

การเตรียมชุมชนในการพัฒนาสาธารณสุข

1. บทนำ

การให้ความหมายของคำว่า “พัฒนา” อาจเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ แต่ยังคงมีเป้าหมายร่วมกันอยู่ประการหนึ่ง คือ “ความมุ่งหวังที่จะให้ประชากรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น” ในช่วง 20 ปีเศษที่ผ่านมา การพัฒนาของประเทศไทยมีทิศทางในการเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งนับได้ว่าการพัฒนาในทิศทางดังกล่าวประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง เพราะนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2524 ฐานะทางเศรษฐกิจและรายได้ประชาชาติของไทยได้ขยายขึ้นกว่า 14 เท่าตัว คือ จากฐานเศรษฐกิจที่มีมูลค่าการผลิตเพียง 60,000 ล้านบาท ในปี 2504 เพิ่มขึ้นเป็น 817,000 ล้านบาทในปี 2524 รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลก็เพิ่มอย่างเห็นได้ชัด

หากพิจารณาตัวเลขต่าง ๆ ที่เป็นเครื่องชี้วัดความสัมฤทธิ์ผลเฉพาะในระดับประเทศโดยมิได้มองความแตกต่างในการกระจายตามภูมิภาค เราก็อาจชื่นชมกับความสำเร็จของการพัฒนาในช่วงเวลาที่ผ่านมา แต่ถ้าพิจารณาความแตกต่างของตัวเลขต่าง ๆ ตามภูมิภาค ก็จะพบว่าประชากรในแต่ละภูมิภาคยังมีความแตกต่างในมาตรฐานการครองชีพและคุณภาพชีวิตทางสังคมอย่างเห็นได้ชัด ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2522 ประชากรในเขตกรุงเทพมหานครมีรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลถึง 30,161 บาท ในขณะที่ประชากรในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลเพียง 4,991 บาท ในแง่คุณภาพชีวิตด้านอื่น ๆ ก็พบในทำนองเดียวกัน เป็นต้นว่า โดยเฉลี่ยกว่าร้อยละ 64 ของประชากรไทยเป็นโรคพยาธิลำไส้ ในขณะที่ประชากรในหมู่บ้านยากจนจะเป็นโรคพยาธิลำไส้ถึงร้อยละ 80-100 ตามลำดับความยากจนมากขึ้น หรือกรณีโรคโลหิตจางโดยเฉลี่ยแล้วคนในท้องที่กรุงเทพฯ เป็นโรคโลหิตจางร้อยละ 40-50 แต่บางท้องที่ห่างไกลจะมีประชาชนเป็นโรคโลหิตจางถึงร้อยละ 90 ปัญหาโรคขาดสารอาหารในเด็กก็เกิดขึ้นในลักษณะเดียวกัน จากการศึกษาหลายแหล่งพบว่า ยังมีชาวชนบทที่จัดว่าอยู่ในฐานะยากจนไม่น้อยกว่า 10 ล้านคน กระจัดกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศและค่อนข้างหนาแน่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือตอนบน

เนื่องจากการพัฒนาในอดีตมุ่งเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวมาแล้ว การวางแผนและบริหารโครงการพัฒนาต่าง ๆ จึงถูกกำหนดขึ้นจากฝ่ายรัฐเป็นหลัก การพัฒนา มิได้บังชดถึงประชากรและพื้นที่ที่เป็นเป้าหมายหลัก ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการ พัฒนาในช่วงเวลาที่ผ่านมา จึงเป็นกลุ่มที่มีปัจจัยในการผลิตมากกว่า โอกาสที่ประชากรที่ขาด ปัจจัยในการผลิตจะได้รับประโยชน์โดยตรงจึงมีน้อยกว่า เป็นผลให้การกระจายการพัฒนามิได้ เกิดขึ้นอย่างทั่วถึง ผู้ที่ยากจนก็ยังคงสภาพเดิม และหากมิได้รับการแก้ไขปัญหาก็จะทวีความ รุนแรงยิ่งขึ้น

ด้วยความตระหนักในปัญหาดังกล่าว ในช่วงปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 4 จึงได้มีการทบทวนแนวคิดหลักของการพัฒนากันใหม่ โดยได้ปรับแนวทาง การพัฒนาที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มาเป็นการพัฒนาเพื่อสนองความจำเป็น พื้นฐานเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม โดยการพัฒนานั้นจะยึดพื้นที่และประชากรเป็น หลัก และการพัฒนาโดยถือหลักการช่วยให้ชุมชนสามารถยืนหยัดช่วยตนเองในการสร้างสรรค์ บริการขั้นพื้นฐานที่จะสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของสมาชิกในชุมชนนั้น ๆ

ความสำเร็จของการพัฒนาแนวใหม่จึงขึ้นอยู่กับชุมชนเป็นหลัก โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นฝ่ายสนับสนุน ชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ตั้งแต่ต้น ทิ้งนี้เพื่อจะมั่นใจได้ว่าโครงการพัฒนาต่าง ๆ นั้นจะสนองความต้องการที่แท้จริงของชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ยากจนและขาดโอกาส

การพัฒนาการสาธารณสุขในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ก็ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการพัฒนา ที่มุ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่น้อย จะเห็นได้ว่าในแผนพัฒนาการสาธารณสุขได้มีความ พยายามที่จะขยายบริการให้ครอบคลุมทั่วถึง โดยเฉพาะบริการของรัฐ ประชาชนจะเป็นฝ่ายรับ บริการเสียส่วนใหญ่ ทั้ง ๆ ที่ปัญหาสาธารณสุขส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่ป้องกันได้โดยความพยายาม ของชุมชนเอง การขยายสถานบริการของรัฐ การเพิ่มบุคลากรด้านการแพทย์และสาธารณสุข จะได้ผลเต็มที่ก็ต่อเมื่อประชาชนได้มีโอกาสใช้อย่างเหมาะสมตามความต้องการที่แท้จริง

หากจะประเมินความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาสาธารณสุขโดยใช้อัตราการป่วย การตาย หรือพิการ อันเนื่องมาจากโรคที่สำคัญ ๆ และพิจารณาสถิติของประเทศเป็นหลักทำนองเดียวกับการ มองความสำเร็จด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดูจากรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลโดยไม่ดูการกระจาย แล้ว ก็เป็นที่น่ายินดีว่าแนวโน้มของปัญหาสาธารณสุขไทยได้เปลี่ยนจากโรคติดเชื้อเฉียบพลัน ไปสู่โรคเรื้อรังที่ไม่ได้เป็นเนื่องมาจากการติดเชื้อ เช่น โรคมะเร็ง โรคหลอดเลือดหัวใจ อุบัติเหตุ

ฯลฯ แต่ถ้าเราดูสถิติจำแนกตามภูมิภาคหรือพื้นที่ที่เป็นเมืองกับชนบทแล้ว ก็จะได้เห็นว่า ปัญหาพื้นฐานของประชากรส่วนใหญ่เป็นปัญหาของโรคที่ป้องกันได้ เช่น โรคท้องร่วง การขาดสารอาหาร โปรตีนและพลังงานในเด็ก ปัญหาโรคโลหิตจาง โรคพยาธิลำไส้ต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะแก้ได้โดยความพยายามของชุมชนเองเท่านั้น

ที่กล่าวมานี้ มิได้หมายความว่าไม่จำเป็นต้องพยายามเพิ่มบริการของรัฐ เพียงแต่จะเน้นให้เห็นว่าการพัฒนาสถานการณ์ด้านสุขภาพอนามัยของประชากร โดยเฉพาะประชากรส่วนใหญ่ที่ยากจน สุขภาพไม่สมบูรณ์ และอยู่ในชนบทห่างไกล จะประสบความสำเร็จตามนโยบายสุขภาพดีทั่วถ้วนหน้าในปี 2543 นั้น จำเป็นที่จะต้องพัฒนาประชากรให้สามารถพึ่งตนเองในการแก้ปัญหาสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน โดยการสนับสนุนให้ชุมชนสร้างสวัสดิการสาธารณสุขมูลฐานเพื่อแก้ปัญหาและสนองความต้องการด้านสุขภาพอนามัยของชุมชน โดยใช้ความพยายามของชุมชนเป็นหลักหรือที่เรียกว่าให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนางานสาธารณสุขนั่นเอง

2. แนวคิดหลักเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา

การมีส่วนร่วมของชุมชนนับเป็นรากฐานที่สำคัญและจะต้องเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของการพัฒนา เพราะทิศทางของการพัฒนาแนวใหม่นั้นมุ่งสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของบุคคลและชุมชน ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ความมีมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมของชุมชนในโครงการพัฒนาจะเปิดโอกาสให้สมาชิกของชุมชนได้ระบุนโยบายและความจำเป็นพื้นฐานของชุมชน เสนอและเลือกแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา และร่วมดำเนินการตามแนวทางที่ตัดสินใจเลือก โดยการใช้ทรัพยากรภายในชุมชนทั้งกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ประกอบกับการสนับสนุนของฝ่ายรัฐในอันที่จะนำไปสู่การพัฒนาคนให้มีขีดความสามารถ ยืนหยัดพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง

การตีความการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น อาจแตกต่างกันไปในรายละเอียด แต่ในส่วนของแนวคิดหลักนั้น ยังคงมีจุดร่วมกันอยู่ 3 ประการใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

1. ชุมชนจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจว่าจะทำอะไรและทำอย่างไร
2. ชุมชนจะต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามการตัดสินใจนั้น
3. ชุมชนพึงได้รับประโยชน์จากการมีส่วนร่วมนั้น นั่นคือ จะสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของชุมชนนั่นเอง

3. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชนในงานพัฒนา

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาในอดีตตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 ได้มุ่งเน้นการพัฒนาทางด้านวัตถุ อันได้แก่ การเพิ่มผลผลิต รายได้ และสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในบางครั้งก็เน้นการพัฒนาเมืองมากกว่าการพัฒนาชนบท และที่สำคัญที่สุดก็คือการเน้นบทบาทของรัฐและเจ้าหน้าที่ราชการให้เป็นผู้หยิบยื่นการพัฒนาให้แก่ประชาชน เป็นผลให้ละเลยการพัฒนาด้านบทบาทของชุมชน ซึ่งได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมหาศาล ผลที่ได้รับก็คือ ประชาชนในชนบทก็ยังต้องพัฒนา เกิดปัญหาช่องว่างเหลื่อมล้ำต่ำสูงในทางเศรษฐกิจ ความเป็นอยู่ ยิ่งกว่านั้น ผลผลิตของการพัฒนาซึ่งออกมาในรูปของวัตถุโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นไม่มีความจริงจังยั่งยืน นั่นคือ หมู่บ้านหรือชุมชนต่าง ๆ ไม่สามารถจะพึ่งพาตนเองได้เลย นับว่าเป็นการสูญเสียเวลา ทรัพยากร และงบประมาณอันมีค่ามหาศาลไปอย่างน่าเสียดาย

การพัฒนาประเทศนับตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ในปี พ.ศ. 2525 จึงได้เปลี่ยนโครงสร้างและแนวทางในการพัฒนาประเทศเสียใหม่ โดยหันมาเน้นที่การพัฒนาบทบาทของประชาชนเป็นสำคัญ ในวงการสาธารณสุขก็ได้เร่งรัดการพัฒนาบทบาทของประชาชนในระบบของการสาธารณสุขมูลฐาน เพราะแน่ใจว่าความล้มเหลวหรือความสำเร็จของการดำเนินงานสาธารณสุขเพื่อให้บรรลุถึงการมีสุขภาพดีถ้วนหน้านั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจที่สำคัญ¹ แต่การที่จะพัฒนาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สูงขึ้นจนเป็นผลสำเร็จนั้น จะต้องใช้เวลา ทั้งนี้เนื่องจากวัฒนธรรม ระบบการพัฒนาแบบเก่า ๆ ยังฝังรากลึกอยู่มากในชีวิตจิตใจของประชาชน

การทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนานั้นเป็นเรื่องยากลำบาก แต่ถ้าทำได้แล้ว ผลที่ได้จะประเมินค่ามิได้และจะมีผลสืบเนื่องต่อกันไปไม่มีที่สิ้นสุด และเป็นวิธีเดียวเท่านั้นที่ประชาชนจะเป็นตัวของตัวเองและพึ่งพาตนเองได้โดยไม่ต้องพึ่งนักพัฒนาหรือนักจัดการจากภายนอก²

ผลเสียหายจากการพัฒนาโดยไม่มีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้

1. ประชาชนเฉยเมยต่อปัญหาในชุมชนของตน
2. ประชาชนไม่สามารถทำโครงการต่อเนื่องต่อไปได้

¹นายแพทย์อมร นนทสุต, แนวความคิดหลักการและวิธีการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐาน.

²กมลมา บำห์ชิน, ประสานช่องว่าง, หน้า 214-215 (ไพจง ไหลสกุล แปล)

3. โครงการต่าง ๆ ที่เป็นวัตถุ ไม่มีใครซ่อมแซมบำรุงรักษา เพราะถือว่าตนเองไม่ได้เป็นเจ้าของ

4. ด้อยพัฒนาด้านจิตใจ สติปัญญา การตัดสินใจ ทำให้ขาดจิตสำนึกในการพึ่งพาตนเอง
คุณประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้

1. ประชาชนตระหนักในปัญหาของตนเอง และตระหนักที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือแก้ปัญหาของตน

2. ประชาชนมีโอกาสใช้ความสามารถของตนเองที่มีอยู่ในรูปของความคิด การตัดสินใจ และการกระทำได้อย่างเต็มที่

3. เป็นการระดมทรัพยากรมนุษย์มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4. ประชาชนจะมีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของ ทำให้การพัฒนาที่มีความมั่นคงถาวร และประหยัด

5. จะเป็นกระบวนการพัฒนาความสามารถและพลังของประชาชนในการพึ่งพาตนเอง

6. เป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย

7. ประชาชนรับผิดชอบและมีอำนาจสูงสุดในการพัฒนาชุมชนของตนเอง

8. เป็นการแสดงออกถึงการเคารพนับถือ เชื่อใจ ไว้วางใจ รักและศรัทธาในประชาชนว่ามีความรู้ความสามารถ

นั่นคือ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนางานสาธารณสุขและการพัฒนาอื่น ๆ จะยังผลให้เกิดแก่ชุมชนใน 2 ลักษณะใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

ประการแรกในด้านจิตใจ การมีส่วนร่วมของชุมชนในโครงการพัฒนาจะทำให้โครงการนั้น ๆ เป็นที่มั่นใจได้ว่าจะสนองความต้องการของชุมชน ทั้งยังก่อให้เกิดความภูมิใจในการมีส่วนร่วมกำหนดอนาคตของตนเอง มีความมั่นใจและศรัทธาในการพัฒนาเพื่อสนองความต้องการของชุมชนโดยพลังกลุ่ม เล็งเห็นแนวทางในการที่จะดำเนินการพัฒนาอื่น ๆ ต่อไป ประเด็นสำคัญก็คือ การมีส่วนร่วมของชุมชนจะลดความรู้สึกที่จะต้องพึ่งพาผู้อื่นในการพัฒนาชุมชนของตนเอง เพราะการที่สมาชิกของชุมชนได้มีส่วนร่วมในการระบุนปัญหา ความต้องการ เลือกแนวทางแก้ไข ปัญหา และลงมือดำเนินการตามแนวทางที่เลือกแล้วนั้น เป็นกระบวนการเรียนรู้วิธีการทำงานเป็นกลุ่ม และคุณค่าของพลังกลุ่ม ซึ่งนับได้ว่าเป็นการพัฒนาคุณภาพของประชากรให้สามารถยืนหยัดพึ่งตนเองได้และเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีค่าที่สุด จะนำไปสู่การพัฒนาทรัพยากรอื่น ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาชุมชนด้วย

ในด้านสุขภาพอนามัยนั้น ประมาณได้ว่าปัญหาสุขภาพอนามัยในชุมชนชนบทประมาณ ร้อยละ 65-85 เป็นปัญหาที่สามารถบำบัดแก้ไขได้เองโดยสมาชิกในครอบครัวหรือชุมชนนั้น หากได้พยายามพัฒนาทรัพยากรบุคคลในชุมชนนั้นให้มีความรู้และทักษะในการแก้ไข ปัญหาสุขภาพของชุมชนเอง และหากทำได้โดยชุมชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้ว บริการสาธารณสุข มูลฐานก็จะสามารถครอบคลุมประชากรได้มากขึ้น และเป็นบริการชุมชนขั้นพื้นฐานที่จะสอดคล้อง กับความจำเป็นพื้นฐานของชุมชนเอง

ประการที่สอง ในด้านการจัดการบริการขั้นพื้นฐาน แม้ว่ารัฐจะมีความพยายามที่จะ ขยายบริการให้ครอบคลุมประชากรเพียงไรก็ตาม แต่ความจำกัดทางทรัพยากรการพัฒนา ในทุกด้านจึงทำให้ยากที่จะให้บริการได้อย่างทั่วถึง ประเด็นสำคัญ คือ บริการที่มีอยู่นั้นยังไม่ สามารถเข้าถึงประชากรกลุ่มที่ยากจนในชนบทห่างไกล ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีคุณภาพชีวิตด้อยกว่า กลุ่มอื่น และเป็นกลุ่มที่มีปัญหา ไม่ว่าจะในแง่สุขภาพหรือคุณภาพชีวิตด้านอื่น ๆ มากกว่า การมี ส่วนร่วมของชุมชนจึงนับว่าเป็น “ทางเลือกที่สำคัญ” ในการที่จะให้บริการขั้นพื้นฐานสามารถ เข้าถึงประชากรทุกกลุ่มโดยเฉพาะ “กลุ่มที่ด้อยกว่า”

การมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งเป็นมาตรการที่จะนำไปสู่การช่วยตนเอง พึ่งตนเอง ซึ่งเป็น การพัฒนาคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่สำคัญยิ่ง จะทำให้สมาชิกของชุมชนเป็น “แกนนำ” การ พัฒนามากกว่าเป็น “ผู้รับ” และหากชุมชนเป็นแกนนำในการพัฒนาแล้ว ชุมชนก็จะสามารถ กำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหาและรับผิดชอบร่วมกันในการที่จะแก้ไขปัญหานั้น ๆ และเมื่อถึง จุดนี้ ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนก็จะถูกดึงมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแน่นอน การดำเนินการ โดยชุมชนเองจะทำให้การพัฒนาต่าง ๆ เป็นไปอย่างต่อเนื่องไม่ไช่เป็นไปในลักษณะไฟไหม้ฟาง

4. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในงานพัฒนา

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาตามสถานการณ์ปัจจุบัน มีระดับมากน้อยแตกต่างกัน ไปตามลักษณะท้องที่ ความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับ ประชาชน ตลอดจนลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ด้วย ความคิดเห็นในประเด็นนี้จึง ไม่อาจจะประยุกต์ได้ในทุกลักษณะชุมชน แต่จะเป็นเพียงประเด็นที่เจ้าหน้าที่หรือผู้เกี่ยวข้องใน การปฏิบัติงานในชุมชนน่าจะได้นำมาพิจารณาเพื่อประกอบการวิเคราะห์ในการวางแผนเตรียมชุมชน และการจัดองค์กรชุมชนต่อไป

การมีส่วนร่วมของชุมชนจะเกิดขึ้นได้และดีนั้น ย่อมจะต้องอาศัยปัจจัยหลายประการ ด้วยกัน กล่าวคือ

1. ปัจจัยทางด้านบทบาทและพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐนับว่าเป็นตัวกลางที่สำคัญที่สุดในเบื้องต้นที่จะผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เจ้าหน้าที่ในที่นี้ หมายถึง เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่ทำงานเกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น จาก 4 กระทรวงหลัก

ความล้มเหลวในการพัฒนาส่วนมากก็มีต้นเหตุอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแทบทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ขาดความกระตือรือร้นที่จะเอาใจใส่อย่างจริงจังและจริงจังในการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เจ้าหน้าที่มักแสดงบทบาทในทางที่เฉื่อยชาในการทำงานกับชาวบ้าน มีเจ้าหน้าที่จำนวนมากที่รู้สึกท้อแท้ เพราะไม่เชื่อมั่นในความสามารถของชาวบ้านว่าชาวบ้านสามารถที่จะจัดการปัญหาหลายประการด้วยตนเองได้ และมีปัญหาอีกหลายประการที่ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ ถึงกระนั้น ชาวบ้านก็ยังสามารถผนึกกำลังร่วมกับเจ้าหน้าที่เพื่อจัดการปัญหาร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ยังมีเจ้าหน้าที่อีกจำนวนมากที่ตั้งใจทำงานด้วยความเสียสละ กระตือรือร้นในการทำงานกับชาวบ้าน มีความหวังดี อยากจะเห็นความเจริญของชาวบ้าน

แต่ก็ยังมีเจ้าหน้าที่อีกบางส่วนที่แสดงบทบาทในทิศทางที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะบทบาทที่แสดงออกไปแม้จะมีเจตนาดีต่อชาวบ้าน แต่ก็ไปครอบงำความรู้สึกนึกคิดและความสามารถของชาวบ้าน ชาวบ้านจึงตกอยู่ในฐานะของผู้ถูกกระทำหรือผู้รับการสงเคราะห์

เจ้าหน้าที่ที่มีมิชชันนารี คือ หลงผิดคิดว่าถ้าเจ้าหน้าที่เป็นผู้ทำการพัฒนาให้ชาวบ้านหรือไปบีบบังคับให้ชาวบ้านทำการพัฒนาขึ้นในชุมชนใดได้แล้ว ความเจริญต่าง ๆ ของชาวบ้านจะตามมาเอง ซึ่งความคิดนี้นับว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการพัฒนาชุมชน

เจ้าหน้าที่หลายคนยังขาดความเข้าใจในพื้นฐานที่ว่า ระบบสังคม วัฒนธรรมที่สอนชาวบ้านให้รู้จักแต่การพึ่งผู้อื่นได้ฝังรากลึกอยู่ในชีวิตจิตใจของชาวบ้านมาเป็นเวลาช้านานแล้ว และการสร้างเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เท่ากับเป็นการสร้างเสริมวัฒนธรรมขึ้นใหม่ในทิศทางที่กลับกัน คือ วัฒนธรรมในการพึ่งพาตนเองของประชาชน จึงเป็นสิ่งที่ต้องใช้ความพยายามกระทำให้เกิดขึ้นให้ได้ มิฉะนั้นการพัฒนาต่าง ๆ จะไม่บรรลุผลสำเร็จ

ฉะนั้น เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องมีสัมมาทิฐิ คือ มีทัศนคติถูกต้องต่อทิศทาง ระบบ วิธีการพัฒนาประเทศ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จำนวนมหาศาลที่มีอยู่ในแต่ละชุมชนให้มีคุณภาพสามารถพึ่งตนเองได้ นับว่าเป็นกุญแจสำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่การพัฒนาในด้านอื่น ๆ ต่อไป

สรุปได้ว่าเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดสำหรับเจ้าหน้าที่ในการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนก็คือ จะต้องมีส่วนร่วมคือ มีทัศนคติและจิตสำนึกที่ถูกต้อง ดังต่อไปนี้

- 1) ยอมรับในศักดิ์ศรีในความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ไม่คิดทะนงตนเองว่าพิเศษกว่าชาวบ้าน เพราะแท้ที่จริงแล้วเจ้าหน้าที่กับชาวบ้านไม่ได้มีอะไรที่เหนือกว่ากันเลย การที่ชาวบ้านด้อยกว่าเจ้าหน้าที่ในด้านต่าง ๆ นั้น เป็นเพราะชาวบ้านมีโอกาสน้อยกว่าเท่านั้นเอง
- 2) มีความเชื่อและเคารพในตัวชาวบ้าน คือ พร้อมที่จะเรียนรู้จากชาวบ้าน
- 3) มีความเชื่อว่าชาวบ้านมีความสามารถที่จะพัฒนาได้ ช่วยตนเองและชุมชนได้ถ้าได้รับโอกาสและการส่งเสริมที่ดี
- 4) เข้าใจหลักการที่ว่าชาวบ้านจะมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อเขารู้สึกว่ากิจกรรมนั้น ๆ ให้อะไรที่เขาต้องการอย่างเห็นทันตา โดยเข้ามามีส่วนร่วมแล้วจะได้รับประโยชน์ทันที และวิธีที่ดีที่สุดที่จะรู้ว่าประชาชนต้องการอะไรก็คือถามเขา

2. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ปัญหาเนื่องมาจากระบบราชการ

ปัญหานี้มักจะไม่ได้มีการนำมาวิพากษ์วิจารณ์และหาทางแก้ไขกันอย่างจริงจัง การจัดระบบการบริหารงานนั้นจะต้องมีระเบียบแบบแผน งานราชการก็เช่นกัน แต่ว่าระเบียบการต่าง ๆ นั้นจำเป็นที่จะต้องสอดคล้องกับนโยบายหลักของการพัฒนาประเทศ และเป็นที่น่ายินดีที่ขณะนี้ได้มีการพยายามปฏิรูปทั้งในแง่รูปแบบและการบริหารราชการอยู่ ในขณะที่ผลของการปฏิรูประบบราชการยังไม่ออกมา เจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นที่จะต้องยึดมั่นในระบบระเบียบเดิมก่อน ซึ่งเรื่องของ “คนในระบบ” กับ “ระบบ” ก็แยกจากกันไม่ได้ เพราะ “คน” เป็นส่วนหนึ่งของระบบ ดังนั้น หาก “เจ้าหน้าที่” เล็งเห็นและยอมรับว่าตั้งแต่บัดนี้ต่อไปแนวนโยบายการพัฒนาประเทศได้ปรับทิศทางใหม่ ก็จะต้องเตรียมกาย เตรียมใจ ที่จะต้องปรับแนวทางการปฏิบัติให้สอดคล้องกับนโยบายนั้นด้วย หากลองพิจารณาดูให้ถ่องแท้แล้ว อาจจะได้เห็นได้ว่าการบริหารระบบราชการในอดีตและที่เป็นอยู่ปัจจุบันนั้น ลักษณะของการบริหารยังไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนมากนัก เพราะ

ก. อำนาจการตัดสินใจอยู่ส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานที่สัมผัสกับชุมชนโดยตรงมักจะขาดอำนาจการตัดสินใจ การทำงานจะต้องเป็นไปตามคำสั่งของหน่วยเหนือ ซึ่งบางครั้งงานที่สั่งการมาไม่สอดคล้องกับปัญหาที่แท้จริงของชุมชน และชุมชนเองก็ไม่สามารถแสดงออกถึงความต้องการของตนได้ตามความเหมาะสม มีอยู่บ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานเกิดความท้อถอย เพราะไม่สามารถสนองความต้องการของชุมชนได้ทันการณ์ ซึ่งเป็นผลมาจากขั้นตอนของระเบียบราชการและความจำเป็นที่จะต้องสนองความต้องการของผู้บังคับบัญชา

เรื่องนี้ยากที่จะโทษว่าเป็นความผิดของฝ่ายใด เพราะการทำงานก็ต้องมีระเบียบ ขั้นตอนและความรับผิดชอบ ซึ่งหากมีความบกพร่องเกิดขึ้นก็ต้องถูกลงโทษตามวินัยราชการ เจ้าหน้าที่แต่ละระดับก็มีความรับผิดชอบต่าง ๆ กัน การที่จะพบปะกันเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา ระหว่างผู้บังคับบัญชาก็มีน้อยโดยเฉพาะงานสาธารณสุข ซึ่งเจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบลต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่ แต่ก็เป็นที่น่ายินดีที่ว่าขณะนี้การคมนาคมสื่อสารสะดวกมากขึ้น และมีการวางแผนปฏิบัติการ ควบคุมติดตามงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ปัญหาต่าง ๆ ก็คงจะบรรเทาลงไปบ้างพอสมควร

ข. การดำเนินงานราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ต่างก็มุ่งที่จะให้เกิดผลในระยะเวลาอันสั้น ทั้งนี้เพราะมีผลต่อการพิจารณาผลงาน ความดีความชอบ การของบประมาณในปีต่อไป ฯลฯ การทำงานเป็นไปในลักษณะการ “สั่งการ” มากกว่าการให้ชุมชนมีส่วนร่วมโดยตรง

ค. เจ้าหน้าที่ไม่มีความสัมพันธ์กันในการทำงาน และไม่มีเป้าหมายในการวางแผนงานร่วมกัน การพัฒนาในแนวทางใหม่ไม่เพียงแต่จะให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ จะต้องมีความสัมพันธ์กันในการทำงาน และมีเป้าหมายในการวางแผนงานร่วมกันเพื่อที่จะสนองตอบความต้องการของชุมชนนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะปัญหาของชุมชนมิได้เนื่องมาจากสาเหตุเดียว แต่เนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยการวางแผนเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหาของชุมชน ปัญหาต่าง ๆ ในชุมชนบางปัญหาก็สามารถแก้ไขได้โดยการดำเนินงานของชุมชนฝ่ายเดียว แต่ก็มีปัญหาอีกหลายประการที่จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อเสริมสร้างบริการขั้นพื้นฐาน ในขณะเดียวกัน รัฐก็ต้องวางแผนสนับสนุนบริการขั้นพื้นฐานด้วย เช่น ปัญหาการขาดโปรตีนและพลังงานในเด็กวัยก่อนเรียน น่าจะเป็นกิจกรรมที่ชุมชนทำเองได้ทั้งหมด ตั้งแต่การวินิจฉัยปัญหา (ซึ่งทำได้ไม่ยากนัก หากผู้ปกครองเด็กได้รับการฝึกให้ชั่งน้ำหนัก วัดส่วนสูง และใช้กราฟมาตรฐานที่สร้างขึ้นแบบง่าย ๆ) วางแผน จัดระบบการเฝ้าระวัง ดำเนินการในการแก้ปัญหา และประเมินผล อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่ก็ยังคงมีความจำเป็นต้องวางแผนและดำเนินงานร่วมกับชาวบ้าน เพราะสาเหตุของการเกิดโรคขาดอาหารอาจเนื่องมาจากนิสัยการบริโภคไม่ถูกต้อง หรืออาจเนื่องมาจากความยากจน ไม่มีจะกิน ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับสภาพของท้องที่ นั่นคือ เจ้าหน้าที่ใน 4 หน่วยงานหลัก คือ เกษตร สาธารณสุข ศึกษา มหาดไทย จะต้องร่วมกันแก้ปัญหา

แต่ข้อเท็จจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ก็คือ ขณะนี้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐก็มีนโยบายของตนเอง และแม้ว่านโยบายได้ระบุดังถึงความจำเป็นในการประสานงานของ 4 หน่วยงานหลัก

แต่ปรากฏว่าในแง่พฤติกรรมของคนในองค์กรต่าง ๆ ก็ยังติดอยู่กับ “การสร้างอาณาจักร” ของตนเองอยู่เสมอ

3. ปัจจัยด้านชุมชน เจริญลักษณะของการจัดระเบียบทางสังคม วัฒนธรรม ค่านิยม ความเชื่อ ลักษณะทางจิตวิทยา ตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ

3.1 ลักษณะความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน ว่าเป็นลักษณะที่เป็นกันเอง รู้จักกันดี สัมพันธ์กันแบบญาติมิตร ไม่เป็นทางการ (ที่เรียกว่าความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิ) หรือเป็นชุมชนที่สมาชิกมีลักษณะต่างคนต่างอยู่ มีความสัมพันธ์กันค่อนข้างจะเป็นแบบทางการมากกว่า (ที่เรียกว่าความสัมพันธ์แบบทุติยภูมิ) เพราะลักษณะความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนจะสะท้อนให้เห็นถึงความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสมาชิกในชุมชนนั้น ๆ ทำนองเดียวกันกับอายุของการตั้งชุมชน หากชุมชนนั้นมีการตั้งถิ่นฐานมาเป็นเวลานานนับศตวรรษ คนในชุมชนส่วนใหญ่มักจะมีความสัมพันธ์กันแบบเครือญาติ ถึงแม้ว่าจะมีเพียงกลุ่มน้อยที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าคนส่วนใหญ่ แต่สัมพันธ์ภาพก็ยังอยู่ในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยกันได้ เพราะเป็นญาติพี่น้องกัน ส่วนชุมชนที่มีการตั้งถิ่นฐานใหม่ปัญหาด้านความแตกต่างในกลุ่มวัฒนธรรมย่อยก็จะมีมากกว่า การที่จะสร้างความสำนึกร่วมกันก็ต้องอาศัยเวลา สัมพันธ์ภาพของสมาชิกในชุมชนค่อนข้างเป็นแบบทางการมากกว่า การจัดองค์กรชุมชนอาจจะต้องเป็นไปในลักษณะองค์กรอาสาสมัครที่เป็นทางการมากกว่า ลักษณะของการตั้งบ้านเรือนก็มีผลต่อสัมพันธ์ภาพของคนในชุมชน เพราะระยะห่างกันในเชิงระยะทางอาจมีผลให้คนมีความ “ห่างกันทางสังคม” ด้วย ในด้านเศรษฐกิจก็เช่นกัน หากชุมชนใดแม้ว่าเป็นชุมชนเกษตรกรรม แต่เป็นเกษตรกรรมเพื่อการค้ามากกว่าเกษตรกรรมเพื่อการบริโภค คือ มีการปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง มากกว่า ก็จะทำให้มีการใช้จ่ายเงินมากกว่า อาจจะมีผลกระทบต่อลักษณะความร่วมมือกันตามประเพณีแบบดั้งเดิมของชุมชน เป็นสัมพันธ์ภาพที่มีผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจร่วมกันมากกว่า การร่วมมือกันในชุมชนอาจจะออกมาในรูปของ “การร่วมเงิน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาผลประโยชน์ของกันและกันมากกว่าเพื่อชุมชนโดยส่วนรวม หรือเพื่อการ “รักษาหน้า” มากกว่า การที่จะสร้างสรรคเพื่อการพึ่งตนเองของชุมชน นอกจากนี้ หากชุมชนใดมีความเป็นอยู่ค่อนข้างยากแค้น ก็อาจมีผลให้คนยากจนขาดความกล้าที่จะเข้าร่วมในการพัฒนา เพราะความรู้สึกของจิตใจว่าตนด้อยกว่า หรืออาจจะเพราะจนเกินกว่าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ นอกจากจะเข้าร่วมได้แค่ “รับบริการ” เท่านั้น

3.2 โครงสร้างทางประชากรของชุมชน ก็เป็นผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนไม่น้อย โดยเฉพาะในชุมชนที่มีการอพยพออกจากหมู่บ้านของประชากรในวัยแรงงานสูง อาจจะเป็นผล

ให้ขาดแรงงาน ขาดคนหนุ่มสาวที่มีความคิดก้าวหน้าในการพัฒนาชุมชนของตนเอง แต่ในมุมมองกับชุมชนนั้นอาจจะมีการแพร่ทางวัฒนธรรมสูง สมาชิกในชุมชนอาจจะเล็งเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมได้เร็วกว่าก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการวิเคราะห์ลักษณะผู้นำ ในทำนองเดียวกัน ค่านิยมของสังคมเกี่ยวกับบทบาทสตรีในการพัฒนา ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจมาก เพราะสังคมไทยในอดีตก็มีวีรสตรีหลายท่านและสตรีโดยเฉพาะกลุ่มแม่บ้านมักจะเป็นกลุ่มที่มีการย้ายถิ่นน้อยกว่า

3.3 วัฒนธรรมทางสังคมของชุมชน ในชุมชนแต่ละแห่งมักมีที่แตกต่างกัน เช่น ชุมชนในเขตเมือง มีต่างไปจากวัฒนธรรมทางสังคมของชุมชนชนบท หรือแม้แต่ชุมชนในชนบทด้วยกันเองก็มักมีวัฒนธรรมทางสังคมที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่าง หมู่บ้าน ก. ยอมรับบทบาทสตรีมากกว่าหมู่บ้าน ข. หมู่บ้าน ค. เวลามีคนตายไม่ต้องมีการบอกกัน ทุกบ้านจะไปช่วยกัน ส่วนหมู่บ้าน ง. ถ้าไม่มีการบอกหรือเชิญจะไม่ไป ยกเว้นแต่ญาติหรือคนที่สนิทสนมกันจริง ๆ

วัฒนธรรมทางสังคมของชุมชนบางแห่งก็มีลักษณะเอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน แต่ในบางแห่งก็เป็นตัวอุปสรรคที่สำคัญต่อการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน วัฒนธรรมทางสังคมของชุมชนจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของบุคคลในชุมชน จึงเป็นตัวที่เกี่ยวข้องพันกับคุณภาพของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ

โดยแท้จริงแล้ว คนไทยมีลักษณะนิสัยเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เห็นอกเห็นใจ และชอบช่วยเหลือผู้อื่น ซึ่งเป็นลักษณะนิสัยที่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนอยู่มาก จึงควรที่จะดึงเอาลักษณะเด่นที่มีอยู่เหล่านี้มาใช้ให้เป็นประโยชน์ในงานพัฒนาให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.4 คุณภาพของประชาชน ปัจจัยทางด้านคุณภาพของประชาชนนั้น นับว่ามีความสำคัญมากเช่นกัน ถึงแม้ว่าในแต่ละชุมชนหรือหมู่บ้านจะมีประชากรซึ่งเป็นทรัพยากรมนุษย์จำนวนมากศาลอยู่ก็จริง แต่ถ้าปราศจากการพัฒนาให้มีคุณภาพที่ดีแล้วก็จะเป็นการสูญเสียทรัพยากรอันมีค่าสูงสุดของประเทศไปอย่างน่าเสียดาย เปรียบได้เช่นเดียวกับทรัพยากรธรรมชาติ เช่น เพชรนั้น ถ้าอยู่โดยธรรมชาติยังไม่ได้ทำการเจียรระไนนำมาใช้แล้ว คุณค่าก็ไม่ต่างอะไรกับก้อนดินหรือก้อนหินธรรมดา ๆ นี้เอง คุณภาพของประชากรโดยทั่วไปจะได้แก่ ฐานะ เศรษฐกิจ ระดับการศึกษา คุณธรรมที่ดี เช่น มีความสามัคคี เห็นแก่ส่วนรวม มีความตื่นตัวในการพึ่งตนเอง

3.5 บทบาทและพฤติกรรมของผู้นำ/องค์กรชุมชนและอาสาสมัคร ความสำคัญของการตั้งประกอบขื่อนี้ยืนยันได้จากตัวอย่างที่เห็นได้โดยทั่วไป คือ หมู่บ้านหรือชุมชนใดก็ตามที่มีผู้นำ

ที่ดี มีความสามารถนำชาวบ้านได้ และชาวบ้านมีความตื่นตัวและสามัคคีกันแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนก็มีโอกาสอยู่ในระดับสูง ผู้นำองค์กรชุมชนในที่นี้อาจจะเป็นผู้ใหญ่บ้าน เจ้าอาวาส กรรมการหมู่บ้าน ครู หรือชาวบ้านที่มีลักษณะการเป็นผู้นำที่ดี ส่วนในชุมชน/หมู่บ้านที่มีผู้นำหรือองค์กรชุมชนที่มีคุณภาพต่ำ ประชาชนก็ด้อยในคุณภาพ ขาดความรู้สึกร่วมกันอันหนึ่งอันเดียวกัน ละเลยต่อสภาวะแวดล้อม หรือมีความเป็นอยู่ที่ลำบากยากแค้นแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนจะอยู่ในระดับต่ำ

ดังนั้น อาจแบ่งกลุ่มประชาชนในแต่ละชุมชน/หมู่บ้านออกเป็น 3 ประการ คือ

- 1) ผู้นำ/ องค์กรชุมชน โดยมากจะเป็นผู้ที่ได้รับการพัฒนาให้มีคุณภาพสูงกว่าชาวบ้านโดยทั่วไป จึงเป็นกลุ่มที่มีระดับการมองเห็นปัญหาและมีความสำนึกในทิศทางที่พึงพาทนเองสูงกว่า ผู้นำ/ องค์กรชุมชน โดยปกติจะได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าอาวาส ครู กรรมการหมู่บ้าน อาสาสมัคร ผู้นำกลุ่มหรือชาวบ้านธรรมดาๆ ที่มีลักษณะการเป็นผู้นำที่ดี
- 2) ประชาชนส่วนใหญ่ของชุมชน/หมู่บ้าน ที่มีคุณภาพรองลงมาจากผู้นำ/ องค์กรชุมชน โดยปกติจะได้แก่ชาวบ้านโดยทั่วไปของหมู่บ้าน
- 3) ประชาชนที่มีคุณภาพด้อยที่สุดของชุมชน/หมู่บ้าน โดยปกติส่วนมากจะได้แก่ผู้ที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ต่ำที่สุดของหมู่บ้าน เพราะมีความลำบากจน ด้อยการศึกษา หรือขาดปัจจัย 4 ในการดำรงชีวิตมาก ซึ่งโดยทั่ว ๆ ไปในแต่ละชุมชนจะมีอยู่ประมาณร้อยละ 10-20 ของครอบครัวทั้งหมด

3.6 โครงสร้างทางอำนาจในชุมชน โครงสร้างทางอำนาจ หมายถึงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลในการตัดสินใจของกลุ่มในชุมชนนั้น ผู้ที่เป็นผู้นำในชนบทไทยส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้ที่มีฐานะดีกว่า มีความรู้มากกว่า หรือเคยผ่านการบวชเรียนมาแล้ว เป็นผู้ที่มักคนนับถือ จึงน่าที่จะศึกษาว่ากลุ่มผู้นำทางความคิดในชุมชนนั้น ได้มองปัญหาของคนส่วนใหญ่ที่ยากจนหรือไม่ มิฉะนั้นแล้วการเข้าร่วมของชุมชนก็จะจำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มคนที่ “มี” มากกว่า “คนที่ มีน้อย” หรือ “ยากจน” และเมื่อเป็นเช่นนี้ บริการพื้นฐานของชุมชนที่สร้างขึ้นนั้นอาจจะไม่ได้สนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ที่ยากจน

3.7 ลักษณะการกระจายของบ้านเรือน บางหมู่บ้านมีการตั้งบ้านเรือนเป็นกลุ่ม ๆ บางกลุ่มห่างจากกลุ่มใหญ่เป็นระยะทางถึง 1-2 กิโลเมตร และกลุ่มบ้านนั้นอยู่ใกล้หมู่บ้านอีกหมู่บ้านหนึ่งมากกว่า ชาวบ้านที่กลุ่มบ้านอยู่ห่างไกลออกไปมักไม่รู้สึกร่วมกันอยู่ในหมู่บ้านนั้น ทำให้ไม่ยอมมีส่วนร่วมในกิจกรรมของหมู่บ้านของตนเอง กลับไปปร่วมกับหมู่บ้านที่อยู่ใกล้กว่า เป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดตั้งหมู่บ้านกับการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นค่อนข้างจะมีความสัมพันธ์กัน

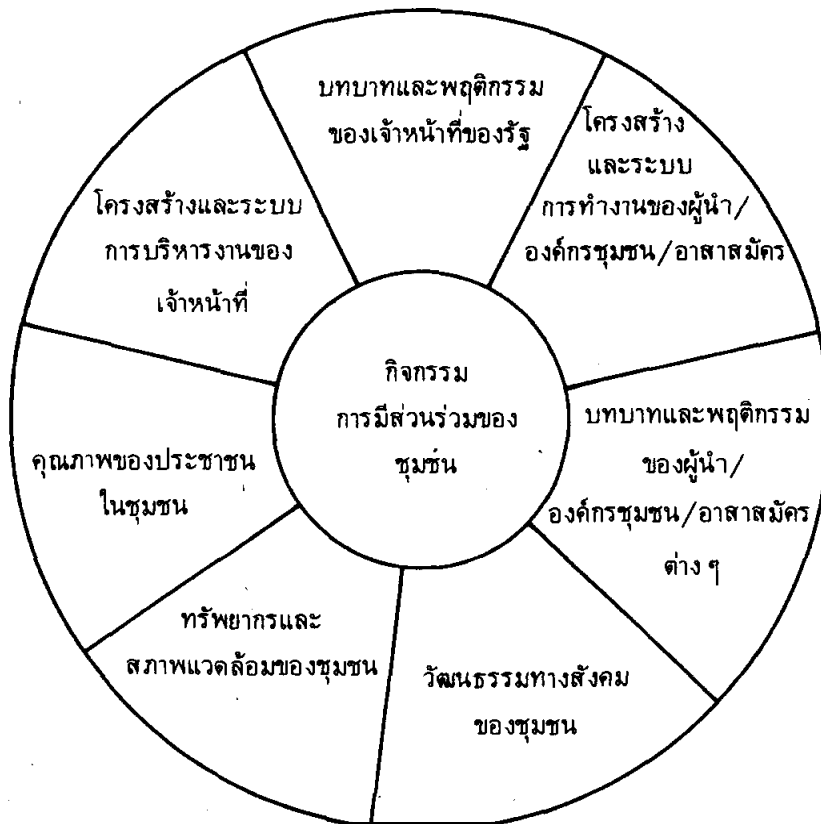
3.8 ทรัพยากรและสภาพแวดล้อมของชุมชน ถ้าชุมชนใดมีทรัพยากรและสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา การสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนก็มีความเป็นไปได้สูงกว่าชุมชนซึ่งขาดทรัพยากรและมีสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา เช่น ความแตกต่างกันระหว่างการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจสูงกับชุมชนซึ่งมีศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจต่ำ จริงอยู่ ในบางครั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนที่ยากจนก็เริ่มได้ง่ายในระยะแรก ๆ แต่ถ้าทำไปนาน ๆ แล้ว ยังไม่สามารถจะแก้ปัญหาเรื่องปากท้องของชุมชนได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนก็จะเฉื่อยชาลง อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญที่สุดเหนือสิ่งอื่นใดนั้นก็คือ คุณภาพของผู้นำ/ องค์กร และประชาชนในชุมชนนั้น ๆ

3.9 ลักษณะของกิจกรรมที่ชุมชนจัดทำขึ้น ถ้าชุมชนจัดทำกิจกรรมดึงดูดความสนใจ เพราะสอดคล้องกับความต้องการของชาวบ้านแล้ว ก็มีโอกาที่จะได้รับการมีส่วนร่วมของประชาชนสูง และโดยปกติกิจกรรมที่ชาวบ้านสนใจเป็นอันดับแรก จะได้แก่กิจกรรมที่เกี่ยวกับปากท้อง การดำรงชีวิต คือ บัจฉัย 4 หรือที่เรียกกันว่ากิจกรรมในเชิงเศรษฐกิจ แต่กิจกรรมในเชิงวัฒนธรรมสังคมบางอย่าง เป็นต้นว่า กิจกรรมทางด้านการศึกษา ก็ได้รับการมีส่วนร่วมของชุมชนสูง ดังนั้น ในบางครั้งจึงอาศัยเงื่อนไขนี้มาเป็นตัวจุดชนวนของการพัฒนา เช่น จัดทอดผ้าป่ากองทุนพัฒนาหมู่บ้าน เป็นต้น

ในชุมชนบางแห่ง ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังยากจน ขาดบัจฉัย 4 ในการดำรงชีวิต แต่ความต้องการของชาวบ้านกลายเป็นสิ่งอื่นไปก็มี เช่น ต้องการนาฬิกา วิทยุ โทรทัศน์ ฯลฯ ทั้งนี้เกิดขึ้นเนื่องจากอิทธิพลของการโฆษณาขายสินค้าต่าง ๆ นั้นเอง ทำให้ชาวบ้านมีจิตสำนึกที่สับสนในการที่จะตัดสินใจว่าอะไรคือความต้องการของตน

อนึ่ง ในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงบัจฉัยด้านต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด ปัจจุบันรัฐบาลจึงได้วางนโยบายและกำหนดรูปแบบใหม่เพื่อที่จะแก้ปัญหาการขาดแคลนในบัจฉัยพื้นฐานสำหรับการดำรงชีพของประชาชนให้อยู่ในระดับที่พอมีพอกิน และได้กำหนดความจำเป็นพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิตของคนไทย หรือที่เรียกว่า “จปฐ.” ขึ้น เน้นการพัฒนาบทบาทของประชาชนให้สามารถพึ่งตนเองโดยให้ 4 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมเรื่องบัจฉัย 4 ของประชาชนโดยตรงเป็นแกนกลางในการพัฒนาแบบผสมผสาน และให้กระทรวงอื่น ๆ ร่วมดำเนินการและให้การสนับสนุนอย่างใกล้ชิด

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยทั้งหลายที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด ล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของชุมชนทั้งสิ้น ดังรูปต่อไปนี้



5. ขั้นตอนในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในงานพัฒนา

เพื่อให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการวินิจฉัยปัญหาความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่แท้จริงของชุมชน กำหนดแนวทาง เลือกวิธีการ และลงมือดำเนินการร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความจำเป็นนั้นควรจะได้มีการเตรียมการอย่างรอบคอบ โดยการเตรียมการนั้นจะต้องเตรียมทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ชุมชน และรูปแบบการสนับสนุน

1. การเตรียมเจ้าหน้าที่หรือผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับชุมชน

เจ้าหน้าที่หรือผู้ทำงานกับชุมชน โดยมากจะได้แก่ เจ้าหน้าที่ในระดับปลายของ 4 กระทรวงหลัก เช่น เจ้าหน้าที่สาธารณสุข พัฒนาการ เกษตรตำบลและครู เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่

เหล่านี้จำเป็นจะต้องได้รับการเตรียมให้มีความรู้ความสามารถในการทำงานกับชุมชน อันได้แก่ ความรู้ความสามารถในการเตรียมกำลังคนในชุมชน และความรู้ความสามารถในการเตรียม มวลประชาชนในชุมชน ตลอดจนมีความรู้ความสามารถในการนำเอา จปฐ. ไปใช้เป็นแนวทาง ของการพัฒนาชุมชน

นอกจากจะต้องมีความรู้ความสามารถดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่จำเป็นจะต้องมีสัมมาทิฐิ คือ มีทัศนคติและจิตสำนึกที่ถูกต้องดังต่อไปนี้

- 1) เป็นฝ่ายที่จะต้องเข้าใจชาวบ้านมากกว่าจะให้ชาวบ้านมาเป็นฝ่ายเข้าใจเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องเข้าใจว่าอะไรทำให้ชาวบ้านต้องเป็นเช่นนั้น
- 2) มีความรัก เคารพในตัวชาวบ้าน คือ พร้อมทั้งจะเรียนรู้จากชาวบ้าน
- 3) มีความเชื่อมั่นว่าชาวบ้านมีความสามารถที่จะพัฒนาตนเองได้ถ้าได้รับโอกาส และการส่งเสริมที่ดี
- 4) มีความเชื่อมั่นว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนทุกขั้นตอนของการทำงาน คือ หัวใจ ของการพัฒนา

อนึ่ง เจ้าหน้าที่ในระดับเหนือขึ้นมาก็มีความจำเป็นที่จะต้องเตรียมให้มีทัศนคติและ จิตสำนึกที่ถูกต้อง เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ในระดับปลายด้วย จึงจะบรรลุผลในการพัฒนา อย่างมีประสิทธิภาพ

การเตรียมเจ้าหน้าที่เพื่อให้บริการเปลี่ยนแปลงของแนวทางการพัฒนา เป็นเรื่อง จำเป็นอย่างยิ่ง เพราะตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมานั้น กิจกรรมพัฒนาส่วนใหญ่อยู่ในมือของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น เมื่อแนวทางการพัฒนาใหม่มุ่งเน้นที่จะช่วยให้ชุมชนสามารถช่วยตนเองได้ ก็มีความจำเป็น ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทของเจ้าหน้าที่ ในฐานะ “ผู้ดำเนินการ” เป็น “ผู้สนับสนุนอำนวยความสะดวก” การเปลี่ยนแปลงในบทบาทนี้จะต้องให้เวลากับเจ้าหน้าที่ในการปรับตัว เพราะ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่อาจทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเคยมีบทบาทอันสำคัญเกิดความรู้สึกว่าถูกลดบทบาท ความสำคัญลงไป ดังนั้น จึงน่าที่จะได้มีการเตรียมเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.1 สร้างแรงจูงใจในการทำงานตามแนวทางใหม่ การฝึกอบรมก่อนและระหว่าง ประจําการจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ได้รับรู้บทบาทของตนที่พึงมี และ เกิดความตระหนักศรัทธาในแนวทางนั้น มีความเชื่อมั่นในพลังกลุ่ม และการมีส่วนร่วมของชุมชน ในขบวนการพัฒนา

แรงศรัทธาของเจ้าหน้าที่นับว่าเป็นความจำเป็นเบื้องต้นที่จะต้องเสริมสร้างให้เกิดขึ้น เพราะกระบวนการพัฒนาในแนวทางใหม่นั้นจะต้องกินเวลานาน โดยเฉพาะในขั้นตอนของการที่จะก่อให้เกิดการรวมพลังทั้งความคิดและพลังกายของสมาชิกในชุมชน เพื่อการพัฒนาชุมชนของตนเอง หากเจ้าหน้าที่ขาดความศรัทธาในแนวทางการพัฒนาโดยพลังชุมชน ก็อาจทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนไม่เกิดขึ้นตามที่หวังไว้ การสร้างแรงศรัทธานั้นมิใช่เป็นเรื่องง่าย และการฝึกอบรมอย่างเดียวก็น่าจะสร้างแรงศรัทธาให้เกิดขึ้นได้ จะต้องนำการสนับสนุนจากส่วนราชการในระดับต่าง ๆ รวมทั้งเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานและทางก้าวนำของราชการที่จะเสริมสร้างขวัญและกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่มาพิจารณาประกอบด้วย

ในแง่ความตระหนักในความสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนานั้น เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ที่ทำงานร่วมกับชุมชนมาโดยตลอด ก็คงจะรู้ซึ้งดีอยู่แล้วว่าชุมชนมีความสำคัญอย่างไร

1.2 การเพิ่มพูนความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- เทคนิคการสร้างแรงจูงใจและความมั่นใจในการมีส่วนร่วมของชุมชน
- การวางแผนงานและการจัดการ ในส่วนของการสร้างสรรค์บริการขั้นพื้นฐานของชุมชน รวมถึงการจัดการด้านงบประมาณด้วย
- เทคโนโลยีที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการประเมินปัญหาและแก้ไขปัญหา เพื่อสนองความต้องการพื้นฐานของชุมชน

1.2.1 เทคโนโลยีที่เหมาะสมที่ใช้ในการประเมินสถานการณ์ชุมชน เพื่อจะทราบถึงลักษณะของปัญหาและความจำเป็นพื้นฐานของชุมชนเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะจะช่วยให้สมาชิกในชุมชนเกิดการเรียนรู้และตระหนักในปัญหาของชุมชนเอง เครื่องมือที่นับได้ว่าเป็นเทคโนโลยีที่เหมาะสมในงานสาธารณสุขขั้นหนึ่งที่ใช้กันอยู่มากก็คือ แผนภูมิที่แสดงถึงระดับการขาดสารอาหารโปรตีนและพลังงานของเด็กวัยก่อนเรียน ซึ่งชาวบ้านสามารถใช้ในการประเมินภาวะโภชนาการของเด็กในปกครองได้ง่าย

ในประเด็นนี้ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนากันอีกมาก ขณะนี้โครงการพัฒนาสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พัฒนาแบบสำรวจความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จ.ป.ฐ.) แบบง่าย ๆ ที่จะให้ผู้นำชุมชนประเมินระดับการพัฒนาชุมชนของตนเองได้ และหากเราได้พัฒนาแบบสำรวจง่าย ๆ ในลักษณะนี้เพื่อการประเมินปัญหาสุขภาพอนามัยของประชากรในชุมชนได้ก็จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการที่จะช่วยให้ชุมชน

สามารถประเมินสถานภาพอนามัยของชุมชนเอง และเกิดความตระหนักในปัญหาอนามัยนั้น ๆ ด้วย

1.2.2 เทคโนโลยีที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา แม้ว่าชาวบ้านจะมีความรู้ มีเจตคติที่ดี แต่ถ้าเขาไม่สามารถนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว และชุมชน การให้ความรู้นั้นก็จะมีประโยชน์น้อย เหตุสำคัญที่เป็นตัวทำให้ชาวบ้านทั่วไปทำได้ หรือไม่ทำทั้ง ๆ ที่รู้ก็คือ ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายและความเหมาะสมกับวิถีชีวิตของชาวบ้าน ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาโรคท้องร่วง ชาวบ้านทราบดีว่าการดื่มน้ำที่ไม่สะอาดหรือรับประทานอาหารที่ไม่สะอาดจะทำให้เกิดโรคท้องร่วงได้ แต่เนื่องจากวิธีการปรับปรุงคุณภาพน้ำดื่มบางวิธีถึงแม้ว่าจะเสียค่าใช้จ่ายน้อย เช่น การต้ม แต่ชาวบ้านก็ไม่ชอบดื่มน้ำต้มอาจเนื่องมาจากเสียเวลา และจะต้องรอให้น้ำเย็นก่อนจึงดื่มได้ เพราะต้มน้ำร้อนยิ่งทำให้รู้สึกว่าอากาศร้อนมากขึ้น หรือเพราะว่าการต้มน้ำทำให้น้ำเสียรสชาติ หรือเพราะส่วนใหญ่ชาวบ้านเป็นเกษตรกรต้องออกทำงานแต่เช้าตรู่ ถ้าจะให้เสียเวลาต้มน้ำเตรียมไว้ดื่มทำให้ไม่ค่อยสะดวกสำหรับชาวบ้าน เป็นต้น

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาพื้นฐานของชุมชน และให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ไปถ่ายทอดต่อชาวบ้านได้ ขณะนี้ก็ได้มีการสนใจในเรื่องนี้มากขึ้น เช่น การปั้นตุ่มน้ำ การใช้ยาสมุนไพร ฯลฯ

1.3 เทคนิคในการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยี เจ้าหน้าที่จะต้องเปลี่ยนบทบาทจาก “ผู้ดำเนินการ” เป็น “ผู้ชี้แนะ” ดังนั้น ก่อนที่ชุมชนจะยินด้วยขาของตนเองได้ ก็จะต้องมีคนคอยพยุและประคับประคอง ข้อสำคัญ คือ ผู้ที่ทำหน้าที่นั้นจะต้องคำนึงเสมอว่า “เรามีหน้าที่ประคับประคองให้ชาวบ้านยืนเอง” มิใช่ไปทำหน้าที่เป็นเสาหลักคอยค้ำยันอยู่ตลอดเวลา มิฉะนั้นแล้วก็จะเข้าทำนองว่า “ยิ่งพัฒนา ชาวบ้านก็ยิ่งจะต้องพึ่งพาเจ้าหน้าที่มากขึ้น” การที่จะช่วยให้ชาวบ้านยืนได้ด้วยขาของตนเอง เจ้าหน้าที่จึงต้องเป็น “ครูที่ดี” คือ “สอนให้ชาวบ้านทำเองให้ได้ มิใช่ต้องพึ่งครูตลอดเวลา” ทำนองเดียวกับการที่จะใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาเจ้าหน้าที่ จะต้องสามารถเลือกและถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา ไม่ใช่ลอกเลียนเอาเทคโนโลยีที่ซับซ้อนเกินกว่าชาวบ้านจะทำเองได้มาใช้ มิฉะนั้นแล้วผลกระทบที่ตามมา คือ “ชุมชนนั้นมีความทันสมัยแต่มิได้พัฒนา” กระบวนการถ่ายทอดเทคโนโลยีจึงต้องมีการพัฒนาถึงความเหมาะสมกับสภาพชุมชน ทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมด้วย

1.4 เทคนิคในการนิเทศงานและติดตามควบคุมงาน จากประสบการณ์ที่ผ่านมา มักจะพบเสมอว่า เวลาเจ้าหน้าที่เข้าไปในชุมชนมักจะเข้าไปพร้อมกับแบบฟอร์มต่าง ๆ อยู่ในมือ

เมื่อไปถึงก็สอบถามจากผู้นำที่เกี่ยวข้องเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลในการทำรายงาน มีอยู่หลาย ๆ ครั้งก็เมื่อเจ้าหน้าที่เข้าไปเพื่อสอบถามความคืบหน้าของงานของตนที่มอบหมายให้ชาวบ้านทำการเข้าไปในลักษณะเช่นนี้ทำให้ชาวบ้านรู้สึกท้อ “เรื่องที่เขาทำเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่” บางครั้งชาวบ้านก็เกิดความรู้สึก “เบื่อหน่ายที่จะอาสา” เพราะ “อาสาทำงานให้หลวงไม่เห็นได้อะไร” ฝ่ายเจ้าหน้าที่ก็จำเป็นต้องเข้าไปในลักษณะนั้น เพราะพื้นที่ในความรับผิดชอบกว้างขวางมาก ยานพาหนะก็ไม่มี ฉะนั้น เมื่อเข้าไปแทนที่จะได้ใช้เวลาในการช่วยกันคิดช่วยกันทำร่วมกับชาวบ้าน ก็กลายเป็นเข้าไปเก็บข้อมูลเพื่อรายงานเรื่อง จึงเป็นประเด็นที่เจ้าหน้าที่น่าจะให้ความสนใจมาก เพราะชาวบ้านต้องการกำลังใจความมั่นใจในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมถึงแม้ว่าเขาช่วยกันแก้ปัญหากันเองได้ แต่มีหลาย ๆ ครั้งที่เจ้าหน้าที่มักจะถูกชาวบ้านต่อว่า ว่าไม่มาดูหรือไม่มาสนใจสิ่งที่เขาทำ จะมาเมื่อต้องการข้อมูลเท่านั้น เมื่อให้เหตุผลว่า “ก็ชาวบ้านทำดีอยู่แล้ว” ชาวบ้านก็มักจะพูดว่า “ถึงจะดี ก็อยากให้เจ้าหน้าที่เข้ามาดู” การให้การสนับสนุนทางกำลังใจต่อชาวบ้านจึงเป็นเรื่องสำคัญอีกประการหนึ่ง

หากทุกครั้งที่เจ้าหน้าที่เข้าไปเพื่อเก็บรวบรวมรายงาน ก็จะไม่หันไปหันมาทำให้ชาวบ้านรู้สึกท้อว่า “ทำงานให้เจ้าหน้าที่มากกว่าทำเพื่อชุมชนของตนเอง” และเมื่อเกิดความรู้สึกเช่นนี้ เรื่องที่ตามมาอีกประการหนึ่งก็คือ “สิ่งตอบแทน”

อย่างไรก็ดี บางครั้งเจ้าหน้าที่เองก็รู้สึกท้อถอย “ไม่ใช่ที่เราไม่เข้าไปในหมู่บ้าน แต่เราเข้าไปบ่อย และด้วยความตั้งใจดี เราก็คงพยายามทุกวิถีทางที่จะให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา แต่ด้วยความปรารถนาดีเกินไป ทำให้ชาวบ้านเกิดความรู้สึกว่า เราไปเคี่ยวเข็ญให้เขาทำ จนทำให้เกิดความรู้สึกว่าเขาทำ “เพื่อใคร ? เพื่อชุมชนของเขาเอง หรือเพื่อเจ้าหน้าที่ ?” เรื่องนี้ก็น่าคิด เพราะเป็นข้อเท็จจริงที่มักจะปรากฏในชีวิตการทำงานของเจ้าหน้าที่เสมอ บางครั้งถ้าชาวบ้านยังมองไม่เห็นความสำคัญของปัญหา ทั้ง ๆ ที่มันเป็นปัญหาจริง ๆ แต่ปัญหานั้นยังไม่เร่งด่วน ไม่ใช่ปัญหาคอขาดบาดตาย เช่น โรคระบาด ก็ต้องใจเย็นและค่อย ๆ ทำค่อยไป เพื่อให้ชาวบ้านเกิดการเรียนรู้ ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา ค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหา และดำเนินการแก้ไขปัญหา และดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

เรื่องในทำนองนี้ ตึงเกินไปก็ไม่ดี หย่อนนักก็ไม่ดี ประสบการณ์ ความช่างสังเกต ความเข้าใจในวิถีชีวิตของชาวบ้าน จะช่วยให้ทราบว่าเมื่อไรควรจะต้อง เมื่อไรควรจะต้องหย่อนบ้าง

1.5 ทักษะในการพัฒนาผู้นำและการพัฒนาพลังกลุ่ม เจ้าหน้าที่คงจะตระหนักดีแล้วว่า สมาชิกของชุมชนต่าง ๆ จะประกอบด้วยคนที่มีความกระตือรือร้นต่อความพยายามให้เกิดการ

เปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น บางกลุ่มก็พร้อมที่จะร่วมแต่ยังมอง ๆ คนอื่นเขาก่อน บางกลุ่มก็เฉย ๆ ไม่ค่อยยินดียินร้ายต่อการพัฒนา บางกลุ่มก็ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น การที่จะเริ่มให้สมาชิกในชุมชนทุกคนมีส่วนร่วมเสมอหน้ากันก็เป็นการยาก จึงจำเป็นที่จะต้องพยายามเข้าถึงกลุ่มที่มีความพร้อมมากกว่าก่อน แต่ในทำนองเดียวกัน ก็ไม่ควรมองข้ามกลุ่มที่ไม่พร้อม เพราะพวกนั้นจะต้องมีเหตุผลของการที่ไม่เข้ามาร่วม และมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงสาเหตุของการไม่เข้าร่วมของกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนด้วย ถ้าวางสังเกตให้ดีอาจพบว่า กลุ่มที่มีความพร้อมที่จะเข้าร่วมในงานพัฒนามักจะเป็นกลุ่มที่มีฐานะดีกว่า หรือมีความรู้ดีกว่า หรือเป็นกลุ่มที่สัมผัสติดต่อกับโลกภายนอกชุมชนของตนเองมากกว่า หรือเป็นผู้อาวุโสเคยบวชเรียนมา เป็นต้น ในขณะเดียวกัน พวกที่ทำท่าจะร่วมแต่ไม่เข้าร่วม อาจจะมีเหตุผลของเขาเอง เช่น “เราจนเกินไป พวกที่เขาเข้าไปร่วมเพราะเขามีเวลาร่าง เขามีเงิน” “พวกฉันไม่กล้าไปร่วมกับเขาหรอก เพราะพวกฉันต้องทำมาหากิน” “จะให้ทำอะไรก็บอกมาเถอะ ถ้าฉันมีเวลาฉันก็จะไปร่วม” จะเห็นได้ว่าพวกนี้ไม่ได้ต่อต้านการมีส่วนร่วม แต่เขามีข้อจำกัดในการที่จะเข้าร่วม และ “เขาพร้อมที่จะตาม” บางคนในกลุ่มนี้มีความคิดอ่านดี แต่เขาขาดโอกาสในการที่จะแสดงความคิดเห็น เพราะ “ความเกรงใจ” เจ้าหน้าที่ที่น่าที่จะให้ความสำคัญของคนกลุ่มนี้ด้วย เพราะ “การพัฒนา” จะต้องให้ความเสมอภาคในโอกาสที่จะกำหนดอนาคตของชุมชนโดยสมาชิกในชุมชนเอง และ “คนจนก็มีสิทธิเหมือนกัน” มิฉะนั้นแล้วปัญหาที่ถูกยกขึ้นมาจะกลายเป็นปัญหาเฉพาะกลุ่มที่มีโอกาสแสดงความคิดเห็น และเมื่อเป็นเช่นนั้น “การพัฒนาก็จะสนองความต้องการของผู้ที่มีโอกาสมากกว่าอีก”

การที่จะเปิดโอกาสให้พวกที่ “พร้อมแต่ไม่กล้า” ได้ร่วมในการตัดสินใจ จึงเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ควรจะสนใจ พยายามพัฒนากลุ่มเหล่านี้ด้วย เรื่องนี้ค่อนข้างยาก เพราะอาจจะเป็นการสร้าง ความขัดแย้งระหว่างชั้นชนของสังคม แต่ถ้าพยายามเข้าใจ กระบวนการทำงานกับกลุ่มก็จะช่วยให้สามารถประสานประโยชน์ได้มากยิ่งขึ้น ข้อสำคัญก็คือว่า “เราจะทำอย่างไรให้ชาวบ้านทุกกลุ่มเล็งเห็นผลประโยชน์ของการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา” ในเชิงปฏิบัติ เราอาจเริ่มจากกลุ่มที่มีความพร้อมมากกว่าก่อน และพยายามดึงพวกที่ “พร้อมแต่ไม่กล้า” เข้ามาร่วมด้วย อาจจะเริ่มจากการร่วมแรงก่อนก็ได้

ความขี้เกรงใจคนมักจะเป็นคุณสมบัติพื้นฐานของคนในชนบท ถ้าหากใช้ “ความเกรงใจ” นั้นให้เกิดประโยชน์ โดยให้ทุกคน ทุกกลุ่ม เกิดความเกรงใจที่จะไม่เข้ามีส่วนร่วมจะโดยความตระหนักในเหตุผลของการเข้าร่วมอย่างแท้จริง หรือ “กลัวคนอื่นเขานินทาว่าเห็นแก่ตัว” ก็ตาม แล้วค่อย ๆ ถ่ายทอดความรู้ กระตุ้นให้เกิดความตระหนักในบทบาทของชุมชน ในขณะเดียวกันก็ค่อย ๆ เปลี่ยนบทบาทของตนเองจาก “ผู้นำ” เป็น “ผู้สนับสนุน” กลุ่มต่าง ๆ ก็จะเข้ามามี

ส่วนร่วม และจะพยายามรักษาผลประโยชน์ของตนเอง และการประสานประโยชน์ของกลุ่ม ก็เกิดขึ้น

เป็นที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ตามประวัติศาสตร์แล้ว สตรีไทยในอดีตเป็น วีรสตรีช่วยปกป้องบ้านเมืองมากี่มากในช่วงวิกฤติ แต่ในขณะนี้มักจะไม่ค่อยเห็นสตรีเข้ามีส่วนร่วม ในการพัฒนามากนัก กลุ่มสตรีนี้น่าจะเป็นพลังที่สำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตพื้นฐานของ ชุมชน โดยเฉพาะการสาธารณสุขมูลฐาน หากแม่รับรู้และถือเอาการให้ภูมิคุ้มกันโรคเป็นส่วน หนึ่งของวิถีชีวิต แม้ก็จะนำลูกไปรับวัคซีนป้องกันโรคตามกำหนด ถ้าลูกหรือสมาชิกในครอบครัว เจ็บป่วยเล็กน้อยก็รักษาพยาบาลกันเองได้ เป็นต้น ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงน่าจะให้ความสนใจใน บทบาทของกลุ่มสตรีให้มากขึ้น และพยายามพัฒนากลุ่มสตรีเหล่านี้ให้มีส่วนในการกำหนดการ พัฒนาชุมชนด้วย เพราะนอกจากชุมชนจะได้ประโยชน์ทางด้านความคิดอ่านในสิ่งที่พึ่งพัฒนาแล้ว สตรีในชนบทก็จะเป็นกลุ่มที่จะอุทิศร่างกายและแรงใจในการพัฒนาได้มากที่สุด เพราะเป็น กลุ่มที่มีการย้ายถิ่นน้อยกว่าฝ่ายชาย

2. การเตรียมประชาชน

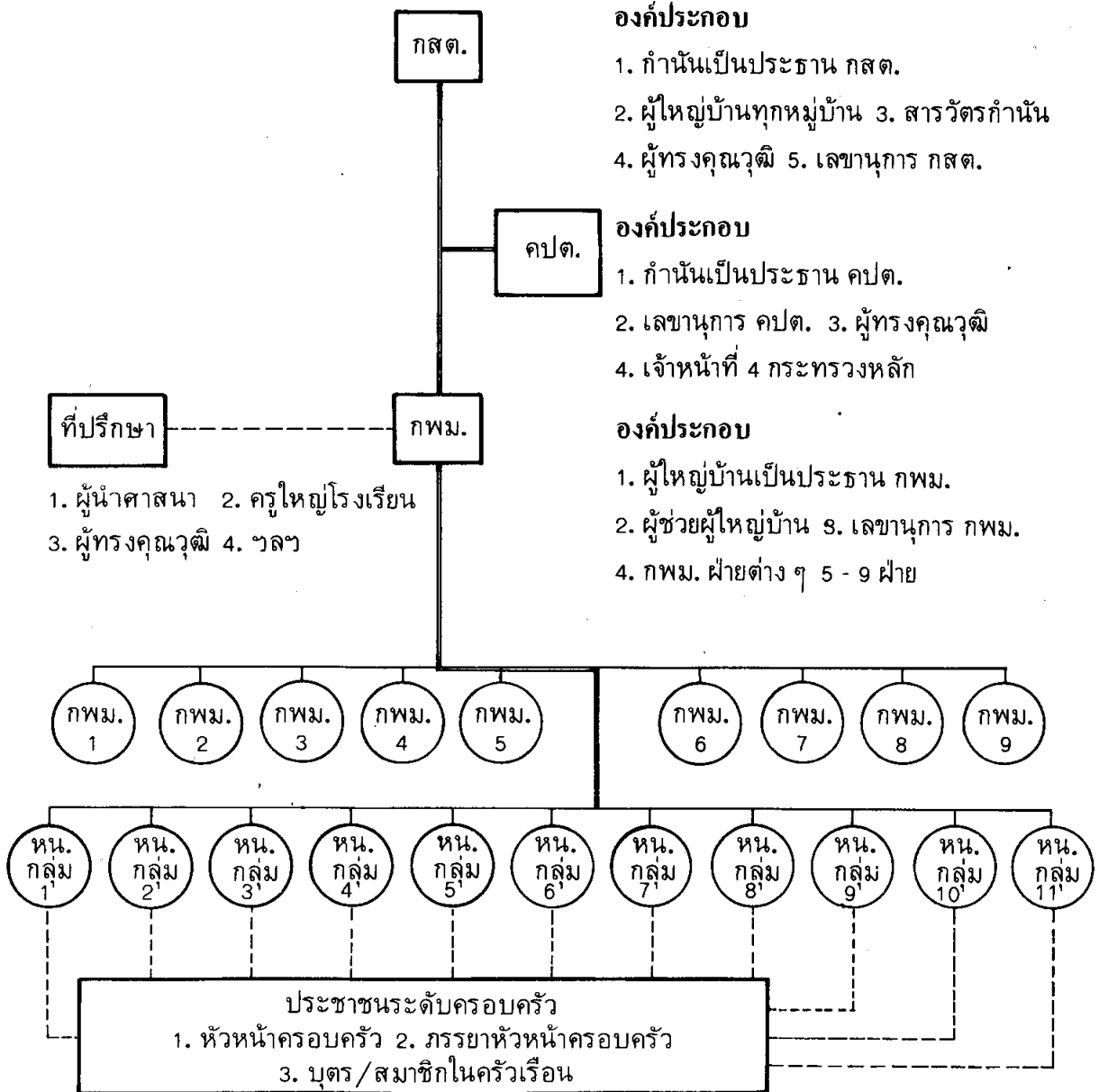
การเตรียมประชาชนไม่ใช่เพียง “ปลุกให้เขาคิด มองเห็นปัญหา พร้อมทั้งจะลงมือ แก้ไขปัญหาพร้อมกัน” เท่านั้น แต่กินความถึงเตรียมให้เขาคิดที่จะทำต่อไปอย่างต่อเนื่อง และเตรียม ให้เขาทำให้ได้ ไม่ใช่เข้าทำนอง “ความรู้ท่วมหัว เอาตัวไม่รอด” เพราะฉะนั้น การเตรียมประ- ชาชนไม่ได้หมายความว่าเพียงแต่เป็นกระบวนการศึกษาเพื่อสร้างความตระหนักในปัญหาของ ชุมชนให้เกิดความพร้อมที่จะตัดสินใจและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเท่านั้น เจ้าหน้าที่จะต้อง คิดถึงว่าเมื่อเขาพร้อมและลงมือกระทำแล้ว ชุมชนจะต้องมีปัจจัยที่จะให้การกระทำร่วมกันของ ชุมชนนั้นบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

ดังนั้น การเตรียมประชาชนจึงจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องในทุกขั้นตอนของการ ทำงาน และจะต้องมีระบบการสนับสนุนในส่วนที่เกินกว่าชุมชนจะทำเองได้ (ซึ่งจะได้กล่าวถึง ต่อไปในหัวข้อการเตรียมการสนับสนุน) การเตรียมประชาชนจะบรรลุเป้าหมายอย่างน้อยเพียงใด นั้น ไม่มีสูตรสำเร็จรูปที่จะนำไปใช้ เพราะปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความพร้อม ปัจจัยที่เอื้ออำนวย ให้ชุมชนกระทำ และปัจจัยที่จะเอื้อให้เกิดการกระทำอย่างต่อเนื่องนั้น มีความแตกต่างกันไปตาม ลักษณะทางนิเวศวิทยา สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรในชุมชน ลักษณะทางสังคม ประชากร วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ตลอดจนถึงโครงสร้างทางอำนาจของชุมชนด้วย

2.1 การเตรียมผู้นำ/องค์กรชุมชน ผู้นำและองค์กรชุมชนที่สำคัญ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำศาสนา ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) และคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) ซึ่งผู้นำและองค์กรชุมชนเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการเตรียมให้มีความรู้ความสามารถในการวินิจฉัยปัญหาและความต้องการพื้นฐานของชุมชน การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการดังกล่าว การวางแผนพัฒนาชุมชน การบริหารจัดการเกี่ยวกับการใช้กำลังคน เงินและทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนมาใช้ดำเนินการให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนา และมีความสามารถในการประเมินผลการดำเนินงาน ตลอดจนมีความสามารถในการเตรียมกำลังคนต่าง ๆ ในชุมชนเพื่อการพัฒนาผู้นำและองค์กรชุมชน จำเป็นจึงต้องได้รับการเตรียมให้มีจิตสำนึกในการพึ่งพาตนเอง และมีจิตสำนึกต่อส่วนร่วมสูง มีความอดทน เสียสละ รู้จักบทบาทหน้าที่ของตน สามารถเป็นผู้นำการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีการเตรียมผู้นำและองค์กรชุมชนมีมากมายหลายวิธี แต่ที่นิยมกันโดยมากจะได้แก่ การจัดฝึกอบรม ประชุมสัมมนา ประชุมปฏิบัติการ การจัดศึกษาดูงาน การฝึกปฏิบัติด้วยตนเอง ในการค้นหาปัญหา การวินิจฉัยปัญหา การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวางแผนแก้ปัญหา การจัดทำกิจกรรม การพัฒนาในลักษณะการพึ่งตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมในรูปแบบของกองทุนพัฒนาต่าง ๆ อันได้แก่ กองทุนยาช กองทุนโภชนาการ กองทุนสุขภาพ ธนาคารข้าว ศูนย์สาริตการตลาด และกิจกรรมในลักษณะเดียวกันนี้จะเป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาทักษะทางด้านการบริหารจัดการ ให้แก่ผู้นำและองค์กรชุมชนโดยตรง ผู้นำองค์กรชุมชนทุกคนจะต้องได้รับการเตรียมให้มีความรู้ความเข้าใจในการนำ จปฐ. มาใช้พัฒนาหมู่บ้าน

ปัญหาในการเตรียมผู้นำและองค์กรชุมชนที่มักจะพบเห็นอยู่เสมอ นั้น ได้แก่ การผูกขาดความรู้ความสามารถของผู้นำบางคนในกลุ่ม ซึ่งมีอิทธิพลครอบงำความคิดและการตัดสินใจของผู้อื่นโดยสิ้นเชิง ปัญหาการไม่เข้าใจในบทบาทของตน นับว่ามีความสำคัญมาก ปัญหาหนึ่ง และอีกปัญหาหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกันก็ได้แก่ ความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการคลี่คลายปัญหาดังกล่าว ตลอดจนท่าทีในการทำงานกับชุมชน



2.2 การเตรียมหัวหน้ากลุ่มบ้าน หัวหน้ากลุ่ม ได้แก่ ผู้รับผิดชอบการพัฒนาหมู่บ้านในแต่ละกลุ่มบ้าน หรือที่นิยมเรียกกันว่า สะแวกบ้านนั่นเอง หัวหน้ากลุ่มเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในกลุ่มนั้น ๆ โดยให้ขึ้นตรงต่อผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นประธาน กพม. หัวหน้ากลุ่มมีหน้าที่ในการดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในแต่ละครอบครัว และเป็นผู้วางแผนการและดำเนินการพัฒนาสำหรับกลุ่มของตนร่วมกับ กพม. อาสาสมัครและกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกลุ่มนั้น ๆ หัวหน้ากลุ่มควรจะเข้าใจ มีความรู้เกี่ยวกับ จปฐ. และการใช้ จปฐ. ในการพัฒนา หัวหน้ากลุ่ม

ควรจะทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลอย่างง่าย ๆ ในระดับที่สูงกว่าระดับครอบครัว และเป็นผู้ประสานงานที่สำคัญสำหรับการพัฒนาของแต่ละกลุ่มบ้าน หัวหน้ากลุ่มบ้าน 1 คนจะรับผิดชอบก็หลังคาเรือน ย่อมขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่มบ้าน โดยปกติจะมีขนาดรับผิดชอบประมาณ 10 หลังคาเรือน

วิธีการเตรียมหัวหน้ากลุ่มบ้านก็ใช้วิธีเดียวกันกับการเตรียมผู้นำและองค์กรชุมชน ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยให้หัวหน้ากลุ่มบ้านเป็นช่างงานของผู้นำและองค์กรชุมชนดังกล่าว

2.3 การเตรียมกำลังคนในชุมชน กำลังคนที่สำคัญในชุมชน ได้แก่ บุคคลที่ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความชำนาญพิเศษ เช่น ผสส./ อสม. ช่างสุขภัณฑ์ เกษตรหมู่บ้าน เกษตรผู้นำ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเยาวชน ทสพช. ฯลฯ กำลังคนเหล่านี้ควรได้รับการเตรียมให้มีความสามารถประสานงานกับ กพม. และหัวหน้ากลุ่มบ้าน พร้อมทั้งสามารถกระตุ้น ชี้นำ ให้คำแนะนำแก่ครอบครัวต่าง ๆ การเตรียมกำลังคนเหล่านี้จะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง โดยสนับสนุนให้มีบทบาทและกิจกรรมร่วมกันและมีกิจกรรมร่วมกับครอบครัว ตลอดจนสนับสนุนให้มีการฟื้นฟูความสามารถและการระดมพลังเป็นระยะ ๆ อาจใช้เทคนิคการจูงใจ เทคนิคทางด้านจิตวิทยากระตุ้นเป็นระยะ ๆ

การเตรียมกำลังคนที่สำคัญก็คือ การให้พวกเขาได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบการดำเนินงานทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การวินิจฉัยปัญหา การรวมกลุ่ม การวางแผนพัฒนา การดำเนินงานจัดทำกิจกรรม ตลอดจนการประเมินผลและให้มีความรู้เกี่ยวกับ จปฐ. ด้วย ให้อำนาจและมีความสำคัญในการพึ่งตนเอง

ควรมีการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีคุณภาพสูงไว้เป็นครูสอนประชาชนด้วยกันในระดับครอบครัว

2.4 การเตรียมมวลชนประชาชน มวลประชาชนที่สำคัญ ได้แก่ หัวหน้าครอบครัว แม่บ้าน เยาวชน และสมาชิกในแต่ละครอบครัว มวลประชาชนเหล่านี้ควรจะได้รับการเตรียม ให้อำนาจบทบาทและหน้าที่ของตนในการร่วมกันพัฒนาหมู่บ้าน ให้อำนาจการพึ่งพาตนเอง ให้อำนาจช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ให้อำนาจประสานงานกับหัวหน้ากลุ่มและกลุ่มกำลังคนดังกล่าว ดังนั้นจะต้องเตรียมให้มีตัวแทนของครอบครัวอย่างน้อย 1 คน ให้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถดังกล่าว

วิธีการเตรียมมวลชนประชาชนที่สำคัญ ได้แก่ วิธีการใช้ระบบประชาชนสอนประชาชน และการเรียนรู้ด้วยตนเอง การฝึกจัดทำกิจกรรมด้วยตนเอง ซึ่งอาจมีการสนับสนุนด้านอุปกรณ์ การเรียนด้วยตนเอง การจัดให้มีหอกระจายข่าว โดยการสนับสนุนอย่างใกล้ชิดจากเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลัก ผู้นำและองค์กรชุมชน ผู้นำศาสนาหรือครู ฯลฯ

นอกจากการเตรียมมวลประชาชนดังกล่าวแล้ว ก็มีความจำเป็นที่จะต้องเตรียมเด็ก และเยาวชนทั้งในและนอกระบบโรงเรียนอีกด้วย

ขั้นตอนในการเตรียมประชาชน ที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นเพียงข้อเสนอแนะ เจ้าหน้าที่จะต้องนำไปประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสม แต่ข้อเสนอแนะเหล่านี้อาจจะไม่ครอบคลุมหรืออาจประยุกต์ใช้ไม่ได้ในบางชุมชน

ก. การกระตุ้นให้ชุมชนรับรู้และตระหนักในปัญหาของชุมชนเอง ปัญหาของชุมชน บางอย่างมีลักษณะโดดเด่นและมองเห็นในลักษณะรูปธรรม โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ ปากท้องของประชาชน เช่น ปัญหาผลผลิตทางการเกษตรต่ำเนื่องจากการขาดน้ำในการเพาะปลูก หรือโดนแมลงทำลาย ลักษณะปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ชาวบ้านให้ความสำคัญมากอยู่แล้ว การกระตุ้นให้รับรู้ในปัญหาก็คงไม่ยากเหมือนกับปัญหาอื่นที่มีลักษณะเป็นนามธรรมในสายตา ของชาวบ้าน เช่น ปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของชุมชน ชาวบ้านหลายคนอาจมีอาการปวดหลัง ปวดเอวเป็นประจำ บางคนอาจถ่ายเหลวถึงวันละ 5-6 ครั้ง เด็ก ๆ หลายคนผอม แกร็น เด็ก มีพยาธิที่มองเห็นติดมากับอุจจาระ ฯลฯ เจ้าหน้าที่สามารถมองเห็นปัญหาแต่ชาวบ้านอาจไม่รับรู้ ในปัญหานั้นก็ได้ เพราะมันเป็น “ธรรมดา” สำหรับชาวบ้าน หรือบางคนต้องพยายามไม่ป่วย ทั้ง ๆ ที่ป่วย เพราะฝนมาแล้ว ถึงเวลาดกกล้าแล้ว จะป่วยไม่ได้ เป็นต้น จะว่าชาวบ้านไม่ตื่นตัว ไม่สนใจสุขภาพของตนเองและครอบครัวก็ไม่ได้ เพราะเรื่องของสุขภาพอนามัยเป็นเรื่องที่ไม่ค่อย เห็นผลในระยะสั้น โดยเฉพาะเรื่องการป้องกันและการส่งเสริมสุขภาพเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา แล้ว จะให้ชาวบ้านมองว่าเป็นปัญหาก็ยากอยู่ แม้แต่เรื่องการเจ็บป่วยก็ตาม ถ้าไม่ป่วยถึงขนาด ลุกไปไหนไม่ได้ หรือมีผู้ป่วยตายด้วยโรคระบาดกันครั้งละหลาย ๆ คน ก็ยังยากที่จะให้เขา มองว่า เป็นปัญหา ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากว่าชาวบ้านมองปัญหาสุขภาพอนามัย “เป็นเรื่องของหมอ” ในอดีตไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ชาวบ้านคิดว่าเรื่องสุขภาพอนามัยเป็นเรื่องของชาวบ้านเอง เวลา ชาวบ้านเจ็บป่วยก็มักจะได้รับคำแนะนำว่า “ไปหาหมอสิ ไปอนามัยสิ” เรื่องนี้เป็นเรื่องที่จะต้อง ยอมรับว่าการพัฒนาด้านสาธารณสุขในอดีตนั้นมีส่วนทำให้ชาวบ้านรู้สึกจำเป็นที่จะต้องพึ่งพิง เจ้าหน้าที่เป็นส่วนใหญ่

การที่จะให้ชุมชนเกิดความตระหนักในปัญหาอนามัยของชุมชนเองนั้น จะต้องอาศัย ความพยายามและความตั้งใจอย่างแน่วแน่ จะต้องมามีเครื่องมือที่จะใช้ในการบ่งชี้ปัญหาที่เป็น นามธรรมให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ชัด เครื่องมือนั้นจะเป็นเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการวินิจฉัยปัญหา สาธารณสุข จำเป็นที่จะต้องอาศัยกระบวนการทางการศึกษาเข้ามาช่วย ให้ชาวบ้านได้รับรู้ ปัญหา มองเห็นภาพปัญหา ความต้องการด้านสาธารณสุขที่ชัดเจน การศึกษาไม่จำกัดเฉพาะ

การฝึกอบรมในห้องสี่เหลี่ยม แต่น่าจะเน้นกระบวนการเรียนรู้จากประสบการณ์การทำงานร่วมกัน โดยเจ้าหน้าที่ร่วมกับผู้นำชุมชนทำการศึกษาสถานภาพอนามัยชุมชน โดยใช้เกณฑ์ทางวิชาการที่ดัดแปลงให้ง่ายสำหรับชาวบ้าน เช่น มีข้อมูลจากสถานพยาบาลอยู่แล้วว่าปัญหาโรคภัยไข้เจ็บหรือภาวะที่มีผลต่อการเกิดโรค เช่น การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม การบริการด้านอนามัยแม่และเด็กภาวะโภชนาการของเด็ก และสตรีตั้งครรภ์ ภาวะประชากร เช่น อัตราการเพิ่มประชากรสูง การย้ายถิ่นสูง ฯลฯ ก็อาจคิดค้นเครื่องมือง่าย ๆ เช่น แบบสำรวจครอบครัวที่อ่านออกเขียนได้ ทำเครื่องหมายหน้าอาคารหรือกลุ่มอาคารหรือภาวะสิ่งแวดล้อมของครอบครัวของตนในส่วนที่ปรากฏจริง แล้วให้ผู้นำชุมชนเก็บรวบรวมแบบสำรวจนั้น มาช่วยกันวิเคราะห์แบบง่าย ๆ ในกระบวนการทำงานร่วมกันดังกล่าว ชาวบ้านเองก็ได้เรียนรู้ว่าเขามีปัญหาหรือมีความต้องการอะไร ผู้นำก็จะได้ทราบถึงปัญหาและขนาดของปัญหา เจ้าหน้าที่ก็จะได้เห็นแนวทางในการสร้างแรงจูงใจ เพื่อให้ชาวบ้านได้มีส่วนร่วมในการระบุปัญหา เลือกลง และเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลังของปัญหา ตลอดจนกำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาาร่วมกัน

หากสามารถกระตุ้นให้ชาวบ้านรับรู้และตระหนักในปัญหาแล้ว นับว่าประสบความสำเร็จไปครึ่งหนึ่งแล้ว ประเด็นที่สำคัญก็คือ “ถ้าชาวบ้านรู้ว่าเรื่องใดเป็นปัญหา ก็ต้องให้เขาคิดต่อไปว่าการปล่อยให้ปัญหาเหล่านี้เรื้อรังอยู่นั้นจะเป็นคุณหรือโทษต่อชุมชนอย่างไร โดยเฉพาะผลกระทบต่อการทำมาหากินและเรื่องปากท้องของเขา” หากเขามองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาด้านสุขภาพอนามัยกับปัญหาปากท้องของเขา ก็จะทำให้เขาเห็นคุณค่าของการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อแก้ปัญหามากขึ้น

สิ่งที่จะเป็นปัญหาสำหรับการเตรียมประชาชนให้ตระหนักและรับรู้ปัญหาด้านสุขภาพของชุมชนนั้นมีอยู่บางประการ คือ ปัญหาสุขภาพหรือภาวะที่เสี่ยงต่อการเกิดโรค บางเรื่องต้องอาศัยเครื่องมือและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกอบรมพิเศษ เช่น ปัญหาโรคพยาธิบางชนิดที่เป็นกันมากในชุมชน ซึ่งมองด้วยตาเปล่าไม่เห็น ตัวอย่างเช่น พยาธิใบไม้ในตับ พยาธิปากขอ ตัวจิ๊ด ฯลฯ พยาธิเหล่านี้จะมองเห็นไข่ของพยาธิในอุจจาระโดยต้องใช้กล้องจุลทรรศน์ หรือปัญหาโรคโลหิตจาง ซึ่งอาจต้องวัดระดับเม็ดเลือดแดง ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะเอาอาการเพียงอย่างเดียวมาชี้ประเด็นได้ไม่ชัดเจน ต้องอาศัยการสืบสวนทางห้องปฏิบัติการด้วย จึงต้องหาวิธีการต่าง ๆ ให้ชาวบ้านมองเห็นปัญหา เช่น การสาธิต โดยให้ชาวบ้านดูไข่พยาธิจากกล้องจุลทรรศน์ หรือการใช้สื่อการศึกษาอื่น ๆ

ในกรณีที่ขาดเครื่องมือในการชี้ปัญหามองเห็นได้อย่างง่าย ๆ ก็จำเป็นต้องอาศัยการถ่ายทอดความรู้และการสร้างแรงจูงใจ โดยการอาศัยสื่อการศึกษามากขึ้น ข้อสำคัญ คือ ต้อง

อธิบายให้ชาวบ้านทราบอย่างถืถั่วว่า “เราได้ปัญหาอย่างไร” ไม่ใช่เข้าไปถึงก็บอกว่า “เรื่องนี้เป็นปัญหาของชาวบ้าน” ถึงแม้ว่าการวินิจฉัยปัญหาสาธารณสุขของชาวบ้านไม่ได้ร่วมทำการวินิจฉัยปัญหาโดยตรง แต่ถ้าเปิดโอกาสให้เขารู้ว่าเจ้าหน้าที่วินิจฉัยปัญหาอย่างไรทุกขั้นตอน ชาวบ้านก็จะพร้อมยอมรับสภาพปัญหาจากการวินิจฉัยนั้นมากกว่าการที่อยู่ ๆ เจ้าหน้าที่ก็เข้าไปบอกว่าอะไรเป็นปัญหาของเขา

การชี้ปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของชุมชนเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก เพราะการเจ็บไข้ได้ป่วย ภาวะที่เสี่ยงโรคทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและพฤติกรรมเป็น “ภาพชินตา” ชาวบ้านมองเป็นเรื่องปกติธรรมดา ทำอย่างไรที่จะให้ชาวบ้านมองว่าเป็น “ภาพที่ไม่พึงปรารถนา” ทำอย่างไรเขาถึงมองเห็น “ศัตรูร้ายที่มองไม่เห็นตัวรอบ ๆ ตัวเขา” เป็นเรื่องที่ท้าทายเจ้าหน้าที่ ความเข้าใจในวิถีชีวิตของชาวบ้าน ค่านิยม ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีของชุมชน อาจจะช่วยในการเตรียมประชาชนให้เกิดความตระหนัก และรับรู้ปัญหาสาธารณสุขของชุมชนมากขึ้น

ข. การเตรียมประชาชนให้เกิดความพร้อมที่จะมีส่วนร่วมกระทำการเพื่อแก้ปัญหากระบวนการถ่ายทอดความรู้ เสริมสร้างเจตคติเท่านั้นไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่การปฏิบัติหรือการเข้ามีส่วนร่วมของชุมชนเสมอไป แต่ก็ไม่ได้ปฏิเสธว่าการศึกษามีความสำคัญในการสร้างความพร้อม แต่การที่ชาวบ้านจะตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่ร่วมในกิจกรรมพัฒนาชาวบ้านก็ต้องชั่งน้ำหนักดูถึงผลได้ผลเสียที่จะเกิดขึ้น และในฐานะเจ้าหน้าที่อาจมองข้ามปัจจัยที่จะเอื้อให้เกิดการกระทำ เพราะเจ้าหน้าที่เองมีความมั่นใจว่าถ้าชาวบ้านทำในแนวทางที่เสนอแนะ เขาก็ควรมีสุขภาพอนามัยที่ดีขึ้นแน่ แต่ในแง่ของชาวบ้านก่อนตัดสินใจเขาก็ต้องมองถึงว่า เขาจะ “ต้องเสียอะไรบ้าง” แม้แต่เรื่องการ “เสียเวลา” ในการมีส่วนร่วม ยกตัวอย่างเช่น ชาวบ้านยอมรับว่าวันหนึ่ง ๆ เขาต้องจ่ายเงินเพื่อซื้อกับข้าวในส่วนที่ไม่ควรต้องซื้อ เพราะหาหรือทำเองได้ เช่น ถ้าปลูกผักสวนครัวแปลงเล็ก ๆ หรือเลี้ยงไก่ไว้สัก 2-3 ตัว ก็จะมีทุนค่าใช้จ่ายไปไม่น้อย แต่เขาก็อาจจะไม่ทำ เพราะเขารู้สึกว่า “มันเสียเวลา” ต้องรดน้ำพรวนดิน ขุนข้าวไก่ ซึ่งเขาไม่มีเวลาพอ เพราะกว่าจะกลับจากนาก็มืดค่ำ เขามีลูกที่เป็นนักเรียนซึ่งพอจะมีเวลาช่วยแบ่งเบาภาระได้ บางครั้งเจ้าหน้าที่เห็นว่าการกระทำเพื่อช่วยตนเองด้านสุขภาพอนามัยของครอบครัวชาวบ้านนั้นไม่น่าจะมีปัญหา แต่ชาวบ้านก็มองแตกต่างออกไปและไม่กระทำ ทั้ง ๆ ที่มีความรู้ดีและมีความเชื่อที่ถูกต้องแล้ว ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความท้อถอย เรื่องเช่นนี้เกิดขึ้นเสมอ แต่ถ้าจะใช้ความพยายามอีกสักนิด วิเคราะห์ถึงเหตุที่ทำให้เขาไม่กระทำอย่างที่เราอย่างก็คิด และหาทางแก้ไขง่าย ๆ เสนอแนะให้เขาเข้าใจก็อาจทำให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงได้

บางกรณีชาวบ้านพร้อมหมดทุกอย่าง แต่ก็ไม่ได้กระทำ เขารู้ เขาเชื่อ เขามีเงิน

พอที่จะลงทุน แต่เขายังไม่ยอมเริ่มลงมือกระทำ ด้วยเหตุผลบางอย่าง เช่น ในหมู่บ้านแห่งหนึ่ง แถบจังหวัดภาคใต้ ชาวบ้านเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมเพื่อป้องกันโรคและเพื่อความสะอาด พวกแม่บ้านก็รวมกันจัดตั้งวงแชร์เพื่อหาทุนในการสร้างส้วม แต่ก็ยังไม่ยอมสร้าง พอไปศึกษา สาเหตุจริง ๆ ก็พบว่าชาวบ้านต้องการส้วมที่สวยงาม ปูกระเบื้องเคลือบ เขาให้เหตุผลว่า “ถ้า จะสร้างแล้ว ก็สร้างให้มันสวย ๆ ไปเลย ก็เลยต้องรอเก็บเงินเพิ่ม” เรื่องนี้ น.พ. ปรีชา ดีสวัสดิ์ ได้เสนอแนะวิธีการกระตุ้นชาวบ้านให้ลงมือกระทำ โดยการประกวดการสร้างส้วมแบบประหยัด ซึ่งก็ได้ผลน่าพอใจ บทเรียนเรื่องนี้ก็น่าจะสะท้อนให้เห็นว่าปัจจัยที่จะเอื้อให้ชาวบ้านเกิดการ กระทำพึ่งตนเองในบางเรื่องก็เชื่อมโยงกับ “ค่านิยมในด้านความทันสมัย” ซึ่งมองดูแล้วเป็นเรื่อง ไม่จำเป็น แต่ก็น่าจะพึงสังวรในเรื่องนี้ไว้ด้วย เรื่องทำนองเดียวกันนี้แถบทางภาคตะวันออก- เหนือก็เคยพบว่า แทนที่ชาวบ้านจะทำนมถั่วเหลืองกินเองทั้ง ๆ ที่มีถั่วเหลืองอยู่ กลับซื้อ เครื่องดื่มประเภทนมถั่วเหลืองให้ลูกกินขวดละ 5 บาท นอกจากเพราะง่ายดีแล้วยังทันสมัยด้วย เพราะผลของการโฆษณาและการเลียนแบบ

เรื่องทำนองนี้เกิดขึ้นเสมอ ๆ หากเจ้าหน้าที่ได้พยายามตั้งใจวิเคราะห์สาเหตุเพิ่มขึ้น อีกนิดก็จะประสบความสำเร็จในการเตรียมประชาชนให้สามารถกระทำเพื่อการมีส่วนร่วมใน กิจกรรมพัฒนาได้มากขึ้น และดังกล่าวนั้นแล้ว การเตรียมประชาชนนั้นยากที่จะมีสูตรสำเร็จใช้ ตัวอย่างที่ยกมานี้เป็นเพียงส่วนหนึ่ง และเจ้าหน้าที่เองซึ่งมีประสบการณ์มากมายก็คงจะได้นำ แนวคิดไปประยุกต์ต่อไป

ค. การเตรียมประชาชนให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง เมื่อชาวบ้านพร้อมแล้วเห็น ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมและตัดสินใจรวมพลังกันเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนแล้ว ก็ยังมี ความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่จะต้องเตรียมประชาชนให้พร้อมที่จะเผชิญปัญหาในการดำเนินงานด้วย เพราะปัญหาบางส่วนต้องการคำแนะนำเพิ่มเติมด้านความรู้และเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการ แก้ไข ปัญหาทุกปัญหาต้องอาศัยทรัพยากรในการแก้ไข ทรัพยากรนั้นรวมถึงกำลังคน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ระเบียบวิธีการจัดการ และเวลา บางครั้งเจ้าหน้าที่อาจมองว่า “ไม่ต้อง เสียค่าใช้จ่าย ชุมชนทำเองได้ ไม่น่ามีปัญหา” แต่อย่าลืมว่าสิ่งที่ชาวบ้านจะต้อง “เสีย” นั้น เขามองเห็น ถึงจะไม่ต้องเสียเงินแต่ปัญหาที่ชาวบ้านรู้สึกเสมอ คือ “เสียเวลาทำมาหากิน” ของเขา จะให้มาอุทิศเวลาเพื่อส่วนรวมตลอดเวลาได้อย่างไร ถ้าให้ชาวบ้าน “อาสา” แล้ว ใครจะ “อาสา” หาข้าวปลาเลี้ยงปากท้องของเขา ความรู้สึกเช่นนี้มีอยู่ตลอดเวลาบางครั้งเจ้าหน้าที่ก็เกิดความ ท้อแท้ เพราะได้พยายามทำทุกอย่างให้ชาวบ้านเป็นอยู่ดีขึ้นและกระตุ้นให้เขาร่วมกันทำ แต่การ พัฒนามักจะไม่เห็นผลในเวลาอันสั้น ถึงจะเห็นผลบ้างในเวลาอันสั้นแต่ก็ไม่สั้นพอที่จะไม่ให้ชาวบ้าน

รู้สึกว่ “เสียเวลา”

เพราะฉะนั้น การที่จะให้ชาวบ้าน “อาสา” มีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง โครงการพัฒนา ก็จะต้องมีส่วนที่จะเพิ่มพูนรายได้ของเขาด้วย ตัวอย่าง กองทุนเวชภัณฑ์ กองทุนสุขภัณฑ์ หรือ กองทุนโภชนาการ นับได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีที่ทำให้ชาวบ้านมองเห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วม ที่เห็นเป็น “เงิน” และได้ผลด้านปรับปรุงความเป็นอยู่ของชาวบ้านด้วย ไม่มีใครจะอาสาสมัคร ได้ตลอดชีวิต หากเป็นแล้วเขาไม่ได้ประโยชน์ โครงการสร้างงานเพื่ออาสาสมัคร ไม่ว่าจะงานนั้น จะทำเงินได้มากน้อยเพียงใดก็ตาม แต่อย่างน้อยให้เขารู้สึกว่า “เขาได้ประโยชน์” บ้างก็พอใจ ขณะนี้ได้มีการพยายามพัฒนากลุ่มสตรีในงานเฝ้าระวังทางโภชนาการ มีการจัดตั้งกองทุน การเลี้ยงอาหารเสริมเด็ก ในขณะเดียวกันก็มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมในครัวเรือน ให้กลุ่มแม่บ้าน เหล่านี้ใช้วัสดุเหลือใช้ในชุมชนทำตระกร้าสานจำหน่าย ผลประโยชน์ก็เกิดขึ้นทุกฝ่าย ข้อสำคัญ คือเรื่องการตลาด (ซึ่งจะกล่าวต่อไปในด้านการเตรียมการสนับสนุน)

นอกจากผลประโยชน์ที่จะได้รับแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับชาวบ้าน ก็เป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ชาวบ้านนั้น บางครั้งเอาเหตุผลมาพูดกันตลอดก็ไม่ได้ ความรู้สึกเลื่อมใส ความรัก การยอมรับของชาวบ้าน ต่อเจ้าหน้าที่ก็มีความสำคัญ บางครั้งอาจพบว่าในแง่เหตุผลทางวิชาการชาวบ้านยอมรับ แต่เพราะเขา “ไม่ชอบ” เจ้าหน้าที่คนนั้นคนนี้ เขาเลยไม่เข้าร่วม สัมพันธภาพระหว่างเจ้าหน้าที่ กับชาวบ้านจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง มักจะพบเสมอว่า “ชาวบ้านติดอยู่กับตัวบุคคล มากกว่าระบบ” จริงอยู่ที่ไม่ควรกระทำให้ชาวบ้านติดอยู่กับตัวบุคคล แต่ในขณะเดียวกันก็ต้อง รักษาสัมพันธภาพที่ดีเข้าไปเป็นเบื้องต้น และค่อย ๆ เปลี่ยนแนวคิดเขา วิถีชีวิต ความคิดอ่านนั้น จะมาแก้ไขกันในวันเดียวไม่ได้แน่ ๆ

การสนับสนุนให้กำลังใจต่อชาวบ้าน ก็เป็นรางวัลที่ดีอย่างหนึ่งที่จะกระตุ้นให้ชาวบ้าน ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ข้อสำคัญจะต้องระวังว่าจะต้องเป็นแค่กำลังใจ แต่อย่าไปตัดสินใจ หรือบงการชาวบ้านตรง ๆ การให้กำลังใจที่อาจทำได้ก็คือ การให้ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง ถึงความคืบหน้าในการมีส่วนร่วมของชุมชนและประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือนั้นว่า ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานมากน้อยเพียงใด นั่นคือ การร่วมกันประเมินผลการทำงานและการมีส่วนร่วมของชุมชนนั่นเอง

การเตรียมประชาชนในการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญอีก อย่างหนึ่ง คือ การเปิดช่องให้ชาวบ้านได้รับรู้ผลการกระทำ และเกิดความพึงพอใจในผลการ

กระทำนั้น คนเราจะทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอย่างต่อเนื่อง ก็ต่อเมื่อการกระทำนั้นสนองความต้องการของเขา เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจะทำอย่างไรให้ชาวบ้านรู้สึกที่ “เขาพอใจในการมีส่วนร่วม” ทำอย่างไรให้เขาารู้สึกว่า “ลูกหลานของเขามีสุขภาพอนามัยดีขึ้น พ่อบ้าน—แม่บ้านทั้งหลายปวดหลังปวดเอวน้อยลง” ทำอย่างไรให้เขาเกิดความพอใจว่า “สุขภาพของเขาดีขึ้น เหมือนข้าวในนาของเขาที่ไม่มีแมลงมากัดกิน” เรื่องการสร้าง ความพึงพอใจในระดับสุขภาพอนามัยของบุคคลและชุมชน บางครั้งชาวบ้านก็ประหม่อมไม่ออก เพราะเมื่อมันดีขึ้นก็ดีแล้ว แต่ที่ว่าดีขึ้นนั้น ดีขึ้นอย่างไร ? เพราะลักษณะที่ดีขึ้นเป็นนามธรรม และการพัฒนาด้านสุขภาพอนามัยกว่าจะเห็นว่าดีขึ้นก็ใช้เวลานับสิบ ๆ ปี เรื่องนี้ก็เป็นเรื่องที่ยาก แต่การที่เจ้าหน้าที่ได้ให้ข่าวสารความเคลื่อนไหวและชี้แนะว่า “ปีนี้เด็กในเขตตำบลของเราป่วยด้วยไข้เลือดออกน้อยกว่าปีกลาย เพราะปีกลายเราช่วยกันป้องกันแหล่งเพาะพันธุ์ยุงมาตลอด” หรือ “ลูกหลานเราขาดอาหารน้อยลง ถ้าไม่เชื่อลองไปตามกลุ่มแม่บ้านดู เพราะเขาเป็นคนซังก้านักเด็กเอง ฯลฯ” หากได้เตรียมการที่จะให้ชาวบ้านได้รับข่าวสารอย่างต่อเนื่อง และกระตุ้นให้เกิดความรู้สึกพอใจ ชาวบ้านก็จะมีกำลังใจและไม่รู้สึกที่ “เหนื่อยเปล่า”

ง. การพัฒนาทักษะของประชาชนด้านการจัดการ การมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างต่อเนื่องจะทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่า การเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปในทิศทางที่พึงปรารถนาและเกิดประโยชน์แก่ชุมชนเอง อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ก็ต้องเตรียมประชาชนให้สามารถจัดการไม่ว่าจะเป็นเรื่องการวางแผนการพัฒนาเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสม การเลือกวิธีการ การใช้วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี ตลอดจนการจัดการด้านการควบคุมงานและการงบประมาณด้วย

กิจกรรมด้านพัฒนาต่าง ๆ หากเป็นการพัฒนาอย่างแท้จริงตามความหมายที่ให้ไว้แล้ว ก็ย่อมมีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นที่เราจะต้องเตรียมประชาชนให้สามารถจัดการด้านต่าง ๆ ด้วย มิฉะนั้นแล้วกลุ่มอาจจะล้มเพราะความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ ชาวบ้านอาจเกิดปัญหาไม่ไว้วางใจกัน การพัฒนากลุ่ม การตรวจสอบกิจกรรมของกลุ่ม และการแบ่งสรรหน้าที่ความรับผิดชอบภายในสมาชิกของกลุ่ม ตลอดจนแนวทางการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในชุมชน จะต้องพยายามให้เกิดขึ้น เรื่องนี้เป็นเรื่องของการกำหนดกติกาและวินัย และนับว่าเป็นจุดวิกฤติอันหนึ่งที่จะให้การมีส่วนร่วมของชุมชนเกิดขึ้นหรือล้มเหลว กติกาและวินัยต่าง ๆ จะต้องเป็นข้อตกลงกันระหว่างสมาชิกของชุมชน และให้มีการควบคุมกันเอง ให้สมาชิกพิจารณาถึง “สิทธิ” ควบคู่ไปกับ “หน้าที่ความรับผิดชอบ” ด้วย ไม่ใช่ต้องการเพียงสิทธิแต่เพียงอย่างเดียว

การพัฒนาทักษะของประชาชนในด้านนี้ต้องอาศัยความพยายามสูงมาก และต้อง

ใจเย็นพอควร เพราะลักษณะ “ทำได้ตามใจคือไทยแท้” ก็ยังคงเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ทั่วไป
อย่างไรก็ดี หากกลุ่มย่อยต่าง ๆ ในชุมชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาอย่างเสมอหน้ากัน
ไม่ใช่เป็นการกระทำของเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแล้ว ก็ยังมั่นใจได้ว่าจะมีการควบคุมวินัยของกลุ่ม
โดยสมาชิกในชุมชนเอง โดยเฉพาะในชนบท ชาวบ้านส่วนใหญ่ก็รู้จักกันดี เป็นเครือญาติกัน
ดังนั้น หากตระหนักถึงความสำคัญด้านการจัดการแต่ต้น และพยายามเสริมสร้างทักษะด้านนี้
ให้ชาวบ้านก็มั่นใจได้ว่า ชาวบ้านจะยึดมั่นในกติกาที่วางไว้ และพร้อมที่จะปกป้องผลประโยชน์
ของตนเองได้ ขอเพียงแต่ว่าเจ้าหน้าที่จะต้องพยายามให้ชุมชนควบคุมกันเองให้มากขึ้น

การเตรียมการสนับสนุน การสนับสนุนจากทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชน ตลอดจน
องค์การอาสาสมัครต่าง ๆ ที่จะช่วยการพัฒนาโดยให้ชุมชนเป็นแกนนำนั้นยังเป็นเรื่องจำเป็น
และเป็นที่น่ายินดีที่ ในขณะนี้ทางรัฐบาลก็ได้ประกาศนโยบายอย่างแน่วแน่ในการพัฒนาชนบท
และรับกลยุทธ์การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นกลยุทธ์สำคัญ เพื่อความสามารถพึ่งตนเองได้ พร้อมทั้ง
ได้จัดรูปแบบการบริหารการพัฒนาชนบทให้มีเอกภาพมากขึ้นตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับ
หมู่บ้าน

ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการเตรียมการสนับสนุนต่อไปนี้จะเน้นในระดับปฏิบัติเท่านั้น

ก. การเตรียมสนับสนุนโครงการเกี่ยวกับการสร้างงานและการตลาด แม้ว่าการพัฒนา
จะมุ่งสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของชุมชน โดยพยายามใช้ทรัพยากรในชุมชนให้เกิดประโยชน์
สูงสุดก็ตาม แต่ในภาวะปัจจุบันนี้คงจะหาโครงการพัฒนาใด ๆ ก็ตามที่ไม่ต้องใช้งบประมาณนั้น
ยากมาก จริงอยู่ กิจกรรมพัฒนาบางอย่างจะใช้แค่แรงความคิดกับแรงกาย แต่อย่าลืมว่าการที่
ชาวบ้านมาร่วมแรงกายกันพัฒนาเพื่อสนองความจำเป็นของกลุ่มชาวบ้านจะต้องเสียแน่ ๆ ไม่เพียง
แต่แรงกาย แต่เสียเวลาในการประกอบอาชีพหลัก หากแต่ละปัจเจกบุคคลจะต้องเสียสละในการ
ที่จะทำเพื่อสนองความจำเป็นพื้นฐานของตน ไปมีส่วนร่วมเพื่อสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐาน
ของกลุ่มอยู่ตลอดเวลา ถึงแม้ว่าการมีส่วนร่วมเพื่อสนองความจำเป็นของกลุ่ม (ชุมชน) มีผล
ประโยชน์โดยตรงต่อเขาเช่นกัน เขาก็มีสิทธิที่จะเพิกเฉยการมีส่วนร่วมนั้นได้ โดยเฉพาะคนที่
ยากจนอยู่แล้ว โอกาสที่จะใช้บริการขั้นพื้นฐานที่สร้างสรรค์ขึ้นก็น้อยอยู่แล้ว การที่เขาจะต้อง
ขาดงาน 1 วันมีความหมายต่อเขามากกว่าคนที่พอมีพอกินหรือร่ำรวย

ฉะนั้น หน่วยงานของรัฐจึงจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงการสนับสนุนให้ปัจเจกบุคคล
แต่ละคน โดยเฉพาะกลุ่มที่ยากจน สามารถสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของเขาด้วย เพราะ
ถึงแม้ว่าจะอยู่ในชนบทห่างไกลเพียงใดก็ตาม “ความจำเป็นต้องใช้เงิน” ก็มีอยู่ จะต่างกันก็เพียง
ความมากน้อยเท่านั้น การสร้างงานเพื่อให้ชาวบ้านมีอาชีพรอง หรือสามารถเพิ่มผลผลิตใน

อาชีพหลัก จึงเป็นมาตรการอันหนึ่งที่จะต้องให้ความสำคัญเพื่อให้ชาวบ้านมีปัจจัยในการสนอง
ความจำเป็นพื้นฐานของตนเองเป็นเบื้องต้น ซึ่งจะมีผลผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมเพื่อสนอง
ความจำเป็นพื้นฐานของกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และการสร้างงานแต่เพียงอย่างเดียว
ในลักษณะการจ้างงานตามฤดูกาลนั้นก็ช่วยได้บ้าง แต่สิ่งจำเป็น คือ ความต่อเนื่องของการสร้าง
งานในลักษณะที่ทำเอง ใช้เอง กินเอง ได้เอง เพราะจะทำให้เขายืนได้เองมากกว่าการจ้างงาน
ตามฤดูกาล

ในขณะที่เดียวกัน อาชีพส่วนใหญ่ของชาวชนบทไทยเป็นเกษตรกร เพราะฉะนั้น
จึงจำเป็นที่รัฐหรือองค์การอาสาสมัครเอกชนจะต้องร่วมมือกันในเรื่องการตลาดและแหล่งเก็บ
ผลผลิตทางการเกษตร เช่น ไซโล ธนาคารข้าว ฯลฯ ต้องมีการวางแผนให้สอดคล้องกัน เพื่อ
เปิดโอกาสให้เกษตรกรมีอำนาจต่อรองราคาได้มากขึ้น ประเด็นนี้ฝ่ายรัฐก็ได้พยายามดำเนินการ
อยู่ในรูปแบบต่าง ๆ และในระดับปฏิบัติการก็สามารถทำได้เช่นกัน

ข. การสนับสนุนด้านข่าวสารทั้งในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐเองและระหว่างเจ้าหน้าที่
กับประชาชน หัวใจของการทำงานร่วมกันได้โดยมีเป้าหมายร่วมกัน คือ “การรู้เขา รู้เรา”
การพัฒนาชนบทจะสัมฤทธิ์ผลก็ต่อเมื่อมีการผสมผสานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและ
ประชาชน และการผสมผสานจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยความ “เข้าใจกัน” เป็นพื้นฐาน ข่าวสาร
ต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงานที่ต้องทำงานประสานกันจะต้องมีถึงกันสม่ำเสมอ ดังนั้น การจัดประชุม
ร่วมกันเพื่อวางแผน การมีจดหมายข่าวแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ฯลฯ จะเป็นช่องทางให้เกิดความ
เข้าใจอันดีต่อกัน

ในระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชนก็เช่นกัน ข่าวสารต่าง ๆ จะต้องถึงกันเพื่อ
เปิดช่องให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ศึกษาถึงแนวทางที่เป็นไปได้ในการแก้ปัญหา
ร่วมกัน ทั้งยังเสริมสร้างแนวคิดด้านการพัฒนาที่ถูกต้องด้วย มิฉะนั้นแล้วผลของการพัฒนาอาจจะไม่สนอง
ความจำเป็นพื้นฐานเป็นเบื้องต้น แต่กลับไปเกิดความทันสมัย เช่น แทนที่จะใช้เงินซื้อของที่จำเป็น
ก็ใช้ซื้อสินค้าฟุ่มเฟือย เป็นต้น

ค. การถ่ายทอดเทคโนโลยีเหมาะสมด้านการพัฒนา การศึกษาวิจัยด้านเทคโนโลยี
ที่เหมาะสมเพื่อการพัฒนา เป็นเรื่องที่ยากดำเนินการอยู่ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีการ
ถ่ายทอดสู่ระดับปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อว่าเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติและชุมชนจะได้รับรู้ และนำไป
พิจารณาประกอบการเลือกมาตรการในการแก้ปัญหา แม้ว่าเจ้าหน้าที่และชาวบ้านจะมีความรู้
ด้านเทคนิคการวางแผนดีเพียงไรก็ตาม แต่ถ้าไม่มีความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีจะนำมาแก้ปัญหา
แผนนั้นก็สมบูรณ์ไม่ได้

การให้ข่าวด้านเทคโนโลยีที่เหมาะสม จึงเป็นเรื่องที่จะต้องเตรียมการและกระทำกัน
อย่างจริงจัง

เทคโนโลยีที่เหมาะสมจะช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรในหมู่บ้าน ให้เกิดประโยชน์ทั้ง
ในแง่การผลิต และการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากร และในบางครั้งชาวบ้านเองมีทรัพยากร
อยู่ แต่ไม่ทราบถึงวิธีการนำไปใช้ก็ไม่เกิดประโยชน์ หากมีการแพร่ข่าวสารการใช้เทคโนโลยี
ที่เหมาะสม ชาวบ้านจะได้นำทรัพยากรที่มีอยู่มาดัดแปลงเพื่อประโยชน์ในการครองชีพด้วย
เช่น การใช้ก้านมะพร้าวสานตะกร้า การใช้ใบเตยหนามทอเสื่อ การใช้จักรยานมาดัดแปลง
เช่น บิมน้ำโดยใช้แรงคน ฯลฯ

ง. การเตรียมการสนับสนุนเจ้าหน้าที่ ความสำเร็จของการพัฒนาแนวใหม่ขึ้นอยู่กับ
ความตั้งใจจริงของเจ้าหน้าที่อยู่ไม่น้อย ดังนั้น ขวัญและกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่
จึงเป็นเรื่องสำคัญ เกณฑ์การประเมินความดีความชอบจะต้องเป็นไปในแนวทางส่งเสริมให้
เจ้าหน้าที่ที่มีความร่วมมือต่อกัน ไม่ใช่เพื่อสนองความต้องการของผู้บังคับบัญชา การพิจารณา
ผลงานก็มีไข่มองแต่ผลที่เกิดขึ้นด้านวัตถุในระยะสั้นแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องคำนึงถึงความ
สามารถของชุมชนในการพึ่งตนเองด้วย

ประเด็นนี้เป็นเรื่องที่สำคัญเพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่หลาย ๆ คน ไม่มีกำลังใจในการ
ทำงาน ก็เป็นเพราะ “ทำไปก็ไม่เห็นใครเห็น เขาดูแต่สิ่งก่อสร้าง ก็เลยไม่เห็นที่เราพยายามแค่ไหน
ที่จะให้ชาวบ้านช่วยตนเองได้” เป็นต้น

จ. การเตรียมบริการของรัฐในการสนับสนุนการพัฒนาบริการชุมชนขั้นพื้นฐาน
ในชุมชน ประเด็นนี้ก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากแผนการสร้างสรรค์บริการชุมชนขั้น
พื้นฐานโดยชุมชนเอง ไม่สอดคล้องกับแผนบริการสนับสนุนจากรัฐก็จะเป็นการยากที่จะให้การ
ดำเนินงานโดยชุมชนเองเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เพราะการพัฒนาจะต้องเป็นระบบที่สัมพันธ์กัน
ระหว่างความพยายามของชุมชนกับบริการของรัฐในส่วนของชุมชนดำเนินการเองไม่ได้ ทั้งในแง่
การขาดทรัพยากรและเทคโนโลยี ฝ่ายรัฐก็ต้องมีแผนที่สอดคล้องกันเพื่อสนับสนุนให้เกิดการ
พัฒนาที่สมบูรณ์แบบ เรื่องนี้ก็เป็นที่น่ายินดีที่ได้มีความพยายามพัฒนาองค์กรชุมชน โดยผ่าน
คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) และกรรมการสภาตำบล (กสต.) โดยการสนับสนุนของ
คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) เพื่อพัฒนาบริการชุมชน
ขั้นพื้นฐาน ในขณะที่เดียวกันก็มีคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และคณะกรรมการพัฒนา
จังหวัด (กพจ.) ที่จะสนับสนุนในแง่บริการของรัฐ โดยการจัดทำแผนพัฒนารวมและการงบ-

ประมาณโดยยึดแผนงานเป็นหลัก ซึ่งจะได้รับการสนับสนุนในระดับชาติจากคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) และควบคุมกำกับนโยบายโดยศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.)

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

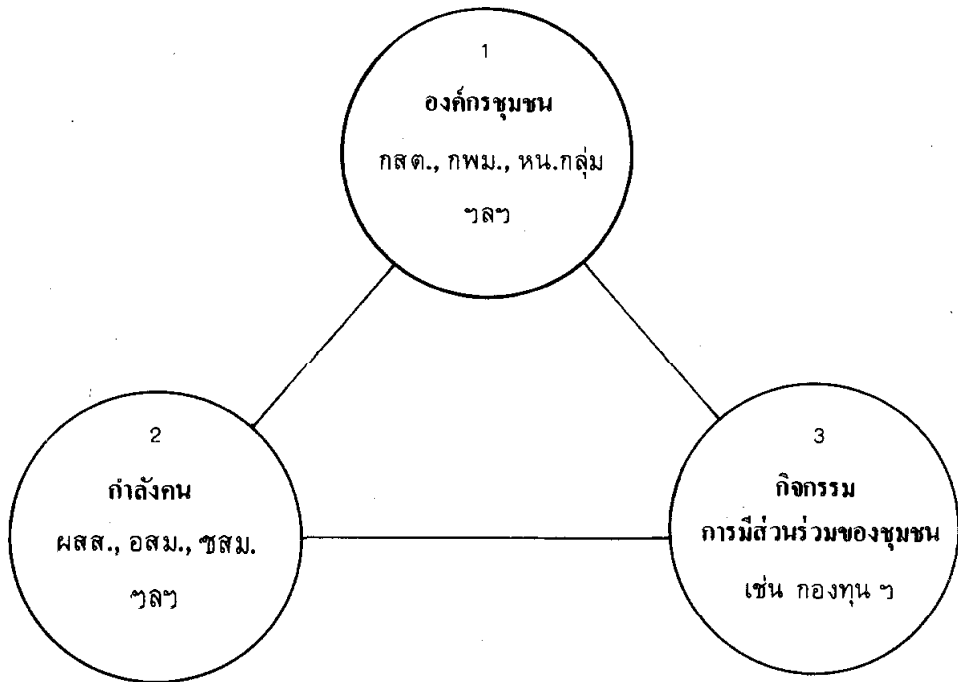
การที่จะพัฒนาประเทศชาติให้มีความเจริญรุ่งเรืองได้หรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับการพัฒนาชนบทหรือการพัฒนาหมู่บ้านต่าง ๆ ทั่วประเทศ จำนวน 54,811 หมู่บ้าน ให้ประชากรมีคุณภาพของชีวิตไม่ต่ำกว่าความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของคนไทย ซึ่งได้แก่ การพัฒนาให้ประชาชนในแต่ละหมู่บ้านมีสภาพความเป็นอยู่ในระดับที่พอมีพอกิน มีความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ซึ่งจำเป็นที่จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของการพัฒนาดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาชนบทหรือการพัฒนาหมู่บ้านนั้นแท้ที่จริงแล้วก็คือ การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง

ในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน มีจุดที่จะต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นก็คือในอดีตที่ผ่านมาไม่เคยมีความจริงจังต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนมาก่อนเลย การพัฒนาและการดำเนินงานที่แล้ว ๆ มา มักจะเน้นและสอนให้ประชาชนรู้จักแต่การพึ่งพาบุคคลอื่น ไม่เคยสอนให้ประชาชนรู้จักการพึ่งตนเอง เมื่อนาน ๆ เข้าก็กลายเป็นระบบสังคมและวัฒนธรรมที่ติดแน่นอยู่ในชีวิตของประชาชนและของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะเห็นได้จากการที่เจ้าหน้าที่ไม่มีความเชื่อในความสามารถของประชาชน จึงชอบแสดงบทบาทและพฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน พยายามตีความคำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมาเป็นความร่วมมือของประชาชน โดยเน้นที่บทบาทของเจ้าหน้าที่เป็นผู้นำการพัฒนา มักใช้วิธีการสั่งบีบให้ประชาชนจัดทำกิจกรรมการพัฒนาหรือหยิบยื่นบริการให้ทุกอย่างแก่ประชาชน พยายามสร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าการพัฒนาและการแก้ปัญหาทุก ๆ อย่างของชาวบ้าน จำเป็นจะต้องพึ่งรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเสมอ

ในการพัฒนาชนบทแนวใหม่ รัฐได้มีนโยบายที่จะพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ นับว่าเป็นการเริ่มเปิดศักราชของการพัฒนาบทบาทของประชาชน และเป็นการสร้างรากฐานของระบบประชาธิปไตย เป็นที่น่ายินดีแทนประชาชนชาวชนบทอย่างยิ่ง การกระทำดังกล่าวนี้อาจทำให้ประชาชนบางส่วนรู้สึกแปลกใจ ไม่พอใจต่อนโยบายดังกล่าว อาจคิดว่าตนกำลังจะถูกทอดทิ้ง เพราะวัฒนธรรมทางสังคมแบบเก่าที่สอนให้ชาวบ้านรู้จักแต่พึ่งผู้อื่นยังฝังรากลึก ซึ่งจะต้องใช้ความพยายามให้ประชาชนมีโอกาสพัฒนา

ยกระดับจิตสำนึกคืนสู่ภาวะปกติ โดยการเริ่มจากง่ายไปสู่ยาก และสิ่งสำคัญที่สุดในกระบวนการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ ความรู้ ความสามารถ และจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะ 4 กระบวนการหลักในการทำงานกับชุมชนและในการเตรียมชุมชนทุกระดับให้มีความสามารถวินิจฉัยปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของชุมชน มีความสามารถวางแผนพัฒนา มีความสามารถบริหารจัดการพัฒนาหมู่บ้านของตน เกิดความรัก ความเป็นเจ้าของ และมีจิตสำนึกในการพึ่งพาตนเอง และให้ชาวบ้านยืนได้ด้วยตนเอง

นายแพทย์อมร นนทสุต¹ ได้เสนอระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผ่านการพิสูจน์แล้วว่าได้ผล จะต้องประกอบไปด้วย 3 ส่วน หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่าระบบ 3 ก. คือ (1) องค์การชุมชน ซึ่งได้แก่ กสต., กพม., หัวหน้ากลุ่มบ้าน ฯลฯ เป็นแกนกลางในการวางแผนการประเมินผล และการระดมทรัพยากร (2) กำลังคนในชุมชน ซึ่งได้แก่ ผสส./ อสม., ชสม., กลุ่มสตรี, กลุ่มเยาวชน, เกษตรหมู่บ้าน ฯลฯ จะเป็นผู้ได้รับการพัฒนาให้มีความชำนาญพิเศษสามารถถ่ายทอดความรู้แก่ชาวบ้านด้วยกันได้ (3) กิจกรรมการมีส่วนร่วมของชุมชน เช่น กองทุนเพื่อระดมเงินในการพัฒนา



¹นายแพทย์อมร นนทสุต, อธิบดีกรมอนามัย บรรยายในที่ประชุมวิชาการ ผอก., สว.บส. ทั่วประเทศ ที่จังหวัดนครราชสีมา, เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2526.

อนึ่ง ระบบการมีส่วนร่วมของชุมชนทั้ง 3 ส่วนนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้ง ดังนั้น
ถ้าส่วนใดส่วนหนึ่งอ่อนแอลง การพัฒนาหมู่บ้านจะสำเร็จได้ยาก