

เรื่อง

ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน

กลุ่มที่ 3

ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน  
และการมีส่วนร่วมในการขจัดปัญหาความยากจน

ส่วนหนึ่งของแนวทางการดำเนินงาน

การพัฒนาแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลาง  
ประสบการณ์จากแผนความร่วมมือไทย-สหประชาชาติ  
(Thai-UNCAP)

โดย

ฝ่ายเลขานุการร่วม แผนความร่วมมือไทย-สหประชาชาติ  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา  
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
สำนักงบประมาณ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

## **ส่วนที่ 5**

**ข้อเสนอแนะขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการพัฒนา  
ท้องถิ่นแบบองค์รวม**

## **ส่วนที่ 6**

**สิ่งที่ควรทำและสิ่งที่ไม่ควรทำ**

## ส่วนที่ 5

### ข้อเสนอแนะ

### ขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการพัฒนาท้องถิ่นแบบองค์รวม

---

จากประสบการณ์ของชุมชนและภาคีการพัฒนาฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้าร่วมกระบวนการพัฒนาตามแผนความร่วมมือไทย-สหประชาชาติ ใน 5 พื้นที่ สามารถประมวลเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ ขั้นตอนในการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการพัฒนาแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลาง ได้ดังนี้

#### 1. การส่งเสริมให้เกิดประชาคม โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

- ค้นหา กำหนดตัวบุคคล กลุ่มอาสาสมัครที่จะเป็นผู้นำหรือแกนในการผลักดัน ดำเนินการต่าง ๆ ตามกระบวนการพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมของพหุภาคี โดยเน้นผู้นำตามธรรมชาติตามความสมัครใจและให้ชุมชนเป็นผู้เสนอแนะ
- จัดประชุมชี้แจงซึ่งอาจทำได้ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น การประชุมประจำเดือนของหมู่บ้าน การประชุมกลุ่มสนใจ กลุ่มอาชีพ การพูดคุยภายหลังการประชุมประกอบพิธีกรรมทางศาสนา การพูดคุยในร้านกาแฟ และการพูดคุยในกิจกรรมร่วมต่าง ๆ ของชุมชน เป็นต้น
- ควรให้เวลากับชุมชนในการทำความเข้าใจ ดังนั้นการประชุมชี้แจงจึงมักจะต้องทำหลายครั้ง และหลายรูปแบบตามที่มีโอกาส

#### 2. สร้างกระบวนการเรียนรู้ โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

- สร้างความเข้าใจให้กับ คน ครอบครัว และองค์กรชุมชน ตลอดจนภาคีการพัฒนาต่าง ๆ จากภายนอก ในแนวคิด

กระบวนการทัศน์ และแนวทางการพัฒนาแนวใหม่ที่เป็นการพัฒนาแบบองค์รวมโดยยึดคนเป็นศูนย์กลาง ที่มุ่งสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน และเน้นว่าการพัฒนาเป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของทุกฝ่ายและมีการกระทำร่วมกัน

- ทบทวน กำหนดบทบาทความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย ได้แก่ ครอบครัว องค์กรชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน องค์กรบริหารส่วนตำบล กลุ่มแกนนำต่าง ๆ และหน่วยงานภายนอกที่เข้าสนับสนุนการพัฒนาชุมชน โดยชุมชนต้องเป็นหลักในการบริหารจัดการการพัฒนา และหน่วยงานภายนอกเป็นผู้สนับสนุน
3. การค้นหาศักยภาพของชุมชน โดยมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้
- เน้นการมีส่วนร่วมของภาคีผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายคือ คน ครอบครัว องค์กรชุมชน กลุ่มแกนนำ คณะกรรมการหมู่บ้าน และองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติ โดยมีทีมพหุภาคีเพื่อการพัฒนาแบบองค์รวมให้การสนับสนุน
  - กำหนดประเด็นของข้อมูลที่จะทำการศึกษา ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญได้แก่ ประวัติหมู่บ้าน หรือชุมชน ทรัพยากรที่มีอยู่ ทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดิน ที่ทำกิน ป่าไม้ แม่น้ำ ฯลฯ ทรัพยากรที่คนสร้าง เช่น โรงเรียน โบสถ์ ศาลาหอกระจายข่าว ฯลฯ และทรัพยากรบุคคล เช่น ผู้รู้ หรือปราชญ์ ชาวบ้าน ผู้ประกอบพิธีกรรม ผู้เชี่ยวชาญด้านการอาชีพ ผู้นำตามธรรมชาติอื่น ๆ ผู้นำทางการ รวมถึงกลุ่มองค์กรต่าง ๆ จารีตประเพณี วัฒนธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งต่าง ๆ สถานการณ์ของชุมชนในปัจจุบัน เช่น ภัยคุกคาม จุดแข็ง ข้อจำกัด และปัญหา

- สร้างฐานข้อมูลและตัวชี้วัดการพัฒนา พร้อมทั้งเก็บรวบรวมข้อมูลตามประเด็นที่กำหนด โดยอาจแบ่งเป็นกลุ่ม ๆ ทำการเก็บข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ นับตั้งแต่ข้อมูลที่มีอยู่แล้ว เช่น ข้อมูล กชช.2ค. จปฐ. บันทึกรายงานของหน่วยงานต่าง ๆ การสอบถามจากผู้รู้ การประชุมกลุ่มย่อยแล้ว จึงนำข้อมูลมารวมกัน ช่วยกันตรวจสอบ ปรับปรุงให้สมบูรณ์มากที่สุด ซึ่งอาจจัดในรูปของการประชุม
- การวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการนำข้อมูลที่ได้มาแยกแยะ และหาความสัมพันธ์ในมิติต่าง ๆ และนำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับปัญหา จุดอ่อน ข้อจำกัด ความเข้มแข็ง และศักยภาพของชุมชน ซึ่งสามารถบันทึกในรูปของแผนที่การตั้งถิ่นฐานของชุมชน พร้อมแสดงแหล่งทรัพยากรต่าง ๆ แผนผังความสัมพันธ์ขององค์กร สถาบัน ต่าง ๆ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานสำคัญในกระบวนการทำงานขั้นต่อไป

#### 4. การจัดทำแผนความต้องการของชุมชน โดยมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

- จัดประชุมร่วมกันระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้อง นำผลจากการวิเคราะห์ศักยภาพชุมชน และปัญหาในชั้นที่ผ่านมา เพื่อกำหนดเป็นจุดมุ่งหมายในการพัฒนาแบบองค์รวม ซึ่งแสดงถึงสภาพในเชิงรูปธรรมที่จะบอกถึงจุดหมายและความสำเร็จของการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของชุมชน เช่น เศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต รวมทั้งความเป็นเมือง หรือชุมชนที่น่าอยู่
- ระดมความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้ระบุว่ามีแนวทางดำเนินการอย่างไรบ้างที่จะนำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายการพัฒนาของชุมชน
- พิจารณาความเป็นไปได้ของทางเลือกทั้งหมดที่มีอยู่จากประเด็นต่อไปนี้

- มีแนวทางใดบ้างที่ชุมชนสามารถดำเนินการได้เองตามศักยภาพที่ชุมชนมีอยู่
  - มีแนวทางใดบ้างที่มีปัจจัยหรือโอกาสจากภายนอกเอื้ออำนวยและสนับสนุนให้ชุมชนทำได้ตามศักยภาพของชุมชนที่มีอยู่
  - มีแนวทางใดบ้างที่ชุมชนจะต้องดำเนินการ แต่ชุมชนยังไม่พร้อม หรือมีข้อจำกัด จะมีทางเสริมความพร้อมหรือลดข้อจำกัดของชุมชนได้หรือไม่ และต้องทำอย่างไร
- พิจารณาว่ามีโครงการ กิจกรรมอะไรบ้างที่จะนำไปสู่จุดหมายการพัฒนาของชุมชน โดยจัดทำเป็นแผนความต้องการของชุมชน พร้อมทั้งแยกโครงการ กิจกรรมออกเป็น 3 กลุ่ม คือ
    - โครงการ กิจกรรมที่ครอบครัว กลุ่มองค์กรในชุมชนสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง
    - โครงการ กิจกรรมที่ชุมชน ไม่สามารถดำเนินการได้เอง แต่สามารถได้รับการสนับสนุนจาก อบต.
    - โครงการ กิจกรรมที่ อบต. ไม่สามารถสนับสนุนได้ทั้งหมดหรือบางส่วน แต่สามารถขอรับการสนับสนุนทรัพยากร จากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจ โดยเสนอผ่านแผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัดขึ้นมายังส่วนกลาง
  - หากมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดจำนวนกิจกรรม โครงการที่จะนำไปปฏิบัติในช่วงเวลาหนึ่ง ควรจะได้พิจารณาจัดลำดับความสำคัญให้ชัดเจนโดยมีหลักเกณฑ์ที่ตกลงร่วมกันโดยสมาชิกในชุมชน
5. การสนับสนุนทรัพยากรจากภาครัฐและภาคีการพัฒนาต่าง ๆ โดยมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

- องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล ร่วมกับเครือข่าย องค์กรธุรกิจในระดับตำบล องค์กรชุมชนร่วมกันพิจารณา จัดสรรงบประมาณดำเนินงานโครงการทั้งจากงบของ อบต. เอง และจากแหล่งต่าง ๆ ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแผน ความต้องการของชุมชน
- คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ ร่วมกับเครือข่ายประชาคมของ องค์กรธุรกิจ และองค์กรพัฒนาในระดับอำเภอ นำแผน ความต้องการของชุมชนของตำบลต่าง ๆ มาพิจารณา กำหนดลำดับความสำคัญของพื้นที่เพื่อพิจารณา จัดสรร ทรัพยากรที่หน่วยงานต่าง ๆ มีอยู่ให้สอดคล้องกับแผนความ ต้องการของชุมชน
- ภาศึการพัฒนาต่าง ๆ ที่มีทรัพยากรสนับสนุนระดับชุมชน เช่น เงินทุนหมุนเวียนในชุมชน กองทุนต่าง ๆ หรือ งบประมาณจากภาคเอกชน ใช้แผนความต้องการของชุมชน เป็นหลักในการจัดสรรทรัพยากรลงพื้นที่

6. การติดตามประเมินผลการพัฒนาของชุมชน โดยตัว ชุมชนเองและภาศึการพัฒนาภายนอกต้องร่วมกันดำเนินงาน ตามแนวทางดังนี้

- เริ่มการเรียนรู้ในระดับกลุ่มกิจกรรมทุก ๆ กลุ่ม โดยใช้ การประชุมติดตามความก้าวหน้าในงานอย่างสม่ำเสมอเป็น เวทีประเมินความก้าวหน้าในการทำงานที่ผ่านมา พร้อมทั้ง แลกเปลี่ยนประสบการณ์และความคิดเห็นเกี่ยวกับการ ทำงานร่วมกัน
- จัดสรุปบทเรียน พร้อมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในระดับ ชุมชนอย่างน้อยปีละสองครั้ง และควรจัดในบรรยากาศที่ เป็นกันเอง แต่มีความจริงจังในแง่การเรียนรู้อย่างจริงจังของ กลุ่มชาวบ้านได้

- จัดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชนในพื้นที่และต่างพื้นที่ อย่างน้อยปีละครั้ง
- ปรับระบบข้อมูลพื้นฐานของชุมชน และตัวชี้วัดการพัฒนา เพื่อการประเมินผล ให้ทันสมัย ต่อการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาของชุมชนในแต่ละระยะ ๆ



## ส่วนที่ 6

### สิ่งที่ควรทำและสิ่งที่ไม่ควรทำ

การขยายผลการดำเนินงานพัฒนาแบบองค์รวม ที่มีคนเป็นศูนย์กลางไปจากพื้นที่นำร่องไปสู่ระบบปกติในพื้นที่ทั่วไปตามขั้นตอน. ในส่วนที่ 5 แล้ว ยังมีข้อเสนอแนะใน "สิ่งที่ควรทำ" และ "สิ่งที่ไม่ควรทำ" เพื่อเอื้อต่อการดำเนินการ ดังนี้

#### สิ่งที่ควรทำ

#### ในระดับนโยบาย

1. ในระดับนโยบาย ควรสนับสนุนให้คณะกรรมการพัฒนาระดับจังหวัด อำเภอ รวมทั้งองค์กรบริหารส่วนตำบล ดำเนินการดังนี้
  - เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรประชาชน สถาบันวิชาการและสื่อมวลชนในพื้นที่ ได้เข้าใจแนวคิดและตระหนักในความสำคัญของการพัฒนาแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลาง
  - เสริมสร้าง/พัฒนาศักยภาพให้กลุ่มองค์กรมีความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง โดยปรับรูปแบบและวิธีการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลการพัฒนา การส่งเสริมการพัฒนาคนโดยเน้นกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมทั้งในภาคสนับสนุนและภาคประชาชน เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมให้ดีขึ้น
  - ปรับเปลี่ยนแนวทางและวิธีการดำเนินงานของหน่วยราชการ ทุกหน่วยงานในทุกระดับให้ชัดเจนและมีเอกภาพ โดยยึด "คน" เป็นศูนย์กลางการพัฒนาแทนการพัฒนาแบบแยกส่วน มีการบูรณาการแผนงาน โครงการ กิจกรรมในหน่วยงานให้สอดคล้องทั้งในแง่พื้นที่เป้าหมาย และวิธีการดำเนินงานให้

สามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง และดำเนินการพัฒนาที่ให้ชุมชนเป็นเจ้าของการตัดสินใจ

- จัดให้มีทีมที่ปรึกษาด้านวิชาการและเทคนิคการทำงาน ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้ความช่วยเหลือ คำแนะนำ ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหา การลดอุปสรรคในการดำเนินงาน อีกทั้งจัดให้มีวิทยากรในทุกระดับทำหน้าที่เป็นผู้กระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ใหม่ผู้ปฏิบัติงานและขยายผลการเรียนรู้สู่ชุมชน ในวงกว้างต่อไป
- หน่วยงานราชการควรเร่งรัดปรับปรุงแก้ไขระเบียบปฏิบัติให้เหมาะสม เช่น การอนุมัติงบประมาณให้ทันต่อการดำเนินการ แก้ไขปัญหาของชุมชน

## ระดับปฏิบัติในพื้นที่

2. ในระดับปฏิบัติในพื้นที่ ประกอบด้วยคณะทำงานสนับสนุนการพัฒนาในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ประชาคมและแกนนำชุมชน และภาคีการพัฒนาควรดำเนินการดังนี้

- ภาคีการพัฒนาทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรมีส่วนร่วมในการศึกษาข้อมูลและทำความเข้าใจชุมชนอย่างละเอียดไม่ว่าจะเป็นสมาชิกของชุมชนเองหรือหน่วยงานภายนอกที่จะเข้าไปดำเนินงานพัฒนาร่วมกับชุมชน โดยการศึกษาชุมชนนี้จะกระทำอย่างรอบด้านที่สุด ไม่จำกัดเฉพาะเรื่องปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่เท่านั้น แต่ควรทำความเข้าใจทั้งด้านวัฒนธรรม วิถีชีวิตของผู้คนในชุมชนนั้นๆ กลุ่มองค์กรต่างๆ กระบวนการความสัมพันธ์ในชุมชน การแก้ไขปัญหาของชุมชน รวมถึงศักยภาพของชุมชนในด้านต่างๆ และทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ในชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ชุมชนได้รู้จักตนเองอย่างแท้จริง และเพื่อให้คนจากภายนอกได้เข้าใจชุมชนมากขึ้นก่อนที่จะเข้าไปร่วมพัฒนาชุมชน

- ก่อตั้งทีมงานในแต่ละระดับในพื้นที่ โดยเน้นผู้นำตามธรรมชาติ มากกว่าการแต่งตั้งผู้นำโดยตำแหน่ง ซึ่งเปิดโอกาสให้ชาวบ้าน เป็นผู้ค้นหา คัดเลือก และเสนอแนะผู้ที่เข้าร่วมในทีมงาน ในแต่ละระดับ แทนการกำหนดหรือคัดเลือกโดยส่วนกลาง
- รวมคนและเตรียมคนที่จะเข้าร่วมทำงาน อันได้แก่กลุ่มแกนนำ และทีมงานต่างๆ ด้วยการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจใน แนวความคิดและวิธีการทำงาน โดยเฉพาะการพัฒนา บุคลากรในระดับล่าง คือ ระดับตำบลลงไปให้มากขึ้นและให้ ทำอย่างต่อเนื่อง
- พัฒนาศูนย์ข้อมูลชุมชนในการให้ข้อมูลพื้นฐาน ที่เอื้อต่อการ คิดและตัดสินใจของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ส่งเสริมให้มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดย การติดตามผลการประเมินร่วมกันและให้ชุมชนกำหนดตัวชี้วัด ความเข้มแข็งของชุมชนเอง
- เสริมสร้างเครือข่ายให้มีการเรียนรู้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ทั้งภายในและภายนอกสถานที่ตำบล อำเภอ จังหวัด
- เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรท้องถิ่นทุกระดับ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรภาคีการพัฒนาอื่นๆ ในการร่วมทำงานและสนับสนุนการพัฒนาชุมชน

### สิ่งที่ไม่ควรทำ

1. การดำเนินงานที่ครอบคลุมพื้นที่มากเกินไปภายใต้กำหนด เงื่อนไขและระยะเวลาดำเนินการที่ตายตัวเพราะจะทำให้ขาด ความเข้าใจในลักษณะงานที่แท้จริง และผู้รับผิดชอบอาจไม่ สามารถดูแลการปฏิบัติงานได้ทั่วถึง

2. การยึดเงินงบประมาณเป็นตัวตั้งและพยายามหาโครงการมา  
เพื่อใช้เงิน โดยไม่ได้คำนึงถึงการสร้างความพร้อมของชุมชน  
ในการเข้าร่วมและดำเนินกิจกรรมการพัฒนา
  3. การดำเนินงานที่ไม่ต่อเนื่อง เช่น จุดประกายความคิดแล้วไม่มี  
การสานต่อหรือหล่อหลอมให้เกิดการปฏิบัติจริงที่มีความยั่งยืน
  4. ใช้ข้ออ้างการทำตามระเบียบราชการที่ขาดความยืดหยุ่น
  5. ไม่เห็นความสำคัญหรือไม่ได้สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วม  
ของสมาชิกชุมชนหรือกรรมการหมู่บ้านอย่างกว้างขวาง
  6. ปฏิบัติงานตามคำสั่งหรือการสั่งการของหน่วยงานส่วนกลาง  
เพียงอย่างเดียวหรือเป็นการตัดสินใจของภาคราชการโดย  
ลำพังและไม่มีส่วนร่วมของประชาชน
  7. การดำเนินงานโครงการที่ซ้ำซ้อนกับสิ่งที่มีอยู่แล้ว
  8. ขาดการติดตามและประเมินผลการทำงาน of ชุมชนอย่างจริงจัง  
และต่อเนื่อง
  9. การจัดตั้งหรือสร้างกลุ่มองค์กรชุมชนขึ้นใหม่ หรือเพิ่มจำนวน  
หน่วยงานในเชิงปริมาณมากกว่าการส่งเสริมประสิทธิภาพ  
การทำงานขององค์กรที่มีอยู่แล้วให้เกิดประโยชน์
-