส่วนร่วม ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขยายบทบาทการจัดการและอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้มากขึ้นโดยพัฒนาทั้งองค์ความรู้ ชีตความสามารถในการบริหารจัดการและแนวทางกระจายผลประโยชน์ที่เป็นธรรมให้แก่ชุมชน

1.2 การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาครัฐส่วนกลางต้องปรับปรุงนโยบายสาธารณะให้สนับสนุนการประหยัดการใช้ทรัพยากรและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ใช้มาตรการทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อจูงใจให้เกิดการประหยัดทรัพยากรพลังงานและลดมลพิษ ทั้งด้านผู้ผลิตและผู้บริโภค ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาขีดความสามารถและองค์ความรู้ รวมทั้งความรับผิดชอบให้พร้อมรับกับการกระจายอำนาจ และจัดสรรทรัพยากรของท้องถิ่นเพื่อดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

1.3 การพัฒนาคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นสร้างระบบฐานข้อมูลระดับชาติส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ร่วมกับชุมชนกำหนดจุดยืนในประเด็นที่อาจมีข้อขัดแย้งในอนาคตเช่นเรื่องสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม (GMOs) เป็นต้นกำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพและสิทธิภูมิปัญญาท้องถิ่นจากการคุกคามภายนอกวางระบบการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมรวมทั้งสร้างพันธมิตรกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ

4.2. ภาคเอกชน

ในชุมชนท้องถิ่นประกอบไปด้วยคนหลายกลุ่ม หลายประเภท และหลายกลุ่มอาชีพ ภาคเอกชนหรือผู้ประกอบการเป็นกลุ่มที่สำคัญเพราะทำให้เศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่นขับเคลื่อน สร้างงาน สร้างรายได้ และต้องเสียภาษีให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนา การมีเครือข่ายของภาคเอกชนเข้าร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น จะทำให้ท้องถิ่นได้รับมุมมองที่กว้างขวาง และขณะเดียวกันยังขอร่วมร่วมมือในการดำเนินกิจการที่สอดคล้องกับนโยบายของท้องถิ่นอีกด้วย เช่น การประกอบกิจการที่ไม่คุกคามต่อความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติหรือคุณภาพสิ่งแวดล้อมสร้างและสนับสนุนกิจกรรมทางสังคมซึ่งรวมทั้งแก่ชุมชนที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีจริยธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมและรับผิดชอบต่อสังคมโดยผลิตสินค้าและบริการด้วยกระบวนการผลิตและเทคโนโลยีที่สะอาดส่งเสริมการสร้างคุณค่าจากทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพด้วยนวัตกรรมและเทคนิคทางการตลาดมีความยุติธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพระหว่างเจ้าของภูมิปัญญาท้องถิ่นและเจ้าของเทคโนโลยีและนวัตกรรมรวมทั้งยกระดับการผลิตและสร้างมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารสมุนไพรและผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ นอกจากนี้ภาคเอกชนสามารถช่วยพัฒนาทักษะความรู้ของประชาชนเพื่อยกระดับทักษะฝีมือและทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นด้วย

4.3. ภาคประชาสังคม หมายถึงองค์กรภาคประชาชนที่รวมตัวกันในการขับเคลื่อนกิจกรรมเชิงสาธารณะโดยมีจุดมุ่งหมายของงานดำเนินกิจกรรมของกลุ่มอย่างชัดเจนเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เช่นมูลนิธิช่วยเหลือสังคมต่างๆ เช่น มูลนิธิกระจกเงา กลุ่มกรีนพีซ Green peace ที่ต่อต้านการสร้างมลภาวะที่ทำให้โลกร้อน หรือกลุ่มองค์กรสิทธิต่างๆ เป็นต้น องค์กรพัฒนาเอกชนชุมชนและประชาชนมีบทบาทสำคัญดังนี้

4.3.1 การรักษารฐานทรัพยากรและสมดุลของระบบนิเวศจะต้องสร้างประชาคมและเครือข่ายการอนุรักษ์การจัดการและการจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นถ่ายทอดยกระดับภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรร่วมกับความรู้สมัยใหม่ร่วมกันกำหนดกติกาหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของชุมชนร่วมกันเช่นป่าชุมชนลุ่มน้ำและทรัพยากรชายฝั่ง

เป็นต้นกำหนดมาตรการควบคุมกิจกรรมที่คุกคามหรือทำลายระบบนิเวศเช่นการท่องเที่ยวและการจัดกิจกรรมที่ไม่เหมาะสมในเขตพื้นที่อนุรักษ์การค้าสัตว์ป่าและการเลี้ยงสัตว์หายาก เป็นต้น

4.3.2 การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาที่ยั่งยืนควรต้องปลูกฝังค่านิยมมรรธรงค์และเผยแพร่ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการผลิตและบริโภคอย่างยั่งยืนแก่สาธารณชนทำแผนบริหารจัดการภายในชุมชนร่วมกันอนุรักษ์และเฝ้าระวังรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของพื้นที่รวมทั้งเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

4.3.3 การพัฒนาคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นจำเป็นต้องส่งเสริมการเรียนรู้ทำแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองโดยเฉพาะด้านอาหารและสุขภาพและต่อยอดไปสู่วิสาหกิจชุมชนการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพในท้องถิ่นให้ยั่งยืนการเชื่อมโยงชุมชนให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้การเฝ้าระวังการเข้าถึงพันธุกรรมท้องถิ่นรวมทั้งสนับสนุนภาครัฐในการเจรจาต่อรองกับต่างประเทศในประเด็นที่เกี่ยวกับผลประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ

4.3.4 สถาบันอื่น ๆ ได้แก่สถาบันวิชาการองค์กรประชาสังคม ทุกระดับทั้งอาชีวและมหาวิทยาลัย ที่สามารถสนับสนุนความรู้ ทักษะ และวิชาการ องค์กรชุมชนเช่นกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอนุรักษ์ สภาวัฒนธรรม รวมถึงสื่อมวลชน เป็นต้น โดยสถาบันวิชาการควรมีบทบาทโดยให้การศึกษาแก่สาธารณชนรวมทั้งวิจัยและพัฒนา ร่วมกับนักพัฒนาและชุมชนในการติดตามและเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสนับสนุนการรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำฐานข้อมูลรวมทั้งสนับสนุนชุมชนและนักพฤกษศาสตร์พื้นบ้านในการรวบรวมข้อมูลทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับระบบฐานข้อมูลระดับชาติให้การศึกษาเพื่อสร้างองค์ความรู้ใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เพื่อส่งเสริมการยกระดับและต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นตลอดจนเป็นพี่เลี้ยงในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และศักยภาพของชุมชนออกมาผ่านกระบวนการจัดทำแผนชุมชนสำหรับสื่อมวลชนต้องเผยแพร่ตัวอย่างการอนุรักษ์และจัดการฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่เป็นตัวอย่างที่ดีของความสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งข่าวสารข้อมูลและองค์ความรู้เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนเป็นเวทีในการร่วมคิดร่วมดำเนินการเพื่อสร้างฉันทามติและความสมานฉันท์ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกันของสังคมส่งเสริมคนรุ่นใหม่ให้สนใจภูมิปัญญาไทยให้มากขึ้นสร้างความตื่นตัวแก่สาธารณชนโดยเผยแพร่กรณีศึกษาและบทเรียนที่เกิดขึ้นในที่ต่างๆ เกี่ยวกับปัญหาการจดสิทธิบัตรรูปแบบและเงื่อนไขที่นำไปสู่การแย่งชิงผลประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น (ประสพสุข ทรงผาสุก, 2548: 72)

5 สรุป

ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ต้องจัดทำหรือจัดให้มีตามกฎหมาย แผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานกิจการของท้องถิ่นนั้นๆได้แก่ การพัฒนาพื้นที่ การพัฒนาการบริหาร การจัดสวัสดิการสังคม การบริการสาธารณะต่างๆตามบทบาทและหน้าที่ของ

บทที่ 8

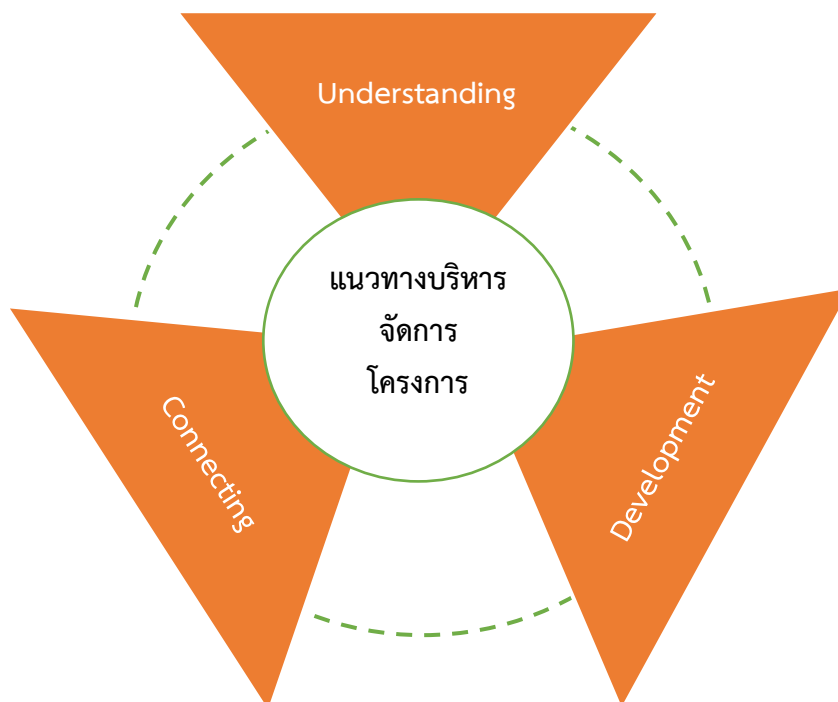
แผนชุมชนและการบริหารโครงการอย่างยั่งยืน

บทนำ

แผนชุมชนมีความสำคัญในการกำหนดทิศทางการขับเคลื่อนการพัฒนาของคนในชุมชนแบบมีส่วนร่วมและสร้างสรรค์ เป็นหลักพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ในการจัดทำแผนชุมชนที่มาจากส่วนมาโดยส่วนใหญ่แล้วจะถูกขับเคลื่อนโดยภาครัฐ เช่นกรมพัฒนาชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีจุดอ่อนตรงหลักการและวิธีปฏิบัติเพราะแผนชุมชนที่ภาครัฐจัดทำขึ้นส่วนใหญ่เพื่อตอบสนองนโยบายหรือคำสั่งจากส่วนกลาง แต่วิธีปฏิบัติ ต้องดำเนินการตามกรอบและรูปแบบที่รัฐคิด ทำให้แผนชุมชนลักษณะนี้ไม่มีประโยชน์และไม่ได้รับการยอมรับจากชุมชนเพราะไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และไม่มีความยั่งยืน แผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน จะต้องเป็นแผนที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของชุมชน แม้จะเป็นที่จัดทำโดยชุมชนเอง หรือหน่วยงานรัฐจัดทำแต่ต้องสะท้อนให้เห็นถึงชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้ร่วมสร้าง ร่วมคิด และร่วมตัดสินใจ ด้วยชุมชนเองจะทำให้แผนได้รับการยอมรับและตอบสนองในการปฏิบัติตาม ในบทนี้ ผู้เขียนได้นำข้อสรุปจากงานวิจัยที่ผู้เขียนและคณะมาสร้างแนวทางเชิงหลักการเพื่อบริหารจัดการโครงการอย่างมีส่วนร่วมและสร้างสรรค์เพื่อให้โครงการสร้างประโยชน์ให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายอย่างยั่งยืน เป็นธรรม และอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

การจัดทำแผนชุมชนภายใต้ “วิธีการแห่งศาสตร์พระราชาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน”

พระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร รัชกาลที่ 9 ที่พระองค์ทรงใช้เป็นวิธีการทรงงานมาตลอดรัชสมัย นั่นคือ หลักการ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” หรือ “วิธีการแห่งศาสตร์พระราชาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” เพื่อทำให้การดำเนินโครงการฯ เกิดประโยชน์และผลสัมฤทธิ์แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย บนพื้นฐานของความยุติธรรมทางสังคม ได้ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 8-1 ภาพตัวแบบเชิงหลักการเพื่อขับเคลื่อนโครงการอย่างมีส่วนร่วมและสร้างสรรค์

จากตัวแบบเชิงหลักการข้างต้น สามารถอธิบายกระบวนการทำงานเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานแก่ผู้เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ได้ดังต่อไปนี้

1. เข้าใจ (Understanding) ความเข้าใจในที่นี้ หมายถึง การทำความเข้าใจชุมชน (Community) หมายถึง การทำความเข้าใจกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ที่ดำรงอยู่ในชุมชนและชุมชน เนื่องจากชุมชนแต่ละชุมชนมีความแตกต่างในรายละเอียดหลากหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นความรู้ ความเข้าใจ ความพร้อมและความต้องการที่แตกต่างกัน เพราะพื้นฐานทางครอบครัว เศรษฐกิจ การศึกษาและสภาพแวดล้อมทางสังคมที่แตกต่างกัน ดังนั้นการดำเนินโครงการในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง จึงจำเป็นต้องให้เกิดความสอดคล้องกับวิถีชีวิต สภาพปัญหาความพร้อมและความต้องการของชุมชน ด้วยเหตุนี้การวิเคราะห์หรือทำความเข้าใจกับชุมชนในทุกมิติจึงมีความเป็นในฐานะที่เป็นปัจจัยเบื้องต้นที่จะนำไปสู่การออกแบบโครงการที่สอดคล้องกับความเป็นจริงทางสังคม

2. เข้าถึง (Connecting) การเข้าถึงในที่นี้ คือ การเข้าถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างทั่วถึงและรอบด้านทั้งเชิงลึกและวงกว้าง ในปัจจุบันชุมชนกำลังเผชิญกับด้วยสถานการณ์การแตกตัว (Social Differentiation) และการแบ่งช่วงชั้นทางสังคม (Social Stratification) ซึ่งทำให้ชุมชนมีการแบ่งแยกออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ อย่างชัดเจน ตามพื้นฐานทางเศรษฐกิจ วิถีในการดำเนินชีวิตทางสังคมและความเชื่อทางการเมือง กระทั่งกลายเป็นสาเหตุสำคัญให้ชุมชนจึงขาดความเป็นเอกภาพ

ขณะเดียวกันก็ทำให้ความต้องการของผู้คนในชุมชนมีหลากหลายผันแปรไปตามช่วงชั้นทางสังคมที่ตนเองสังกัด ดังนั้นหากโครงการมุ่งตอบสนองไปที่กลุ่มทางสังคม หรือกลุ่มทางเศรษฐกิจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อาจส่งผลให้ผู้คนกลุ่มอื่น ๆ เห็นว่าตนเองไม่ได้รับช่วยเหลือหรือไม่ได้รับความสนใจ ซึ่งอาจมีผลต่อภาพลักษณ์และความรู้สึกไว้นื้อเชื่อใจ สถานการณ์เช่นนี้จึงกลายเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น (Necessary Conditions) ที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องตระหนักและให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในการดำเนินโครงการโดยเฉพาะการเข้าถึงกลุ่มคนที่มีความหลากหลายเพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการ รวมทั้งการกระจายผลประโยชน์จากโครงการอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง

3. พัฒนา (Development) การพัฒนาในที่นี้ หมายถึง แนวทางการขับเคลื่อนโครงการที่ผู้รับผิดชอบต้องให้ความสำคัญทั้งระยะเร่งด่วน ระยะกลางและระยะยาว เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคมแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืน

(1) ทาง การขับเคลื่อนโครงการระยะเร่งด่วน ผู้รับผิดชอบโครงการควรให้ความสำคัญกับการสร้างหรือดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อสร้างความไว้นื้อเชื่อใจหรือแสดงความจริงใจต่อประชาชน ซึ่งเปรียบเสมือนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในพื้นที่ ดังนี้

1.1 ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างทั่วถึงและรอบด้าน ทั้งเชิงลึกและวงกว้างรวมถึงต้องครอบคลุมทุกด้านไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเชิงด้านบวกและลบ นอกจากนี้จำเป็นต้องใช้วิธีการสื่อสารที่หลากหลาย โดยการเพิ่มน้ำหนักการสื่อสารแบบสองทาง (Two-way Communication) ซึ่งเป็นการติดต่อสื่อสารที่ผู้รับสารมีการตอบสนองและมีปฏิกิริยาตอบกลับไปยังผู้ส่งสารสามารถโต้ตอบ ปรัชชาหารือ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้ ควบคู่กับการสื่อสารทางเดียว (One-way Communication) ที่เป็นการติดต่อสื่อสารในลักษณะที่ผู้ส่งเป็นผู้ให้ข่าว หรือมีอิทธิพลต่อผู้รับเพียงฝ่ายเดียว ผู้รับไม่มีโอกาสโต้ตอบหรือซักถามข้อสงสัยใด ๆ รวมถึงใช้วิธีการสื่อสารที่เป็นทางการ (Formal Communication) และการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ (Informal Communication) ควบคู่กัน เช่นเดียวกับเครื่องมือหรือตัวกลางที่ใช้ในการนำข่าวสาร เรื่องราวสู่สาธารณะก็มีความสำคัญไม่น้อย ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องสร้างเครื่องมือในการสื่อสารที่หลากหลาย ทั้งการใช้สื่อบุคคล คือ การสนทนา พูดคุย การติดต่อสอบถาม หรือสื่อสิ่งพิมพ์ไม่ว่าจะเป็นแผ่นพับ แผ่นปลิว จดหมายข่าว จดหมายเวียน หรือการใช้อิเล็กทรอนิกส์เสียงตามสาย อินเทอร์เน็ต Social Media หรือสื่ออื่น ๆ ในรูปของป้ายประกาศ กล้องรับความคิดเห็น เป็นต้น

เงื่อนไขจำเป็นที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ คือ การทำความเข้าใจกับสถานการณ์หรือลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่ดำรงอยู่ โดยเฉพาะในสถานการณ์ปัจจุบันที่ชุมชนเผชิญกับการแตกตัวทางสังคมและแบ่งช่วงชั้นทางสังคม สถานการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิดการลดทอน (Reduce) ความเป็นเอกภาพ (Utility) ของชุมชนกลุ่มต่าง ๆ ลง ขณะเดียวกันก็ทำให้พฤติกรรมแรงจูงใจ และความต้องการของผู้คนในชุมชนมีหลากหลายผันแปรไปตามช่วงชั้นทางสังคมที่ตนเองสังกัด เงื่อนไขเช่นนี้ถือเป็นสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ส่งผลโดยตรงต่อมุมมองต่อการพัฒนา หรือระดับการยอมรับ (Recognition) การพัฒนา

1.2 ยกระดับการมีส่วนร่วม จากการให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) และการรับฟังความคิดเห็น (Consult) สู่การสร้างกลไกให้ประชาชนการเข้าร่วมกิจกรรม (Involved) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่โดยรอบโครงการ มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการโอกาสให้มีการวางแผนและปฏิบัติการร่วมกัน ในการเตรียมหรือการดำเนินเพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการ หรือการลดปัญหาความขัดแย้งการมีส่วนร่วมในมิตินี้ จึงเหมาะสำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนหรือมีข้อโต้แย้งมาก อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมในมิตินี้ ผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงเป็นผู้บริหารในสถานประกอบการ หรือสร้างร่วมมือ (Collaboration) เป็นการมีส่วนร่วมที่ให้ประชาชนโดยรอบโครงการ มีส่วนร่วมในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่องกล่าวอีกนัยหนึ่ง การมีส่วนร่วมในมิตินี้ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจ ผู้ดำเนินนโยบาย/โครงการ และประชาชนร่วมกันจัดทำหรือดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการนั้น ๆ ท้ายที่สุดอาจให้ความสำคัญกับการให้อำนาจ (Empowerment) เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่ให้บทบาทแก่ประชาชนหรือการทำให้ประชาชนโดยรอบโครงการมีอำนาจนำในการตัดสินใจ โดยประชาชนในพื้นที่สามารถริเริ่มนโยบาย วางแผนและดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้เองตั้งแต่ต้น โดยเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ประกอบการภาคเอกชน จะมีบทบาทให้การสนับสนุนการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของประชาชน สำหรับรายละเอียด กระบวนการมีส่วนร่วม เป้าหมาย สิ่งที่ต้องดำเนินการ เครื่องมือและวิธีการ ตัวชี้วัดความสำเร็จ สามารถแสดงได้ ดังตารางที่

ตารางที่ 8-1 ระดับ แนวทางและกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม

รูปแบบ ประเด็น	ให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform)	รับฟังความคิดเห็น (Consult)	เข้าร่วมกิจกรรม (Involve)	ร่วมมือ (Collaboration)	ให้อำนาจ (Empowerment)
เป้าหมาย	การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนโดยรอบพื้นที่การพัฒนา และเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชน	รับฟังข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชน โดยรอบพื้นที่การพัฒนาเกี่ยวกับสภาพปัญหา ความต้องการและแนวทางในการดำเนินงาน	การวางแผนและปฏิบัติการร่วมกัน ระหว่างผู้ประกอบการ ภาคเอกชนและประชาชนโดยรอบพื้นที่การพัฒนา (ผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย คือ ผู้บริหารในองค์กร)	การเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในพื้นที่โดยรอบการพัฒนา ในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ ตั้งแต่การระบุสภาพปัญหา ความต้องการ และการพัฒนาทางเลือกหรือแนวทางแก้ไขปัญหา	การทำให้ประชาชนในพื้นที่โดยรอบการพัฒนา มีอำนาจในการตัดสินใจ
สิ่งที่ต้องดำเนินการ	ทำให้ประชาชนโดยรอบพื้นที่การพัฒนา ได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างครบถ้วน ถูกต้อง สมบูรณ์และครอบคลุม	การรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งนำข้อมูลที่ได้มาใช้ในการตัดสินใจ	การระดม/เชิญชวนประชาชนโดยรอบพื้นที่การพัฒนา เข้าร่วมการวางแผนและปฏิบัติการ	การทำงานร่วมกับประชาชนโดยรอบพื้นที่การพัฒนา เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจร่วมกัน	การปฏิบัติตามสิ่งที่ประชาชนโดยรอบพื้นที่การพัฒนา ตัดสินใจ
เครื่องมือและวิธีการ	(1) การจัดทำเอกสารสิ่งพิมพ์ (2) การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อต่าง ๆ (3) จดหมายข่าว (4) การจัดงานแถลงข่าว (5) การติดประกาศ	(1) การสำรวจความคิดเห็น (สภาพปัญหา/ความต้องการ) (2) การจัดประชุมหรือจัดเวทีสาธารณะสัญจร (3) การจัดประชุมกลุ่มย่อย	(1) การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อบุคคล เช่น ผู้นำชุมชน ผู้นำกลุ่ม/องค์กร เป็นต้น การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ รวมถึง Social Media	(1) การจัดตั้งคณะที่ปรึกษา ซึ่งมีตัวแทนของประชาชนโดยรอบพื้นที่การพัฒนา (2) การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมซึ่งมีตัวแทนของประชาชนโดยรอบพื้นที่การพัฒนา	การลงประชามติผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล

รูปแบบ ประเด็น	ให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform)	รับฟังความคิดเห็น (Consult)	เข้าร่วมกิจกรรม (Involve)	ร่วมมือ (Collaboration)	ให้อำนาจ (Empowerment)
	(6) การซื้อสื่อโฆษณา ประชาสัมพันธ์ทาง โทรทัศน์ วิทยุและ Social Media	(4) การจัดเวทีรับฟัง ความคิดเห็น (5) การเข้าร่วม ประชาคม (6) การลงพื้นที่เพื่อ พูดคุยกับประชาชน โดยรอบพื้นที่การพัฒนา ฯ	(2) การจัดประชุมเพื่อ การวางแผนและหา ข้อสรุปร่วม		
ตัวชี้วัดความสำเร็จ	(1) ประชาชนโดยรอบ พื้นที่การพัฒนาฯ รับทราบข้อมูลข่าวสาร (2) ประชาชนโดยรอบ พื้นที่การพัฒนาฯ เข้าใจ เจตนารมณ์และ เป้าหมายในการดำเนิน โครงการ	ความเห็นของประชาชน โดยรอบพื้นที่พัฒนา ฯ ถูกนำไปปฏิบัติ	โครงการหรือกิจกรรมที่ เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ ร่วมระหว่าง ผู้ประกอบการ ภาคเอกชนและ ประชาชนในพื้นที่ โดยรอบการพัฒนาฯ	(1) คณะที่ปรึกษา ซึ่งมี ตัวแทนจากผู้ประกอบการ ภาคเอกชน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ตัวแทนกลุ่มองค์กรในชุมชน ผู้นำภาคประชาสังคม ผู้ อาวุโส เป็นต้น (2) คณะกรรมการซึ่งมี ตัวแทนจากผู้ประกอบการ ภาคเอกชน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ตัวแทนกลุ่มองค์กรในชุมชน ผู้นำภาคประชาสังคม ผู้ อาวุโส เป็นต้น	การจัดกิจกรรม/ โครงการที่ตามความ ต้องการของประชาชน โดยรอบพื้นที่การ พัฒนาฯ

ที่มา: ปรับปรุงจาก James L. Creighton, 2005

1.3 จัดเวทีกลาง (ที่ทุกฝ่ายยอมรับ) เพื่อสร้างการปรึกษาหารือสาธารณะ เวทีปรึกษาหารือสาธารณะ ถือเป็นเวทีที่มีความแตกต่างจากเวทีการรับฟังความเห็นที่ผ่านมา เนื่องจากการจัดเวทีรับฟังความเห็นที่ผ่านมามีข้อจำกัดหลายประการ คือ (1) การจัดเวทีรับฟังความเห็นที่ผ่านมาเป็นรูปแบบของการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนการแสดงความคิดเห็น ต่อกิจกรรมที่รัฐจะดำเนินการเพื่อให้หน่วยราชการหรือบริษัทที่ปรึกษา (Consult) นำความเห็นเหล่านั้นประกอบการตัดสินใจ อย่างไรก็ตามการจัดเวทีรับฟังความเห็นในลักษณะนี้ก็ไม่มีหลักประกันว่าความเห็นที่นำเสนอไปนั้นจะถูกนำไปใช้เพื่อประกอบการพิจารณาหรือการตัดสินใจ (2) เป็นการรับฟังความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินโครงการของรัฐหรือโครงการที่รัฐจะดำเนินการเป็นหลัก ไม่ใช่เวทีเพื่อรับฟังความเห็นร้อน ปัญหาที่ประชาชนในท้องถิ่นเผชิญอยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ เวทีรับฟังความเห็นที่ผ่านมา ผู้เข้าร่วมไม่ได้นำเสนอความต้องการหรือความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ สังคม หรือนำเสนอสิ่งที่ตนเองต้องการให้เกิดการแก้ไข

ภายใต้ข้อจำกัดการจัดเวทีรับฟังความเห็นข้างต้น เวทีปรึกษาหารือสาธารณะจึงเปรียบเสมือนกระบวนการสืบหาข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อช่วยสนับสนุนให้ส่วนราชการ มีความเข้าใจในปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่ถูกต้องและมีความครบถ้วนสมบูรณ์ โดยเวทีปรึกษาหารือสาธารณะจะเป็นเวทีที่มีลักษณะ (1) เป้าหมายหลักของการจัดเวทีปรึกษาหารือสาธารณะ ต้องไม่เป็นเวทีที่ถูกจัดขึ้นเพื่อชี้แจงหรือรับฟังความเห็นของประชาชนเพียงต่อโครงการของรัฐที่จะถูกดำเนินการในพื้นที่ (อย่างที่เคยดำเนินการมาในอดีต) ตรงกันข้ามเวทีปรึกษาหารือสาธารณะต้องเป็นเวทีที่มีเป้าหมายเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับโครงการที่กำลังจะเกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น รูปแบบหรือลักษณะที่ควรจะเป็นของโครงการ ผลกระทบและแนวทางป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น การกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนา ความต้องการของภาคประชาชน เป็นต้น (2) ลักษณะการจัดเวทีต้องกระจายไปยังพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีโอกาสเข้าร่วมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยกลุ่มเป้าหมายจะต้องกระจายให้ครอบคลุมหรือรอบด้านที่สุด ทั้งกลุ่มคนที่สนับสนุนการพัฒนา (3) ใช้กระบวนการปรึกษาหารือ ไม่ใช่การบรรยายหรือให้ความรู้เกี่ยวกับโครงการที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีบทบาทหลักในการรับฟังมากกว่าชี้แจง หรือเป็นผู้นำในการเสวนาหรือปรึกษาหารือ โดยเฉพาะการกระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมเวทีสะท้อนความคิดเห็นหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน ภายใต้กรอบกติกาที่ถูกกำหนดไว้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “การทำให้ประชาชนได้พูดในสิ่งที่เขาต้องการพูด” (4) ต้องทำให้เกิดข้อสรุปหรือข้อตกลงร่วมในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง และต้องสร้างหลักประกันหรือความเชื่อมั่นว่าข้อสรุปหรือข้อตกลงร่วมที่ได้จากการปรึกษาหารือสาธารณะจะถูกนำไปใช้ประกอบการพิจารณาหรือการตัดสินใจ หรือถูกส่งต่อไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.4 จัดโซนนิ่ง (Zoning) การพัฒนาให้ชัดเจน สำหรับวิธีการจัดโซนนิ่งในที่นี้ไม่ได้หมายถึงการใช้กลไกผังเมืองหรือกลไกด้านกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อาจดำเนินการในลักษณะสร้างพันธะสัญญาร่วมระหว่างหน่วยงานราชการทุกภาคส่วน ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องและ

ตัวแทนกลุ่มภาคประชาสังคมว่าหากมีการพัฒนาจะจำกัดพื้นที่การพัฒนาให้อยู่ในบริเวณใด หรือเลือกพื้นที่นำร่องในการพัฒนาที่ไม่ซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อพื้นที่ประกอบอาชีพของประชาชน

(2) ทาง การ ขั บ เคลื่ อ น โ ค ร ง ก า ร ระ ย ก ล ะ ง และ ระ ย ย า ว หากผู้รับผิดชอบโครงการสามารถดำเนินโครงการพัฒนาในพื้นที่ได้ ควรให้ความสำคัญกับการสร้างหรือดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตหรือสร้างหุ้นส่วนการพัฒนากับประชาชนในพื้นที่ ดังนี้

2.1 การส่งเสริมให้เกิดการเชื่อมโยงสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ชุมชนสู่ตลาดภายนอก เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจชุมชน โดยอาจดำเนินการใน 3 มิติ คือ (1) เชื่อมโยงสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ชุมชนกับตลาดภายนอก เช่น การสร้างช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ชุมชนผ่านระบบพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce) สำหรับการดำเนินการ อาจทำได้โดยการแสวงหาชุมชนต้นแบบเพื่อการจัดตั้งร้านค้าอิเล็กทรอนิกส์ หรือร้านค้าออนไลน์ เป็นต้น (2) เชื่อมโยงสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ชุมชนกับธุรกิจในเครือข่ายของผู้ประกอบการภาคเอกชน ทั้งนี้เพื่อกระจายสินค้าชุมชนสู่ผู้บริโภคในวงกว้าง (3) เชื่อมโยงสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ชุมชนเข้ากับภาคการท่องเที่ยวและบริการ เช่น นำผลผลิตทางการเกษตรหรือประมง มาต่อยอดเป็นผลิตภัณฑ์ตามความต้องการนักท่องเที่ยว ตัวอย่างขององค์กรที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการ คือ การดำเนินธุรกิจในรูปแบบวิสาหกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise) ภายใต้ชื่อแบรนด์ “ชื่นใจ บาย มิตรผล” ของกลุ่มมิตรผล ที่พยายามเชื่อมโยงสินค้าของชุมชนเข้ากับกลุ่มนักท่องเที่ยว เริ่มตั้งแต่การสำรวจความต้องการของตลาด การพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนทั้งด้านคุณภาพและดีไซน์ที่ตอบโจทย์วิถีชีวิตและความต้องการ การสร้างแบรนด์ผลิตภัณฑ์ให้มีเอกลักษณ์โดดเด่นตรงใจลูกค้า เชื่อมโยงความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อเพิ่มโอกาสทางธุรกิจ และหาช่องทางการจัดจำหน่ายสู่ผู้บริโภค เป็นต้น

2.2 พัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการและโครงสร้างพื้นฐานระดับชุมชน ปัจจุบันชุมชนยังเผชิญกับปัญหาความพร้อมและความเพียงพอของสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหลากหลายรูปแบบ ดังนั้นหากมีการพัฒนาเกิดขึ้น นอกจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เพื่อรองรับหรือส่งเสริมการท่องเที่ยวแล้ว ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน เช่น อาทิจ ไฟฟ้า น้ำประปา ห้องน้ำ (โดยเฉพาะบริเวณชายหาด) เป็นต้น และในที่นี่มีความหมายรวมถึงผ่อนปรนให้ผู้ประกอบการร้านอาหารกลางแจ้งหรือเตียงผ้าใบริมชายหาด

2.3 กระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่ชุมชนโดยรอบ ใน 2 รูปแบบ คือ กระจายผลประโยชน์ทางตรง (Direct Benefit) หมายถึง การทำให้ชุมชนหรือประชาชนโดยรอบพื้นที่การพัฒนาเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการประกอบธุรกิจร่วมกับผู้ประกอบการภาคเอกชนซึ่งอาจดำเนินการได้ เช่น การจ้างงานหรือสร้างโอกาสการทำงานให้แก่ประชาชน การให้สัมปทานแก่ประชาชนที่อาศัยโดยรอบโครงการเพื่อประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้อง และกระจายผลประโยชน์ทางอ้อม (Indirect Benefit) หมายถึง การส่งเสริม สนับสนุนหรือเสริมสร้างศักยภาพในภาคผลิตที่มีอยู่เดิมในชุมชน ปกป้องวิถีการผลิตดั้งเดิมของชุมชน รวมถึงการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยรอบพื้นที่

บทที่ 9

ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออก

บทนำ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยเริ่มต้นอย่างเป็นทางการโดยมีแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อ พ.ศ.2504 ซึ่งถือว่าเป็นการพัฒนาประเทศไทยยุคใหม่ อย่างไรก็ตามการพัฒนาเศรษฐกิจระยะแรกประเทศไทยให้ความสำคัญกับศักยภาพด้านสินค้าเกษตรของประเทศไทยเป็นตัวนำ เช่นการส่งออกข้าว น้ำตาล มันสำปะหลัง อุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานและเทคโนโลยีไม่สูงมาก เช่นการเย็บผ้า การผลิตสินค้าอุปโภค บริโภคในครัวเรือน เพื่อลดการขาดดุลจากการนำเข้าสินค้า

การพัฒนาเศรษฐกิจในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ไทยได้มีการทบทวนแผนการพัฒนาประเทศ และเริ่มวางโครงสร้างการพัฒนาประเทศใหม่โดยมุ่งปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจประเทศไทยจากการผลิตภาคการเกษตร ไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออกและการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อให้เกิดการจ้างงาน สร้างอาชีพและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค โดยมีภาคตะวันออกเป็นภูมิภาคที่สำคัญของประเทศเพื่อจุดยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการค้าการลงทุน เพราะมีความได้เปรียบในภูมิประเทศและสถานที่ที่อยู่ใกล้กรุงเทพมหานครตลอดระยะเวลากว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้ปรับแผนพัฒนาประเทศจากเดิมที่มุ่งเน้นเศรษฐกิจ ภาคการเกษตรเป็นหลัก มุ่งไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมและการลงทุนภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัดได้แก่ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา จากนั้นภาคตะวันออกจึงเป็นศูนย์กลางทางการค้าและการลงทุนและเป็นภูมิภาคที่สร้างรายได้ให้กับประเทศมากที่สุด ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคตะวันออก มีอยู่ 2 ยุคใหญ่ๆ ได้แก่โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก Eastern Seaboard และโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก Eastern Economic Corridor (EEC) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Seaboard)

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard : ESB) ริเริ่มตั้งแต่ปี 2524 เป็นยุทธศาสตร์เชิงรุกในการพัฒนาประเทศ และได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2525-2534) มีลักษณะเป็นแผนงานแบบผสมผสาน โดยภาครัฐเป็นผู้นำ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการลงทุนด้านอุตสาหกรรมมีเป้าหมายพัฒนาพื้นที่ 3 จังหวัดของภาคตะวันออก ได้แก่ ชลบุรี ระยอง

จะเชิงเทรา ให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ขยายตัวออกจากกรุงเทพและปริมาณไหลไปสู่ภูมิภาคอื่น โดยมีเป้าหมายให้เป็นศูนย์กลางพัฒนาอุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมต่อเนื่องแหล่งใหม่ของประเทศ เพื่อกระจายความเจริญ/กิจกรรมทางเศรษฐกิจออกจากกรุงเทพมหานครอย่างเป็นระบบ

1.1 เป้าหมายของการพัฒนา

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก มีเป้าหมายในการสร้างโอกาสใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย จากเดิมที่พึ่งพาภาคการเกษตรสู่ทางเลือกใหม่ในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีขีดความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจสูง และเป็นการเปิดประตูของประเทศสู่ตลาดโลก ด้วยการเชื่อมโยงเส้นทางขนส่งทางเรือและให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการลงทุนจากนักลงทุนชาวไทยและต่างการเน้นการผลิตเพื่อการส่งออก กระตุ้นการจ้างงาน และการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ต่างจังหวัด

1.2 พื้นที่และอุตสาหกรรมเป้าหมาย

โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาในระยะแรก 2 บริเวณคือ

(1) บริเวณมาบตาพุด อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง (20,000 ไร่) พัฒนาป็นเมืองอุตสาหกรรมสมัยใหม่เทคโนโลยีสูง ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบเช่นอุตสาหกรรมโรงกลั่นและปิโตรเคมี

(2) บริเวณแหลมฉบัง อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี (10,000 ไร่) เป็นเมืองท่าเรือสมัยใหม่เพื่อการส่งออก สำหรับอุตสาหกรรมเบาและอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกที่ไม่มีปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น อุตสาหกรรม ยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง สำหรับการในการส่งเสริมการลงทุนรัฐบาลได้ลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับอุตสาหกรรม เช่น ถนนระบบขนส่งทางราง ท่าเรือน้ำลึก ไฟฟ้า ประปา และ แหล่งน้ำอุตสาหกรรมและระบบโทรคมนาคม และแหล่งพลังงาน นอกจากนี้ยังจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ในพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัด เพื่อจูงใจนักลงทุน ให้สิทธิพิเศษทางภาษี และอื่น ๆ

การขับเคลื่อนแผนงาน รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 4 ประการ คือ

(1) เปิดพื้นที่ตอนในโดยพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานเชื่อมโยงกับ โครงข่ายบริการพื้นฐานหลักในระยะที่ 1 (ระยองและแหลมฉบัง) และประเทศเพื่อนบ้าน

(2) กระตุ้นเศรษฐกิจของพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ของประเทศอย่างแท้จริง

(3) พัฒนาแหล่งน้ำและระบบจำหน่ายน้ำ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายตัวของเมืองเศรษฐกิจ

(4) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายของประชากรในพื้นที่ถูกผลกระทบจากการขยายตัวของอุตสาหกรรม และรองรับประชากรที่เคลื่อนย้ายจากต่างจังหวัดเข้ามาทำงานในพื้นที่ภาคตะวันออก

1.3 ผลการดำเนินการ

การพัฒนาโครงการพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกประสบความสำเร็จอย่างสูง ภาคตะวันออกมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สูงอย่างต่อเนื่อง ปี 2558 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคตะวันออก ณ ราคาตลาด มีมูลค่า 2.4 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 17.6 ของทั้งประเทศ โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์มวลรวมสาขาอุตสาหกรรมสูงถึง 1.4 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 34.1 ของประเทศ โดยการลงทุนส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่จังหวัดระยอง ชลบุรี ปราจีนบุรี และฉะเชิงเทรา ตามลำดับภาคตะวันออกมีผลิตภัณฑ์ ภาคเฉลี่ยต่อหัวเท่ากับ 432,712 บาทต่อปี โดยจังหวัดระยองเป็นจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรสูงที่สุดของภาคและของประเทศ

ประเทศไทยสามารถเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจจากภาคเกษตรที่เป็นตัวนำมาสู่ภาคอุตสาหกรรมอย่างสมบูรณ์ เกิดการจ้างงาน สร้างอาชีพ ผลกระทบได้แก่ เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เกิดมลภาวะกับระบบนิเวศทั้งใต้ดิน บนดิน และอากาศ เกิดการอพยพย้ายถิ่นฐานของประชาชนในชนบทมาสู่เมืองอุตสาหกรรม สร้างความแออัด ค่าครองชีพสูงขึ้น ราคาที่ดินสูงขึ้น พฤติกรรมและค่านิยมของคนเปลี่ยนไปสู่การบริโภคนิยม ปัญหาหนี้สิน และทำลายวิถีชุมชนดั้งเดิม

2. โครงการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก Eastern Economic Corridor (EEC)

การพัฒนาโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก Eastern Seaboard ดำเนินการมากกว่า 30 ปี ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการพัฒนาเศรษฐกิจและสามารถเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจประเทศไทยจากภาคการเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรมอย่างเต็มตัว ขณะที่ด้านสังคม ประชาชนไทยมีรายได้ถาวรจากการทำงานในภาคอุตสาหกรรมมีอาชีพ และทำให้เกิดการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจไปสู่ด้านอื่นๆ เช่น การพาณิชย์ การท่องเที่ยว การบริการ

อย่างไรก็ตามหลังจากยุครุ่งโรจน์ การพัฒนาอุตสาหกรรมในโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ระยะหลัง เริ่มประสบปัญหาจากภาวะเศรษฐกิจที่หดตัว การแข่งขันทางเศรษฐกิจ การค้าที่มากขึ้นและรุนแรงขึ้น และต้นทุนการผลิตสูงทั้งค่าจ้างและสวัสดิการ ราคาล้างงาน และการขาดแคลนแรงงานที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้น รัฐบาลได้ปรับยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจใหม่ จากโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกจาก Eastern Seaboard ไปสู่โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจภาคตะวันออก Eastern Economic Corridor

โครงการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก EEC จัดทำตามมาตรา 29 ของพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้สำนักงาน

คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สำนักงาน) จัดทำแผนภาพรวมฯ และเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (คณะกรรมการนโยบาย) เพื่อให้ความเห็นชอบและเมื่อคณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบแล้วให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน

2.1 วิสัยทัศน์

เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นต้นแบบพัฒนาเชิงพื้นที่ที่สมบูรณ์แบบช่วยผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้นโยบายไทยแลนด์ 4.0 และให้ประเทศไทยก้าวขึ้นสู่ระดับประเทศพัฒนาโดยเร็วที่สุด

2.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อส่งเสริมการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ทันสมัยและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
2. เพื่อให้มีโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคที่มีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่อง ประชาชน สามารถเข้าถึงได้โดยสะดวกและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบโดยสมบูรณ์
3. เพื่อพัฒนาเมืองให้น่าอยู่ มีความทันสมัยระดับนานาชาติที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยอย่างสะดวกปลอดภัยเข้าถึงได้โดยทั่วหน้า สามารถประกอบกิจการอย่างมีคุณภาพ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
4. เพื่อเสริมสร้างบทบาทของประเทศไทยในฐานะประตูของภูมิภาคเอเชียในบริบทโลก

2.3 เป้าหมายการพัฒนา

เป้าหมายการพัฒนากำหนดเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับการพัฒนาประเทศ ระดับการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และระดับการพัฒนาพื้นที่ 3 จังหวัด (ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง) โดยมีตัวชี้วัดของการพัฒนา ดังนี้

2.3.1 เป้าหมายระดับประเทศ

- (1) เป็นพื้นที่แรกที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นระบบ มีกฎหมายองค์กรดำเนินการและมีการกิจชัดเจน เป็นตัวอย่างของการพัฒนาพื้นที่อื่น ๆ ในอนาคต
- (2) รายได้ประชาชาติขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ต่อปี
- (3) สะสมและนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ในการสร้างรายได้และสร้างความสะดวกให้กับคนไทยทุกคน ทุกระดับ

2.3.2 เป้าหมายระดับเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง)

การยกระดับการลงทุนในทุกด้านไม่ต่ำกว่า 15 ล้านล้านบาท ใน 5 ปีแรก เพื่อให้เกิดฐานเทคโนโลยีใหม่ของประเทศ และเกิดการพัฒนาคคน ความรู้และเทคโนโลยี ให้ก้าวทันโลกอนาคต

2.3.3 เป้าหมายระดับจังหวัด

- (1) เป้าหมายจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นเมืองนำอยู่ และศูนย์กลางโลจิสติกส์ (Logistics Hub) เชื่อมโยงภาคตะวันออกกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น กัมพูชา ลาว และจีน ภายใน 10 ปี
- (2) เป้าหมายจังหวัดชลบุรี เป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงคุณภาพและการศึกษา เป็นศูนย์กลางทางการเงินและการวิจัยและพัฒนา ภายใน 10 ปี
- (3) เป้าหมายจังหวัดระยอง เป็นเมืองนวัตกรรม การวิจัยและพัฒนา และการท่องเที่ยวเกษตร ภายใน 10 ปี

2.4 กรอบเวลาของการดำเนินการพัฒนา

แผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก มีกรอบเวลาการดำเนินการเป็น 3 ระยะ สอดคล้องกับเป้าหมายการเห็นผลสัมฤทธิ์ ดังนี้

- เป้าหมายระยะเร่งด่วน (สัมฤทธิ์ผลใน 1 ปี ใช้งบประมาณปี พ.ศ. 2560-2561)
- เป้าหมายระยะปานกลาง (สัมฤทธิ์ผลใน 2-5 ปี ใช้งบประมาณปี พ.ศ. 2562-2564)
- เป้าหมายระยะถัดไป (สัมฤทธิ์ผลใน 10-15 ปี ใช้งบประมาณตั้งแต่ปี พ.ศ. 2565)

2.5 แนวทางการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

แนวทางการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ประกอบด้วย 6 แนวทางหลัก โดยจัดลำดับความสำคัญของโครงการสำคัญที่ต้องดำเนินการในระยะเร่งด่วน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนทั้งนักลงทุนไทยและต่างประเทศ

แนวทางที่ 1 : พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค

โดยเฉพาะการเชื่อมโยงระบบคมนาคมขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multi Modal Transport) อย่างไร้รอยต่อ (Seamless) ทั้งทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ รวมทั้งระบบโลจิสติกส์ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจหลักของเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ทั้งพื้นที่อุตสาหกรรม ท่องเที่ยว และกับประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้งประสานการพัฒนา ระบบคมนาคม โลจิสติกส์ และโครงการ EEC Track การปรับปรุงแผนภาพรวมและการขยายพื้นที่ตลอดจนการเตรียมสาธารณูปโภค โดยเฉพาะด้านไฟฟ้าและน้ำประปาให้พร้อมและเพียงพอ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ดังนี้

(1) การเพิ่มขีดความสามารถของระบบโลจิสติกส์ในการขนส่งสินค้าทางถนน และรถไฟเชื่อมโยงท่าเรือแหลมฉบังกับพื้นที่เศรษฐกิจอื่น ๆ ของประเทศ โดยเน้นในการเพิ่มสัดส่วนของการขนส่งสินค้าทางรางให้มากขึ้น และเชื่อมโยงการเข้าถึงพื้นที่อุตสาหกรรมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกโดยมีโครงการหลัก ๆ ได้แก่

(1.1) การยกระดับท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 ให้สามารถรองรับการขนส่งสินค้าทางรถไฟได้มากขึ้น และสามารถรองรับระบบการขนถ่ายสินค้าตู้คอนเทนเนอร์ที่ทันสมัยด้วยระบบอัตโนมัติ

(1.2) การยกระดับท่าเรือมาบตาพุด ระยะที่ 3 เพิ่มความสามารถในการขนถ่ายสินค้าเหลว และก๊าซรวมทั้งท่าเรืออื่น ๆ ในอนาคต

(1.3) การพัฒนารถไฟทางคู่เชื่อม 3 ท่าเรือ (แหลมฉบัง มาบตาพุด และจุกเสม็ด) ที่เชื่อมโยงเขต สู่พื้นที่อุตสาหกรรม ยกกระดับโลจิสติกส์ด้านการขนส่งสินค้าอย่างไร้รอยต่อ เพื่อลดต้นทุนด้านโลจิสติกส์การพัฒนาถนน ทางหลวง และทางหลวงพิเศษ (Motorway) ให้สามารถเชื่อมโยงแหล่งอุตสาหกรรม แหล่งท่องเที่ยว และเมืองอย่างทั่วถึง

(1.4) ยกย่นสนามบินอู่ตะเภา (ที่ปัจจุบันสามารถรองรับผู้โดยสารได้ 35 ล้านคน) ให้รองรับได้ถึง 60 ล้านคน ใน 20 ปีข้างหน้า และสนามบินอู่ตะเภาจะเป็นสนามบินหลักแห่งที่สามของ กรุงเทพฯ ที่จะช่วยลดความแออัดของสนามบินดอนเมือง และสนามบินสุวรรณภูมิ และจะเป็นเครื่องยนต์ทางเศรษฐกิจตัวใหม่ ที่เหนี่ยวนำให้เกิดการเติบโตของธุรกิจต่อเนื่องในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการบิน อีกทั้งพื้นที่รอบสนามบินจะได้รับการพัฒนาเป็นแหล่งธุรกิจตามแนวคิด Aerotropolis

(1.5) พัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงเชื่อมโยงสนามบินอู่ตะเภา กับสุวรรณภูมิ และดอนเมือง แบบไร้รอยต่อ (Seamless) เกิดการเชื่อมต่อกรุงเทพฯ กับพื้นที่ภาคตะวันออก เหนี่ยวนำให้เกิดการขยายตัว และกระจายความเจริญของเมือง การค้าและบริการจากกรุงเทพฯ สู่พื้นที่ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก รวมทั้งในระยะยาว จะเชื่อมต่อสู่ระยองจันทบุรี ตราด และเข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้าน ในขณะที่จังหวัดฉะเชิงเทรา จะเชื่อมต่อกับรถไฟความเร็วสูง สายตะวันออกเฉียงเหนือ เข้าสู่หนองคาย ลาว และจีน

(2) พัฒนาสาธารณูปโภค (Utilities) ให้พร้อมทั้งคุณภาพ และความเพียงพอ โดยเฉพาะไฟฟ้า และแหล่งน้ำดิบ เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของภาคอุตสาหกรรม ภาคการค้า และบริการที่จะ ขยายตัวอย่างมาก

แนวทางที่ 2 : การพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและนวัตกรรม เพื่อปรับโครงสร้างทางทางเศรษฐกิจสู่อุตสาหกรรมที่มีมูลค่าสูง และมีการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีขั้นสูงเป็นมิตร กับสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อสะสมทุนเทคโนโลยีและเป็นฐานในการพัฒนาต่อยอดต่อไป พร้อมทั้งให้สิทธิประโยชน์พิเศษจูงใจให้ลงทุน เพื่อรัฐจะสามารถบริหาร กำกับและติดตาม การพัฒนาศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ รวมทั้งประกาศเขตส่งเสริมพิเศษในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมซึ่งมีการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้มาตรฐาน จัดตั้งกองทุนส่งเสริมการพัฒนา และป้องกันผลกระทบในพื้นที่ ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการแข่งขันระยะยาวอย่างยั่งยืน ปัจจุบันมีการประกาศเขตส่งเสริมอุตสาหกรรมแล้ว 21 เขต มีพื้นที่รองรับการลงทุนใหม่ 28,666 ไร่

แนวทางที่ 3 : การพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว เพื่อยกระดับการท่องเที่ยวในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกสู่การท่องเที่ยวระดับโลกอย่างยั่งยืน รองรับนักท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดี กลุ่มเชิงสุขภาพและนักท่องเที่ยวกลุ่มธุรกิจ (B-leisure) โดยยกระดับแหล่งท่องเที่ยวที่มีแนวคิด

สร้างสรรค์และนวัตกรรม เช่น การท่องเที่ยว MICE และการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การท่องเที่ยวชุมชน รวมทั้งดูแลคุณภาพของแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ ทั้งชายหาด และเกาะต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพที่ดี พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมให้เชื่อมโยง และเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวหลักที่สำคัญได้สะดวกขึ้น ตลอดจนพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวให้พร้อมรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และธุรกิจต่อเนื่องทั้งระบบ

แนวทางที่ 4 : การพัฒนาบุคลากร การศึกษา การวิจัย เทคโนโลยี และนวัตกรรม เพื่อผลิตบุคลากรและงานวิจัยให้ตรงความต้องการของอุตสาหกรรม ทำให้เกิดฐานความรู้ เทคโนโลยี งานวิจัยที่มีประสิทธิภาพสำหรับอุตสาหกรรมขั้นสูง จัดทำหลักสูตรศึกษาและการอบรมแรงงาน เตรียมบุคลากรในทุกระดับเพื่อรองรับระบบเศรษฐกิจดิจิทัล โดยมีมาตรการภาครัฐสนับสนุน พร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ที่มีลักษณะผสมผสาน เทคโนโลยีหลายสาขาเพื่อหลอมรวมให้เกิดนวัตกรรมขั้นสูง นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและความอยู่ดีกินดีของประชาชนอย่างยั่งยืน

แนวทางที่ 5 : การพัฒนาเมืองใหม่อัจฉริยะน่าอยู่ มหานครการบินภาคตะวันออก และศูนย์กลางการเงิน เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมเมืองให้มีคุณภาพชีวิตขั้นสูง สนับสนุนนวัตกรรม กิจกรรมที่สร้างมูลค่าสูงขึ้น พัฒนาให้เกิดกิจกรรมทางธุรกิจและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบิน โลจิสติกส์ อากาศยาน และธุรกิจภายในสนามบินอู่ตะเภา จัดตั้งสำนักงานและพัฒนาเมืองใหม่อัจฉริยะ ตัวอย่างนำร่องนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเมือง และธุรกรรมทางการเงิน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนที่เข้าอยู่อาศัยให้มีความสะดวกสบายปลอดภัย มีสังคมคุณภาพและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีการจ้างงานในพื้นที่

แนวทางที่ 6 : การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัล พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัล สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ รองรับพื้นที่เศรษฐกิจหลัก พื้นที่เมืองอัจฉริยะ และสถาบันการศึกษา การท่องเที่ยว การค้าและงานวิจัย รวมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ อุตสาหกรรมเป้าหมายที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง รวมทั้งพัฒนาระบบอินเทอร์เน็ตที่มีคุณภาพที่ดีเป็น Enabling Factor และความต้องการจากอุตสาหกรรมและธุรกิจอื่น ๆ ให้สามารถแข่งขันได้ในระยะยาว เป็นจุดดึงดูดในการลงทุน ของบริษัทชั้นนำของโลก สร้างความเข้มแข็งในระยะยาวของเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก



ภาพที่ 9-1 กรอบแนวคิด แผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ระดับประเทศ

1. การขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ เฉลี่ยช่วงปี 2561-2580 ที่ร้อยละ 5.04 ต่อปี
2. มูลค่าการสะสมทุนถาวรสุทธิ เพิ่มขึ้น 4 เท่า ในช่วง 20 ปี จากปี 2561 (คาดการณ์ 42,245,674 ล้านบาท) ถึงปี 2580 (คาดการณ์ 165,680,524 ล้านบาท)
3. อันดับของความสามารถในการเรียนรู้เทคโนโลยีของภาคธุรกิจ (Firm-level Technology Absorption) ที่จัดทำโดย WEF เป็นอันดับ 2 ของอาเซียน ในปี 2580

ระดับเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง)

1. การขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมของพื้นที่ EEC เฉลี่ยช่วง 20 ปี (2561 - 2580) ที่ร้อยละ 6.30 ต่อปี
2. การจ้างงานในพื้นที่ EEC เพิ่มขึ้น 1.3 ล้านคน ในช่วง 20 ปี (2561 - 2580) อัตราการขยายตัวของการจ้างงานที่เฉลี่ยร้อยละ 2.5 ต่อปี
3. กำลังคนเพียงพอ และมีคุณสมบัติตรงตามความต้องการของอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ร้อยละ 90 โครงสร้างพื้นฐานสำคัญ เช่น โครงการเครือข่ายรถไฟความเร็วสูง เชื่อม 3 สนามบิน และ

สนามบินอุ้งทะเภ่าท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 เป็นต้น พัฒนาแล้วเสร็จตามแผนที่กำหนดไว้ และเปิดดำเนินการได้ในปี 2567

4. การลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ใช้เทคโนโลยีสูง คิดเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ในเขตส่งเสริมอุตสาหกรรม ในอีก 20 ปี (2580)

5. จำนวนนักท่องเที่ยว (ผู้มาเยือน) ชาวต่างชาติ และชาวไทย ในช่วง 20 ปี (2561-2580) มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 11.3 ต่อปี และ 7.6 ต่อปี

6. การลงทุนพัฒนาเมืองใหม่อัจฉริยะน่าอยู่ อย่างน้อย 1 เมือง ในอีก 20 ปี (2580)

ระดับจังหวัด

จังหวัดฉะเชิงเทรา

1. เป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ (Logistics Hub) เชื่อมภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น กัมพูชา ลาว และจีน ภายในปี 2571

2. อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวม เฉลี่ยช่วง 20 ปี (2561-2580) ที่ร้อยละ 6.5 ต่อปี การจ้างงานเพิ่มขึ้นประมาณ 3.4 แสนคน ในช่วง 20 ปี (2561-2580) หรือคิดเป็นอัตราการขยายตัวของการจ้างงานที่เฉลี่ยร้อยละ 3.1 ต่อปี

3. จำนวนนักท่องเที่ยว (ผู้มาเยือน) ชาวต่างชาติและชาวไทย ในช่วง 20 ปี (2561-2580) ขยายตัวที่เฉลี่ยร้อยละ 1.3 ต่อปี และ 12.2 ต่อปี

จังหวัดชลบุรี

1. เป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงคุณภาพและการศึกษา เป็นศูนย์กลางทางการเงินและการวิจัย และพัฒนา ภายในปี 2571

2. อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดชลบุรี เฉลี่ยช่วง 20 ปี (2561 - 2580) ที่ร้อยละ 6.89 ต่อปี

3. การจ้างงานของจังหวัดชลบุรี เพิ่มขึ้นประมาณ 6.1 แสนคน ในช่วง 20 ปี (2561-2580) หรือขยายตัวของการจ้างงานที่เฉลี่ยร้อยละ 2.3 ต่อปี

4. จำนวนนักท่องเที่ยว (ผู้มาเยือน) ชาวต่างชาติและชาวไทย ในช่วง 20 ปี (2561-2580) ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 11.4 ต่อปี และ 14.3 ต่อปี

จังหวัดระยอง

1. ระยองจะเป็นเมืองนวัตกรรม การวิจัยและพัฒนา และการท่องเที่ยวเกษตร ภายในปี 2571

2. อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดระยอง เฉลี่ยช่วง 20 ปี (2561-2580) ที่ร้อยละ 5.6 ต่อปี

3. การจ้างงานของจังหวัดระยอง เพิ่มขึ้นประมาณ 3.2 แสนคน ในช่วง 20 ปี (2561-2580) หรือขยายตัวของการจ้างงานที่เฉลี่ยร้อยละ 2.3 ต่อปี

4. จำนวนนักท่องเที่ยว (ผู้มาเยือน) ชาวต่างชาติ และชาวไทย ในช่วง 20 ปี (2561 -2580) ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 9.8 ต่อปี และ 8.8 ต่อปี

4. สรุป

ยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิงเมื่อไทยเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจจากเศรษฐกิจที่เน้นการผลิตเพื่อลดการนำเข้าและเน้นภาคการเกษตรเป็นเศรษฐกิจที่เน้นการส่งออกและเน้นภาคอุตสาหกรรม โดยรัฐบาลได้กำหนดพื้นที่ในการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดภาคตะวันออกได้แก่ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา ในระยะแรกของการพัฒนา อุตสาหกรรมเป้าหมายได้แก่ปิโตรเคมี ชิ้นส่วนยานยนต์และอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และเพื่อส่งเสริมการลงทุนรัฐบาลได้จัดทำโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก โดยการสร้างท่าเรือน้ำลึก จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ถนน พลังงานและแหล่งน้ำเพื่อรองรับการลงทุนจากต่างชาติ ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศไทยมีการเติบโตอย่างก้าวกระโดด มีการลงทุนจำนวนมาก สร้างงานสร้างรายได้ให้กับประชาชาติและประเทศและรายได้หลักของประเทศไทยเปลี่ยนจากภาคการเกษตรมาสู่ภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักทำให้เกิดมลภาวะและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงคุณภาพชีวิตของประชาชน และภายใต้แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ รัฐบาลได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และนโยบายไทยแลนด์ 4.0 โดยมุ่งเป้าในการปรับเปลี่ยนอุตสาหกรรมที่สร้างมลภาวะมาสู่อุตสาหกรรมสีเขียวที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และจัดทำโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกในพื้นที่ 3 จังหวัดเดิมได้แก่ ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา มุ่งเป้าไปสู่อุตสาหกรรม”ฮเทคที่มีมูลค่าสูง การพัฒนานวัตกรรม และการสร้างอุตสาหกรรมสุขภาพ โดยมีความมุ่งหวังให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูงและมีสิ่งแวดล้อมที่ดี จึงถือว่าเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยสู่ความทันสมัยและการพัฒนาภาคตะวันออกของไทย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- โกวิทย์ พวงงาม. (2552). การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต (พิมพ์ครั้งที่ 7 ปรับปรุงใหม่). วิญญูชน.
- ชัยวุฒิ ชัยพันธุ์. (2542). การจัดการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ และการท่องเที่ยว. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จักรกฤษณ์ วงศ์พรหม รัตนา. (2545). รัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจ. ใน วารสารนิติศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์.
- ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง. (2556). ชุมชน. ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยทักษิณ.
- ธีระพงษ์ แก้วหาญ. (2546). กระบวนการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง. ศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.
- บัณฑิต อ่อนคำ และวิริยา น้อยวงศ์นยางค์. (2535). ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชนบท : ประสิทธิภาพของประเทศไทย. คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปกรณ์ ปรียากร. (2528). เศรษฐศาสตร์การพัฒนา. โอเดียนสโตร์.
- ผดุงศักดิ์ รัตนเดโช. (2560). รัฐกับการกระจายอำนาจในการพัฒนาท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า.
- พัฒนา กิตติอาษา. (2546). ท้องถิ่นนิยม. โอเอสพรีนติ้งเฮาส์.
- พิทยา ว่องกุล. (2537). สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย. อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง. (2553). ยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น. ตำราการสอนคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง. (2556). ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น. คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. (2550). รายงานผลการดำเนินงาน 9 เดือน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- ประสพสุข ทรงผาสุก. (2548). [ไม่ปรากฏชื่อเรื่อง]. หน้า 72.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2553). เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยทุนนิยมโลก. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรากรณ์ สามโกเศศ. (2543). การกระจายอำนาจ: ทุนมนุษย์และความยั่งยืนของท้องถิ่น. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- วิวัฒน์ชัย อุตการ. (2544). แนวคิดว่าด้วยการพัฒนา. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2552). ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น. บริษัท เอ็กสเปอร์เน็ท จำกัด.
- สนธยา พลศรี. (2547). ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน (พิมพ์ครั้งที่ 5). โอ.เอส.พรีนติ้งเฮาส์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2552). กฎหมายปกครองท้องถิ่น. วิญญูชน.

- สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. (2536). สังคมวิทยาชุมชน: หลักการศึกษา วิเคราะห์ และปฏิบัติงานชุมชน The Socio of Community : Principles of Commuty Study, Analysis and Work. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สมสุข หินวิมาน. (2562). ทฤษฎีระบบโลกกับความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, 17(2), 45-62.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2515). การพัฒนาชุมชน (พิมพ์ครั้งที่ 2). ไทยวัฒนาพานิช.
- สุทธิชัย หอมชื่น. (2562). การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย: วิวัฒนาการ โครงสร้าง และปัญหา. วิทยาลัยท้องถิ่น ม.ขอนแก่น.
- สุวิทย์ ยิ่งวรพันธุ์. (2512). การพัฒนาชนบทในประเทศไทย. โรงพิมพ์อักษรสาส์น.
- เสนาะ อุณากุล. (2531). ยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ อดีต ปัจจุบัน อนาคต. โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น.
- สุดจิต นิमितกุล. (2545). ราชการชนบท. กรมการเร่งรัดพัฒนา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2542). แนวการจัดการเรียนรู้เกษตรแบบเศรษฐกิจพอเพียง. ผู้แต่ง.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544). การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่สนับสนุนให้ชุมชนเข้มแข็ง. ผู้แต่ง.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2548). ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของ ชุมชน. (รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ครั้งที่ 1/2548 (7 ตุลาคม 2548)). ผู้แต่ง.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2549). หลักการและแนวคิดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่10(1). ผู้แต่ง.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). คู่มือแนวทางการวางแผนพัฒนาเมืองในอนาคตให้น่าอยู่อย่างยั่งยืน (Planning Guideline for Livable and Sustainable Future City : LSFC Guideline).
- อนรรตน์ อนันทนาธร. (2552). การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ. เอกสารประกอบการสอนภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- อนรรตน์ อนันทนาธร. (2555). นวัตกรรมและการจัดการการเปลี่ยนแปลง. เอกสารประกอบการสอนคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- อนรรตน์ อนันทนาธร. (2565). มหายุทธศาสตร์. ตำราการสอน คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2550). แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนา. วิญญูชน.
- อภิชัย พันธเสน. (2549). พุทธเศรษฐศาสตร์ ฉบับนิสิต นักศึกษา และประชาชน. สำนักพิมพ์ดอกหญ้าวิชาการ จำกัด.

ภาษาอังกฤษ

- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185–205.
- Berkes, F. (2004). Rethinking community-based conservation. *Conservation Biology*, 18(3), 621–630.
- Chakrabarty, B. (2010). Democracy and development: The Gandhian perspective. *Journal of Social and Economic Development*, 12(1), 1–15.
- Chase-Dunn, C. (1999). *Global Formation: Structures of the World-Economy*. Rowman & Littlefield.
- Datt, R., & Sundharam, K. P. M. (2022). *Indian Economy*. S. Chand Publishing.
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press.
- Folke, C., Biggs, R., Norström, A. V., Reyers, B., & Rockström, J. (2016). Social-ecological resilience and biosphere-based sustainability science. *Ecology and Society*, 21(3), 41.
- Frank, A. G. (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. Monthly Review Press.
- Frank, A. G. (1969). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. Monthly Review Press.
- Hardiman, D. (2003). *Gandhi in His Time and Ours: The Global Legacy of His Ideas*. Columbia University Press.
- Hoogvelt, A. (2001). *Globalization and the Postcolonial World: The New Political Economy of Development*. Palgrave.
- Huff, W. G. (1995). *The Economic Growth of Singapore: Trade and Development in the Twentieth Century*. Cambridge University Press.
- Jacobsson, S., & Lauber, V. (2006). The politics and policy of energy system transformation—explaining the German diffusion of renewable energy technology. *Energy Policy*, 34(3), 256–276.
- Mukherjee, R. (2007). *Rabindranath Tagore: The poet and philosopher*. Oxford University Press.
- Naughton, B. (2007). *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. MIT Press.
- Norton, A. (1994). [No title available].

- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Oxford University. (1994). *Oxford Advanced Learner's Dictionary* (4th ed.). Oxford University.
- Pauli, G. (2010). *The Blue Economy: 10 years, 100 innovations, 100 million jobs*. Paradigm Publications.
- Pearce, J.A & Robinson, R.B. (2000). *Strategic management*. McGraw-Hill.
- Pepinsky, T. (2014). Eco-socialism and the green state: Critical perspectives. *Environmental Politics*, 23(4), 569-587.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133-145.
- Rostow, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press.
- Schermerhorn, J. R. (2002). *Management* (7th ed.). John Wiley & Sons, Inc.
- Schmidt-Bleek, F. (2013). *The Factor 10 manifesto: The ten factors for ten times more resource productivity*. Wuppertal Institute.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Stones, P. (1968). [No title available].
- Suthasupa, P. (1982). *Territory and Rural Development in Thailand*. Regional Institute of Higher Education, Republic of Singapore.
- Thompson, A. A & Strickland III, A.J. (1999). *Strategic Management. Concept and Cases*. McGrawHill.
- Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2020). *Economic Development* (13th ed.). Pearson.
- UNEP. (2011). *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. United Nations Environment Programme.
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. Academic Press.
- World Bank. (1999). *Decentralization: Rethinking Government*. World Bank.
- World Bank. (2023). *South Korea Overview*. Retrieved from <https://www.worldbank.org>

