



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันการพัฒนาประเทศให้เจริญทัดเทียมอารยประเทศที่เจริญแล้วนั้น รัฐมีความจำเป็นต้องกำหนดแผนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมทั้งระยะสั้นและระยะยาวขึ้นมาเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ และเนื่องจากประเทศที่กำลังพัฒนามักจะเน้นการพัฒนาชุมชนในชนบท โครงการพัฒนาชนบทจึงได้กลายเป็นมาตรการที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะที่ 1 - 3 (2504 - 2520) มีการเน้นหนักในด้านการกระจายและบริการ โครงสร้างด้านปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะที่ 4 - 5 (2520-2529) รัฐได้เปลี่ยนแนวทางการพัฒนาโดยเน้นการลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ชัดความยากจนซึ่งอยู่ในรูปของการผลิตที่ไม่เพียงพอต่อการบริโภค ได้แก่ ปัญหาความยากจน ปัญหาสุขภาพอนามัย ปัญหาความไม่รู้ ปัญหาการบริหารงานของทางราชการที่ยังไม่มีการประสานงาน ติดตามประเมินผลการตัดสินใจและสั่งการอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การบริการและแก้ไขปัญหามายังไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาชนบทเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกระทบกระเทือนไปทั้งหมด ไม่สามารถแก้ไขเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง หรือวิธีใดวิธีหนึ่งได้ รัฐบาลปัจจุบันจึงถือนโยบายว่า "ชนบทคือหัวใจของการพัฒนา" เพื่อสนองนโยบายและขจัดปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในชนบท จึงสมควรจะระดมสรรพกำลังและทรัพยากรที่มีอยู่ให้เข้าไปพัฒนาสังคมชนบท โดยเฉพาะทรัพยากรบุคคล

ปัญหาชนบทส่วนหนึ่ง เช่น ปัญหาความไม่รู้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดโอกาสที่จะศึกษาหาความรู้ การฝึกทักษะอันจำเป็นที่นำมาปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ดังนั้นการให้การศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ศึกษานอกระบบโรงเรียน จึงเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะนำมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชนบท งานการศึกษานอกระบบโรงเรียนจึงเป็นงานที่มุ่งขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ ที่อยู่นอกระบบโรงเรียน ให้ได้รับการศึกษาที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตให้มีพื้นฐานในการเรียนรู้ รู้จักคิดเป็นแก้ปัญหาเป็น เห็นช่องทางในการประกอบ

อาชีพ มีคุณธรรม จริยธรรม และได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์และทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งมี
โอกาสพัฒนาทักษะและวิชาชีพที่จำเป็นอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (ทิศทางการศึกษานอกโรงเรียน
เรียนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 กรมการศึกษานอกโรงเรียน , : 2529)
ซึ่งมีลักษณะการดำเนินงานต่าง ๆ เช่น

การส่งเสริมการรู้หนังสือ ประเทศไทยได้ดำเนินการแก้ไขการไม่รู้หนังสือมาตั้งแต่ปี
พ.ศ. 2483 เป็นต้นมาโดยใช้วิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมในสมัยช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคม ฉบับที่ 5 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสืออย่างกว้างขวาง คาดว่าจะมีผู้ไม่รู้
หนังสือได้รับบริการประมาณ 800,000 คน พอมาช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 6 ก็
ยังคงมีผู้ไม่รู้หนังสือที่ตกสำรวจ หรืออยู่ในระหว่างการศึกษาก่อนเป็นจำนวนล้านคน ดังนั้นในช่วง
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 6 จึงมีการกำหนดนโยบายที่จะดำเนินการส่งเสริมการรู้
หนังสือ เพื่อให้ประชาชนในวัยแรงงานสามารถอ่านเขียนภาษาไทยได้อย่างทั่วถึง โดยการจัดการ
ศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จขั้นพื้นฐานให้ขยายอย่างกว้างขวางขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ผู้ที่ผ่าน โครงการ
รณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ (ครช.) ได้มีโอกาสศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมและเพื่อเป็นรูป
แบบในการดำเนินงานในพื้นที่ที่ไม่สามารถใช้วิธีการรณรงค์ เช่น พื้นที่ที่มีอัตราการไม่รู้หนังสือสูง
มาก จนไม่สามารถดำเนินการสอนโดยอาสาสมัครได้ หรือพื้นที่ที่ชนต่างภาษาและวัฒนธรรม นอก
จากนี้ การจัดการศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จขั้นพื้นฐานให้สัมพันธ์ คือ การจัดการศึกษานอกระบบ
โรงเรียน โครงการอื่น ๆ เช่น การรวมกลุ่มผู้เรียนเพื่อวิเคราะห์ปัญหาและช่องทางทำมาหากิน
เพื่อสามารถระบุทักษะหรือหัวข้อที่ต้องการเรียนรู้เพิ่มเติม จะมีการจัดกลุ่มสนใจและวิชาชีพระยะ
สั้นในช่วงต่อไป

โครงการใหม่โครงการหนึ่ง ซึ่งริเริ่มขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 6
เพื่อส่งเสริมการรู้หนังสือและการศึกษาต่อเนื่อง คือ โครงการส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชนใน
ชนบทซึ่งมุ่งให้บริการแก่ผู้ผ่านโครงการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ (ครช.) การศึกษาผู้ใหญ่
เบ็ดเสร็จขั้นพื้นฐานและผู้จบประถมศึกษาแล้วไม่ได้ศึกษาต่อให้ได้มาพบกันเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อให้
ได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยจะเน้นในเรื่องที่จะเสริมให้บริการ
ตามความจำเป็นพื้นฐาน 8 ประการ (จปฐ.) และการแก้ไขปัญหาในชุมชน โครงการนี้จัดขึ้นด้วย

ความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีส่วนในการศึกษาและพัฒนา ที่จะดำเนินงานให้สอดคล้องกับพื้นที่ปลอด ผู้ไม่รู้หนังสือ จึงได้กำหนดให้มีโครงการปรีดรงค์คุณภาพชีวิตของประชาชนในชาติ (ปราช.) พ.ศ. 2528 - 2530 โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อเร่งรัดพัฒนาคุณภาพของประชาชนในชาติให้บรรลุถึงขั้นความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ภายในปี 2530 (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, คู่มือการดำเนินงานโครงการส่งเสริมคุณภาพชีวิตเพื่อชาวชนบท พ.ศ. 2528 - 2530)

สำหรับปัญหาการบริหารของทางราชการนั้น คือ ปัญหาการบริหารงานพัฒนาชนบทอันเนื่องมาจากการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เอกชน และประชาชน จึงเป็นจุดที่บั่นทอนประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานในระบบราชการ ทำให้เกิดการสูญเปล่าในการใช้ทรัพยากรด้านการบริหาร เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ปัจจุบันได้นำระบบการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานมาใช้ เลือกโครงการของรัฐที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น โดยความร่วมมือสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ และมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานการพัฒนาชนบท ซึ่ง อมร รักษาสิทธิ์และ ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2524) กล่าวว่า

..... ในการวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการวางแผนร่วมกันในระหว่างระดับของหน่วยงานเดียวกัน มีแกนกลางควบคุมการดำเนินงาน กระจายอำนาจไปสู่หน่วยปฏิบัติ ระดับท้องถิ่น โดยใช้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ..

กล่าวได้ว่า ความสำเร็จของแผนพัฒนาชนบทแบบผสมผสานนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านการดำเนินงานการบริหาร เน้นการประสานงานเป็นสำคัญ (สมชัย และพรศรี, 2525) ซึ่งการปฏิรูประบบการบริหารการพัฒนาที่เน้นการประสานงานในระดับพื้นที่ นอกจากจะเป็นการเสริมสร้างพลังในการพัฒนาให้แก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีบทบาทในการจัดการศึกษานอกระบบให้กับประชาชนแล้วยังส่งเสริมให้มีการประสานงานและใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทให้สามารถแก้ปัญหาตนเองและสังคมของตน ได้อีกด้วย

ความล้มเหลวของการพัฒนาชนบทในอดีต มีสาเหตุมาจากการขาดการกำหนดรูปแบบ และการจัดระบบการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความพร้อมเพรียงกันในการปฏิบัติในการพัฒนาแผนงานพัฒนา

ชนบทแบบผสมผสาน (Integrated rural development planning) จึงถูกนำมาใช้ในการจัดองค์การและระบบการบริหารงานพัฒนาที่เน้นการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานรัฐและองค์กรประชาชน ตั้งแต่ระดับนโยบายลง ไปถึงระดับปฏิบัติการในองค์การส่วนภูมิภาค คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้กำหนดให้หน่วยงาน 4 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชนบท ความสำเร็จของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน จึงขึ้นอยู่กับหน่วยงาน 4 กระทรวงหลัก และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการประสานงานและดำเนินกิจกรรมร่วมกัน โดยการให้ความรู้และทักษะเพื่อเพิ่มผลผลิต เพิ่มรายได้แก่ประชาชนและปรับปรุงวัฒนธรรมความเป็นอยู่ การศึกษาจิตสำนึกทางสังคมให้แก่ชาวชนบท ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิต อันเป็นการพัฒนาให้ครบวงจรทางการจัดการศึกษาอกระบบโรงเรียนนั่นเอง

การพัฒนาชนบทที่มุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน จึงเป็นจุดใหญ่ที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ ที่ทุกหน่วยงานให้ความสนใจ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แบ่งพื้นที่เป็น 3 ระดับ คือ ล้าหลัง ปานกลางและก้าวหน้า โดยรัฐทุ่มเทการพัฒนาในเขตพื้นที่ล้าหลัง และปานกลางเป็นหลัก รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชนทั้งในระดับหมู่บ้าน และตำบลให้มีความสามารถในการวางแผน การแก้ไขปัญหาของชุมชนตลอดจนสนับสนุนการระดมทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ อีกทั้งได้ส่งเสริมให้ประชาชนแก้ไขปัญหาของตนเองและชุมชน โดยใช้เกณฑ์ที่วัดระดับการพัฒนาของหมู่บ้านจากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน เปรียบเทียบกับเกณฑ์ชีวิตความจำเป็นพื้นฐานของหมู่บ้าน (กชช.2 ค. แผนวก จปรู.)

ดังนั้น เป้าหมายของการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และ 6 พอจะสรุปได้ใน 4 ด้าน คือ

1. ด้านเศรษฐกิจ แก้ปัญหาของประชาชนในชนบทด้านการเกษตรในพื้นที่ล้าหลัง และส่งเสริมการผลิต
2. ด้านสังคมให้ชาวชนบทเข้าถึงบริการสังคมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพ มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งสามารถพึ่งตนเองได้ในที่



สุด และมีมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาความเป็นอยู่และกำหนดวิถีชีวิตของตนเองตามเกณฑ์ที่กำหนด ไว้
ในความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนในชาติ (จปฐ.)

3. เป้าหมายด้านพื้นที่ปฏิบัติการ ดำเนินการพัฒนาโดยกำหนดพื้นที่ที่เป็น 3 ระดับ
ตามสภาพความหนาแน่นและการประกอบอาชีพ มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้ง
สามารถพึ่งตนเองตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนในชาติ (จปฐ.)

4. ด้านพัฒนาการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชน ในการพัฒนาชนบท
มีแนวทางดำเนินงาน 3 ประการคือ สนับสนุนบทบาทสภาตำบล โดยกำหนดให้มีแผนการสร้างงาน
ในชนบท (กสช.) สนับสนุนระดมทรัพยากรของชุมชน เพื่อใช้ในการพัฒนาหมู่บ้านของตนเองในรูปแบบ
กองทุน

จะเห็นได้ว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และ 6 จะเป็นการ
พัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ปฏิบัติ การให้สามารถดำเนินชีวิตตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน โดยการมี
ส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักสำคัญ

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ต่อฉบับที่ 7 ได้กำหนดแนวทางการ
พัฒนาไว้แล้ว โดยการร่วมผนึกกำลังในทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนและองค์กรที่มีอยู่ในท้องถิ่นที่ช่วยในการพัฒนาชนบทไปสู่การปฏิบัติ และเป้าหมายในที่สุด
และจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535 - 2539) ได้กำหนดแนวทางการ
พัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน การเพิ่มรายได้ในชนบทและการพัฒนาคุณภาพชีวิตในชนบท
อย่างต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. แก้ไขปัญหาพื้นฐานของคนในชนบท โดยปรับการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพ
ปัญหาและประเด็นการพัฒนาที่สำคัญ คือ แก้ไขปัญหาด้านสุขาภิบาลชนบท โดยเฉพาะการแก้ปัญหาการ
ขาดแคลนน้ำสะอาดเพื่อดื่มและใช้ ปัญหาการมีและการใช้ส้วมที่ไม่ถูกลักษณะ และสภาพแวดล้อมที่
ไม่เหมาะสม ตลอดจนรณรงค์ให้คนในชนบทตระหนักถึงความสำคัญทางด้านสุขาภิบาลและสนับสนุน
ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาทั้งภาครัฐให้มากที่สุด

2. ด้านบริการขั้นพื้นฐาน ทำการยกระดับคุณภาพการให้บริการและการใช้ประโยชน์จากการบริการขั้นพื้นฐานที่มีอยู่แล้วให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเน้นการซ่อมบำรุงถนนหนทางและแหล่งน้ำที่ยังใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ รวมทั้งสนับสนุนบุคลากร เครื่องมือ และอุปกรณ์สำหรับบริการสาธารณสุขในระดับสถานีอนามัยตำบลและโรงพยาบาลชุมชนประจำอำเภอควบคู่กัน กับการเสริมสร้างความสามารถในการรักษาพยาบาลให้มากขึ้น

3. ปรับปรุงการบริหารงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น โดย

- ส่งเสริมให้ประชาชนในชนบท เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานของตนเองและชุมชน โดยผ่านกระบวนการกระจายข้อมูลข่าวสารการให้ความรู้ และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างหมู่บ้าน

- เพื่อศักยภาพในการพึ่งตนเองของประชาชนในชนบท โดยการสนับสนุนในรูปการจัดตั้งกองทุนพัฒนาหมู่บ้าน และการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่จำเป็นสำหรับการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท

- เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชน ในระดับตำบลและหมู่บ้าน ให้มีบทบาทในการวางแผนและดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

4. แก้ปัญหาที่ดินในชนบท โดยมีแนวทางหลัก ได้แก่ ลดการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไร โดยดำเนินมาตรการทางกฎหมายและใช้นโยบายทางด้านภาษี กำหนดเขตการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้เหมาะสมตามศักยภาพพื้นที่ เพื่อลดการนำพื้นที่ถือครองสำหรับการเกษตรไปใช้สำหรับวัตถุประสงค์อื่น ช่วยเหลือเกษตรกร ไร่ที่ทำกินและเหมาะสมสำหรับการเกษตรเพื่อนำมาจัดสรรให้กับเกษตรกร สนับสนุนให้เกษตรกรยากจนได้รับประโยชน์จากการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนั้นก็พยายามสร้างความมั่นคงและมูลค่าในที่ดินถือครอง ด้วยการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ และเพิ่มผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินของเกษตรกร โดยการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตทางเกษตรให้เกษตรกร ได้รับผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินในการเพาะปลูกให้มากที่สุด

5. พัฒนาคุณภาพประชากรในชนบทให้สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเพิ่มศักยภาพของประชากรและกำลังแรงงานในชนบท ให้มี

ความสามารถในการประกอบอาชีพของตนเองอย่างมั่นคง ในขณะที่เดียวกันก็พร้อมที่จะเคลื่อนย้ายไปสู่การจ้างงานในสาขาอื่น ๆ ได้อีกด้วยโดยแนวทางที่จะพัฒนาคุณภาพของประชาชนในชนบทได้แก่

- สนับสนุนธุรกิจเอกชน และองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ให้มีบทบาทในการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะ การเพิ่มทักษะทางด้านการบริหาร การจัดการและการตลาดแก่ประชาชนในชนบท เพื่อให้เกิดกิจกรรมการผลิตในลักษณะเชิงพาณิชย์มากขึ้น

6. ป้องกันและแก้ไขความล้มเหลวในครัวเรือนชนบทที่มีความสัมพันธ์น้อยลง เนื่องจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว โดยเน้นความสำคัญของสถาบันครอบครัว ระบบเครือญาติ และสถาบันชุมชนโดยการสร้างสื่อให้มีการศึกษาความรู้ความเข้าใจ เพื่อปรับวิถีชีวิตให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างเหมาะสม

จากเป้าหมาย การพัฒนาชนบทที่มีแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนให้ดีขึ้นดังกล่าว นั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาคความยากจนไว้ 6 ด้านเมื่อศึกษาถึงข้อมูลของระดับการพัฒนาชุมชนชนบทในระดับตำบล โดยเฉพาะของจังหวัดเชียงใหม่ ยังมีจุดที่ยังต้องคำนึงถึงในสภาพปัจจุบัน และปัญหาที่ยังพบอยู่อีกในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะความยากจน อันเนื่องมาจากการมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดี

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากสถิติชื่ออำเภอยากจน เป้าหมายที่จำแนกตามระดับนโยบายความยากจน โดยเฉพาะ
ของจังหวัดเชียงใหม่ ทำค่าสถิติดังตาราง

ตารางที่ 1
รายชื่ออำเภอยากจน

จังหวัด	อ.ยากจน เป้าหมายที่พื้น ระดับความยากจนหนาแน่นสูง	อ.ยากจน เป้าหมายที่ยัง มีความยากจนหนาแน่นสูง	อ.ยากจน เป้าหมาย ที่อยู่ระหว่างตรวจสอบ
เชียงใหม่	พร้าว แม่แตง ฮอด จอมทอง เชียงดาว ฝาง กิ่งไชยปราการ	สะเมิง** อมก๋อย แม่แจ่ม แม่อาว ดอยสะเก็ด กิ่งเวียงแหง	

(กองศึกษาและเผยแพร่การนิเทศฯ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

** จากสถิติของความยากจนของอำเภอเป้าหมาย จะเห็นได้ว่าอำเภอสะเมิงเป็นอำเภอหนึ่งที่มีความ
ยากจนที่หนาแน่นสูง โดยเทียบจากค่าดัชนีความยากจน ซึ่งดูจากผลคำนวณค่าดัชนีความยากจนจากตาราง
ดังนี้

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2
ผลการคำนวณค่าดัชนีความยากจน จ. เชียงใหม่

อำเภอ จังหวัด	ดัชนีผลผลิต		ดัชนีที่ดิน	ดัชนีค่าจ้าง	ดัชนีความยากจน ปี 2528		ดัชนีความยากจน ปี 2526
	ปรับราคา	ไม่ปรับราคา			ปรับราคา	ไม่ปรับราคา	
เชียงใหม่							
1. อมก๋อย	1.005	0.935	1.388	1.000	1.131	1.108	1.281
2. แม่แจ่ม	1.127	0.966	1.304	1.000	1.144	1.090	1.158
3. ดอยสะเก็ด	0.866	0.679	1.435	1.050	1.117	1.055	1.075
4. สะเมิง**	0.907	0.719	1.160	1.033	1.033	0.971	1.021
5. แม่อาฮาย	1.162	1.008	0.942	1.100	1.068	1.017	1.014
6. กิ่งเวียงแหง	1.230	1.099	1.078	0.783	1.030	0.987	-
7. สันกำแพง	0.938	0.773	1.129	0.650	0.906	0.851	0.812
8. ฮอด**	1.028	0.913	1.134	0.567	0.908	0.871	1.029
9. จอมทอง**	0.985	0.705	0.969	0.750	0.817	0.808	-
10. เชียงดาว**	0.818	0.612	0.757	1.017	0.864	0.795	1.053
11. ฝาง	0.787	0.557	0.996	1.000	0.861	0.784	0.873
12. ดอยเต่า**	0.898	0.804	0.573	1.000	0.824	0.792	1.127
13. ทางตอง	0.811	0.600	0.716	0.933	0.820	0.750	0.851
14. พร้า**	0.506	0.239	0.754	1.100	0.787	0.698	0.992
15. สันทราย	0.726	0.503	0.653	0.917	0.765	0.691	0.838
16. แม่ริม	0.661	0.463	0.490	0.967	0.706	0.640	0.765
17. เมือง	0.699	0.519	1.040	0.333	0.697	0.631	0.791
18. แม่แตง	0.630	0.338	0.669	0.667	0.655	0.558	-
19. สารภี	0.607	0.465	0.167	0.833	0.488	0.844	0.844
20. กิ่งไชย ปราการ							

** หมายถึง อำเภอเป้าหมายที่อยู่ในแผนพัฒนาชนบทยากจน (2525 - 2529) แต่มีค่าดัชนี ปี 2528
อยู่ในระดับความยากจนหนาแน่นต่ำ

สมชาย กุศลสมบัติ และวีณา พันธุ์รัตน์, 2530)

ค่าดัชนีความยากจนจึงเป็นตัวที่บ่งชี้บอกถึงอำเภอบ้างมาอยู่ที่อยู่ในแผนพัฒนาชนบท จากตารางความยากจนหนาแน่นระดับอำเภอดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่มีส่วนสัมพันธ์กับสาเหตุความยากจนในชนบท มี 3 ปัจจัยใหญ่ ๆ คือ

1. ปัจจัยประสิทธิภาพการผลิตพืชหรือระดับผลผลิตพืช เฉลี่ยต่อไร่ต่ำ ซึ่งเนื่องมาจากคุณภาพดินเลว หรือขาดการพัฒนาปรับปรุงดิน
2. ปัจจัยที่ดินใน 2 ด้าน คือ ประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกในแต่ละปี หรือจำนวนครั้งการใช้ที่ดินปลูกพืช และด้านเนื้อที่ถือครองที่ใช้ทำการเพาะปลูกอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าระดับเฉลี่ยทั่วไป
3. ปัจจัย ค่าจ้าง เกี่ยวกับเหตุผล 2 ประการ คือ เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ค่าจ้างจะทำให้เกษตรกรมีอาชีพเสริม ทำให้ฐานะดีขึ้น และกรณีที่ดินทำกินมีอาชีพรับจ้างอยู่ทางเดียว

ค่าจ้างจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะบ่งชี้ให้เห็นถึงโอกาสในการหางานทำ ดังนั้นการที่จะตัดสินใจชี้ว่า อำเภอบ้างมาจะจัดอยู่ในเขตที่มีปัญหา ความยากจนหนาแน่นสูง ต้องพิจารณาจากปัจจัยที่มีส่วนสัมพันธ์กับความยากจนทั้ง 3 ด้าน พร้อม ๆ กัน ซึ่งในส่วนของปัจจัยที่ก่อให้เกิดความยากจนดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า ประชาชนที่เป็นเกษตรกรในชนบทขาดการให้คำปรึกษาแนะนำจากผู้นำที่ตนเอง (สมชาย กฤษวงสมบัติ และวินา พันธุ์รัตน์, 2530)

สภาพปัญหาของคุณภาพชีวิตนับว่าเป็นเรื่องค่อนข้างยากที่จะชี้ชัดลงไปว่า การดำรงชีวิตอย่างไรที่เป็นชีวิตที่มีคุณภาพ หรือไม่มีคุณภาพ ปัญหาด้านคุณภาพชีวิตนั้นเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดกับการศึกษาและสังคมเป็นอย่างมาก จากการสรุปปัญหาของรัฐบาล เพื่อนำมาเป็นแนวนโยบายในการพัฒนาชนบทนั้น สรุปได้ว่า ประชาชนในชนบทส่วนใหญ่มีวงจรกิจที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา ซึ่งปัญหาคุณภาพชีวิตนั้นพอจะสรุปได้ดังนี้

1. โครงสร้างองค์ประกอบทางสังคมเปลี่ยนแปลง ประชาชนไม่สามารถปรับตัวให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงก้าวหน้าทางวิทยาการ

2. ด้านการอุปโภคบริโภค ประชาชนบางกลุ่มยังมีภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ เกิดการอพยพของประชาชนในชนบท ขาดการพึ่งตนเอง ขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ทำให้เป็นปัญหา ด้านเศรษฐกิจและสังคม

3. ประชาชนโดยทั่วไปเฉพาะในชนบทที่ห่างไกลยังขาดความรู้ จะประสบกับปัญหา ด้านสุขภาพ อนามัย โภชนาการ โรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ ยังมีอยู่อีกมากและมีภัยสังคมที่มีต่อความปลอดภัยต่อชีวิตประจำวัน และทรัพย์สินที่เกิดจากการเสกสิ่งเสกติดให้โทษ การใช้ยาในทางที่ผิด อายุมุมขมี้มากขึ้น ที่ยากต่อการจัด

4. ประชาชนส่วนใหญ่ยังยากจนและขาดแคลนมีรายได้ต่ำ เนื่องจากขาดทักษะและเจตคติที่เอื้อต่อการแสวงหาและพัฒนาสัมมาอาชีพของตน

5. การว่างงานตามฤดูกาล เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและขาดความเชี่ยวชาญด้านวิชาการ ไม่สามารถนำทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้และสร้างให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่า

สภาพปัญหาและอุปสรรคอำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า อำเภอสะเมิง เป็นอำเภอขนาดเล็กที่มีสภาพภูมิประเทศเป็นที่ราบสูง บางแห่งอยู่ระหว่างหุบเขา อีกทั้งยังมีประชาชนที่เป็นชาวไทยภูเขาและชาวพื้นเมือง จึงทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาซึ่งพอจะสรุปได้ คือ

1. การศึกษา

- การให้บริการทางการศึกษาไม่ครอบคลุม
- หน่วยงานด้านการศึกษาต่าง ๆ ยังขาดการประสานงาน/วางแผนร่วมมือที่ดี
- จบแล้วไม่มีงานทำ/จบ ป.6 แล้วไม่ได้เรียนต่อ
- มีชาวเขาไม่รู้หนังสือมาก
- การให้บริการข่าวสารไม่ทั่วถึง มีข้อจำกัด

2. ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม

- มีการตัดไม้ทำลายป่า
- ทำไร่เลื่อนลอย
- บุกรุกป่าสงวน
- แหล่งน้ำถูกทำลาย
- หน้าดินพังทลาย
- ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ความสำนึกและความรับผิดชอบ

3. ปัญหาแรงงานและตลาดและผลิตผลทางการเกษตรต่ำ

- มีการย้ายถิ่น
- ผลผลิตทางการเกษตรไม่ได้รับการประกัน/ควบคุม
- หน่วยงานที่ส่งเสริมไม่ได้รับผิดชอบการตลาด
- ความรู้ด้านการเกษตรมีน้อย
- มีการใช้สารเคมีมากเกินไป/ไม่ถูกวิธี
- มีการขายที่ทำกินมากขึ้น

4. ปัญหาการคมนาคม

- การคมนาคมระหว่างหมู่บ้าน ตำบล ไม่สะดวกและเพียงพอต่อความต้องการ
- ไม่สามารถใช้ถนนหนทางได้ทุกฤดูกาล โดยเฉพาะในฤดูฝน

5. ปัญหาด้านสาธารณสุข

- สถานบริการสาธารณสุขไม่เพียงพอ
- บุคลากรทางด้านสาธารณสุขมีน้อย
- สุขภาพอนามัยของประชาชนส่วนใหญ่ไม่สมบูรณ์
- ภาวะโภชนาการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเด็กยังไม่เพียงพอ
(จากแผนพัฒนาชนบท อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ ประจำปี 2535)

ในสภาพปัญหาและอุปสรรคของอำเภอสะเมิง ที่มองภาพส่วนรวมดังกล่าวมานั้น จะพบได้ว่า อำเภอสะเมิงนับเป็นอำเภอที่สำคัญที่ควรจะได้รับ การดูแลเอาใจใส่ให้เกิดการพัฒนาตนเองให้มาก เพื่อช่วยยกระดับของการพัฒนาให้อยู่ในเกณฑ์ที่ดีขึ้นกว่าปัจจุบัน ซึ่งจากการเทียบเกณฑ์ชีวิตระดับของการพัฒนาหมู่บ้านอำเภอสะเมิง ตามเกณฑ์ชีวิตจะพบว่า ยังมีจำนวนของหมู่บ้านที่มีผลการพัฒนาที่อยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์เป็นจำนวนมาก ซึ่งจะกำหนดเป็นรายชื่อหมู่บ้าน แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

หมู่บ้านที่ควรเร่งรัดพัฒนาอันดับที่ 1 จะมีอยู่ถึงจำนวน 15 หมู่บ้าน คือ ในหมู่บ้านเหล่านี้จะเทียบดูจากเกณฑ์ชีวิต (กชช. 2 ค. หมวด จปฐ.) * ที่มีคุณสมบัติขาดตัวใดตัวหนึ่งใน 5 เรื่องนั้น ขาดถึง 4 - 5 เรื่องด้วยกัน จึงเป็นหมู่บ้านเร่งรัดอันดับ 1

หมู่บ้านที่ควรเร่งรัดพัฒนาอันดับที่ 2 จะมีอยู่ถึงจำนวน 16 หมู่บ้าน คือ ในหมู่บ้านเหล่านี้จะเทียบดูจากเกณฑ์ชีวิต (กชช. 2 ค. หมวด จปฐ.) * ที่มีคุณสมบัติขาดตัวใดตัวหนึ่งใน 5 เรื่องนั้น ขาดถึง 2 - 3 เรื่องด้วยกัน จึงเป็นหมู่บ้านเร่งรัดอันดับ 2

หมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 3 มีเพียง 1 หมู่บ้าน คือ จะขาดเพียงเรื่องเดียวเท่านั้น

ซึ่งที่นำมาชี้ให้เห็นในตารางต่อไปนี้ จะยกเว้นเขตสุขาภิบาล ตำบลสะเมิงได้ เพราะถือว่าเป็นเขตที่พัฒนาแล้ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ภาคผนวก ช.

ตารางที่ 3
ผลการประเมินระดับการพัฒนาของหมู่บ้าน ปี พ.ศ. 2533
อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่

ตำบล	รายชื่อหมู่บ้านที่ควรเร่งรัดพัฒนา		
	เร่งรัดพัฒนา 1	เร่งรัดพัฒนา 2	เร่งรัดพัฒนา 3
1. บ่อแก้ว	หมู่ 1 ป่าเกียะนอก หมู่ 2 แม่โต หมู่ 3 แม่ชะปู่ หมู่ 7 ห้วยเต่า หมู่ 9 เต็นฮ่อม หมู่ 10 ทนงคิซุโน	หมู่ 4 แม่ยางห้า หมู่ 5 บ่อแก้ว หมู่ 6 ห้วยน้ำจาง หมู่ 8 ป่าเกียะใน	
2. แม่สาบ	หมู่ 6 ชุนสาบ หมู่ 9 นาแก้ว	หมู่ 2 อมลอง หมู่ 3 งาแมง หมู่ 4 ป่างเดิม หมู่ 5 ห่งยาว หมู่ 7 ทาดลัมปอย หมู่ 8 งัวเฒ่า	* หมู่ 1 แม่ชาน
3. ยั้งเมิน	หมู่ 1 ป่างชุม หมู่ 2 แม่แหว หมู่ 5 ห้วยทรายขาว หมู่ 6 แม่ตะละ หมู่ 7 กัวเสื่อ	หมู่ 3 ยั้งเมิน หมู่ 4 อังคาย	
4. สะเมิงเหนือ	หมู่ 1 แม่เลฮย หมู่ 6 แม่ปะ	หมู่ 2 แม่พะ หมู่ 3 โป่งกวาว หมู่ 4 ป่าลาน หมู่ 5 บ้านป้อก	
รวม	15 หมู่บ้าน	16 หมู่บ้าน	1 หมู่บ้าน

นอกจากปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ดังกล่าว แล้วยังมีปัญหาคคุณภาพชีวิตของประชาชน
ในหมู่บ้านของอำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ อีกหลาย ๆ ด้าน คือ

1. ประชาชน ยังมีภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำ เกิดการอพยพไปทำงานในตัวเมือง
ขาดการพึ่งตนเอง และขาดความรับผิดชอบ

2. ประชาชนขาดความรู้ มีปัญหาทางด้านสุขภาพ โภชนาการ โรคภัยไข้เจ็บและ
มีภัยสังคม ที่มีต่อความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน ที่เกิดจากการเสกสิ่งเสกติดให้โทษ การใช้
ยาที่ผิด อนามัยมีมากขึ้นยากต่อการจัด

3. ประชาชนส่วนใหญ่ยังยากจนและขาดแคลน มีรายได้ต่ำเนื่องจากขาดทักษะใน
การพัฒนาอาชีพ

4. ปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดความ
เชี่ยวชาญด้านวิชาการ ไม่สามารถนำทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้และสร้างให้เกิดประโยชน์
อย่างคุ้มค่า

และการที่หมู่บ้านต่าง ๆ ของอำเภอสะเมิง เป็นเป้าหมายที่สำคัญในระดับชุมชนที่
เล็กที่สุดของอำเภอสะเมิง ซึ่งกำลังเป็นที่สนใจ ของทางรัฐบาลโดยมุ่งการพัฒนาไปยังหมู่บ้านก่อน
ที่จะค่อย ๆ ขยายมายังระดับตำบลและอำเภอต่อไป ดังนั้นจุดที่น่าสนใจของหมู่บ้านแม่ปะ และ
หมู่บ้านแม่ชาน คือ หมู่บ้านแม่ปะจัดว่าสมควรจะต้องเร่งรัดพัฒนาอันดับ 1 ด้วยปัจจัยของระดับการ
พัฒนา จากผลการประเมินตัวชี้ระดับการพัฒนาของหมู่บ้าน (กชช. 2 ค แผนก จปฐ.) ซึ่งมีขนาด
ของหมู่บ้านเพียง 68 ครัวเรือน ประชากรชาย 153 คน หญิง 131 คน และหมู่บ้านแม่ชานเป็น
หมู่บ้านที่มีระดับการพัฒนาค่อนข้างดี จึงถูกจัดไว้เป็นอันดับสุดท้าย ที่จะต้องเร่งรัดพัฒนา ซึ่งมีเพียง
หมู่บ้านเดียวในอำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีขนาดของหมู่บ้าน 61 ครัวเรือน ประชากร
ชาย 140 คน หญิง 123 คน (ข้อมูลสถิติอำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ ปี 2534) จะเห็นได้ว่า
ขนาดของหมู่บ้านทั้งสอง มีความแตกต่างกันน้อยมาก ไม่ว่าจะ เป็นทางด้านขนบธรรมเนียมประเพณี
วัฒนธรรมการดำเนินชีวิตความเป็นอยู่ตามสภาพชุมชนมากเหมือนกัน จึงไม่น่าที่จะทำให้ระดับการ
พัฒนาของหมู่บ้านทั้งสองแตกต่างกัน

ในอีกประเด็นหนึ่งที่ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาอำเภอสะเมิง เนื่องจาก

1. หมู่บ้านแม่ปะ และหมู่บ้านแม่ชาน เป็นชุมชนชนบทที่อยู่ในอำเภอที่มีขนาดของพื้นที่น้อยที่สุดของอำเภอที่มีอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่
2. ลักษณะของพื้นที่จะอยู่ในเขตพื้นที่ราบในหุบเขา ซึ่งมีความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม ชนบทธรรมนิยมประเพณีน้อยมาก ซึ่งหมู่บ้านแม่ปะ และแม่ชาน จะไม่มีความแตกต่างในเรื่องนี้เลย
3. อำเภอสะเมิงกำลังจะถูกพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวและ
4. มีแร่ธาตุที่ทำรายได้ให้กับจังหวัดเชียงใหม่

ในประเด็นดังกล่าว ซึ่งมีความสอดคล้องกับจังหวัดเชียงใหม่ มุ่งที่จะลดปัญหาชุมชนชนบทโดยมีการพัฒนาในด้าน

1. พัฒนาฐานะความเป็นอยู่ให้พออยู่พอกิน ให้ได้รับบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึง
2. พัฒนาปรับปรุงระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน
3. ให้พื้นที่มีความมั่นคง มีการดำรงชีวิตที่ดี สามารถป้องกันตนเองได้
4. ส่งเสริมบทบาทองค์กรในระดับตำบล หมู่บ้าน คณะกรรมการ สภาตำบล

ในประเด็นสุดท้ายที่ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาในหมู่บ้านแม่ปะ และหมู่บ้านแม่ชาน อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่เพราะ

1. พื้นที่ดังกล่าว มีความสอดคล้องกับประเด็น ข้อปัญหา และวัตถุประสงค์ของการศึกษาในเรื่องผู้นำ
2. ผู้วิจัยมีความเข้าใจในภาษาท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี
3. ขนาดของชุมชนไม่ใหญ่
4. มีความสะดวกที่จะเข้าไปศึกษา และผู้วิจัยชินกับการคมนาคมที่ลำบาก
5. มีความปลอดภัยในชุมชนที่ศึกษาที่ไม่มีปัญหาทางด้านความขัดแย้ง หรือชนบทธรรมนิยมประเพณี วัฒนธรรม และ

6. เป็นชุมชนที่ผู้วิจัยคุ้นเคยเป็นอย่างดี ด้วยเพราะเคยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวมาแล้ว

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว เป้าหมายของการพัฒนาชุมชน ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และด้วยสภาพปัญหาอุปสรรค ซึ่งรวมถึงผลของการประเมินระดับการพัฒนาหมู่บ้านของอำเภอสะเมิงดังกล่าว

ยังมีงานวิจัยเรื่อง "พฤติกรรมผู้นำที่เป็นอุปสรรคและ/หรือส่งเสริมงานพัฒนาชุมชน" ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้นำในงานพัฒนาชุมชนไว้คือ

1. เป็นผู้นำให้งานพัฒนาชุมชนเริ่มต้น และแผ่ขยายกว้างขวางออกไป
2. เป็นผู้แพร่ความรู้ ความคิดต่าง ๆ ที่เขาได้รับจากเจ้าหน้าที่หน่วยราชการต่าง เช่น อาชีพ สาธารณสุข ฯลฯ ไปสู่ชาวบ้าน
3. ในเรื่องบางประเภท ผู้นำจะเป็นครูสอน หรือสาธิตเป็นตัวอย่างแก่ชาวบ้าน
4. ในฐานะคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ผู้นำจะร่วมกับประชาชนในชุมชนวิเคราะห์สภาพชุมชน ปัญหาและความต้องการของหมู่บ้าน เพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาชุมชนของพวกเขาเอง
5. ผู้นำเป็นตัวแทนของประชาชนชี้แจงให้ทราบถึงปัญหา และความต้องการของชุมชน และเป็นตัวประสานงานระหว่างประชาชนกับรัฐบาล หรือหน่วยราชการต่าง ๆ ในการทำงานในชุมชนนั้น ๆ
6. ผู้นำเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการสื่อความคิด ติดต่อกัน และสื่อความรู้สึกของประชาชนในความพยายามที่จะตัดสินใจทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง
7. ผู้นำเป็นผู้ที่ทำให้เกิดกระบวนการพัฒนาชุมชนตลอดไปในชุมชน ในลักษณะของชุมชนที่สามารถปกครองตนเองได้ (เรวัต ไซยพาน, 2523)

และงานวิจัยของ จันทนา ชมวรกุล (2529) เรื่อง "ความคิดเห็น ของผู้บริหาร และครูอาจารย์เกี่ยวกับพฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนมูลนิธิปริยารดา คณะเซนต์คาเบรียลแห่งประเทศไทย" ได้เสนอแนะไว้ว่า ควรจะมีการวิจัยพฤติกรรมภาวะผู้นำในด้านต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ เช่น ผู้นำทางด้านวิชาการ ผู้นำทางด้านบริหารงานบุคคล ผู้นำทางด้านสร้าง ความสัมพันธ์กับชุมชน ฯลฯ ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้มีการทำวิจัยเกี่ยวกับผู้นำ จึงเป็นจุดที่น่าสนใจที่ผู้วิจัยสนใจ ที่จะศึกษาบทบาทผู้ชุมชนในระดับท้องถิ่น ที่มีต่อการพัฒนาชุมชนตามนโยบายการพัฒนา



ชุมชนอำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่

ทั้งนี้ผู้วิจัยคาดว่าผลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้จะช่วยให้ผู้นำในระดับเหนือขึ้นไปได้ตระหนักถึงความสำคัญของผู้นำท้องถิ่น ให้มีการปรับปรุงและสร้างเสริมพฤติกรรมบทบาทการพัฒนาชุมชนให้มีระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งยังเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบายการพัฒนาระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับการพัฒนาชนบทในระดับหมู่บ้านต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เป็นการศึกษาข้อมูลด้วยการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมโดยสมบูรณ์ ซึ่งต้องอาศัยการเก็บข้อมูล โดยการสังเกตและสัมภาษณ์ระดับลึกกับผู้นำชุมชนในระดับท้องถิ่น ตามนโยบายการพัฒนาชุมชนอำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ ในด้าน

1. การเป็นผู้ทำให้งานพัฒนาชุมชนเริ่มต้น และแผ่ขยายกว้างออกไป
2. การเป็นผู้แพร่ความรู้ ความคิดต่าง ๆ จากหน่วยราชการไปสู่ชาวบ้าน
3. การเป็นครูสอนหรือสาธิตทั้งเป็นตัวอย่างแก่ชาวบ้าน
4. การเป็นผู้เข้าร่วมกับประชาชน วิเคราะห์ปัญหา ความต้องการของชุมชน เพื่อจัดทำแผนพัฒนาชุมชน
5. เป็นตัวแทนประสานงานระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ
6. เป็นผู้สื่อความคิด การตัดสินใจ และ
7. เป็นผู้นำให้เกิดกระบวนการ การพัฒนาชุมชนที่ทำให้ชุมชนสามารถปกครองตนเองได้

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ ศึกษาเฉพาะบทบาทของผู้นำชุมชนในระดับท้องถิ่น ตามนโยบายการพัฒนาชุมชนของหมู่บ้านแม่ปะ ซึ่งอยู่ในระดับการเร่งรัดพัฒนาอันดับที่ 1 กับหมู่บ้านแม่ขานที่

อยู่ในระดับการเร่งรัดพัฒนาอันดับที่ 3 ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่มีระดับการเมื่อเทียบกับหมู่บ้านอื่น ๆ ของอำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ ตามเกณฑ์ผลการประเมินระดับของการพัฒนา ปีพุทธศักราช 2533

2. ผู้วิจัยจะศึกษากลุ่มประชากรที่เป็นคณะกรรมการหมู่บ้านแม่ปะ และหมู่บ้านแม่ชาน อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีจำนวนคณะกรรมการทั้งสองหมู่บ้าน ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนหรือจากที่ได้รับการแต่งตั้งจากทางราชการ และทางราชการได้ออกหนังสือแต่งตั้งไว้เป็นหลักฐานว่าเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) จากสองหมู่บ้าน มีจำนวนทั้งสิ้น 24 คน ประกอบไปด้วย

ผู้ใหญ่บ้าน	2 คน
ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน	4 คน
ผู้ทรงคุณวุฒิ	2 คน
ตัวแทนกลุ่มแม่บ้าน/พ่อบ้าน	2 คน
ตัวแทนกลุ่มหนุ่มสาว	2 คน
กรรมการ	12 คน
รวม	24 คน

3. การศึกษาวิจัยผู้นำชุมชนในระดับท้องถิ่น ในรูปของคณะกรรมการหมู่บ้านดังกล่าว นั้น เนื่องจากว่า กลุ่มบุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้นำให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ทั้งยังช่วยส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนได้พัฒนาตนเองและสังคม ให้เกิดการพัฒนาคณะภาพชีวิตได้ โดยศึกษาบทบาทกลุ่มผู้นำตามกรอบของแผนนโยบายการพัฒนาชุมชน อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ ใน 7 ด้าน คือ

3.1 เป็นผู้ทำให้งานพัฒนาชุมชนเริ่มต้นและแผ่ขยายกว้างขวางออกไป

3.2 เป็นผู้แพร่ความรู้ความคิดต่าง ๆ ที่เขาได้รับจากเจ้าหน้าที่หน่วยราชการต่าง ๆ เช่น เรื่องอาชีพ สาธารณสุข ฯลฯ ไปสู่ชาวบ้าน

3.3 ในเรื่องบางประเภท ผู้นำจะเป็นครูสอน หรือสาธิต เป็นตัวอย่างแก่ชาวบ้าน

3.4 ในฐานะคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ผู้นำจะร่วมกับประชาชนในชุมชน วิเคราะห์สภาพชุมชน ปัญหา และความต้องการของหมู่บ้าน เพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาชุมชนของพวกเขาเอง

3.5 ผู้นำเป็นตัวแทนประชาชนขึ้นแจ้งให้ทราบถึงปัญหา และความต้องการของชุมชน และเป็นตัวประสานงานระหว่างประชาชนกับรัฐบาล หรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในการทำงานในชุมชนนั้น

3.6 ผู้นำเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการสื่อความคิด ติดต่อกับสื่อความรู้สึกของประชาชนในความพยายามที่จะตัดสินใจทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

3.7 ผู้นำเป็นผู้ทำให้เกิดกระบวนการพัฒนาชุมชนตลอดไปในชุมชน ในลักษณะของชุมชนที่สามารถปกครองตนเองได้

4. ตัวแปรที่ศึกษาวิจัยครั้งนี้จะศึกษาบทบาทผู้นำชุมชนในระดับท้องถิ่น ตามนโยบายการพัฒนาชุมชน อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่

ข้อตกลงเบื้องต้น

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้วิธีการเก็บข้อมูลภาคสนามโดยการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ที่ได้จากการศึกษากลุ่มผู้นำชุมชนในรูปคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นคำตอบที่ได้ตรงตามสภาพความเป็นจริง และเป็นข้อมูลของคำตอบที่เชื่อถือได้ เมื่อนำข้อมูลมาตรวจสอบกับการสังเกตสภาพความจริงแล้วเห็นว่ามีเหตุผลเหมาะสม

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

บทบาทของผู้นำชุมชนในระดับท้องถิ่น ในการพัฒนาชุมชน หมายถึง พฤติกรรมหรือ

กิจกรรม โดยส่วนรวมที่ผู้นำท้องถิ่นปฏิบัติ เพื่อก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง หรือพัฒนาขึ้นในหมู่บ้าน ในด้านเป็นผู้ให้งานพัฒนาชุมชน เริ่มต้นและแผ่ขยายกว้างขวางออกไป เป็นผู้แพร่ความรู้ จากหน่วยงานของรัฐสู่ประชาชน เป็นผู้สอนหรือสาธิต เป็นผู้นำในการวิเคราะห์ปัญหาความต้องการ เป็นผู้ประสานงานระหว่างประชาชนกับรัฐ เป็นผู้อำนวยความสะดวกการติดต่อสื่อความคิด และ เป็นผู้ทำให้เกิดกระบวนการพัฒนาชุมชนที่ให้ชุมชนปกครองตนเองได้

ผู้นำชุมชนในระดับท้องถิ่น หมายถึง ผู้นำที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนหรือจากการแต่งตั้งของทางราชการที่ทางราชการได้ออกหนังสือแต่งตั้งไว้เป็นหลักฐานว่า เป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ซึ่งประกอบด้วย กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ครูใหญ่เป็นเลขา โดยตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ ประธานกลุ่มแม่บ้าน/พ่อบ้าน/กลุ่มหนุ่มสาว เป็นกรรมการ โดยเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

หมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาระดับ 1 หมายถึง หมู่บ้านที่มีระดับของการพัฒนาล่าช้ากว่าหมู่บ้านอื่น โดยเทียบจากเกณฑ์มาตรฐานชี้วัดระดับการพัฒนาที่จัด โดยคณะกรรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ในปีพุทธศักราช 2533 ในที่นี้หมายถึง หมู่บ้านแม่ปะ

หมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาระดับ 3 หมายถึง หมู่บ้านที่มีระดับของการพัฒนาดีกว่าหมู่บ้านอื่น โดยเทียบจากเกณฑ์มาตรฐานชี้วัดระดับการพัฒนาที่จัดโดยคณะกรรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ในปีพุทธศักราช 2533 ในที่นี้หมายถึง หมู่บ้านแม่ขาน

โครงการการพัฒนาคุณภาพชีวิต หมายถึง โครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้มีการดำรงชีวิตอยู่ในระดับที่เหมาะสมตามความจำเป็นพื้นฐานในสังคมหนึ่ง ๆ และในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ

ความจำกัดของการวิจัย

1. กลุ่มผู้นำที่เข้าไปศึกษา จะเป็นผู้นำที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่เป็นภูเขา ผลงานการวิจัยที่จะนำไปใช้ ได้ในลักษณะของพื้นที่ใกล้เคียงกับที่ผู้วิจัย ได้ศึกษางานวิจัยในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์อย่างมาก

2. การเข้าไปสังเกตผู้นำ โดยเฉพาะผู้นำที่เป็นชาวเขาอาจสังเกตได้ไม่ตลอดทุก 24 ชั่วโมง เพราะในส่วนของ การเข้าไปสังเกต มิได้สังเกตขณะที่ผู้นำคนนั้นอยู่ในบ้านตนเอง พฤติกรรมอาจแสดงออกมาแตกต่างกันไปจากที่สังเกตภายนอกบ้าน ซึ่งผู้วิจัยมีโอกาสเข้าไปถึงได้ในจุดนี้ด้วย เพราะสภาพการเข้าไปพักอาศัยในบ้านของผู้นำนั้นเป็นความยากลำบากมาก

3. ผลจากการวิจัยที่นำไปใช้ควรมีนำไปปรับใช้ได้เฉพาะกลุ่มผู้นำชุมชนในระดับท้องถิ่นเท่านั้น นอกจากนี้ควรมีนำสภาพแวดล้อมของผู้นำมาศึกษาเพื่อพัฒนาการนำไปใช้ให้เหมาะสมต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. เป็นแนวทางการดำเนินงานการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับชุมชน โดยอาศัยกลุ่มโครงสร้างผู้นำแบบทางการที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการหมู่บ้าน
2. ทราบบทบาท คุณลักษณะการทำงานที่มีประสิทธิภาพที่กลุ่มผู้นำแสดงออกมาเพื่อเป็นแนวทางฝึกอบรมผู้นำให้พัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชนได้เหมาะสมต่อไป
3. เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานและสถาบันที่ต้องอาศัยกลุ่มผู้นำเหล่านี้ ในการนำการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับชุมชนที่ควรเร่งพัฒนา ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศต่อไปในอนาคต

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย