

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การศึกษาเรื่อง คุณภาพชีวิตในการทำงานของเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน จังหวัดจันทบุรี มีความชัดเจนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาวิจัยจึงได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารเพิ่มเติมตามหัวข้อต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา
3. ความหมายของการพัฒนาชุมชน
4. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน
5. ความสำคัญที่ต้องมีการพัฒนาชุมชน
6. ปรัชญาของการพัฒนาชุมชน
7. ยุทธศาสตร์กรมการพัฒนาชุมชน
8. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตในการทำงาน
9. องค์ประกอบคุณภาพชีวิตในการทำงาน
10. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

การพัฒนาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในทุก ๆ ประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งส่วนใหญ่แล้วการพัฒนานั้นจะมุ่งประเด็นไปที่การพัฒนาระดับประเทศชาติ ใน 2 ส่วนคือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ คือจะเป็นได้ จากความหมายของการพัฒนา อาทิเช่น การพัฒนาคือการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาคือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและการว่าจ้างงานตามที่ได้วางแผนไว้ การพัฒนา คือ การสร้างสถานะที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาบุคลิกภาพของบุคคล การพัฒนาคือการเพิ่มพูนขีดความสามารถของสังคม การพัฒนาหมายถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพของระบบเศรษฐกิจ (เกื้อวงษ์ บุญสิน, 2540, หน้า 73 - 76)

การพัฒนา (Development) เป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงสภาพต่าง ๆ ของสังคมในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จิตวิทยา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เป็นไปตามความประสงค์ของคนในสังคมหนึ่ง ๆ ส่วนสังคมใดจะเน้นการเปลี่ยนแปลงเรื่องใดมากน้อยแค่ไหน และจะเปลี่ยนแปลงพื้นที่ส่วนใดมากน้อยก่อนหลังอย่างไรย่อมเป็นเรื่องของแต่ละสังคมนั้น ๆ จะพิจารณาและดำเนินการ (อนันต์ เกตุวงศ์, อ้างถึงใน อัมพร จำปาปลา, 2536, หน้า 11)

โรเจอร์ (Rogers) (1969, p. 18) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การพัฒนา หมายถึง ประเพณีหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งมีการนำเอาความคิดใหม่ ๆ เข้าไปสู่ระบบสังคมเพื่อที่จะยกระดับรายได้ต่อหัวของประชาชนและความเป็นอยู่ของคนในสังคมให้สูงขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้โดยผ่านวิธีการ 2 อย่างด้วยกัน คือ การผลิตด้วยวิธีทันสมัยและด้วยองค์การทางสังคมที่ปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าเดิม (อ้างถึงใน อัมพร จำปาตา, 2536, หน้า 11-12)

โจนาสเซน (Jonassen) (1974, p. 529) กล่าวถึง การพัฒนา หมายถึง กระบวนการของการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม ซึ่งจะเกี่ยวกับระบบต่าง ๆ ของสังคม เช่น ระบบทางวัฒนธรรม สังคม และระบบบุคลิกภาพ การเปลี่ยนแปลงนี้จะทำให้สังคมเปลี่ยนจากสังคมจารีตประเพณีไปสู่สังคมสมัยใหม่ ซึ่งทำให้คนภายในสังคมต้องประสบกับสภาพการณ์ใหม่หลายประการ เช่น

1. ต้องตกอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่แตกต่างไปจากเดิม
2. ต้องรับรู้ว่าการสร้างทางสังคมมีความสลับซับซ้อนและกว้างขวางมากขึ้น
3. ต้องยอมรับค่านิยมใหม่และทิ้งค่านิยมเก่า หรือต้องปรับตัวให้เข้ากับสิ่งใหม่ ๆ
4. ต้องคอยปรับปรุงสภาพจิตและบุคลิกภาพเพื่อสนองตอบต่อสถานการณ์ใหม่อยู่เสมอ

(อ้างถึงใน อัมพร จำปาตา, 2536, หน้า 12)

ริกซ์ (Riggs) (1970, p. 23) ให้ความหมายไว้ว่า การพัฒนา หมายถึง การเพิ่มผลผลิตหรือการทำให้เกิดความเจริญเติบโต (Growth) การทำให้ทันสมัย (Modernization) และการมีแผนพัฒนา

ไบรอัน แอนด์ ไวท์ (Bryant & White) (1982, pp. 14-19) กล่าวถึง การพัฒนา หมายถึง การเพิ่มความสามารถของคนในการแสดงอิทธิพลต่ออนาคตในลักษณะต่อไปนี้ (อ้างถึงใน อัมพร จำปาตา, 2536, หน้า 12-13)

1. ความสามารถในการกำหนดและควบคุมอนาคตให้มีการผลิตและมีความเจริญเติบโต สามารถพัฒนาสถาบันทางการเมือง และสังคมให้ทำหน้าที่อย่างถูกต้องได้ดีทั้งในระดับบุคคล ชุมชน และระดับชาติ
2. ความเป็นธรรมในการได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน
3. มีอำนาจทางการเมือง มีสิทธิ มีเสียง ได้เข้ามามีส่วนร่วมและแสวงหาความเป็นธรรมได้
4. การดูแลรักษาทรัพยากรไม่ให้ถูกทำลายหมดไป และไม่ทำสิ่งแวดล้อมให้เป็นพิษ ทั้งยังต้องร่วมมือกันพึ่งพาอาศัยและช่วยกันทำอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบบริหารจะต้องทำให้มีประสิทธิภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

การบริหารการพัฒนา (ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2545, หน้า 1-24) การบริหารการพัฒนาตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Development Administration หากหมายถึงสาขาวิชา และ/หรือ development administration หากหมายถึงกิจกรรมหรือกระบวนการ ส่วนในภาษาไทยนั้นเรียกรวม ๆ กันในแง่ของสาขาวิชาและของกิจกรรมหรือกระบวนการว่า การบริหารการพัฒนา พัฒนบริหารศาสตร์และแม้กระทั่ง “รัฐประศาสนพัฒนา” แต่ในตำราเล่มนี้ผู้เขียนจะขอใช้เพียงคำเดียวเท่านั้น คือการบริหารการพัฒนา ทั้งจากแง่มุมของสาขาวิชา กิจกรรม และกระบวนการ และจะใช้คำขยายหากจำเป็น ยกตัวอย่างเช่น “การบริหารการพัฒนาในแง่ของสาขาวิชา” หรือ “การบริหารการพัฒนาในแง่ของกิจกรรมและกระบวนการ” เป็นต้น

สำหรับความหมายที่เฉพาะเจาะจงของการบริหารการพัฒนาที่มีผู้รู้ได้ให้ไว้นั้นมีอยู่มากมาย หากที่จะรวบรวมมาเสนอได้ทั้งหมด ฉะนั้น จึงขอยกตัวอย่างความหมายของการบริหารการพัฒนาจากผลงานของนักวิชาการเพียงบางท่านเท่านั้นคือ (ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2545, หน้า 1-24)

1. การบริหารการพัฒนาเป็นพาหนะ (Carrier) ของค่านิยมการประดิษฐ์คิดค้น (innovating values) ตามความหมายนี้ การบริหารพัฒนาครอบคลุมถึงภารกิจใหม่ ๆ ที่ประเทศกำลังพัฒนากระทำเพื่อเปิดทางไปสู่ความเป็นสมัยใหม่และความเป็นอุตสาหกรรมของประเทศ ซึ่งโดยปกติแล้ว การบริหารพัฒนาจะรวมถึงการจัดตั้งกลไกเพื่อการวางแผนสำหรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการระดมและจัดสรรทรัพยากรเพื่อเพิ่มรายได้ประชาชาติ มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือที่เรียกว่า “หน่วยงานสร้างชาติ” (nation building departments) ขึ้นมาเพื่อผลักดันให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรม การบริหารรัฐกิจใหม่ ๆ การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ การปรับปรุงเครือข่ายการขนส่งและการติดต่อสื่อสาร การปฏิรูประบบการศึกษา และพยายามดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาด้านอื่นๆ ความหมายของการบริหารพัฒนานี้ให้ไว้โดย เออร์วิง สเวิร์ดโลว์ (Irwing Sverdlow) ซึ่งเน้นการพัฒนาทั้งทางด้านจิตใจและด้านสรีระหรือกายภาพ

2. การบริหารการพัฒนา หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง หรือการจัดการสาธารณะเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม ตามนโยบายสาธารณะที่กำหนดไว้โดยองค์การที่มีอำนาจ ความหมายของการบริหารพัฒนานี้ให้ไว้โดยพอล มีโดวส์ (Paul Meadows)

3. การบริหารการพัฒนา ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ (1) การนำเอาแผนงานซึ่งจะก่อให้เกิดความทันสมัยมาปฏิบัติ และ (2) ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบบริหารซึ่งจะเพิ่มสมรรถนะของการปฏิบัติตามแผนงานนั้น ๆ ความหมายของการบริหารการพัฒนานี้ไว้โดย แฮร์รี เจ. ฟรีดแมน (Harry J. Friedman) และความหมายดังกล่าวเน้นว่า การบริหารการพัฒนาก็คือการบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development A of D) และการพัฒนาการบริหาร (Development of Administration D of A) ตามลำดับนั่นเอง

4. การบริหารการพัฒนา หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวกับคำสั่ง (นโยบาย) และทิศทาง ซึ่งมีเจตนาที่จะทำให้บางสิ่งบางอย่างเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง นั่นก็คือกระบวนการที่จะเคลื่อนจากเงื่อนไขสถานการณ์ ก. ซึ่งจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ ข. ในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งที่สิ้นค่าใช้จ่ายที่สามารถคำนวณได้ ความหมายของการบริหารการพัฒนานี้ไว้โดย มาร์ติน แลนด์อว (Martion Landau)

5. การบริหารการพัฒนามีความหมายทั้งทางตรงและทางอ้อม ในทางตรงนั้นการบริหารการพัฒนาหมายถึงการบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development A of D) ส่วนในทางอ้อมนั้น การบริหารการพัฒนาหมายถึง การเสริมสร้างสมรรถนะทางการบริหาร หรือการพัฒนาการบริหาร (Administration of Development A of D) นั่นเอง ความหมายของการบริหารการพัฒนานี้ไว้โดย เฟรด ดับบลิว ริกกซ์ (Fred W. Riggs) และถ้าพิจารณาให้รอบคอบแล้ว จะเห็นได้ว่าการบริหารเพื่อการพัฒนาจะสำเร็จลงมากน้อยเพียงใดส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับการพัฒนาการบริหารด้วย โปรดสังเกตว่า ความหมายของการบริหารการพัฒนานี้ที่ไว้โดยริกกซ์นี้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับที่ไว้โดย ฟรีดแมน ริกกซ์

6. การบริหารการพัฒนา หมายถึง การดำเนินการตามนโยบาย แผนและโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการบริหาร โดยมีการบริหารการพัฒนานี้ไว้โดย อนันต์ เกตุวงศ์ และมีลักษณะคล้ายคลึงกับที่ไว้โดย ฟรีดแมน ริกกซ์

7. การบริหารการพัฒนา ประกอบด้วย 2 ส่วน ส่วนแรก หมายถึง ลักษณะของสมรรถนะการบริหารเพื่อการพัฒนา และวิธีการที่จะเพิ่มสมรรถนะเหล่านั้น และส่วนที่สอง หมายถึง องค์การและการจัดการต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนา ความหมายของการบริหารการพัฒนานี้ คล้ายคลึงกับที่ไว้โดย ฟรีดแมน ริกกซ์ และอนันต์ เกตุวงศ์ และเป็นผลงานของฝ่ายกิจการเศรษฐกิจและสังคมแห่งองค์การสหประชาชาติ (Department of Economic and Social Affairs, United Nations)

8. การบริหารการพัฒนา มีความหมายหลายนัยด้วยกัน กล่าวคือ (1) หมายถึงการบริหารที่เน้นการสนับสนุนและการจัดการเกี่ยวกับการพัฒนา หรือที่เรียก “การบริหารงานภายนอก” ที่พยายามจะเข้าไปมีปฏิกิริยาได้ตอบกับบุคคล และหน่วยงานภายนอกเพื่อให้หันมาสนับสนุนกิจการของหน่วยงาน ซึ่งตรงกันข้ามกับ “การบริหารงานภายใน” ที่เน้นการปฏิบัติตามกฎหมายและ

ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (2) ในบางครั้งหมายถึงคำที่ใช้ควบคู่ไปกับ “เศรษฐศาสตร์การพัฒนา” (development economics) ซึ่งเน้นการวางแผนเศรษฐกิจในประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (3) หมายถึงกลุ่มของหน่วยงาน ระบบการจัดการ และกระบวนการที่รัฐบาลตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา (4) หมายถึงวัตถุประสงค์ ความจงรักภักดี และทัศนคติเกี่ยวกับการพัฒนาวัตถุประสงค์ของการบริหารการพัฒนาก็เพื่อยกระดับและอำนวยความสะดวกแก่แผนงานพัฒนาด้านสังคมและเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ วัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ มุ่งให้เกิดความเปลี่ยนแปลงการประดิษฐ์คิดค้นและการเคลื่อนไหวจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งตามนโยบายและแผนงานที่ผ่านกระบวนการการตัดสินใจแบบประชาธิปไตยของระบบการเมือง ความจงรักภักดีในที่นี้ หมายถึงความจงรักภักดีที่ระบบราชการจะต้องมีต่อประชาชน มิใช่จงรักภักดีต่อผลประโยชน์ของสถาบันหรือของบุคคล หรือของสิ่งที่มีใช้สาธารณชน เช่น กษัตริย์ หรืออาณาจักร ส่วนทัศนคติของการบริหารการพัฒนานั้น จะต้องมีลักษณะเป็นไปในทางบวกมากกว่าลบ ชักชวนหรือเชื้อเชิญมากกว่าการบังคับขู่เข็ญ ความหมายของการบริหารการพัฒนานี้ให้ไว้โดย จอร์จ เอฟ. แจนท์ (George F. Gant) เป็นที่น่าสังเกตว่า แจนท์และนักเศรษฐศาสตร์ชาวดัตช์ที่ชื่อ เอ็กเบิร์ต เดอ วรีส์ (Egbert de Vries) เป็นบุคคลแรกที่ใช้คำว่า “การบริหารการพัฒนา” แทนคำว่าบริหารงานภายนอก (external administration ซึ่งแจนท์เองเป็นผู้ใช้คำนี้มาก่อน) ประมาณปี ค.ศ. 1955 หรือ 1956 ส่วนเอ็ดเวิร์ด ดับบลิว ไวต์เนอร์ นั้นเป็นผู้เผยแพร่ชื่อ และแนวความคิดการบริหารการพัฒนาให้กว้างขวางออกไป เฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่เขาได้เขียนบทความ “Development Administration : A New for Research” ในปี ค.ศ. 1962

9. การบริหารการพัฒนา หมายถึง การเพิ่มหรือปรับปรุงเทคนิค กระบวนการและระบบที่ตั้งขึ้นมาเพื่อเพิ่มสมรรถนะทางการบริหารของประเทศที่เพิ่งเกิดใหม่ การบริหารการพัฒนามีสมมติฐานว่า รัฐสมัยใหม่เกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการที่มีเหตุมีผล การบริหารการพัฒนามีวิวัฒนาการขึ้นมาโดยผนวกเอาแนวความคิดเศรษฐศาสตร์คลาสสิกและการบริหารรัฐกิจเข้าด้วยกัน ซึ่งแต่เดิมเน้นเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ในทศวรรษ 1970 กลับเน้นการกระจายความมั่งคั่งและรายได้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ความหมายของการบริหารการพัฒนานี้ค่อนข้างจะเน้นการพัฒนาการบริหารมากกว่าการบริหารเพื่อการพัฒนา และเป็นผลงานของ ราล์ฟ ซี. แชนด์เลอร์ และ แจ็ค ซี พลาโน (Ralph C. Chandler and Jack C. Plano)

10. การบริหารการพัฒนา หมายถึง การศึกษาและวิธีปฏิบัติ (สาขาวิชา และกิจกรรม/กระบวนการ) เกี่ยวกับการโน้มน้าวให้มีความเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม และเศรษฐกิจในประเทศที่มีรายได้ต่ำ การบริหารการพัฒนานั้นการแปลงสภาพ มีทิศทาง และมีลักษณะข้ามวัฒนธรรม (transformation, directive and cross-cultural) และภายในวิชาการบริหารการพัฒนาเอง ก็มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น 3 ด้านด้วยกัน คือ (1) การเปลี่ยนแปลงจากการเน้นทฤษฎีมาเป็นการเน้นการ

บริหารโครงการพัฒนาแต่ละโครงการ (2) การตระหนักถึงความสำคัญของชวนา รวมทั้งความรู้ทางเทคนิคของท้องถิ่นและของชาวพื้นเมือง และ (3) การเปลี่ยนแปลงจากการเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมาเป็นการเน้นสมรรถนะทางการบริหาร ความเสมอภาค และความเป็นธรรมชาติ ความหมายของการบริหารการพัฒนานี้ให้ไว้โดย จอร์จ ฮอนาดเล (George Honadale)

11. การบริหารการพัฒนา ในแง่ของสาขาวิชา อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเด็นด้วยกัน คือ (1) การบริหารการพัฒนาเป็นวิชาที่ว่าด้วยการบริหารงานในสาขาต่าง ๆ ที่จะนำไปประยุกต์ในการบริหารราชการแผ่นดินและการดำเนินกิจการส่วนบุคคลที่มีลักษณะเป็นสหสาขาวิชา (2) การบริหารการพัฒนาเป็นวิชาที่ว่าด้วยการศึกษากระบวนการที่จะบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้ และ (3) การบริหารการพัฒนาเป็นการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ หรือ การบริหารรัฐกิจในแง่ประยุกต์กับประเทศที่เร่งพัฒนา แนวความคิดเกี่ยวกับสาขาวิชาการบริหารการพัฒนานี้ให้ไว้โดย (สวสดี สุคนธรังษี, 2511, หน้า 268 - 269)

12. การบริหารการพัฒนา หมายถึง กระบวนการที่จะนำองค์การไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่กำหนดเอาไว้โดยผู้มีอำนาจ และการบริหารการพัฒนานี้ อาจพิจารณาได้ทั้งจากแง่มุมของสาขาวิชาและในแง่กระบวนการ ในแง่ของสาขาวิชานั้นการบริหารการพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารรัฐกิจ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นค่านิยมการประดิษฐ์คิดค้น และความคิดสร้างสรรค์ นั่นก็คือ การประดิษฐ์คิดค้นและความคิดสร้างสรรค์เกี่ยวกับการบริหารในตัวของมันเอง และการกระตุ้นทางการบริหารให้มีการประดิษฐ์คิดค้นในเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารหรือการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาประเทศ ส่วนการบริหารการพัฒนาในแง่ของกระบวนการนั้นเน้นการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์วิจัย ความหมายของการบริหารการพัฒนานี้ให้ไว้โดย ไวต์เนอร์ ในปี ค.ศ. 1962 ในทำนองเดียวกัน ไวต์เนอร์ได้เขียนเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาในปี ค.ศ. 1970 ว่าการบริหารการพัฒนาเป็นจุดสนใจของนักวิชาการในสหรัฐอเมริกาและเอเชียมากกว่านักวิชาการในแถบอื่น ๆ ของโลก หรือแทบจะกล่าวได้ว่า การบริหารการพัฒนาเป็นผลงานของนักวิชาการอเมริกันที่ได้จากประสบการณ์ซึ่งคนได้เข้าไปปฏิบัติงานในโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ การสอนและการวิจัยโดยใช้ข้อมูลของประเทศที่กำลังพัฒนา นอกจากนี้ การปฏิบัติงานในโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศก็ดี การสอนก็ดี และการวิจัยก็ดี ล้วนแต่มีจุดมุ่งเน้นเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม การทดลอง ความร่วมมือ และปฏิบัติการนิยม (environmental, experimental, contemporary and pragmatic) และลักษณะเหล่านี้ส่วนหนึ่งก็เป็นลักษณะของการบริหารการพัฒนานั่นเอง อย่างไรก็ตามที่น่าสังเกตว่าการบริหารการพัฒนาในตอนแรก ๆ นั้นใช้ในเรื่องของการบริหารโครงการพัฒนาในสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ยังมีได้แพร่หลายไปถึงประเทศที่กำลังพัฒนาแต่อย่างใด

13. การบริหารการพัฒนา หมายถึง การเพิ่มสมรรถนะของรัฐที่จะผลิตสินค้าและบริการ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงและขยายตัวมากขึ้นอยู่เสมอและจุดเน้นทางด้านวิเคราะห์ของวิชาการบริหารการพัฒนา อยู่ที่ประสิทธิภาพของระบบบริหารที่สามารถนำมาเทียบเคียงกันได้ ความหมายของการบริหารพัฒนานี้เน้นการพัฒนาการบริหารมากกว่าการบริหาร โครงการพัฒนาหรือการบริหารเพื่อการพัฒนา และมีความคล้ายคลึงกับความหมายของการบริหารการพัฒนาที่ให้ไว้โดย แซนด์เลอร์และพลาโน

14. การบริหารการพัฒนา หมายถึง การศึกษา ออกแบบ และจัดการเกี่ยวกับองค์การที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย การพิจารณาหาเงินอุดหนุน และการนำนโยบายพัฒนาไปปฏิบัติในประเทศด้อยพัฒนา การบริหารการพัฒนาจึงครอบคลุมตั้งแต่การคิดหารูปแบบของโครงสร้างและกระบวนการที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การเพื่อให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การนั้น ๆ มีความมุ่งมั่นในการพัฒนา ความหมายของการบริหารพัฒนานี้ให้ไว้โดย จอร์จ ฮอนาดเล และ รูดี เคลาส์ (George Honadale and Rudi Klauss)

15. จากการอาศัยแนวความคิดของฟรีแมน ริกซ์ อนันต์ เกตุวงศ์ และฝ่ายกิจการเศรษฐกิจและสังคมองค์การสหประชาชาติ ผู้เขียนโครงขอสรุปความหมายของการบริหารการพัฒนาว่าหมายถึง การพัฒนาการบริหาร (Development of Administration D of A) และการบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development A of D)

จากตัวอย่างของความหมายการบริหารการพัฒนาทั้ง 15 ข้อข้างต้นจะเห็นได้ว่า การบริหารพัฒนานั้นมีคุณลักษณะร่วมกันอยู่อย่างน้อยที่สุด 4 ประการด้วยกัน กล่าวคือ (ดิน ปรัชญพฤทธิ์, 2545, หน้า 9-10)

1. การบริหารการพัฒนา มีความหมายที่บ่งชี้ถึงสภาพภูมิศาสตร์ (geographical) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า แม้ว่าการบริหารพัฒนาจะมีบ่อเกิดในประเทศที่เจริญแล้ว คือ สหรัฐอเมริกาก็ตาม แต่ได้รับการนำมาประยุกต์ในประเทศที่กำลังพัฒนาเสียเป็นส่วนใหญ่และประเทศที่กำลังพัฒนานี้ มักจะมีสถานที่ตั้งอยู่ในเอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา

2. การบริหารการพัฒนาเป็นผลพวงหรือผลลัพธ์ที่ได้มาจากสิ่งอื่น ๆ (derivative) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การบริหารพัฒนาเป็นผลพวงหรือเกิดจากองค์ประกอบของการพัฒนาบริหาร การพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ฯลฯ นั่นก็คือ การบริหารพัฒนาเป็นตัวแปรตามหรือผล ส่วนการพัฒนาการบริหาร การพัฒนาทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมนั้นเป็นตัวแปรต้นหรือสาเหตุ

3. การบริหารการพัฒนาเป็นกระบวนการของความเคลื่อนไหวจากสภาพการณ์หนึ่งไปสู่เป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่ง (teleological) นั่นก็คือ จากสภาพด้อยพัฒนาไปสู่สภาพกำลังพัฒนาและจากสภาพกำลังพัฒนาไปสู่สภาพการพัฒนาแล้ว และเป้าหมายท้ายที่สุดก็คือการพัฒนาประเทศเพื่อลดความทุกข์ยากของคนทั้งที่อยู่ในองค์กรและนอกองค์กรรัฐบาลโดยการแบ่งปัน เกื้อหนุนหรือเฉลี่ยความสุขและความทุกข์กันทั้งด้านการบริหาร เศรษฐกิจ สังคม การเมือง เพื่อให้ประชาชนในชาติมีความมั่งคั่ง ความเสมอภาค ความสุข สันติสุข และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นสมกับที่เกิดมาเป็นมนุษย์ในศตวรรษปัจจุบัน กล่าวโดยสรุปแล้ว การบริหารการพัฒนามีเป้าหมายที่จะทำให้ประเทศชาติมั่นคงและประชาชนมั่งคั่งนั่นเอง

4. การบริหารการพัฒนา มีความหมายที่บ่งชี้ว่าประเทศที่กำลังพัฒนาจะต้องปฏิบัติภารกิจที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกับภารกิจของประเทศที่พัฒนาแล้วอะไรบ้าง (functional) หากตนประสงค์จะมีความเจริญเติบโตทั้งทางด้านการบริหาร เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ยกตัวอย่างเช่น หากประเทศที่กำลังพัฒนาประสงค์จะเจริญรอยตามประเทศที่พัฒนาแล้ว จำเป็นต้องปฏิบัติภารกิจทางการบริหารเพื่อให้ระบบมีการแบ่งงานกันทำ ใช้ระบบคุณธรรม มีเหตุผลและมีความเป็นไปได้ในทางโลกหรือฆราวาส (secularization) สูง ต้องปฏิบัติภารกิจทางด้านเศรษฐกิจให้มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงขึ้น ต้องปฏิบัติภารกิจทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดชะตากรรมของตนเองได้ หรือต้องปฏิบัติภารกิจทางสังคมเพื่อให้ประชาชนมีสถานภาพที่เท่าเทียมกันและพึ่งตนเองได้ เป็นต้น

องค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา

องค์ประกอบของการบริหารการพัฒนาอาจแสดงให้เห็นได้โดยภาพต่อไปนี้
(ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2545, หน้า 20 – 24)



ภาพที่ 1 องค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา

จากภาพข้างต้นจะเห็นได้ว่า การบริหารพัฒนามีองค์ประกอบหลัก ๆ อยู่ 2 ประการ คือ (1) องค์ประกอบการพัฒนาบริหาร และ (2) องค์ประกอบการบริหารเพื่อการพัฒนาและ องค์ประกอบหลักแต่ละองค์ประกอบนี้ ยังมีองค์ประกอบรองอีกด้วย อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบหลัก องค์ประกอบรองเหล่านี้ล้วนเป็นเครื่องมือของการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น และทั้งหมดได้รับผลกระทบหรือมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมด้วย

1. องค์ประกอบหลักการพัฒนาการบริหาร (development administration) การพัฒนาการบริหาร หรือการปฏิรูปการบริหารครอบคลุมถึงองค์ประกอบรองต่าง ๆ คือ การพัฒนาโครงสร้าง กระบวนการเทคโนโลยีและพฤติกรรมให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกกระบวนการบริหาร การพัฒนาการบริหารมุ่งที่จะเพิ่มสมรรถนะของระบบราชการให้สามารถสนองตอบภารกิจของการบริหารเพื่อการพัฒนาโดยส่วนรวม และความต้องการของประชาชน

2. องค์ประกอบหลักการบริหารเพื่อการพัฒนา (administration of development) องค์ประกอบหลักการบริหารเพื่อการพัฒนา อาจจะมององค์ประกอบรองอีกมากมาย แต่ในตำราเล่มนี้ ผู้เขียนจะขอพิจารณาเฉพาะองค์ประกอบรองดังต่อไปนี้เท่านั้นคือ การบริหาร โครงการพัฒนา การพัฒนา เศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การพัฒนาทางการเมือง การพัฒนาเมือง การพัฒนาชนบท การพัฒนา รัฐวิสาหกิจ และการพัฒนาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

2.1 การบริหารโครงการพัฒนา มุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนามาเป็นแผนงาน โครงการ และกิจกรรมการพัฒนามีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป การบริหารโครงการพัฒนาอย่างน้อยที่สุดจะครอบคลุมถึงดังต่อไปนี้คือ (1) การวางแผนและกำหนดแผนงาน โครงการ และกิจกรรมการพัฒนา (2) การนำเอาแผนงาน โครงการ และกิจกรรมการพัฒนาไปปฏิบัติ และ (3) การประเมินแผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรมการพัฒนา และข้อมูลย้อนกลับ

2.2 การพัฒนาเศรษฐกิจ มุ่งที่จะเพิ่มรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชาชนให้สูงขึ้น เพื่อเพิ่มอำนาจซื้อและความอยู่ดีกินดี ทั้งนี้รวมถึงการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และการประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจ

2.3 การพัฒนาสังคม มุ่งที่จะพัฒนาร่างกายและจิตใจของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ที่ดีขึ้น

2.4 การพัฒนาทางการเมือง มุ่งที่จะให้ประชาชนมีความตระหนักและจงรักภักดีในรัฐและชาติ ตลอดจนการกำหนดนโยบายการบริหารการพัฒนา โดยผ่านกระบวนการทางการเมือง

2.5 การพัฒนาเมือง มุ่งที่จะพัฒนาเมืองในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางการเมือง การบริหาร การเศรษฐกิจ และสังคมไปพร้อม ๆ กับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเมือง เช่น ความแออัดของที่อยู่อาศัย การใช้ที่ดิน การจราจร และการขาดแคลนเงินทุนเพื่อพัฒนาเมือง เป็นต้น

2.6 การพัฒนาชนบท มุ่งพัฒนาชนบทในชนบทเพื่อจัดความยากจน ความไม่รู้ ความเจ็บไข้ได้ป่วย ความหิวโหย ส่งเสริมการพึ่งตนเอง ตลอดจนการกระจายความมั่งคั่งและรายได้ไปสู่ประชาชนที่อยู่ห่างไกลในชนบท

2.7 การพัฒนารัฐวิสาหกิจ การพัฒนารัฐวิสาหกิจมุ่งที่จะพัฒนากลไกของรัฐวิสาหกิจที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในอันที่จะเข้าไปแทรกแซงและดำเนินกิจการของประเทศที่วิสาหกิจเอกชนไม่สามารถจะดำเนินการได้ พร้อมกันนั้นก็พยายามส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ บริการสาธารณูปโภคและดำเนินธุรกิจที่มีผลต่อความมั่นคงของชาติ และที่จะกระทบกระเทือนระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมโดยรวม

2.8 การพัฒนาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ มุ่งที่จะพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีกับมิตรประเทศ และหาแหล่งความช่วยเหลือทั้งจากมิตรประเทศ องค์การระหว่างประเทศ มูลนิธิและหน่วยงานของเอกชน เพื่อแสวงหาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำและระยะปลดหนี้และระยะชำระคืนเงินคั่นนาน และความช่วยเหลือแบบให้เปล่า ตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ ในรูปของผู้เชี่ยวชาญทุนการศึกษาและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในอันที่จะกระตุ้นให้การบริหารการพัฒนาเป็นไปในทิศทางที่พึงปรารถนา และมีอัตราเร่งที่เร็วขึ้น

ความหมายของการพัฒนาชุมชน

ได้มีผู้ให้ความหมายของการพัฒนาชุมชนและลักษณะของการพัฒนาชุมชนไว้มากมายในที่นี้จะได้นำมากล่าวไว้พอให้เป็นภาพชัดเจนพอสังเขปดังนี้ “การพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการพัฒนาคนและกลุ่มคนในชุมชนให้มีศักยภาพเพียงพอและร่วมมือกันปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองและบุคคลตามแผนและโครงการที่กำหนดไว้ ทั้งการใช้พลังของชุมชนและการสนับสนุนจากภายนอกชุมชน” (สนธยา พลศรี, 2547, หน้า 49)

แนวความคิดพื้นฐานของการพัฒนาชุมชน จีระพรรณ กาญจนจิตรา กล่าวว่า การพัฒนาชุมชนมีแนวความคิดมูลฐานอยู่ 3 ประการ คือ

1. การช่วยเหลือตนเองและการช่วยเหลือเพื่อให้สามารถช่วยตนเองได้ (self-help and self-help) ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องช่วยตัวเองในรูปของแรงงาน วัสดุ และทรัพย์สินเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตน หากเกินความสามารถรัฐบาลจึงจะให้การสนับสนุนตามควร

การช่วยเหลือตนเอง หมายถึง ราษฎรสามารถเข้าร่วมปฏิบัติงานที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนสามารถแก้ไขข้อขัดข้องส่วนรวมของชุมชน ฉะนั้นจึงเป็นการระดมสรรพกำลังทั้งปวงของชุมชนไม่ว่าจะเป็นกำลังคนหรือทรัพยากรธรรมชาติเข้าสู่งานปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม สรรพกำลังดังกล่าวนี้อาจมีข้อจำกัดอยู่บางประการด้านคุณวุฒิ ประสิทธิภาพ ความสามารถ และกำลังงบประมาณ เป็นต้น ความช่วยเหลือจากภายนอกจึงยังมีความจำเป็นที่จะเข้ามาแก้สถานการณ์ในระยะนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ว่าจะช่วยเหลือให้ราษฎรสามารถช่วยตัวเองไปตลอดรอดฝั่ง

2. การพัฒนาชุมชน เป็นการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จ (wholistic program) มีความหมายว่า ปัญหาชุมชนหรือของประเทศไม่อาจแก้ไขได้ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง หรือโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น แต่จะต้องเป็นการประสานปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเป็นการประสานงานของวิธีการหลายวิธีและหลายด้าน หากเราศึกษาปัญหาของชุมชนอย่างละเอียดจะพบว่าปัญหาของชุมชนนั้นมีต้นตอเกิดจากแหล่งต่าง ๆ หรือมีสาเหตุหลายประการ ฉะนั้นจึงต้องดำเนินการด้วยวิธีต่าง ๆ ด้านต่าง ๆ พร้อมกันไป เช่น การยกระดับการครองชีพของชาวนา จะต้องมีการพัฒนาทางด้านทักษะ การพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อม การวางแผนครอบครัว และอื่น ๆ เป็นต้น การกำหนดวิธีการแก้ปัญหาของชุมชนจึงต้องหิบบกปัญหาของชุมชนนั้นมาพิจารณาอย่างละเอียด และต้องระลึกว่าปัญหาหนึ่งจะเกี่ยวพันหรือกระทบกระเทือนไปอีกปัญหาหนึ่งหรือหลายปัญหาอยู่เสมอ ฉะนั้นโครงการที่จะต่อสู้กับปัญหาจึงถูกกำหนดให้สามารถเผชิญหน้ากับปัญหาต่าง ๆ ได้หลายปัญหาหรือปัญหาหนึ่ง อาจจะต้องมีโครงการเข้าต่อสู้หลายโครงการ

3. การพัฒนาชุมชนเป็นการดำเนินงานที่เริ่มจากท้องถิ่นชนบท โดยมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาประเทศ (The Mainstream of National Development) วัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาประเทศนี้ได้หมายความว่า นโยบายชาติเป็นผู้กำหนดนโยบายท้องถิ่น แต่มีความหมายว่ากิจกรรมในท้องถิ่นจะได้รับการสนับสนุนให้เป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนค้ำจุนนโยบายชาติ การสนับสนุนที่ได้รับนี้ก็คือ การสนับสนุนจากรัฐบาลในด้านวัสดุกำลังคน ฉะนั้นการดำเนินงานของท้องถิ่นใดเป็นไปโดยเอกเทศ ปราศจากเป้าหมายที่สอดคล้องกับนโยบายชาติ ย่อมจะไม่ได้การสนับสนุนจากรัฐเท่าที่ควร (จิรพรรณ กาญจนะจิตร, 2528, หน้า 5-6)

ดันแฮมส์ (Dunham 1985, p. 3) (2528, หน้า 5-6) “การพัฒนาชุมชน คือ การรวมกำลังดำเนินการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนให้ชุมชนมีความเป็นปึกแผ่นและดำเนินงานไปตามที่ตนต้องการ การทำงานพัฒนาชุมชนในขั้นแรกจะต้องอาศัยความร่วมมือกำลังของราษฎรในชุมชนนั้นในการช่วยเหลือตัวเองและร่วมมือกันดำเนินงาน แต่มักจะได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการด้วยจากหน่วยงานราชการ หรือองค์กรอาสาสมัครอื่น ๆ” (อ้างถึงใน ชูเกียรติ เปี่ยมศรี, 2543, หน้า 11)

“การพัฒนาชุมชน เป็นกรรมวิธี (process) แห่งการกระทำทางสังคม ซึ่งราษฎรในชุมชนนั้น ๆ ร่วมกันจัดวางแผนและลงมือปฏิบัติการตามแผนเอง แผนดังกล่าวจะกำหนดว่ากลุ่มของคนและแต่ละบุคคลมีความต้องการอย่างไร และมีปัญหาร่วมกันอะไรบ้าง แล้วจัดทำแผนการของกลุ่มและของแต่ละกลุ่ม เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการและสามารถแก้ปัญหาเหล่านั้น โดยพยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนนั้นให้มากที่สุด และถ้าจำเป็นอาจจะขอความช่วยเหลือทั้งด้านบริการและวัสดุจากองค์กรรัฐบาล และที่มีใช้ของรัฐบาลได้” (อ้างถึงใน ธิดิ กิตติวิฑิตคุณ, 2540, หน้า 28)

“การพัฒนาชุมชนเป็นขบวนการ (movement) (อ้างถึงใน ธิติ กิตติวิฑิตคุณ, 2540, หน้า 28) ที่มุ่งส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น โดยความร่วมมืออย่างจริงจังของประชาชนและควรจะเป็นความคิดริเริ่มของประชาชนเองด้วยกัน แต่ถ้าประชาชนไม่รู้จักริเริ่มก็ให้ใช้เทคนิคกระตุ้นเตือนให้เกิดความคิดริเริ่มขึ้นทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการนี้ได้รับการตอบสนองจากประชาชนด้วยความกระตือรือร้นอย่างจริงจัง”

ส่วนคำนิยาม “การพัฒนาชุมชน” ซึ่งองค์การสหประชาชาติถือเป็นมาตรฐานอยู่มีดังนี้ คือ “การพัฒนาชุมชน เป็นขบวนการซึ่งดำเนินไปด้วยความร่วมมือกำลังของราษฎรเองกับเจ้าหน้าที่รัฐบาล เพื่อปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมชุมชนนั้น ๆ ให้เจริญยิ่งขึ้นและผสมผสานชุมชนเหล่านั้นเข้าเป็นชีวิตของชาติและเพื่อให้ราษฎรสามารถอุทิศตนเองเพื่อความก้าวหน้าของประเทศชาติได้อย่างเต็มที่”

พัฒนา บุนยรัตพันธุ์ อธิบดีอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ได้ให้ความหมายของการพัฒนาชุมชนไว้ดังนี้ คือ

“การพัฒนาชุมชน หมายถึง ขบวนการอย่างหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อเป็นการกระตุ้นเตือน ชักจูง และส่งเสริมประชาชนให้เกิดความคิดริเริ่มขึ้น และเข้าร่วมมือในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของตนเองและส่งเสริมท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย” (2515, หน้า 1)

ลักษณะสำคัญของการพัฒนาชุมชน

การพัฒนาชุมชนนั้นมีลักษณะสำคัญในการพัฒนา 7 ประการ คือ

1. การพัฒนาชุมชน คือ ความพยายามที่จะยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนภายในกลุ่มให้ดีขึ้น หรืออาจจะกล่าวได้ว่า การพัฒนาชุมชน คือการทำให้คนที่อยู่ในชุมชนนั้นมีความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือจากราษฎรเอง เข้ามาร่วมคิดพิจารณาตัดสินใจ ดำเนินการพัฒนาด้วยตนเองบนพื้นฐานของความสมัครใจ และมีความรับผิดชอบที่จะช่วยตนเอง

2. การพัฒนาชุมชน คือ การเปลี่ยนสภาพแวดล้อมหรือลักษณะทางกายภาพตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนให้ดีขึ้น

3. การดำเนินงานจะต้องสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ทั้งนี้หมายถึงว่ากิจกรรมใด ๆ ที่จะนำไปส่งเสริมให้ประชาชนปฏิบัติ จะต้องเป็นกิจกรรมที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความต้องการอยู่แล้ว หรือเป็นกิจกรรมที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน และพยายามกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความรู้สึกถึงความจำเป็นนั้นได้

4. การพัฒนาชุมชน ต้องใช้หลักชักจูง เร่งเร้า ส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนเกิดความคิดริเริ่ม ตลอดจนการดำเนินการไปตามโครงการพัฒนานั้น ๆ

5. รัฐบาลหรือหน่วยงานอื่น ที่จะให้ความช่วยเหลือ จะต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือเฉพาะสิ่งที่เกินความสามารถที่ชุมชนหรือราษฎรจัดหามาได้เอง เช่น ความรู้ทางวิชาการ วัสดุ และเงินเท่าที่จำเป็น

6. การพัฒนาชุมชน จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย กระตุ้นเตือนให้ประชาชนมีความคิดริเริ่มในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

7. จะต้องมีความร่วมมือกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกสาขา เพราะปัญหาของชุมชนอยู่นอกเหนือความสามารถของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ และการพัฒนาชุมชน เรามุ่งที่จะพัฒนาในทุก ๆ ด้าน (Holistic Approach) (ทวี ทิมขำ, 2528, หน้า 4-5)

ลักษณะของการพัฒนาชุมชน

การพัฒนาชุมชนมีความเป็นมา ปรัชญา แนวความคิด ความหมายที่เป็นของตนเองซึ่งสามารถนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดลักษณะของการพัฒนาชุมชนได้ดังนี้

1. เป็นการดำเนินงานโดยคนและใช้ทรัพยากรในชุมชนเป็นสำคัญ ไม่พึ่งพาบุคคลหรือทรัพยากรนอกชุมชน นอกจากนี้มีความจำเป็นจริง ๆ คือ เกินขีดความสามารถของชุมชนเท่านั้น

2. เป็นการร่วมมือกันระหว่างคนในชุมชนด้วยกัน คนในชุมชนกับหน่วยงานของรัฐหรือคนในชุมชนกับภาคเอกชน เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้การพัฒนาชุมชนประสบความสำเร็จ ตามขีดความสามารถที่มีอยู่

3. เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีเป้าหมายหรือทิศทาง สามารถควบคุมความสมดุลที่จะเปลี่ยนแปลงได้ กำหนดปริมาณคุณภาพและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมได้

4. เกิดจากความตั้งใจและการกระทำของมนุษย์ ตามแผนและโครงการที่กำหนดขึ้น ไม่ใช่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ

5. เป็นการพัฒนาศักยภาพของคนในชุมชน ให้มีความรู้ ความสามารถในการพัฒนาตนเอง บุคคลอื่นและสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปใช้ในการยกระดับคุณภาพชีวิตของตนและชุมชนให้ได้มาตรฐานที่ต้องการ

6. เป็นกระบวนการให้การศึกษา โดยใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนในชุมชน ให้มีคุณภาพและมีความพร้อมที่จะรองรับการพัฒนา

7. เป็นกระบวนการจัดองค์กรหรือกลุ่ม เพราะการพัฒนาชุมชนเป็นการผนึกกำลังของคนในชุมชนเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดศักยภาพหรือพลังของชุมชนและนำมาใช้ในการพัฒนาชุมชน

8. เป็นการนำกลวิธีหรือวิธีการต่าง ๆ มาใช้ เช่น การใช้ตัวนำการเปลี่ยนแปลงเจตคติ การสร้างกลุ่ม การสร้างเสริมทักษะและความสามารถในการในด้านต่าง ๆ เป็นต้น จึงมีลักษณะเป็นการผสมผสานวิธีการเหล่านี้มาใช้ในการพัฒนาชุมชน

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในปัจจุบันเราพูดถึงเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งบ่งชี้ได้ว่าเป็นแนวคิดที่สำคัญมาก จึงได้นำมากล่าวไว้ในที่นี้ด้วย คือ (สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546, หน้า 50-52)

1. แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน: คุณภาพ

สร้างคุณภาพระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการให้สังคมมีความเป็นอยู่ที่ดี อันเป็นผลมาจากเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ และยังคงรักษาระบบนิเวศน์ให้คงความเป็นธรรมชาติไว้ได้ เนื่องจากทั้ง 3 ส่วนจะเกี่ยวพันกัน หากส่วนใดส่วนหนึ่งดิ่งไปหรือหย่อนไปก็จะขาดความสมดุล และไม่ยั่งยืน

ดำเนินการตามแนวคิดวาระแห่งชาติอีก 3 เรื่อง คือ การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน การแก้ปัญหาความยากจน และการพัฒนาทุนทางสังคม ซึ่งวาระแห่งชาติทั้ง 3 เรื่องดังกล่าว จะเป็นกลไกช่วยเชื่อมโยงการทำงานทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศให้สามารถปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพได้รวดเร็วและราบรื่นอันจะส่งผลให้การพัฒนาที่ยั่งยืนประสบความสำเร็จ

2. การปรับกระบวนการทัศน์ เพื่อให้การพัฒนาประเทศปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพ และมีความยั่งยืน จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อรักษาความเจริญเติบโตของประเทศให้ยั่งยืนจนถึงลูกหลานรุ่นต่อไป ดังนี้

2.1 การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน จะมีลักษณะ 3 ประการคือ

2.1.1 เศรษฐกิจเติบโตอย่างมีคุณภาพ จะต้องปรับโครงสร้างการผลิตให้มุ่งเน้นไปในเชิงการแข่งขันโดยคำนึงถึงความเป็นไทย และการเปลี่ยนแปลงของโลก รวมทั้งปรับเศรษฐกิจเข้าสู่การใช้ฐานความรู้ ซึ่งจะต้องได้รับการสนับสนุนจากปัจจัยระดับมหภาค และระดับจุลภาค

2.1.2 เศรษฐกิจเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ ต้องสร้างให้เศรษฐกิจไทยมีรากฐานที่แข็งแกร่งทั้งในธุรกิจขนาดใหญ่และระดับรากหญ้า เพื่อให้เศรษฐกิจไทยสามารถพึ่งตนเองและมีความยืดหยุ่นพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงได้

2.1.3 เศรษฐกิจมีการกระจายความมั่งคั่งอย่างเป็นธรรม ประชาชนจะต้องเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน และมีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

โดยมีแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจให้บรรลุเป้าหมาย ดังนี้ การใช้ฐานความรู้และความเป็นไทยมาสร้างมูลค่าเพิ่ม มีโครงสร้างการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาสมดุลของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีนโยบายเศรษฐกิจคู่ขนานให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งระหว่างประเทศและภายในประเทศให้มีความเข้มแข็งเพื่อรองรับต่อการเปลี่ยน

ของโลกและมีนโยบายประสานภายในเชื่อมสู่สากล ที่ช่วยกระจายความมั่งคั่งไปสู่ระดับรากหญ้า และทำให้รากหญ้าสามารถพึ่งตนเองได้ นอกจากนี้รัฐจะต้องสร้างบรรยากาศทางเศรษฐกิจให้มีความเหมาะสมกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

2.2 การพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน มียุทธศาสตร์ที่สำคัญในการพัฒนา ดังนี้

2.2.1 ส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพของคน โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชน เสริมสร้างศักยภาพของสถาบันการศึกษาให้เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ ปรับระบบการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ

2.2.2 หลักประกัน 10 ประการสำหรับคนไทย จะช่วยสร้างโอกาสให้คนไทยทุกคนเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน พื้นฟูและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนทุกคนในชาติ

2.2.3 การมีส่วนร่วม เพื่อให้คนในสังคมได้มีโอกาสสร้างจิตสำนึกในการดูแลรับผิดชอบสังคมของตน โดยเสริมสร้างความเข้มแข็งและบทบาทองค์กรพัฒนาเอกชน ประชาสังคมและภาคธุรกิจ รวมทั้งพัฒนาโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมให้ทั่วถึงในชุมชน

2.3 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยมีภาครัฐและภาคประชาชนเป็นกลไกในการขับเคลื่อน ตามยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ

2.3.1 การบริหารจัดการเพื่อจัดสัดส่วนในการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมเพื่อการอุปโภค เพื่อการผลิตและบริการ เพื่อการอนุรักษ์

2.3.2 การฟื้นฟูเพื่อคืนธรรมชาติให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกนำมาใช้ทั้งทางตรงและที่ ได้รับผลกระทบทางอ้อม

2.4 การพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน ประเทศไทยยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นของการกำหนดกรอบแนวคิดการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาดัชนีชี้วัดใน 3 มิติที่สำคัญ คือ

2.4.1 เครื่องชี้วัดการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ที่สะท้อนถึงความเข้มแข็งและคุณภาพของระบบเศรษฐกิจและการผลิตในปัจจุบัน ตลอดจนชี้ถึงการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งธรรมาภิบาลภาคเอกชน

2.4.2 เครื่องชี้วัดการพัฒนาทางสังคม ที่สะท้อนถึงการพัฒนาคคน ระบบการคุ้มครองทางสังคม ทุนทางสังคม

2.4.3 เครื่องชี้วัดด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่สะท้อนถึงระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ

ทั้งนี้ ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน จะสามารถใช้วัดระดับการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งจำเป็นต้องมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน และสร้างเครือข่ายร่วมผลักดันการจัดทำดัชนีในทุกระดับ โดยมีกลไกประสานการดำเนินงานระดับนโยบายเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยต่อไป

2.5 การมีส่วนร่วมของแต่ละภาคส่วน และการปรับกระบวนการทัศน์ให้มีทัศนคติและเคารพกติกาที่สังคมได้กำหนดไว้ร่วมกัน ทั้งนี้ทุกภาคส่วนควรมีบทบาทการมีส่วนร่วมที่สำคัญ คือ

2.5.1 ภาครัฐ ให้การสนับสนุนทั้งคน ระบบ และงบประมาณ เพิ่มโอกาสและเชื่อมโยงความร่วมมือแต่ละภาคส่วน

2.5.2 ภาคธุรกิจ สร้างกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งร่วมพัฒนาชุมชน และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม

2.5.3 นักวิชาการ รวบรวมวิเคราะห์ข้อเท็จจริง รวมทั้งเสนอแนะและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่สาธารณชน

2.5.4 ประชาชน มีส่วนร่วมในกิจกรรมสังคม สร้างความเข้าใจในการปรับตัวให้สอดคล้องกับธรรมชาติ และรักษาสีเขียวพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546, หน้า 50 – 52)

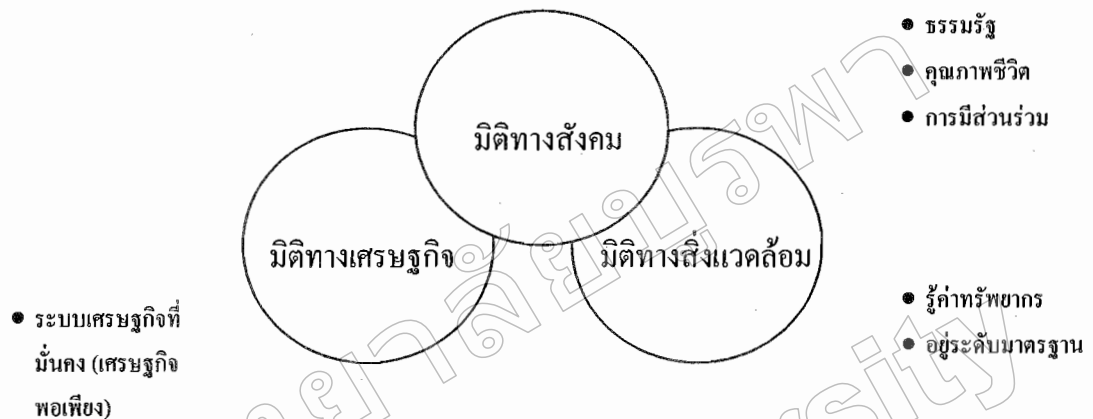
หลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยย่อ คือ ความสมดุลระหว่างมิติทางสังคม มิติทางเศรษฐกิจ และมิติทางสิ่งแวดล้อม แม้ว่าแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนจะได้รับการจุดประกายมาจากปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผลพวงของการพัฒนาทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่การพัฒนาที่ยั่งยืนที่แท้จริงต้องมองมิติทั้ง 3 มิติ ไปพร้อม ๆ กันอย่างสอดคล้องประสาน โดยมีส่วนปลีกย่อยของมิติด้านต่าง ๆ ดังนี้ (ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง, 2545, หน้า 64 – 66)

มิติทางสังคม การพัฒนาที่ยั่งยืนต้องทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีการศึกษาที่ดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และสังคมนั้นต้องเป็นสังคมธรรมรัฐ มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใสในการบริหารสามารถตรวจสอบได้ ประชาชนมีโอกาสที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งโครงการขนาดใหญ่หรือกำหนดแผนการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อสังคมตั้งแต่ต้น

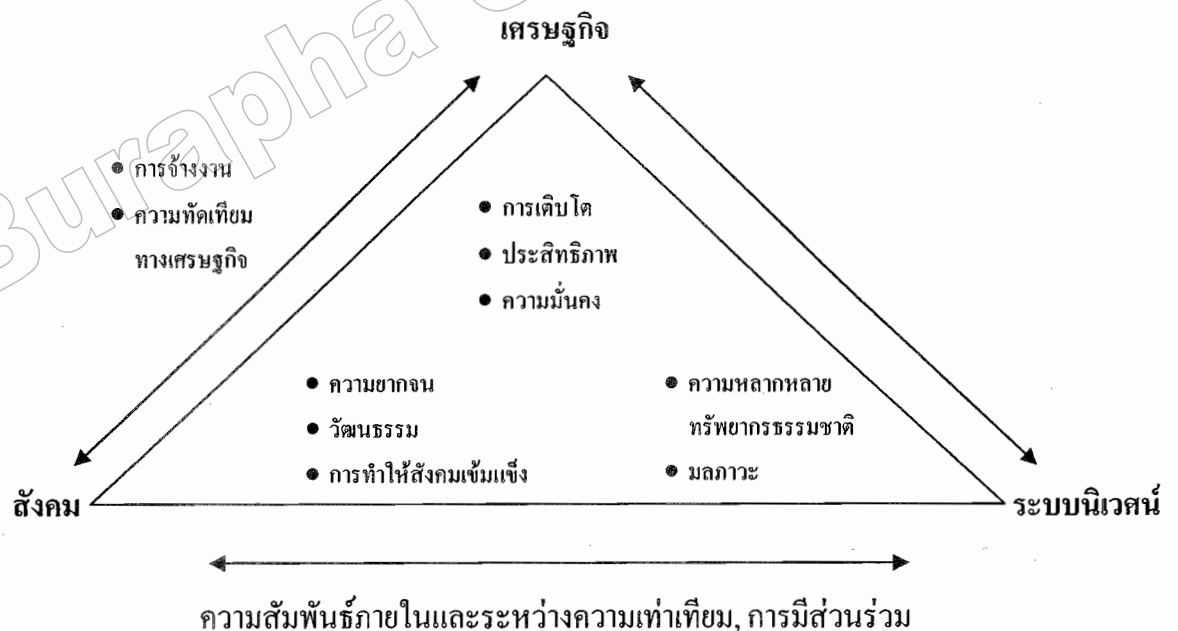
มิติทางเศรษฐกิจ สังคมที่มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องเป็นสังคมที่มีระบบเศรษฐกิจที่มั่นคง ไม่พึ่งพาความช่วยเหลือจากภายนอก และระบบเศรษฐกิจนั้นมีการเติบโตไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ แต่ต้องมีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมและเสมอภาค

มิติทางสิ่งแวดล้อม คุณภาพสิ่งแวดล้อมแต่ละด้านต้องอยู่ในระดับมาตรฐานหรือดีกว่ามาตรฐาน ประชาชนและรัฐใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า มิติทางสิ่งแวดล้อมต้องได้รับการนำไปพิจารณาในกระบวนการพัฒนาในฐานะเป็นต้นทุนการผลิต

หากการพัฒนาทั้งสามมิติดำเนินไปอย่างมีสมดุล ก็จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่คนในยุคต่อ ๆ ไปสามารถมีชีวิตที่มีคุณภาพที่ดีหรือดีกว่าคนในยุคปัจจุบัน



ภาพที่ 2 มิติการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่มา : Kammeier H.D. ; Sustainable City Symposium, 5-7 November 2001, Bangkok.



ภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ความยั่งยืนโดยทั่วไป ที่มา : Kammeier H.D. ; Sustainable City Symposium, 5-7 November 2001, Bangkok.

ก่อนประวัติศาสตร์โลกจะพัฒนามาจนถึงทุกวันนี้ ได้มีวิวัฒนาการในด้านแนวคิดของ สังคม เศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมที่นำไปสู่การดำเนินชีวิตแบบปัจจุบัน เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นล้วนส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาการเมืองยุคใหม่ที่ ประสบปัญหา และกำลังมีความพยายามที่จะหาทางออกให้แก่ปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดความ ยั่งยืนแก่มวลมนุษยชาติ

9. มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย การพัฒนาชุมชนเป็นของคนในชุมชน ดำเนินการ โดยคนในชุมชน เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในชุมชน เป็นการให้สิทธิเสรีภาพ อิสระภาพ เสมอภาค และภราดรภาพแก่คนในชุมชน ตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้คน ในชุมชนเป็นผู้กำหนดวิถีการดำรงชีวิตของตนเองและชุมชนได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ การพัฒนา ชุมชนเป็นการดำเนินงานโดยคนและกลุ่มคนเป็นจำนวนมาก การทำงานร่วมกันให้ประสบ ความสำเร็จนั้นต้องนำวิธีการแบบประชาธิปไตยมาใช้จึงจะประสบความสำเร็จ

10. เป็นการศึกษาภาคชีวิต การพัฒนาชุมชนมีลักษณะเป็นกระบวนการ วิธีการ โครงการ และขบวนการทางสังคม ซึ่งเป็นลักษณะของกระบวนการเรียนรู้และการตัดสินใจร่วมกันของชุมชน (ทวีศักดิ์ นพเกษร, 2541, หน้า 10) ที่ต่อเนื่องกันไปทุกเพศทุกวัย คือ ตลอดชีวิตของคนในชุมชน ไม่สิ้นสุดในช่วงชีวิตใดชีวิตหนึ่ง เพราะชุมชนไม่หยุดนิ่ง มีการเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงอยู่ ตลอดเวลา การพัฒนาชุมชนจึงต้องดำเนินการต่อเนื่องกันไปไม่มีสิ้นสุด (สนธยา พลศรี, 2547, หน้า 50-51)

ความสำคัญที่ต้องมีการพัฒนาชุมชน

ในปัจจุบันงานด้านพัฒนาชุมชน มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศมาก เพราะจะต้อง เป็นลูกโซ่เกี่ยวพันกัน ทั้งด้านการพัฒนาบุคคล การพัฒนาองค์กร การพัฒนาชุมชนไปจนถึง การพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เพื่อยกระดับการผลิตที่ตกต่ำซ้ำเกิดขึ้นกับประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย เนื่องมาจากขาดปัจจัยในการผลิต หรือขาดเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง สภาพการณ์ที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นงานพัฒนาชุมชนจะช่วยเพิ่มพูนรายได้ของประชาชนในชนบทให้ สูงขึ้น (Increasing Income) งานพัฒนาชุมชนจะช่วยพัฒนาด้วยการปกครองตนเองในท้องถิ่น (Strengthening Local) อันจะเป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างกว้างขวาง และงานพัฒนาชุมชนจะช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยอยู่ใน ชนบทกับรัฐบาลให้มีความเข้าใจอันดีต่อกันซึ่งจะยังประโยชน์ในการบริหารงานด้านต่าง ๆ อย่างมี ประสิทธิภาพ

ถ้าพิจารณาจากความสำคัญของงานพัฒนาชุมชนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่ารัฐบาล จำต้องรับดำเนินการระดมสรรพกำลังทุกด้าน ไม่ว่าทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การสาธารณสุข วัฒนธรรม และการปกครองควบคู่กันไป ความสำคัญของงานพัฒนาชุมชนได้บรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีแนวทางชี้แนะมาตรฐานในการปฏิบัติงานเป็นขั้น ๆ และเป็นระยะ ๆ ตามโครงการที่กำหนดขึ้น เพื่อขจัดปัญหาความยากจนให้หมดสิ้นไป (ทวี ทิมจำ, 2528, หน้า 6)

ความจำเป็นที่ต้องมีการพัฒนาชุมชน

ในประเทศที่ด้อยพัฒนา ประชาชนของประเทศจะประสบปัญหาความยากจน มีโรคภัยไข้เจ็บนานาประการ และด้อยการศึกษา โดยเหตุผลที่ประเทศไทยมีประชาชนกว่า 80 % อาศัยอยู่ในชนบท ซึ่งขาดความจริงทุกด้าน ตั้งแต่การศึกษา ความยากจน และประกอบกับการประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นรากฐานแห่งเศรษฐกิจของประเทศ ความมั่นคงของชาติขึ้นอยู่กับคุณภาพของประชาชน เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ขาดคุณภาพ จึงจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องจัดดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ประชาชนได้มีคุณภาพ ซึ่งเป็นการนำมาซึ่งความเจริญของท้องถิ่น ตลอดจนความเจริญและความมั่นคงของประเทศ ในการดำเนินการนั้นคือ การพัฒนาชุมชนและได้กำหนดโครงการพัฒนาชุมชนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะยกระดับความเป็นอยู่ของชาวชนบทให้ดีขึ้นทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ดังได้กล่าวแล้ว การพัฒนาชุมชน เป็นการเสริมสร้างรากฐานความเจริญมั่นคงให้แก่ประเทศชาติ และเป็นการเตรียมพื้นฐานอันสำคัญในการพัฒนาทุกด้าน ผลของการพัฒนาชุมชนจะเป็นการก่อให้เกิดการรับรู้ เทคนิค และวิธีการผลิต และเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการประกอบอาชีพให้ได้ผลผลิตดีขึ้นกว่าเดิม มีรายได้สูงขึ้น และความเป็นอยู่ของประชาชนเองก็ดีขึ้นด้วย อันจะเป็นบันไดนำไปสู่ความเจริญของท้องถิ่น

เหตุผลต่าง ๆ ในการที่จะนำมาซึ่งคนให้มีการพัฒนาชุมชนนั้น มีดังนี้

ด้านการปกครอง เนื่องจากประชาชนไม่มีความคิดริเริ่มของตนเองมาแต่ต้น เพราะเดิมเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นการปกครองแบบนายกับบ่าว แม้ภายหลังจะมีการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม แต่ประชาชนยังคงถือเอาแบบเดิม แม้ปัจจุบันรัฐบาลได้พยายามกระจายอำนาจออกสู่ชนบท โดยได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจในระบบการปกครองตนเองทุกวิถีทางในระดับตำบล หมู่บ้าน โดยให้เลือกผู้แทนของตนเอง คือ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน คณะกรรมการระดับหมู่บ้านขึ้น อันเป็นรากฐานนำไปสู่ความเข้าใจในรูปการปกครองท้องถิ่นต่อไป

ด้านสังคม

1. การศึกษา ชาวชนบทนั้นมีความรู้พออ่านออกเขียนได้ เป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงความก้าวหน้าให้แก่ตนเอง แก่ท้องถิ่นของตน รัฐบาลได้พยายามขยายการศึกษาภาคบังคับออกไป นอกจากนี้ยังขาดสถาบันการศึกษาและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จะรักษาระดับความรู้เมื่อออกจากโรงเรียนไปแล้ว รวมทั้งขาดสถาบันการทำงานด้วย

2. การอนามัย ชาวชนบทพบกับปัญหาโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ ทำให้มีการเจ็บป่วยบ่อย ๆ มีสุขภาพไม่ดี เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ

3. การอพยพถิ่นที่อยู่ พอถึงฤดูที่หมดทำนาแล้ว ในบางภาคประชาชนจะหลบหนีหรืออพยพไปหาอาชีพอื่นทำ เช่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย เป็นต้น

4. ความเป็นอยู่ของครอบครัวต่ำ ชาวบ้านมักมีอาชีพไม่ถาวร และไม่มีรายได้ประจำทำให้มีรายได้ต่ำ และเป็นผลให้ความเป็นอยู่ของครอบครัวชนบทต่ำลงไปด้วย การเปลี่ยนแปลงในเรื่องฐานะของครอบครัวก็มีน้อยมาก

ด้านเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจของชาวนาตกต่ำเพราะมีรายได้ต่ำและยากจน ซึ่งเนื่องจาก

1. อำนวยทางผลผลิตต่ำ ชาวชนบทประกอบอาชีพทางการเกษตร ปลูกข้าวเป็นส่วนใหญ่ แต่ผลผลิตต่ำมาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ

2. ขาดการชลประทานในการประกอบอาชีพทางการเพาะปลูก เช่น การทำนา จะต้องทำตามฤดูกาล คือ ฤดูฝนเท่านั้น เพราะหากปลูกในฤดูอื่นก็ไม่มีน้ำ เนื่องจากขาดชลประทานที่ดีสำหรับเรื่องชลประทานมีปัญหาหลายอย่าง บางท้องที่ไม่มีน้ำทำการเพาะปลูก แต่บางท้องที่ก็มีน้ำมากเกินไปจนทำให้พืชที่เพาะปลูกเน่าตายไป

3. ขาดสถาบันเกี่ยวกับสินเชื่อ ทำให้ชาวชนบทได้รับการเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าหนี้ ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยแพง ทำให้ชาวนายากจนลงไปอีก ไม่มีทางที่จะกู้ฐานะขึ้นได้ ชาวนาไม่รู้จะไปกู้จากที่ไหนได้

4. ขาดการคมนาคม ถนนหนทางในการติดต่อระหว่างหมู่บ้านกับหมู่บ้าน และอำเภอกับจังหวัด หรือบางแห่งมีถนนแล้วก็ยังใช้ไม่ได้เสียอีก เนื่องจากเมื่อฝนตกมากในฤดูฝน ดินถนนจะพังไม่สามารถที่รถจะวิ่งผ่านไปมาได้

5. ขาดตลาด เมื่อชาวนาในชนบทผลิตสินค้ามาแล้ว ไม่รู้ว่าจะไปขายที่ไหน ก็ต้องผ่านพ่อค้าคนกลาง ซึ่งมีการเอารัดเอาเปรียบผู้ผลิตมากอยู่แล้ว (ทวี ทิมชา, 2528, หน้า 6-8)

ปรัชญาของการพัฒนาชุมชน

ปรัชญาของการพัฒนาชุมชนมาจากหลักการเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความแตกต่างกันทั้งรูปร่าง มั่นสมอง และจิตใจ มนุษย์จึงไม่มีความเท่าเทียมกัน แต่โดยข้อเท็จจริงมนุษย์ทุกคนจะมีสิทธิและความเสมอภาคในการมีโอกาสที่จะกระทำการต่าง ๆ สิทธิและโอกาสที่จะก้าวหน้า แสดงความรู้ ความสามารถ การประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ให้พัฒนาขึ้น เป็นต้น แต่โอกาสเหล่านี้ขึ้นอยู่กับภาวะธรรมชาติและภาวะกายภาพของแต่ละบุคคล ดังนั้น มนุษย์จึงย่อมไม่มีสิทธิและความเสมอภาคในความสำเร็จของชีวิตโดยเท่าเทียมกัน (ยูวณน์ วุฒิเมธี, อ้างถึงใน สนธยา พลศรี, 2547, หน้า 43) ปรัชญาของการพัฒนาชุมชนเกิดจากการผสมผสานหลักการดังกล่าวเข้ากับความหมายของการพัฒนาชุมชนที่มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพและโอกาสในการประสบความสำเร็จในชีวิตของคน มี 5 ประการ คือ

1. บุคคลแต่ละคนมีความสำคัญ ถึงแม้บุคคลจะมีความแตกต่างกัน แต่ทุกคนมีสิทธิที่พึงได้รับความยุติธรรมและอย่างมีเกียรติในฐานะที่เป็นมนุษย์ผู้หนึ่ง
2. บุคคลแต่ละคนมีสิทธิเสรีภาพในการกำหนดวิถี การดำรงชีวิตตามความต้องการของตนโดยไม่ถูกบีบบังคับจากบุคคลอื่น
3. บุคคลแต่ละคนมีศักยภาพเหล่านี้มีประโยชน์ต่อบุคคลและชุมชนเป็นอย่างมาก ถ้ารู้จักนำมาใช้อย่างถูกวิธี โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังที่แฝงเร้นอยู่ในบุคคล ซึ่งไม่ถูกนำมาใช้ประโยชน์มากนัก
4. การพัฒนาศักยภาพของบุคคลและชุมชน เป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อชีวิตของบุคคล ชุมชน และสังคม โดยสามารถพัฒนาได้ด้วยวิธีการให้การศึกษาและการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม
5. ถ้ามีโอกาสบุคคลแต่ละคนมีความสามารถในการพัฒนาศักยภาพ หรือพลังความสามารถของตนได้

จะเห็นได้ว่า ปรัชญาของการพัฒนาชุมชน ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความศรัทธาในศักยภาพหรือพลังความสามารถของคนเป็นอย่างมาก คนแต่ละคนมีความสามารถพัฒนาตนเองได้ถ้ามีโอกาส การพัฒนาชุมชนจึงต้องพัฒนาบุคคลให้มีความคิดและความสามารถเพิ่มขึ้น ให้บุคคลได้รับความยุติธรรม มีอิสรภาพ เสรีภาพ และความเสมอภาคในการดำรงชีวิต โดยใช้วิธีการให้การศึกษาและการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม ปรัชญาของการพัฒนาชุมชนนี้มีความสอดคล้องกับปรัชญาทางการเมืองการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงนำไปใช้และเผยแพร่ปรัชญาทั้งสองนี้ควบคู่กันไป ทำให้การพัฒนาชุมชนได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางดังได้กล่าวมาแล้ว (สนธยา พลศรี, 2547, หน้า 43 – 44)

นอกจากนี้ ปรัชญาอันเป็นมูลฐานของการพัฒนาชุมชน ทวี ทิมจำ ได้กล่าวไว้ว่า (2528, หน้า 8-9)

1. บุคคลแต่ละคนย่อมมีความสำคัญ และมีความเป็นเอกลักษณ์ที่ไม่เหมือนกัน จึงมีสิทธิอันพึงได้รับการปฏิบัติด้วยความยุติธรรม และอย่างบุคคลมีเกียรติในฐานะที่เป็นเพื่อนมนุษย์ผู้หนึ่ง
2. บุคคลแต่ละคนย่อมมีสิทธิ และสามารถที่จะกำหนดวิถีการดำรงชีวิตของตนไปในทิศทางที่ตนต้องการ และถ้ามีโอกาสย่อมมีความสามารถที่จะเรียนรู้ เปลี่ยนแปลงทรงสนะ ประพฤติปฏิบัติ และพัฒนาขีดความสามารถให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมสูงขึ้นได้
3. มนุษย์ทุกคนมีพลังในเรื่องความคิดริเริ่ม ความเป็นผู้นำ และความคิดใหม่ๆ ซึ่งซ่อนเร้นอยู่ พลังความสามารถเหล่านี้ สามารถเจริญเติบโตและนำออกมาใช้ได้ เมื่อได้รับการพัฒนา
4. การพัฒนาพลังความสามารถของประชาชนในชุมชนทุก ๆ ด้าน เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของชุมชนเอง และเป็นการนำมาซึ่งความเจริญของชุมชน ตลอดจนของรัฐ
5. ปรัชญาของการพัฒนาชุมชน ตั้งอยู่บนรากฐานอันมั่นคงแห่งความศรัทธาในตัวคนว่า คนเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญที่สุด และมุ่งขจัดความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำต่ำสูงของคน
6. ความเจริญรุ่งเรืองของการพัฒนา จะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยวิธีการให้การศึกษาโดยทั่วถึงเพื่อช่วยให้ประชาชนได้มีความรู้ ความคิด รู้จักใช้สมองของตนเอง เพื่อเป็นประโยชน์ต่อตนเอง ต่อส่วนรวมทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันได้ เพราะการศึกษาทำให้มนุษย์มีความเข้าใจในด้านสังคมมากขึ้น เพราะว่ามันมนุษย์ก็ได้ชื่อว่าเป็นสัตว์สังคม
7. การรวมกลุ่มกันได้ของประชาชน จะเป็นการทำให้การพัฒนาชุมชนมีประสิทธิภาพได้อย่างรวดเร็ว

ยุทธศาสตร์กรมการพัฒนาชุมชน

1. สถานการณ์และเงื่อนไขจำเป็น

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตในทุกมิติ ส่งผลให้ภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง กระบวนการ และวัฒนธรรมในการบริหารจัดการ เพื่อให้ภาครัฐเป็นระบบที่เกื้อกูล ไวต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ยืดหยุ่น ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมและประชาคมโลก รวมทั้งเสริมสร้างวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล โดยมีจุดมุ่งหมายสูงสุด เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุข สังคมมีเสถียรภาพ และมีความสามารถสำหรับการแข่งขันในเวทีโลก

กรมการพัฒนาชุมชน เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและภารกิจหลักในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและเศรษฐกิจฐานราก จึงได้มีการปรับยุทธศาสตร์กรมการพัฒนาชุมชน เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของกรมฯ ให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ ยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย และสามารถรองรับกับสถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งสถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลต่อกรมการพัฒนาชุมชน ดังกล่าว ได้แก่

1. เจตนารมณ์แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ได้กำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศไทยที่เน้น “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” ในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวมและให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เพื่อเอื้อให้เกิด “การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของสังคมไทย” นำสู่การสร้างสังคมที่เข้มแข็งและมีคุณภาพใน 3 ด้าน คือสังคมมีคุณภาพ สังคมแห่งภูมิปัญญาและเรียนรู้ และสังคมमानन्तिและเอื้ออาทร

2. การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เน้นการทำงานที่ยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใส ในการตัดสินใจ และมีวิธีการทำงานที่รวดเร็วและคล่องตัวเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม เป็นระบบที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ มีสาระสำคัญครอบคลุม 5 ด้าน ดังนี้

2.1 การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและโครงสร้างภาครัฐ

2.2 การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์

2.3 การปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล

2.4 การปรับเปลี่ยนกฎหมาย

2.5 การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ

3. สถานะแวดล้อมของกรมการพัฒนาชุมชน

ในช่วงระยะเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา ความก้าวหน้าทางด้านวิทยาการสื่อสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญทำให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ สามารถเชื่อมโยงกันได้อย่างรวดเร็ว เป็นเครือข่ายที่ไร้พรมแดน การเคลื่อนย้ายแรงงาน เงินทุน และสินค้าเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้นทำให้เกิดการเปลี่ยนอย่างเป็นพลวัตร และนำโลกเข้าสู่การจัดสู่ระเบียบใหม่ทั้งในมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งก่อให้เกิดทั้งโอกาสและข้อจำกัดในการพัฒนาประเทศ และการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน ดังนี้

สภาวะแวดล้อมภายนอกองค์กร ซึ่งประกอบด้วยสภาวะแวดล้อมภายนอกประเทศและภายในประเทศ เป็นทั้งโอกาสและข้อจำกัดในการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน ดังนี้

1. สภาวะแวดล้อมภายนอกประเทศ สามารถจำแนกได้หลายมิติ กล่าวคือ มิติ นานาชาติ จะเห็นได้ว่าตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเปิดกว้าง ออกสู่นานาชาติมากขึ้นเป็นลำดับ การเปิดการค้าแบบเสรี และการกีดกันทางการค้า ซึ่งดำเนิน คู่ขนานกันในระบบเศรษฐกิจโลกปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ ขณะเดียวกัน มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันทางการค้าและการลงทุนในระดับภูมิภาคได้ สร้างแรงกดดันให้ประเทศต่าง ๆ ต้องปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการค้าของตน มิติ ทางด้านเศรษฐกิจ พบว่า เสถียรภาพทางเศรษฐกิจโลกความเปราะบางและอาจเข้าสู่สภาวะถดถอย เนื่องจากปัจจัยแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจมีความผันผวนอยู่ตลอดเวลา มิติทางด้านสังคม มีการให้ ความสำคัญกับกระแสประชาธิปไตย โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การพิทักษ์สิทธิ มนุษยชน การคุ้มครองสิทธิเด็ก สตรี และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสรวมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มิติด้านการเมือง ไม่มีการแบ่งลัทธิการเมืองเป็นแบบขั้วใดขั้วหนึ่งอย่างชัดเจน แต่มีการผสมผสานให้เหมาะสมกับประเทศและมีการสร้างเครือข่าย เพื่อต่อรองอำนาจทางการเมือง กับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านและขยายสู่ประเทศรอบนอกมากยิ่งขึ้น

2. สภาวะแวดล้อมภายในประเทศ เมื่อพิจารณาสภาวะแวดล้อมภายในประเทศ ในมิติด้านสังคม พบว่า การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาที่ขาดสมดุล ความสามารถในการจัดการธุรกิจที่ด้อยประสิทธิภาพ ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ความ ยากจนและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรง สร้างความ จัดแย้งในสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ ความอ่อนแอของสังคมไทยได้ก่อให้เกิดปัญหาทางศีลธรรม และปัญหาสังคมในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้นด้วย มิติด้านเศรษฐกิจ พบว่า การเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นการขยายตัวในเชิงปริมาณที่เกิดจากการเพิ่มการใช้ปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะทุน แรงงาน และทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก ทั้งยังต้องพึ่งพิงทุนและเทคโนโลยีจาก ต่างประเทศ ขาดการบริหารเศรษฐกิจและการเตรียมพร้อมที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลงของการเปิดเสรี การค้าและการเงิน โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจึงยังอ่อนแอและไม่มีภูมิคุ้มกันที่เพียงพอ ด้านเทคโนโลยี การพัฒนาบุคลากรใหม่ใช้ฐานความรู้และนวัตกรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ เป็นปัจจัยชี้้นำในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ มิติด้านการเมือง พบว่า การปฏิรูปทางการเมืองที่ผ่านมายังเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายประการ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มุ่งเน้นและเปิดโอกาสให้

ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้น กระแสการเป็นประชาธิปไตยทำให้เกิดความตระหนักร่วมกันในการเสริมสร้างการพัฒนากระบวนการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ด้านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นโยบายการปฏิรูประบบราชการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มอบนโยบายการทำงานโดยให้ยึดประชาชนเป็นที่ตั้ง เน้น “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนาและสร้างเครือข่ายเหมือนตาข่ายประดกที่จะช่วยสนับสนุนงานต่าง ๆ เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มเป้าหมาย หรือลูกค้า ของกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งประกอบด้วย ชุมชน องค์กรชุมชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งภาคการเมือง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน พบว่า มีความคาดหวังจากการทำงานของกรมการพัฒนาชุมชนสูง ในฐานะที่กรมการพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยงานที่ทำงานเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชนฐานราก และรับผิดชอบนโยบายที่สำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาล

สถานะแวดล้อมภายในองค์กร

1. ด้านบทบาท บทบาทของกรมการพัฒนาชุมชนตั้งแต่ก่อตั้งหน่วยงาน เป็นการปฏิบัติงานด้านการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน ผู้นำชุมชนองค์กรชุมชน และเครือข่าย ซึ่งโดยภาพรวมเป็นการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชนฐานราก เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาของชุมชนสู่การพึ่งตนเองได้ แต่เมื่อพิจารณาแล้ว มีองค์กรภาครัฐอีกหลายองค์กร ที่มีบทบาทภารกิจบางส่วนซ้ำซ้อนกับกรมการพัฒนาชุมชน

2. ด้านระบบงาน กระบวนการดำเนินงาน และผลผลิตหลัก

กฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2545 กำหนดภารกิจกรมการพัฒนาชุมชน 2 ด้านหลัก คือ 1. การส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และ 2. การส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชน เพื่อเป้าหมายในการส่งเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชนฐานราก โดยมีพัฒนาการเป็นผู้ดำเนินงานหลัก (knowledge workers) ขับเคลื่อนการทำงานให้ภารกิจหลักบรรลุผลในระดับพื้นที่ ส่วนในระดับนโยบาย มีการจัดกลุ่มภารกิจและความรับผิดชอบเป็นหลัก ที่สนับสนุนการทำงานของพัฒนากร 4 กลุ่ม ได้แก่ 1. กลุ่มส่งเสริมกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ประกอบด้วย สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชุมชน รับผิดชอบหลัก ด้านการส่งเสริมศักยภาพของประชาชน องค์กรชุมชน และเครือข่ายและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน ผู้นำชุมชน องค์กรชุมชนและเครือข่าย 2. กลุ่มงานวิสาหกิจชุมชน ประกอบด้วย สำนักส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน รับผิดชอบหลักในการส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อสร้างเศรษฐกิจชุมชน ภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 3. กลุ่มนโยบายและพัฒนาการพัฒนาชุมชน ประกอบด้วย กองวิชาการและแผนงานและศูนย์สารสนเทศเพื่อการพัฒนาชุมชน รับผิดชอบหลักในการกำหนด

นโยบาย แนวทางแผนงานและงบประมาณ วิจัยและพัฒนา รูปแบบและวิธีการพัฒนาชุมชน และ

4. กลุ่มงานสนับสนุนการบริหาร ประกอบด้วย สำนักงานเลขานุการกรม กองการเจ้าหน้าที่ กองฝึกอบรม กองคลัง หน่วยตรวจสอบภายใน กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และกองประชาสัมพันธ์ รับผิดชอบในการดำเนินงานบริหารงานทั่วไป งานช่วยอำนวยความสะดวกและประสานราชการ งานกฎหมาย งานประชาสัมพันธ์ งานจัดโครงสร้าง/ระบบงานและการบริหารงานบุคคล งานพัฒนาข้าราชการ/ลูกจ้าง งานการเงินและบัญชี งบประมาณ และพัสดุ งานตรวจสอบทางการเงิน การบัญชี การประสานงานกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และงานพัฒนาระบบบริหารราชการ

3. ด้านบุคลากร กรมการพัฒนาชุมชน มีบุคลากรปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค และทำงานใกล้ชิดกับประชาชน ในระดับหมู่บ้าน ตำบลที่ผ่านมากรมการพัฒนาชุมชน ได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลให้นำนโยบายสำคัญ ๆ หลายประการ ไปดำเนินการและมีผลงานเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง เช่น การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การดำเนินโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การแก้ไขปัญหาเสพติด แต่เมื่อพิจารณาถึงจำนวนบุคลากรของกรมการพัฒนาชุมชนทั้งหมด กลับพบว่า “พัฒนากร” ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานหลักในระดับพื้นที่ เป็นกองทัพหน้า (knowledge worker) ขององค์กรที่ต้องขับเคลื่อนภารกิจหลักทั้งของกรมฯ กระทรวง และรัฐบาล มีจำนวนน้อยไม่สอดคล้องกับจำนวนพื้นที่ความรับผิดชอบ และภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

3. จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค/ความเสี่ยง ของกรมการพัฒนาชุมชน

จุดแข็ง

1. วัฒนธรรมองค์กรของกรมการพัฒนาชุมชน คือ การยึดมั่นในอุดมการณ์และปรัชญางานพัฒนาชุมชนการทำงานในลักษณะโน้มน้ำหนักชนวนไม่ใช้การสั่งการประชาชน การไม่มีบุคลิกแบบเจ้าขุนมูลนาย การมุ่งสร้างความสมานฉันท์ระหว่างคนในสังคม การประนีประนอมความขัดแย้งหรือความแตกต่างระหว่างความคิดและการนิยมที่จะพึงตัวเองก่อน ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการทัศน์การทำงานของหน่วยราชการยุคใหม่

2. บุคลากรส่วนใหญ่มีคุณภาพที่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการและนักพัฒนาที่ดี ในหลายประการ ได้แก่ การเข้าใจธรรมชาติ วิถีชีวิต วิถีคิด และความต้องการของประชาชน ในชุมชน รู้จักเรื่องราวของชุมชนที่รับผิดชอบและผู้นำในชุมชนเป็นอย่างดี เข้ากับชาวบ้านได้ง่าย การมีความสามารถในการกระตุ้นประชาชนให้บังเกิดความเชื่อมั่นในตนเองและตระหนักในหน้าที่ของตนในฐานะเป็นเจ้าของชุมชนจนเกิดแรงบันดาลใจที่จะรับผิดชอบการพัฒนาตนเองและชุมชนของตน การมีความเชี่ยวชาญด้านการจัดตั้ง การพัฒนาและการทำงานร่วมกับกลุ่ม/องค์กร การส่งเสริมการวางแผนแบบมีส่วนร่วมและการบริหารจัดการการพัฒนา การเป็นนักประชาธิปไตย การมีบุคลิกที่

เอื้อต่อการทำงานร่วมกับคนที่มีความคิดแตกต่างกัน และสามารถรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างกันได้ การมีจิตใจบริการ การมีความสามารถในการประสานงาน การระดมความร่วมมือ การนำนโยบายไปถ่ายทอดสู่การปฏิบัติในพื้นที่และการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ดี การได้รับความรัก ความศรัทธาจากประชาชนและผู้นำประชาชน นอกจากนี้ก็ยังได้รับการร้องขอจากหน่วยงานต่าง ๆ ให้ช่วยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับชุมชน เป็นต้น

3. จากระบบงานตั้งแต่ก่อตั้งกรมฯ ระบบการกำหนดนโยบายและแผนเป็นระบบ พหุภาคี หรือการประสานแผนงานระหว่างหน่วย โดยมีคณะกรรมการบริหารและประสานการพัฒนา ชุมชนแห่งชาติเป็นองค์กรหลัก ทำให้กรมการพัฒนาชุมชนคุ้นเคยกับการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ซึ่งมีความเหมาะสมกับยุคสมัยปัจจุบันที่เน้นการพัฒนาแบบองค์รวม อันจำเป็นต้องกำหนดนโยบาย และแผนงานให้ประสานสอดคล้องกันกับทุกหน่วยงานอีกทั้งระบบแผนงานก็เอื้อกับการส่งเสริม การพัฒนาจากล่างสู่บน อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจ

4. จากการส่งเสริมโอกาสและบทบาทของประชาชนในการจัดการการพัฒนาชุมชน มาเป็นเวลาหลายสิบปีทำให้กรมฯ มีกลุ่ม/องค์กรในงานพัฒนาชุมชนจำนวนมากในทุกพื้นที่ และ ทุกด้านของการพัฒนา และหลายกลุ่ม/องค์กรได้พัฒนาขึ้นเป็นนิติบุคคลแล้ว รวมทั้งยังมีกองทุนที่ จัดตั้งขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างกรมฯ กับกลุ่ม/องค์กรในการพัฒนาชุมชนอีกหลายกองทุน ซึ่งศักยภาพขององค์กรและกองทุนเหล่านี้สามารถใช้เป็นทุนในการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน ได้อีกมาก

5. การส่งเสริมกิจกรรมพัฒนาชุมชนตามหลักการพัฒนาชุมชน มีปรัชญาอยู่เบื้องหลัง ที่ต้องมีความเชื่อในศักดิ์ศรีและสิทธิของมนุษย์ในการพัฒนาตนเองและชุมชนของตน อันเป็นพื้นฐาน ของแนวคิดประชาธิปไตย ดังนั้นทัศนคติและพฤติกรรมของประชาชนในเครือข่ายงานพัฒนาชุมชน จึงตระหนักในศักดิ์ศรีและสิทธิของตน ขอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น รู้จักการทำงานเป็นกลุ่ม

6. กรมการพัฒนาชุมชนมักได้รับความไว้วางใจให้รับผิดชอบดำเนินงานโครงการ/ กิจกรรมที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลหลายยุคหลายสมัย ซึ่งทุกครั้งก็สามารถดำเนินการให้ ลุล่วงตามเจตนารมณ์ของโครงการ/กิจกรรมดังกล่าว จนได้รับการยอมรับจากกระทรวงและรัฐบาล ตลอดจน

7. โครงสร้างของกรมการพัฒนาชุมชน เป็นแบบองค์กรแนวราบ สายการบังคับ บัญชาสั่ง แต่มีองค์กรเชื่อมโยงไปถึงระดับพื้นที่ ทำให้สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

8. กรมการพัฒนาชุมชนได้รับมอบหมายโดย มติ ค.ร.ม. ให้รับผิดชอบการประสานงาน การจัดเก็บ ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ และฝึกอบรมบริการของหน่วยงานต่าง ๆ ในระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบทของชาติเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการใช้ข้อมูล เพื่อส่งเสริมและบริหารการพัฒนาเป็นอย่งยั้ง ทั้งนี้เนื่องจากกรมฯ ได้วางระบบไว้ตั้งแต่ยังไม่มีระบบข้อมูลของชาติที่พัฒนากรต้องมีการสำรวจข้อมูลของชุมชน และส่งเสริมให้ชุมชนและหน่วยงานต่างข้อมูลให้เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนและบริหารโครงการพัฒนา นอกจากนี้ได้มีการพัฒนาโปรแกรมวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน เพื่อการพัฒนาชนบทซึ่งเป็นทุนในการพัฒนาประสิทธิภาพได้ ซึ่งสามารถสนับสนุนการบริหารการพัฒนาของหน่วยงาน องค์กรท้องถิ่นและองค์กรชุมชนได้เป็นอย่างดี

จุดอ่อน

1. ในฐานะภาครัฐ การวัดผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่ได้วัดที่กระบวนการมีส่วนร่วมอันเกิดจากการส่งเสริมของเจ้าหน้าที่ แต่วัดผลงานที่สมควรเป็นของประชาชนที่ร่วมกันคิดและดำเนินงาน จึงทำให้เจ้าหน้าที่ขาดแรงจูงใจที่จะส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมซึ่งต้องใช้เวลาอันจึงจะเห็นผลงานที่สามารถนำเสนอเพื่อประเมินการปฏิบัติงานประจำปี เนื่องจากการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นงานที่ต้องใช้เวลาและมีกฎระเบียบรวมทั้งสภาพแวดล้อมของภาครัฐที่เอื้ออำนวย

2. การกำหนดนโยบายมุ่งเร่งสร้างผลงาน ไม่เน้นกระบวนการพัฒนา ขาดความต่อเนื่องและขาดความแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติให้หน่วยปฏิบัติเข้าใจจุดมุ่งหมายและเป้าประสงค์ที่ชัดเจน ทำให้ไม่ได้รับการยอมรับและเอาใจใส่เท่าที่ควรจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ

3. การสั่งการมากเกินไปจากส่วนกลางทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติอ่อนแอ ขาดความริเริ่มสร้างสรรค์ นอกจากนี้การสั่งการหลายเรื่องยังไม่สอดคล้องกับหลักและปรัชญาการพัฒนาชุมชนอีกด้วย

4. ระบบการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร และระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคมีปัญหาทำให้การรับรู้ในข้อมูลข่าวสารความรู้ที่จำเป็นในการทำงานของเจ้าหน้าที่ไม่ใคร่ตรงกัน

5. เครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัยมีไม่เพียงพอ หน่วยงานในภูมิภาคขาดการสนับสนุนเครื่องมืออุปกรณ์จากส่วนกลางเนื่องจากงบประมาณของกรมฯ มีน้อยรวมทั้งไม่มีงบประมาณจัดสรรเพื่อการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชนอันเป็นงานที่มีความสำคัญอันดับแรกของกรมการพัฒนาชุมชนอีกด้วย

6. ระบบงานขาดการพัฒนาให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม เทคโนโลยีการพัฒนาเทคนิคการทำงานกับประชาชน ระบบและวิธีการฝึกอบรมไม่ได้รับการพัฒนา

7. ลักษณะงานและเป้าหมายงานของกรมการพัฒนาชุมชนไม่ถูกต้องความให้ชัดเจน และเข้าใจตรงกัน โดยเฉพาะคำว่า “การพัฒนาชุมชน” และ “ชุมชนเข้มแข็ง” ทำให้ผู้ปฏิบัติขาด ทิศทางร่วมกันในการทำงาน อีกทั้งมีโอกาสดูทำให้งานเบี่ยงเบนได้ง่าย

8. ผลงานของกรมการพัฒนาชุมชนมักถูกวิจารณ์ว่าไม่เป็นรูปธรรม งานที่ส่งเสริม ไม่มีความต่อเนื่องไม่มุ่งเพื่อความยั่งยืน และยังขาดการสำรวจสินทรัพย์ของงานอย่างเป็นระบบ

9. ด้านบุคลากรระดับปฏิบัติขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน เนื่องจากเส้นทาง ความก้าวหน้าไม่ชัดเจน ขาดทักษะความรู้ที่จำเป็น ขาดความคิดสร้างสรรค์ ขาดความคิดเชิงระบบ ไม่สามารถบูรณาการความรู้และวิชาการ พัฒนาตนเองไม่ทันผู้นำชุมชน บุคลากรรุ่นใหม่ ๆ มีแนวความคิดเกี่ยวกับงานพัฒนาชุมชนไม่ชัดเจน สำหรับผู้บริหารทุกระดับ นอกจากจุดอ่อน เหมือนกับระดับปฏิบัติแล้ว ยังขาดภาวะผู้นำ ขาดความภาคภูมิใจต่อองค์กร ขาดทักษะการบริหาร การจัดการทีม การจัดการกับปัญหา และการเป็นผู้สอนแนะงาน ส่วนระดับนโยบายก็ปรับตัวไม่ ทันกับสถานการณ์การพัฒนาของประเทศ นอกจากนี้บุคลากรส่วนใหญ่ยังมีอุดมการณ์ลดลงอีกด้วย

10. วัฒนธรรมองค์กรส่วนที่เป็นจุดอ่อน คือ การไม่ทำงานเชิงรุก

โอกาส

1. กระแสการพัฒนาเห็นความสำคัญของการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของ ประชาชน การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมโอกาสและบทบาท ของประชาชนในการจัดการพัฒนาชุมชน มากขึ้นกว่าในอดีต โดยเฉพาะในแผนพัฒนาฯ นโยบาย ของรัฐบาล และรัฐธรรมนูญทำให้นักพัฒนาในพื้นที่มีโอกาสได้แสดงให้เห็นศักยภาพในการ ปฏิบัติงานด้านนี้ได้เป็นอย่างดี และสามารถดำเนินงานตามหลักและกระบวนการพัฒนาชุมชนที่ แท้จริง

2. กิจกรรมหลายด้านที่กรมฯ เคยส่งเสริมมาจะมีหลายหน่วยงานมาสนับสนุนให้ เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น เช่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการพัฒนาเด็กโดยครอบครัวและชุมชน การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพครอบครัว การส่งเสริมการจัดการโดยชุมชน ฯลฯ ทำให้ประชาชน ไม่สับสนกับแนวทางการส่งเสริมการพัฒนาของประเทศและเป็นการเสริมแรงการเรียนรู้ให้ ประชาชนมีความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนและมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตนเองและชุมชนมากขึ้น แต่หน่วยงานเหล่านี้ก็ไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในระดับภูมิภาคเพียงพอที่จะทำงานใกล้ชิดกับ ประชาชนให้ทั่วถึง การทำงานในลักษณะภาคีการพัฒนาระหว่างกรมการพัฒนาชุมชนกับ หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

3. มีองค์กรแหล่งทุนหลายแห่งสนใจช่วยเหลือด้านการเงินแก่กิจกรรมของกลุ่ม/องค์กรประชาชน ทำให้กรมฯ มีโอกาสพัฒนาการทำงานด้านนี้ให้เป็นที่ปรึกษาของกลุ่ม/องค์กรด้านการพัฒนาระบบงานของกลุ่ม/องค์กร เพื่อให้มีบทบาทในการจัดการกิจกรรมพัฒนาชุมชนให้ดียิ่งขึ้น และสามารถดำเนินงานตามหลักและกระบวนการพัฒนาชุมชนที่แท้จริง

4. ทิศทางการเมืองมุ่งสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น อีกทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็เป็นสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินชีวิตด้วยวิถีประชาธิปไตยมากขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริมความเป็นประชาคม สอดคล้องกับแนวความคิดและปรัชญาของการพัฒนาชุมชนที่กรมฯ ยึดมาตลอด จึงถือว่าเป็นโอกาสที่จะทำให้การส่งเสริมวิถีชีวิตประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานในการกิจส่งเสริมการพัฒนาชุมชนได้รับการยอมรับและมีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาสนับสนุนมากยิ่งขึ้น

5. การทำงานพัฒนาชุมชนให้มีประสิทธิผล จำเป็นต้องทำงานในลักษณะการประสานงานและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ การอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการประสานและบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในภูมิภาค ทำให้มีโอกาสที่จะใช้กลไกของกระทรวงมหาดไทยในการเชื่อมประสานนโยบายและการปฏิบัติงานเพื่อให้การพัฒนาชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ เริ่มมีการพัฒนาศักยภาพในการบริหารการพัฒนาขึ้นมาระดับหนึ่ง โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นเริ่มมีคนที่มีความรู้สูงเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นมากขึ้น ดังนั้น เมื่อท้องถิ่นมีงบประมาณเป็นของตนเองมีผู้บริหารที่มีความรู้มากขึ้น โอกาสที่งานพัฒนาชุมชนจะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีสูง

7. องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ที่กรมพัฒนาชุมชนส่งเสริมไว้จำนวนมาก ปัจจุบันมีศักยภาพในการบริหารจัดการตนเองขึ้นมาระดับหนึ่งองค์กรและเครือข่ายเหล่านี้มีความสัมพันธ์เป็นอันดีกับข้าราชการของกรมการพัฒนาชุมชน มีความคุ้นเคยกับลักษณะงานพัฒนาชุมชนเป็นอย่างดี และมีความยินดีที่จะให้การสนับสนุนการทำงานของกรมการพัฒนาชุมชนอยู่ต่อไป

8. ปัจจุบันประชาชนในชนบทมีความเข้าใจมากขึ้นเกี่ยวกับการพัฒนาที่ต้องพึ่งตนเองต้องร่วมลงทุนและสมทบทรัพยากรของตนในบางส่วน นอกจากนี้ประชาชนยังกล้าแสดงออก และตื่นตัวที่จะคิด ตัดสินใจ ลงมือดำเนินงาน และเรียนรู้ผลการพัฒนาร่วมกันมากขึ้น จึงเป็นโอกาสที่การทำงานในลักษณะของกรมการพัฒนาชุมชนจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

9. เมื่อหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ให้ความสนใจที่จะส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมของชุมชนมากขึ้น หน่วยงาน องค์กรเหล่านี้ต่างก็มีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเกี่ยวกับชุมชน กรมการพัฒนาชุมชนได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการประสานการจัดเก็บและใช้ประโยชน์ข้อมูลของหมู่บ้านและครัวเรือนข้อมูลที่มีการจัดเก็บเป็นประจำจากทุกครัวเรือนและทุกชุมชนนี้ สามารถให้บริการเพื่อการวางแผน การสนับสนุนและประเมินผลการทำงานของหน่วยงานและองค์กรได้ในระดับหนึ่งเมื่อมีหน่วยงานต้องการใช้บริการมากขึ้น ก็เป็นโอกาสของกรมการพัฒนาชุมชนที่จะพัฒนาคุณภาพของข้อมูลให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

10. การจัดทำแผนชุมชนโดยชุมชน เป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนจำนวนมากที่ใช้เพื่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาของประชาชนและชุมชน รวมทั้งเพื่อการระดมทรัพยากรสนับสนุนการพัฒนาของชุมชน แต่เนื่องจากหน่วยงานที่ส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชนมีจำนวนไม่เพียงพอกับจำนวนชุมชนที่มีอยู่ ทำให้ชุมชนบางส่วนขาดโอกาสที่จะเรียนรู้และดำเนินการจัดทำแผนชุมชนเจ้าหน้าที่ของกรมการพัฒนาชุมชนมีทักษะในการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ อีกทั้งมีจำนวนเจ้าหน้าที่กระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคจึงเป็นโอกาสที่กรมการพัฒนาชุมชนจะร่วมส่งเสริมและสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชนอีกหน่วยงานหนึ่ง

11. การได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากประชาชนในชนบททุกภูมิภาคเป็นสิ่งที่นักการเมืองทุกคนปรารถนา การส่งเสริม สนับสนุน และแก้ไขปัญหาให้ประชาชน สามารถสื่อสารถึงกลุ่มเป้าหมายได้จริงโดยการสื่อสารผ่านพัฒนากร เนื่องจากพัฒนากรทำงานใกล้ชิดกับประชาชน รู้จักกลุ่มองค์กรในชุมชนจำนวนมากจึงมีบ่อยครั้งที่นักการเมืองจะให้การสนับสนุนกิจกรรมพัฒนาชุมชนเป็นจุดขายสร้างการยอมรับทางการเมืองซึ่งมักจะได้ผล

ภัยคุกคามหรือความเสี่ยง

1. การบริหารราชการปัจจุบันและในอนาคต ฝ่ายที่มีบทบาทและความรับผิดชอบที่สำคัญคือ ฝ่ายการเมือง ความคาดหวังของฝ่ายการเมืองต่อกรมการพัฒนาชุมชน มุมมองและความเข้าใจของฝ่ายการเมืองต่องานพัฒนาชุมชน ล้วนแต่มีผลต่อการทำงานตามหลักการพัฒนาชุมชนทั้งสิ้น โอกาสที่ฝ่ายการเมือง ต้องการให้กรมการพัฒนาชุมชนนำนโยบายทางการเมืองไปปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็ว หากกรมไม่สามารถบูรณาการนโยบายกับหลักการพัฒนาตามภารกิจกรมฯ ได้ จะเป็นภัยต่อความยั่งยืนของการพัฒนาชุมชน

2. ปัญหาเศรษฐกิจที่มีความรุนแรงในปัจจุบัน ทำให้หน่วยงานระดับนโยบายหันไปให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจให้ได้ผลโดยเร็วแนวทางของระดับนโยบายเน้นการจัดการบริการและให้ความช่วยเหลือโดยหน่วยงานของรัฐและเอกชน ขัดกับหลักการทำงานของกรมการพัฒนาชุมชนที่เน้นการจัดบริการและการแก้ปัญหาโดยชุมชน

3. หน่วยงานที่มีอำนาจในภาคราชการยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในลักษณะงานของกรมฯ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชุมชนและการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยคิดว่า เมื่อมีแผนนโยบายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการพัฒนาแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีหน่วยงาน เช่น กรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งแท้ที่จริงแล้วการจะให้ประชาชนเข้าร่วมในการจัดการพัฒนาจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างจากข้าราชการทั่วไป ส่งเสริมและเฝ้าระวังให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมตามความหมายที่แท้จริงอีกทั้งประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดปัญหาอุปสรรคในการจัดการพัฒนาของประชาชน

4. กระทรวงมหาดไทยให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องที่ ทำให้การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การส่งเสริมการบริหารจัดการการพัฒนาโดยชุมชน ไม่ได้ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร อันเป็นอันตรายต่อการสร้างรากฐานของสังคมให้มีความมั่นคงเข้มแข็งอันเป็นภารกิจของกระทรวงมหาดไทย

5. การแข่งขันระหว่างหน่วยงานทำให้การจัดตั้งกลุ่ม/องค์กรที่ซ้ำซ้อนกัน มีการจูงใจให้สวัสดิการแก่สมาชิกกลุ่ม ประชาชนเกิดความสับสนหมดความเชื่อมั่นในโอกาสและบทบาทในการจัดการการพัฒนาที่ได้รับการส่งเสริม ไม่มองประโยชน์ที่จะสร้างให้สมาชิกและตนเองโดยกลุ่ม/องค์กร แต่จะเรียกร้องประโยชน์ ที่หน่วยงานที่ส่งเสริมจะมีให้จากการรวมกลุ่ม ซึ่งทำให้งานพัฒนาชุมชนล้มเหลว

6. หน่วยงานและองค์กรเอกชนมุ่งเข้าไปทำงานกับชุมชนมากขึ้น โดยมีการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งมีการสนับสนุนกิจกรรมชุมชนหลายกิจกรรมที่ซ้ำซ้อนกับกิจกรรมที่กรมการพัฒนาชุมชนส่งเสริมอยู่แล้วในพื้นที่ เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ร้านค้าชุมชน กลุ่มอาชีพ ฯลฯ

7. ความเข้าใจเรื่องวิถีประชาธิปไตยของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การตีความว่าการส่งเสริมวิถีประชาธิปไตย คือ การให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การเลือกตั้งในรูปแบบใหม่ รวมทั้งการส่งเสริมประชาคมเป็นเพียงการจัดเวทีประชาคมหรือการประชุมที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น และยังมองว่าการเกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล เป็นความสมบูรณ์ของประชาธิปไตยแล้ว เพราะประชาชนมีการปกครองตนเอง การมองเช่นนี้เป็นการเคลื่อนย้ายการผูกขาดอำนาจจากหน่วยราชการไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งขัดกับแนวความคิดในการส่งเสริมวิถีประชาธิปไตยของกรมการพัฒนาชุมชน และทำให้การทำงานของกรมการพัฒนาชุมชน และทำให้การทำงานของกรมการพัฒนาชุมชนเป็นไปด้วยความยากลำบากยิ่งขึ้น

8. ปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ต้นตัวและตระหนักในความสำคัญของการวางแผน และการสนับสนุนให้ท้องถิ่นและชุมชนจัดทำแผนมากขึ้น ทำให้เกิดภาวะแข่งขันที่จะเข้ามามีบทบาทในด้านนี้ มีความพยายามที่จะกล่าวอ้างความชอบธรรมในการสนับสนุนการบริหารการพัฒนาขององค์กรระดับตำบลหมู่บ้าน โดยมองที่อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรมากกว่าที่จะคำนึงถึงความชำนาญการ และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ซึ่งเป็นผลร้ายต่อการสนับสนุนการบริหารการพัฒนาตามแนวทางพัฒนาชุมชน

9. การเปลี่ยนแปลงของสังคม ความรู้ และเทคโนโลยีการพัฒนาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ในขณะที่การพัฒนาการเรียนรู้ของข้าราชการกรมการพัฒนาชุมชน การเปลี่ยนเครื่องมือการทำงาน การปรับนโยบายของกรมการพัฒนาชุมชนไม่สามารถทำได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ซึ่งหากกรมฯ พัฒนาตนเองไม่ทันการเปลี่ยนแปลงอยู่เช่นนี้ ก็อาจสูญเสียสถานภาพที่จะเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ของประชาชน เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็งพึ่งตนเองได้

10. บรรยากาศของสังคมแวดล้อมเป็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนที่จะพัฒนาตนเอง พึ่งตนเอง และแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยสื่อหลายชนิดมักจะเสนอข้อมูลข่าวสารสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนอ่อนแอ หวังพึ่งหน่วยงานบริการเรียกร้องให้หน่วยราชการมาให้บริการและแก้ไขปัญหาให้ นอกจากนี้หน่วยงานราชการหลายแห่งก็สนับสนุนแนวความคิดนี้โดยผูกขาดการให้บริการไม่สนับสนุนให้ชุมชนจัดบริการ โดยตนเองปรากฏการณ์เหล่านี้เป็นการเสริมแรงการเรียนรู้ให้คนไม่เชื่อมั่นในศักยภาพของตนเองและชุมชนของตนที่จะพัฒนาและแก้ไขปัญหาของตนเอง

วิสัยทัศน์ เป็นองค์กรมีอาชีพในการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เพื่อสร้างพลังชุมชนให้เข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้

พันธกิจ

1. ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชน องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน ในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาชุมชนและการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก
3. ส่งเสริมและพัฒนากระบวนการสื่อสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการชุมชน
4. ส่งเสริมและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการชุมชนในการแก้ไขปัญหาชุมชน

เป้าประสงค์

1. ชุมชนเข้มแข็งพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน
2. เศรษฐกิจฐานรากเข้มแข็งมีเสถียรภาพ

คำอธิบายประกอบยุทธศาสตร์กรมการพัฒนาชุมชน

ชุมชน หมายถึง หมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547

ความสามารถในการบริหารจัดการชุมชน หมายถึง ชุมชนที่มีการดำเนินการในเรื่องต่างๆ อย่างน้อย 4 ใน 6 เรื่อง ได้แก่ 1) มีระบบข้อมูล 2) มีแผนชุมชน 3) มีการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน 4) มีการนำแผนไปปฏิบัติ 5) มีทุนของชุมชน 6) มีองค์กรเข้มแข็งอย่างน้อย 1 องค์กร

มาตรฐานงานชุมชน หมายถึง ข้อกำหนดและตัวชี้วัดที่ผู้นำชุมชน กลุ่ม/องค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน และชุมชน สามารถนำมาใช้วัดประเมินและพัฒนาตนเองไปสู่คุณลักษณะอันพึงประสงค์

ระบบมาตรฐานงานชุมชน หมายถึง กระบวนการเรียนรู้ และพัฒนาตนเองของผู้นำชุมชน กลุ่ม/องค์กรชุมชน เครือข่าย องค์กรชุมชน และชุมชนซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนหลัก ๆ ได้แก่ ขั้นตอนเตรียมการก่อนสมัคร ขั้นสมัคร ขั้นเตรียมความพร้อม ขั้นพัฒนาตนเองและติดตามขั้นการประเมินผล ขั้นประกาศเกียรติคุณ และขั้นรักษามาตรฐาน

ผู้นำชุมชน ได้แก่ อช.ผู้นำอช. ผู้นำอาชีพก้าวหน้า ผู้นำองค์กรสตรี ผู้นำกลุ่มอาชีพ ผู้นำกลุ่มใช้น้ำ ผู้นำกลุ่มออมทรัพย์

ศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชน (ศอช.) หมายถึง เครือข่ายองค์กรภาคประชาชนที่มีกลุ่มองค์กร และผู้นำในชุมชนเป็นสมาชิก โดยมีการประสานการทำงานในลักษณะเครือข่าย

เศรษฐกิจฐานราก หมายถึง การดำเนินงานพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน เพื่อสร้างโอกาสรายได้และการพึ่งตนเองภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

เศรษฐกิจชุมชน หมายถึง เป็นระบบการจัดการชีวิต ความเป็นอยู่ของชุมชนโดยเฉพะในด้านการผลิต การบริโภค การจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรและรายได้ การจัดสรรทรัพยากรและทุนชุมชนให้สามารถอยู่ได้พอเพียง พึ่งตนเองได้ และเป็นฐานรากสำหรับเศรษฐกิจมหภาคในระบบเล็กกับระบบใหญ่ที่สัมพันธ์กันอย่างเกื้อหนุนและพึ่งพาอาศัยกัน

วิสาหกิจชุมชน หมายถึง กิจกรรมของชุมชนที่เกี่ยวกับผลิตสินค้า การให้บริการหรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพันมีวิถีชีวิตร่วมกัน การรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งตนเองของครอบครัวชุมชนและชุมชนโดยมีการพัฒนากิจการสู่การเป็นวิสาหกิจชุมชน

กลุ่มเศรษฐกิจชุมชน หมายถึง กลุ่ม/องค์กรในชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ได้แก่กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มอาชีพ, กลุ่ม OTOP ฯลฯ

วิสาหกิจชุมชนที่เข้มแข็ง หมายถึง วิสาหกิจชุมชนที่ต้องผ่านเกณฑ์ประเมิน 3 ใน 4 ข้อ ดังนี้

1) มีความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุน 2) สมาชิกมีรายได้เพิ่มขึ้นหรือมีทุนสะสมเพิ่มขึ้น 3) ผ่านการรับรองมาตรฐาน เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตได้รับการจัดระดับ, ผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการเครื่องหมายมาตรฐานจากสถาบันที่ทำหน้าที่รับรอง มาตรฐาน หรือจากหน่วยงานราชการ เช่น อย. มพข. มกอช. ฮาลาล ฯลฯ 4) มีช่องทางการตลาดหรือมีความสามารถในการให้บริการเพิ่มขึ้น

เงินทุนชุมชน หมายถึง ทุนของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

การผลิตสู่เชิงพาณิชย์ หมายถึง ผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการพัฒนาให้มีคุณภาพโดยมุ่งเน้นผลิตเพื่อจำหน่าย

ข้อมูล จปฐ. หมายถึง ข้อมูลในระดับครัวเรือนที่แสดงถึงสภาพความจำเป็นของคนในครัวเรือนด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตที่ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเอาไว้ว่าคนควรมีคุณภาพชีวิตในเรื่องนั้น ๆ อย่างไรในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้มีชีวิตที่ดีและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างสงบสุข

ข้อมูล กชช. 2ค หมายถึง ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านที่แสดงสภาพทั่วไปของหมู่บ้าน สภาพพื้นฐาน ทางเศรษฐกิจ ระดับการศึกษาการมีส่วนร่วมและความเข้มแข็งของชุมชน สุขภาพและอนามัย สภาพแรงงานและยาเสพติด เพื่อนำไปจัดทำแผนแก้ไขปัญหของหมู่บ้าน

แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตในการทำงาน

คุณภาพชีวิตในการทำงาน เป็นแนวความคิดที่เน้นคุณค่าของความเป็นมนุษย์ งานที่ทำหาค่าตอบแทนที่ยุติธรรม ความปลอดภัย และการมีสุขภาพดี โอกาสที่จะใช้ความรู้ความสามารถ อนาคตที่เจริญงอกงามและความมั่นคง การป้องกันสิทธิส่วนบุคคล การแสดงออกเสรี และการมีความสมดุลระหว่างการทำงานและการดำเนินชีวิตส่วนตัว (ดิน ปรัชญพฤทธ์, 2542, หน้า 334)

ความหมายของคุณภาพชีวิตในการทำงาน

คุณภาพชีวิตในการทำงาน (QWL) เป็นองค์ประกอบ หรือมิติหนึ่งที่สำคัญของคุณภาพชีวิต (quality of life) นั่นเอง หากกล่าวถึงความหมายคำว่าคุณภาพชีวิตในการทำงานแล้ว จะพบว่ามีความรู้ นักวิชาการ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้น่าสนใจในแง่มุมต่าง ๆ มากมายดังนี้

องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ให้นิยามคุณภาพชีวิตว่าเป็นการรับรู้ของบุคคลในองค์ประกอบของวัฒนธรรม ระบบคุณค่าต่าง ๆ ของเขาอันสัมพันธ์กับเป้าหมายของชีวิต ความคาดหวัง มาตรฐานและสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่ และหมายถึงแนวความคิดที่มีขอบเขตกว้างขวางอันเป็นผลซับซ้อนจากสุขภาพทางกายของบุคคล สภาพจิตใจ ระดับของความเป็นอิสระความสัมพันธ์ทางสังคมและความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมในชีวิตของบุคคลเป็นสำคัญ (กิติกร มีทรัพย์, 2536, หน้า 40 อ้างถึงใน ประเสริฐ กลิ่นหอม, 2543, หน้า 11)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization : ILO) ได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตในการทำงานว่าเป็นเรื่องของปัญหาแรงงานและมาตรการแก้ไขซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญถึงความพึงพอใจของคนงานและการเพิ่มผลผลิตในหน่วยงาน หากจะว่าไปแล้วคุณภาพชีวิตในการทำงานจึงเป็นเรื่องของสุขภาพกาย สุขภาพใจที่ดีในสถานที่ทำงาน และมีความสัมพันธ์กับการเพิ่มผลผลิตอย่างใกล้ชิด เนื่องจากหลักพนักงานได้รับสวัสดิการที่ดีในการทำงาน พวกเขาก็จะมีกำลังใจในการทำงานให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งการเพิ่มผลผลิตของหน่วยงาน ก็ย่อมที่จะสูงขึ้นนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามผลประโยชน์ที่ได้รับจากการเพิ่มผลผลิตควรมีการแบ่งปันกันอย่างเป็นธรรม ผู้ประกอบการจะมีผลกำไรเพื่อใช้สำหรับการลงทุนครั้งต่อไปในขณะที่ลูกจ้าง ได้ใช้สินค้าที่มีคุณภาพและราคาถูก ผู้ถือหุ้นได้รับเงินปันผลสูงขึ้น และพนักงานได้รับผลตอบแทนในรูปของคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดีขึ้น (ศุภชัย อาชีวะระงับโรค, 2540, หน้า 80)

องค์การยูเนสโก (UNESCO, 1995 อ้างถึงใน อัจฉรา วงศ์พัฒนามงคล, 2538, หน้า 56) ได้ให้ความหมายคุณภาพชีวิตไว้ว่า คุณภาพชีวิตเป็นการรับรู้และประเมินภาวะต่าง ๆ ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับงาน และสภาพแวดล้อมของงาน การรับรู้และการประเมินของบุคคลนี้จะแตกต่างกันไปตามพื้นฐานชีวิตของบุคคล สถานภาพ บทบาท และความสามารถของบุคคล

เดลามอตต์ และ ทาเคซาวา (Delamotte & Takezawa, 1984 อ้างถึงใน กัลยา ดิษเจริญ, 2538, หน้า 16-17) กล่าวว่า คุณภาพชีวิตการทำงานมีความหมายกว้างและยังไม่ชัดเจน ทั้งสองท่านได้รวบรวมความหมายของคุณภาพชีวิตการทำงานในหลายแง่มุม ดังนี้

1. คุณภาพชีวิตการทำงานในความหมายที่กว้าง หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตการทำงาน ซึ่งประกอบด้วย ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน สภาพแวดล้อมการทำงาน ผลประโยชน์และการบริการ ความก้าวหน้าในการทำงานและมนุษยสัมพันธ์ อันล้วนมีผลต่อความพึงพอใจและเป็นสิ่งจูงใจสำหรับคนงาน

2. คุณภาพชีวิตการทำงานในความหมายอย่างแคบที่สุด คือ ผลดีของงานที่จะมีผลต่อคนงาน ซึ่งหมายถึง การปรับปรุงในองค์การและลักษณะงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนงานควรได้รับพิจารณาเป็นพิเศษสำหรับการส่งเสริมระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของแต่ละบุคคล และรวมถึงความต้องการของคนงานในเรื่องความพึงพอใจในงาน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะมีผลต่อสภาพการทำงานของเขาด้วย

3. คุณภาพชีวิตการทำงานในแง่ที่มีความหมายเทียบเท่าได้กับการทำงานอย่างมีมนุษยธรรมหรือการปรับปรุงสภาพการทำงานในประเทศฝรั่งเศสและประเทศที่พูดภาษาฝรั่งเศสหรือการคุ้มครองแรงงานในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ หรือสภาพแวดล้อมการทำงาน และความเป็นประชาธิปไตยในสถานที่ทำงานในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย หรือ “hatarakigai” ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งคุณภาพชีวิตการทำงานในความหมายครอบคลุมไปถึงกลุ่มของวิธีการ หรือแนวปฏิบัติหรือเทคโนโลยีสำหรับส่งเสริมสิ่งแวดล้อมการทำงานเพื่อก่อให้เกิดมีความพึงพอใจมากขึ้น ในการปรับปรุงผลลัพธ์ทั้งขององค์กรและปัจเจกบุคคลตามลำดับ

โรบินสัน (Robbins, 1998 อ้างถึงใน นฤตล มีเพียร, 2541, หน้า 16) ได้กล่าวว่า คุณภาพชีวิตการทำงาน หมายถึง กระบวนการที่องค์กรได้ทำการตอบสนองต่อความต้องการของพนักงานจากการพัฒนาใด ๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในสิ่งที่มีผลกระทบต่อการทำงานของพนักงานหรือคุณภาพชีวิตการทำงาน เปรียบเสมือนแนวคิดที่ครอบคลุมปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นในการกำหนดเป้าหมายร่วมกันในการทำงานให้องค์กรมีความเป็นมนุษย์ ความเจริญเติบโตและการมีส่วนร่วมนั่นเอง

เชอร์เมอร์ฮอร์น, ฮันต์ และออสบอร์น (Schermerhorn, Hunt & Osborn, 1997 อ้างถึงใน ประเสริฐ กลิ่นหอม, 2543, หน้า 12) ได้กล่าวว่า คุณภาพชีวิตในการทำงาน คือ ภาพรวมของประสบการณ์ทำงานของบุคคล ซึ่งแสดงออกมาจากความรู้สึกของบุคคลที่มีต่องาน อาชีพตลอดจนองค์การ ดังนั้นการที่บุคคลมีผลงานที่มีประสิทธิภาพสูงย่อมแสดงว่าบุคคลมีความพึงพอใจในงานสูงด้วย คุณภาพชีวิตในการทำงานจึงเป็นผลสะท้อนของการบริหารที่ดี เช่น การให้พนักงานมีส่วนร่วม ได้รับผิชอบและตัดสินใจร่วมกัน การไว้วางใจให้อิสระในการทำงานของพนักงานมากขึ้น อีกทั้งการให้สิ่งตอบแทนที่ยุติธรรม สิ่งเหล่านี้ล้วนช่วยให้พนักงานมีคุณภาพชีวิตในการทำงานดีและองค์การประสบความสำเร็จอย่างสูง

เชียวชาญ อาศัฒนกุล (2530, หน้า 120) ได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตของการทำงานไว้ว่า การปรับปรุงคุณภาพชีวิตของการทำงานจะมีจุดเน้นหนักอยู่ที่การเพิ่มความพึงพอใจในการทำงานให้กับพนักงาน โดยให้ความสำคัญกับความเป็นมนุษย์ ความเจริญเติบโต และการมีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ประสิทธิผลขององค์การและคุณภาพในการทำงานของพนักงาน

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2530, หน้า 266) ได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตการทำงาน หมายถึง ชีวิตการทำงานที่มีศักดิ์ศรีเหมาะสมกับเกียรติภูมิของความเป็นมนุษย์ของบุคคลซึ่งเป็นชีวิตการทำงานที่ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบและสามารถสนองความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ในแต่ละยุคสมัย รวมถึงความพึงพอใจในงาน และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่มีผลต่อสภาพการทำงาน

ทองศรี คำภู ณ อุรุยา (2532, หน้า 154) ได้ให้ความหมายไว้ว่า คุณภาพชีวิตในการทำงาน หมายถึง ลักษณะงานที่คนทำงานคนหนึ่ง ๆ ปฏิบัติอยู่ในองค์กรหนึ่ง ๆ โดยพิจารณาถึงว่าเขาผู้นั้นมีความพึงพอใจต่อสภาพงานนั้น ๆ มากน้อยเพียงใด มีอิสระในการตัดสินใจหรือไม่ ชั่วโมงการทำงานเหมาะสมกับค่าตอบแทนอย่างไร ผู้บังคับบัญชามีความเป็นผู้นำมากน้อยเพียงใด เป็นต้น

พิไลสร แดงสอาด (2532, หน้า 18) ได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตการทำงาน หมายถึง การพัฒนาให้บุคคลนั้นมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีโดยคนงานในฐานะลูกจ้างได้มีสภาพการทำงานที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสม มีความปลอดภัย ได้รับผลประโยชน์และมีสิทธิต่าง ๆ อย่างยุติธรรมและเสมอภาคในสังคม

สมยศ นาวิการ (2533, หน้า 3-4) ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตการทำงานว่าเป็น คุณภาพของสัมพันธภาพระหว่างพนักงาน และสภาพแวดล้อมของงานที่ผสมผสานระหว่างลักษณะทางเทคนิคและลักษณะทางมนุษย์

ชาญชัย อาจินสมาจาร (2536, หน้า 38) ได้กล่าวถึง คุณภาพชีวิตการทำงาน หมายถึง คุณภาพของความสัมพันธ์ ระหว่างคนงานกับสิ่งแวดล้อมของการทำงานทั้งหมด

พลดา เดชพลมัตย์ (2538, หน้า 8) ได้กล่าวถึง คุณภาพชีวิตการทำงาน หมายถึง สิ่งที่เกี่ยวข้องกับชีวิตการทำงานของผู้ปฏิบัติตามที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานในเรื่องพื้นฐานทั่วไปในการทำงาน ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมในการทำงาน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีโอกาสทำงานที่ท้าทายความสามารถ และใช้ชีวิตการทำงานอย่างสัมพันธ์กันกับการดำเนินชีวิตโดยทั่วไป

มนัสวี ชาติาสีห์ (2539, หน้า 33-34) ได้กล่าวว่า คุณภาพชีวิตในการทำงาน คือ คุณภาพชีวิตของลูกจ้างหรือพนักงานในที่ทำงาน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของพนักงาน การสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงานให้ดี

ผจญ เฉลิมสาร (2540, หน้า 23) ได้กล่าวถึง คุณภาพชีวิตในการทำงานมีความหมายครอบคลุมถึงวิธีการ แนวปฏิบัติ หรือเทคโนโลยีที่ส่งเสริมสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจมากขึ้น ในการปรับปรุงผลลัพธ์ทั้งองค์กร และปัจเจกบุคคล ตามลำดับ

สันติ บางอ้อ (2540, หน้า 39-40) ได้กล่าวว่า คุณภาพชีวิตในการทำงาน เป็นสิ่งที่คนเราจะสามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ สามารถปรับปรุงการเพิ่มผลผลิตได้ โดยมีความพร้อมทั้งด้านร่างกายและจิตใจ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยภายใน สำหรับปัจจัยภายนอกก็คือ สภาพแวดล้อมในการทำงาน จะเป็นสิ่งที่ทำให้คนเรามีความสุขกับการทำงาน เกิดความพึงพอใจในการทำงาน

ภวนัย น้อยวงศ์ (2541, หน้า 14) ได้กล่าวถึง คุณภาพชีวิตการทำงานมีความหมายครอบคลุมไปในทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคคลในด้านความพึงพอใจในงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานภายในองค์กร ประสบการณ์ด้านต่าง ๆ ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับงาน

จากความหมายต่าง ๆ ดังกล่าว จึงสรุปได้ว่า คุณภาพชีวิตการทำงานคือ การทำงานของผู้ปฏิบัติงานในสถานที่ทำงานซึ่งมีความสัมพันธ์กับความรู้สึกรักชอบในงานที่ทำ สภาพแวดล้อมของสถานที่ทำงาน งานที่ทำท่าย การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในงาน เพื่อนร่วมงานที่ดี ผลตอบแทนต่าง ๆ ที่ได้รับไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบและสามารถสนองความจำเป็นพื้นฐานของผู้ปฏิบัติงาน ถ้าคุณภาพชีวิตในการทำงานดี ผู้ปฏิบัติงานมีความสุขในงานที่ทำ มีกำลังใจในการทำงาน และมีความพึงพอใจในงานที่ทำ ผลงานที่ออกมาจะส่งเสริมให้ผลผลิตและการบริหารที่ดีทั้งคุณภาพและปริมาณ

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตในการทำงาน

การทำงานให้บรรลุเป้าหมายของงานหรือองค์การได้นั้น คนถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดที่มีผลทำให้องค์การประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องรู้สึกถึงความต้องการคนทำงานในองค์การทุก ๆ คนต้องการงานเพื่อให้ได้มาซึ่งความสำเร็จแห่งตนและคุณภาพชีวิต โดยมีจุดมุ่งหมายในชีวิตและความต้องการจะมีผลกระทบต่อบุคลิกกรรมในการทำงาน ดังนั้นในการจูงใจคนให้ปฏิบัติงานนั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงความต้องการขั้นพื้นฐานเพื่อให้พนักงานเกิดความพอใจในงานและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตในการทำงาน ดังนี้

มาสโลว์ (Maslow, 1965 อ้างถึงใน ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2542, หน้า 44-45) ได้กล่าวว่า ความต้องการของมนุษย์เป็นเครื่องกระตุ้นและนำทางพฤติกรรมของคนงานในอันที่จะปฏิบัติงานให้สำเร็จ ทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's hierarchy of human needs) มองว่าคนงานมีความต้องการหลายระดับซึ่งอาจเรียงจากต่ำไปหาสูงได้ดังนี้ คือ

1. ความต้องการทางด้านกายภาพ (physiological needs)
2. ความต้องการความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน (security and safety needs)
3. ความต้องการที่จะเป็นสมาชิกคนหนึ่งในสังคมที่คนอาศัยหรือทำงานอยู่ ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ (love and belonging needs)
4. ความต้องการที่จะได้รับการยกย่อง (esteem needs)
5. ความต้องการที่จะทำอะไรให้เสร็จด้วยตนเอง (self-actualization needs) ซึ่งเป็นความต้องการขั้นสูงสุด

เมื่อใดก็ตามที่ความต้องการขั้นต่ำได้รับการสนองตอบจนเป็นที่พอใจแล้ว คนงานก็จะมี ความต้องการขั้นสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ หน้าที่ขององค์การก็คือ จะต้องคอยดูว่าความต้องการของคนงาน อยู่ในระดับใด และพยายามสนองตอบความต้องการเหล่านั้นให้ได้ อย่างไรก็ตาม ในการ สสนองตอบความต้องการแต่ละระดับนั้น องค์การจะต้องไม่พยายามสนองตอบความต้องการนั้น อย่าง 100 เปอร์เซ็นต์ มิฉะนั้นแล้วการสนองตอบดังกล่าวจะมีใจเป็นตัวมูลเหตุจูงใจให้คนทำงาน เพราะคนงานจะเข้าใจว่าองค์การสนองตอบความต้องการของตนนั้นเป็นหน้าที่โดยตรงของ องค์การที่จะต้องทำ หรือมิฉะนั้นคนงานก็จะรู้สึกว่าการสนองตอบดังกล่าวทำไปพอเป็นพิธี (token) เท่านั้นเอง

เฮอริชเบอร์ก (Herzberg, 1923 อ้างถึงใน คำรงค์ วัฒนา, 2544, หน้า 16-17) ได้กล่าวว่า “คนต้องการอะไรจากงานที่เขาทำ อะไรสร้างความรู้สึกละพอใจในงาน (satisfaction) และสิ่งใด สร้างความรู้สึกไม่พอใจในงาน (dissatisfaction)” แนวคำตอบ 2 แนวดังกล่าวนำมาสู่คำที่เขาใช้ เรียกปัจจัยที่ใช้ในการจูงใจในการทำงานโดยเขาใช้คำว่า “hygiene-factors” (อาจเรียกปัจจัยอนามัย สุขวิทยา ปัจจัยพื้นฐาน) สำหรับปัจจัยต่าง ๆ ที่ระงับความรู้สึกไม่พอใจในงานและ “motivation-factors” สำหรับปัจจัยที่สร้างความรู้สึกละพอใจในงาน ซึ่ง Herzberg ได้เรียกว่า “the motivation hygiene theory” หรือ เรียกว่า 2 factors of motivation theory

1. ปัจจัยอนามัย (hygiene factors) เป็นปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับตัวงานโดยตรงแต่เป็น ปัจจัยที่จำเป็นให้แรงจูงใจในการทำงานของบุคคลอยู่ตลอดเวลา ถ้าไม่มีปัจจัยอนามัยจะทำให้คนใน องค์การเกิดความไม่ชอบงานขึ้น ซึ่งปัจจัยนี้เป็นปัจจัยที่มาจากภายนอกตัวบุคคล ได้แก่

1.1 เงินเดือน (salary) เป็นที่พอใจของคนในองค์การ

1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (interpersonal relation) มีความสัมพันธ์อันดีแก่กัน สามารถทำงานร่วมกัน มีความเข้าใจซึ่งกันและกัน

1.3 ลักษณะอาชีพที่เป็นที่ยอมรับของสังคม (social acceptance) มีเกียรติยศและ ศักดิ์ศรี

1.4 นโยบายและการบริหาร (policy and administration) การบริหารและการจัดการ ในองค์การ

1.5 สภาพการทำงาน (working condition) เช่น แสง เสียง อากาศ รวมทั้งวัสดุ อุปกรณ์

1.6 ความมั่นคงในงาน (job security) ความยั่งยืนของอาชีพ ความมั่นคงขององค์การ

1.7 วิธีการปกครองบังคับบัญชา (supervision) ความสามารถในการบังคับบัญชา การให้ความยุติธรรมต่อผู้ใต้บังคับบัญชา

2. ปัจจัยจูงใจ (motivation factors) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงานโดยตรงเป็นปัจจัยที่จูงใจให้คนชอบและรักงานที่ทำในองค์กร เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความพึงพอใจให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจัยนี้เป็นปัจจัยที่มาจากความต้องการภายในตัวบุคคล ได้แก่

2.1 ความสำเร็จของงาน (achievement) ประสบผลสำเร็จในผลงานที่ทำการได้รับ

2.2 การยอมรับนับถือ (recognition) จากคนในองค์กร ได้รับคำชมเชย แสดงความยินดี

2.3 ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ (work itself) เป็นงานน่าสนใจ งานที่ต้องอาศัยความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

2.4 ความรับผิดชอบ (responsibility) ได้รับมอบหมายงานใหม่ การมีอำนาจในการรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่

2.5 ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน (advancement) ได้รับการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น มีโอกาสศึกษาหาความรู้ ฝึกอบรมเพิ่มเติม

ปัจจัยทั้ง 2 ปัจจัย เป็นสิ่งสำคัญในองค์กร ปัจจัยจูงใจเป็นปัจจัยที่สำคัญให้เกิดความสุขในการทำงาน ส่วนปัจจัยอนามัยเป็นปัจจัยที่ป้องกันมิให้เกิดความไม่พึงพอใจในการทำงาน เมื่อคนในองค์กรได้รับตอบสนองทั้ง 2 ปัจจัยอย่างเพียงพอ ทำให้ไม่เกิดความไม่พึงพอใจในการทำงาน แต่ความพึงพอใจจะเกิดขึ้นได้เมื่อปัจจัยจูงใจได้รับการตอบสนอง

องค์ประกอบที่ทำให้เกิดคุณภาพชีวิตในการทำงาน

ได้มีผู้ให้ความคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดีไว้หลายประการดังต่อไปนี้

วอลตัน (Walton, 1973 อ้างถึงใน เทพนม เมืองแมน และ สวิง สุวรรณ, 2529, หน้า 120 - 121) ได้กล่าวถึงคุณภาพชีวิตในการทำงานประกอบด้วยคุณสมบัติ 8 ประการ ดังนี้

1. การให้สิ่งตอบแทนที่เหมาะสมและยุติธรรม (adequate and fair compensation) หมายถึง ค่าจ้างที่ได้รับเพียงพอที่จะดำรงชีวิตตามมาตรฐานของสังคมทั่วไปหรือไม่ ค่าจ้างที่ได้รับมีความยุติธรรมหรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับตำแหน่งของตนกับตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะงานที่คล้ายคลึงกัน

2. สิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ (safe and healthy working condition) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานไม่ควรจะอยู่ในสภาพแวดล้อมทางด้านร่างกายและสิ่งแวดล้อมของการทำงานที่จะก่อให้เกิดสุขภาพที่ไม่ดี และควรจะได้กำหนดมาตรฐานที่แน่นอนเกี่ยวกับการคงไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมสุขภาพ ซึ่งจะรวมถึงการควบคุมเกี่ยวกับ กลิ่น เสียง และการรบกวนทางสายตา

3. การพัฒนาความสามารถของบุคคล (competency development) หมายถึง งานควรจะได้จัดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติได้ใช้ประโยชน์และพัฒนาทักษะและความรู้ของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะมีผลต่อการได้มีส่วนร่วมความรู้สึกลงในคุณค่าของตนเองและความรู้สึกท้าทาย ซึ่งเกิดจากการทำงานของตน

4. ความเจริญงอกงามและสวัสดิภาพ (growth and security) หมายถึง ควรจะให้ความสำคัญต่องานที่ได้รับมอบหมายของผู้ปฏิบัติงานซึ่งจะมีผลต่อการดำรงและขยายความสามารถของผู้ปฏิบัติงานเอง ความรู้และทักษะใหม่ๆ ที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่องานในอนาคตได้ และการให้โอกาสแก่ผู้ปฏิบัติงานได้พัฒนาทักษะความสามารถในแขนงตน

5. การบูรณาการด้านสังคม (social integration) การที่ผู้ปฏิบัติงานได้มีความรู้สึกว่าตนประสบความสำเร็จและเห็นว่าตนมีคุณค่าจะมีผลต่อบุคคลนั้นในด้านความเป็นอิสระจากอคติ ความรู้สึกว่าชุมชนหรือสังคมมีความสำคัญ การเปิดเผยตนเองกับบุคคลอื่น ความรู้สึกว่ามีโอกาสแบ่งปันกันในเรื่องการ และความรู้สึกว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีโอกาสสร้างสัมพันธภาพกับบุคคลอื่น ๆ และมีโอกาสเท่าเทียมกันในความก้าวหน้าที่ตั้งอยู่บนฐานของระบบคุณธรรม

6. สิทธิตามรัฐธรรมนูญ (constitutionalism) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานมีสิทธิอย่างไรและผู้ปฏิบัติงานจะปกป้องสิทธิของตนได้อย่างไรคำตอบอาจแตกต่างกัน เพราะอาจขึ้นอยู่กับลักษณะทางวัฒนธรรมขององค์กรนั้น ๆ ด้วยว่าให้ความเคารพต่อปัจเจกบุคคลมากน้อยเท่าใด ทนทานต่อความแตกต่างได้มากน้อยเพียงใด และยึดมั่นต่อการให้รางวัลที่ยุติธรรมมากน้อยเพียงใด

7. จังหวะชีวิตโดยรวม (total life space) หมายถึง งานของบุคคลหนึ่งควรจะได้มีความสมดุลกับบทบาทของชีวิตบุคคลนั้น บทบาทนี้เกี่ยวข้องกับการแบ่งเวลา ความต้องการทางด้านอาชีพ การเดินทาง ซึ่งควรให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างการใช้เวลาว่างของบุคคลและเวลาว่างของครอบครัวตลอดทั้งความก้าวหน้าและการได้รับความดีความชอบ

8. การเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสังคม (social relevance) หมายถึง กิจกรรมของหน่วยงานที่ดำเนินไปในลักษณะที่ไม่รับผิดชอบต่อสังคมจะก่อให้เกิดการลดคุณค่าความสำคัญของงานและอาชีพในกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ตัวอย่างเช่น ความรู้สึกในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่รับรู้ว่าการของตนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมในด้านเกี่ยวกับผลผลิต การกำจัดข้อเสีย วิธีการด้านการตลาด การมีส่วนร่วมในการรณรงค์ด้านการเมืองและอื่น ๆ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ประเสริฐ กลิ่นหอม, 2543, หน้า 15) ได้กำหนดคำนิยามพื้นฐานในการมองมนุษย์ จากการศึกษาขบวนการคุณภาพชีวิตในการทำงาน (quality of work life) ซึ่งมีดังนี้

1. มนุษย์พึงได้รับการปฏิบัติอย่างมีเกียรติ และได้รับการยอมรับทั่วไปทั้งภายในสถานที่ทำงานและที่อื่น ๆ
2. มนุษย์พึงได้รับการสนับสนุนในสิ่งที่พวกเขาสร้างสรรค์ขึ้นมา
3. มนุษย์ในองค์กรมีความปรารถนาที่จะเรียนรู้และเติบโตไปกับองค์กร
4. มนุษย์ต้องการรู้ว่าองค์กรของตนมีวิธีการทำงานอย่างไร และตนจะอุทิศความพยายามเพื่อองค์กรเป็นส่วนรวมได้อย่างไร
5. มนุษย์มีแนวโน้มที่จะตอบสนองมากขึ้นหากได้รับการสนองตอบอย่างผู้มีเกียรติและศักดิ์ศรี
6. การที่มีค่านิยมร่วมกันไม่ได้หมายความว่า จะมีแนวทางคุณภาพชีวิตในการทำงานใด ๆ จะดีเด่นกว่าแนวทางอื่น

จอร์จ ฮอร์สการ์ดมย์ (2533, หน้า 27-28) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับองค์ประกอบที่สำคัญของคุณภาพชีวิตการทำงานว่า ช่วงเวลาแห่งการดำรงชีวิตของทรัพยากรมนุษย์ในวันหนึ่ง ๆ นั้น การใช้เวลาในช่วงการทำงานจะมีมากที่สุด คุณภาพชีวิตในการทำงานจึงนับว่าเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานนั้นมียุทธศาสตร์ประกอบที่สำคัญก็คือ ค่าจ้างและสวัสดิการ สภาพการทำงานความปลอดภัยในการทำงาน และการคุ้มครองแรงงาน คือ

1. ค่าจ้างและสวัสดิการ ซึ่งนับได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการสร้างแรงจูงใจในการทำงานและความสามารถในการดำรงชีวิตอยู่ในครอบครัวและสังคม ค่าจ้างและสวัสดิการของผู้ใช้แรงงานจะแตกต่างกันตามประเภทของตลาดแรงงานและประเภทของทักษะแรงงาน คือ โครงสร้างค่าจ้างและสวัสดิการของตลาดแรงงานทุกประเภทจะจัดสรรตามคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดแรงงานภาคเอกชน โครงสร้างค่าจ้างและสวัสดิการจะให้ความสำคัญมากกว่าแรงงานที่มีทักษะสูง ในขณะที่แรงงานที่มีทักษะน้อยจะเสียเปรียบ อย่างไรก็ตามสังคมของมนุษย์เป็นสังคมที่ต้องอยู่ร่วมกัน การแบ่งปันผลประโยชน์และความสุขในชีวิตจึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งค่าจ้างและสวัสดิการเป็นปัจจัยที่สำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงาน

2. สภาพการทำงาน สภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นปัจจัยหนึ่งของการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพชีวิตการทำงาน ซึ่งมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีชีวิตจิตใจและต้องการสภาพแวดล้อมที่ดี สภาพการทำงานของแรงงานจะแตกต่างกันตามขนาดของอุตสาหกรรม ในสถานประกอบการ อุตสาหกรรมขนาดเล็กที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 50 คนลงมา ส่วนมากไม่สามารถจัดสภาพการทำงานให้ได้ตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสถานที่ทำงานให้เหมาะสมเพราะสถานประกอบการขนาดเล็กไม่มีความสามารถเพียงพอในเรื่องทุนและการแข่งขัน

3. ความปลอดภัยในการทำงาน คุณภาพชีวิตในการทำงาน นอกจากมีค่าจ้างและสวัสดิการที่เหมาะสมและสภาพการทำงานที่ดีแล้ว ความปลอดภัยในการทำงานเป็นปัจจัยสำคัญซึ่งในปัจจุบันแรงงานในสถานประกอบการประมาณร้อยละ 95 มีเครื่องป้องกันอุบัติเหตุ เช่น อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ อุตสาหกรรมผลิตน้ำมันและธนาคาร เป็นต้น แต่อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นมีสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากแรงงานในสถานประกอบการ อันเนื่องมาจากปัญหาด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิต โดยเฉพาะแรงงานที่มีอายุในช่วงระหว่าง 20 - 39 ปี และเป็นแรงงานที่อยู่ในเขตอุตสาหกรรมขนาดกลาง (แรงงานจำนวน 200 - 499 คน) โดยมีสาเหตุมาจากอุบัติเหตุอันเกิดจากวัตถุหรือสิ่งของกระแทกเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาคือ เครื่องจักรและสิ่งมีพิษ สารเคมีตามลำดับ แนวโน้มดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าสาเหตุอันเกิดจากสิ่งมีพิษ สารเคมี จะมีความสำคัญและรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมการผลิต เช่น อาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักร และอุปกรณ์ เป็นต้น จึงสรุปได้ว่ากฎหมายประกันสังคมจะช่วยให้ผู้ใช้แรงงานได้รับประโยชน์ในเรื่องการเจ็บป่วยนอกงาน ควบคู่ไปกับกองทุนเงินทดแทน และถ้าความมั่นคงและความพอใจมีอยู่ ก็อาจจะทำให้การเจ็บป่วยในงานดีขึ้น

4. การคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นกลไกและมาตรการหนึ่งของรัฐบาล เพื่อคุ้มครองแรงงานให้มีคุณภาพชีวิตการทำงานที่เหมาะสม เช่น การคุ้มครองเรื่องค่าจ้าง สภาพการทำงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตามยังมีนายจ้างจำนวนมากประมาณร้อยละ 30 ที่หลีกเลี่ยงและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนายจ้างของกิจการขนาดเล็กที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 50 คน จากผลการสำรวจของกรมแรงงาน (มกราคม-มิถุนายน 2532) ปรากฏว่าจากจำนวนสถานประกอบการขนาดเล็กประมาณ 5,258 ราย หรือร้อยละ 34 ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำโดยมีลูกจ้างที่ไม่ได้รับค่าจ้างตามกฎหมาย 7,527 คน หรือร้อยละ 13 ซึ่งส่วนใหญ่จัดอยู่ในอุตสาหกรรม การผลิต การก่อสร้าง การค้า บริการชุมชน

ชาญชัย อาจินสมาจาร (2536, หน้า 38-39) ได้กล่าวว่า คุณภาพชีวิตการทำงานมีความสัมพันธ์ระหว่างคนงานกับสิ่งแวดล้อมในการทำงานทั้งหมดพร้อมทั้งมิติทางด้านมนุษย์ (human dimension) ที่เพิ่มเข้าไปเสริมมิติทางด้านเทคนิคและเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีมีดังนี้

1. ความมั่นคง
2. ความเสมอภาคในเรื่องค่าจ้างและรางวัล
3. ความยุติธรรมในสถานที่ทำงาน
4. ปลอดภัยจากระบบราชการและความเข้มงวดในการควบคุมงาน
5. งานมีความหมายและน่าสนใจ

6. กิจกรรมและงานหลากหลาย
7. งานมีลักษณะท้าทาย
8. ควบคุมตัวเอง งานและสถานที่ทำงาน
9. มีขอบเขตการตัดสินใจของตนเอง
10. โอกาสเรียนรู้และความเจริญก้าวหน้า
11. ผลสะท้อนกลับ ความรู้เกี่ยวกับผลลัพธ์
12. อำนาจในหน้าที่การงาน
13. ได้รับการยอมรับจากการทำงาน
14. มีอนาคต
15. ได้รับการสนับสนุนทางสังคม
16. สามารถสัมพันธ์งานกับสิ่งแวดล้อมภายนอก
17. มีโอกาสเลือกทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความชอบ ความสนใจและความคาดหวัง

บุญเจือ วงษ์เกษม (2530, หน้า 29-30 อ้างถึงใน ภัทรา หิรัญรัตนพงศ์, 2542, หน้า 16)

กล่าวถึงองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดคุณภาพชีวิตการทำงาน (quality of work lift: QWL) ว่ามีดังต่อไปนี้

1. การควบคุมหรือการมีอิสระในการปฏิบัติงาน เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อบรรยากาศในการทำงาน การให้คนงานมีอิสระถึงระดับในการทำงานเป็นส่วนหนึ่งของคุณภาพชีวิตการทำงาน
2. การยอมรับ มีการรับรู้ว่าคุณค่าแต่ละคนเป็นส่วนสำคัญขององค์การและมีส่วนช่วยเหลือต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ การมีส่วนร่วมในเชิงสังคม แต่ละคนมีส่วนร่วมในสังคมขององค์การ ไม่ว่าจะในแง่เป้าหมายขององค์การ ค่านิยม รับรู้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมองค์การนั้น ๆ
3. การก้าวหน้าและการพัฒนา เป็นผลได้มาจากการทำงานรวมถึงผลพลอยได้จากงาน เช่น งานที่มีลักษณะท้าทาย ได้ใช้ความสามารถเต็มที่ ได้มีการพัฒนาทักษะขณะทำงานและประสบผลสำเร็จในหน้าที่การงาน
4. การได้รับรางวัลตอบแทนจากการทำงาน ซึ่งเป็นผลได้มาจากการทำงาน เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง การเลื่อนตำแหน่ง ขึ้น ฐานะ ซึ่งเป็นผลได้จากหน้าที่การงาน รวมทั้งประโยชน์อื่น ๆ ที่เห็นได้ เช่น สวัสดิการต่าง ๆ และสภาพแวดล้อมการทำงานที่เหมาะสม
5. ศักดิ์ศรีของความเป็นคน ทุกคนต้องการที่จะได้รับการปฏิบัติแบบมีเกียรติมีศักดิ์ศรีของความเป็นคนในทุกสภาพการณ์

สิทธิโชค วรานุสันติ (2531, หน้า 16) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับเกณฑ์ในการพิจารณาว่างานใดมีคุณภาพชีวิตการทำงาน 8 ประการ ดังนี้

1. ค่าจ้าง สวัสดิการ และการชดเชยที่เหมาะสม
2. อนามัยและความปลอดภัยในสิ่งแวดล้อมในการทำงาน
3. การช่วยพัฒนาศักยภาพของคนทำงาน โดยเปิดโอกาสให้ได้ใช้ทักษะจากการทำงานที่ท้าทาย
4. ความมั่นคงและความเจริญงอกงาม คนงานควรได้รับงานที่ส่งเสริมศักยภาพของเขา มากขึ้นกว่าที่จะทำให้เขาล้าหลัง ได้งานที่เตรียมตัวเขาสำหรับตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งสูงขึ้นและโอกาสที่จะเจริญก้าวหน้า
5. การทำให้คนงานสามารถมีบูรณาการกับสังคม ส่งเสริมคนให้คนงานเข้ากับคนอื่น ๆ ในสังคมได้ โดยไม่มีการรังเกียจเหยียดกัน
6. สอดคล้องกับกฎหมายและรัฐธรรมนูญ
7. ชีวิตโดยรวมของคนทำงานมีความสุข มีเวลาให้แก่ครอบครัว และเวลาสำหรับตนเอง
8. ส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม

อย่างไรก็ตามสิ่งที่ควรคำนึง คือ ตัวงาน (work content) ซึ่งเป็นสิ่งที่ควบคุมพฤติกรรมของคนงานได้ จึงควรออกแบบงานให้มีลักษณะที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในงาน ได้แก่ ความรู้สึกที่งานมีความหมาย (meaningfulness) ความต้องการที่จะรู้สึกว่าคุณต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์จากงานที่สำเร็จออกมา (responsibility of work outcome) และความต้องการที่จะรู้ว่าผลงานเป็นอย่างไร (knowledge of work result)

บุญแสง ชีระภากร (2533, หน้า 7-12) กล่าวว่า องค์ประกอบที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญในการนำมาพิจารณาเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตการทำงานมี 10 ประการ ดังนี้

1. ค่าตอบแทนที่เหมาะสมและเพียงพอ (adequate and fair pay) ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน (salary and wage) ซึ่งพิจารณาได้เป็น 2 ประเด็น คือ ค่าตอบแทนที่เหมาะสมและค่าตอบแทนที่เพียงพอ ค่าตอบแทนที่เหมาะสม (fair pay) คือ การจ่ายค่าจ้างและเงินเดือนตามหลักงานเท่ากัน เงินเท่ากัน (equal pay for equal work) ซึ่งเป็นหลักการที่ต้องใช้เทคนิคการบริหารค่าจ้างเงินเดือน เช่น การวิเคราะห์งาน (job analysis) การประเมินค่างาน (job evaluation) การจัดทำโครงสร้างเงินเดือน (pay structure) มาประยุกต์ใช้ให้มีความเหมาะสมกับแต่ละองค์การโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจภายนอกองค์กรด้วย ส่วนค่าตอบแทนที่เพียงพอ (adequate pay) คือ การจ่ายค่าจ้างและเงินเดือนตามสภาพการทางเศรษฐกิจ ค่าครองชีพ ภาวะเงินเฟ้อ อัตราเงินเดือนที่เหมาะสม เป็นต้น

3. สภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ (safe and healthy environment)

การจัดสภาพแวดล้อมของการทำงานให้สะอาดถูกสุขลักษณะต่อร่างกาย ทั้งในด้านแสงสว่าง เสียง ตลอดจนความสะอาดทั่วไปและมีมาตรการในการรักษาความปลอดภัยในการทำงานไม่ว่าจะเป็น การป้องกันการบาดเจ็บในระหว่างการทำงาน หรือผลกระทบต่อสุขภาพในระยะยาว เป็นสิ่งที่ควรทำ เพื่อรักษาชีวิตและสุขภาพของคนในองค์กร ในปัจจุบันปัญหาในเรื่องมลภาวะ (pollution) เป็นปัญหา ที่ทั้งภาคเอกชนและรัฐบาลให้ความสนใจเป็นอย่างมาก จึงควรที่ฝ่ายจัดการของแต่ละองค์กรต้อง จัดให้มีขึ้น เพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรบุคคลซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดไว้ ในสภาพความเป็น จริงแล้วก็ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องเหล่านี้อยู่แล้ว การจัดให้มีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย และถูกสุขลักษณะ จึงเป็นผลดีทั้งในแง่กฎหมาย แง่ศีลธรรมและเป็นการสร้างความพึงพอใจให้แก่ บุคคลในองค์กรด้วย

4. ความมั่นคงในการทำงาน (job security) ในที่นี้มีความหมายในด้านการจ้างงาน และความเป็นธรรมในการเลิกจ้าง องค์กรที่ให้ความมั่นคงในการจ้างงานสูง เช่น ระบบราชการมี การจ้างงานจนอายุครบ 60 ปี และจะไม่เลิกจ้างโดยไม่มีสาเหตุอันควร เช่น ทุจริตหรือหยุดงาน โดยไม่มีเหตุผล จึงเป็นตัวอย่างขององค์กรที่มีความมั่นคงสูง จนมีผู้นิยมเข้าทำงานโดยเหตุผลของ ความมั่นคงนี้ ส่วนองค์กรเอกชนที่มีขนาดใหญ่และมีสถานภาพมั่นคงในการจ้างงานสูงมาก เช่นเดียวกัน แม้จะมีการปลดพนักงานออกก่อนครบเกษียณอายุก็ตาม แต่ก็มี การจ่ายเงินชดเชย ตามที่กฎหมายกำหนด จึงมีผู้นิยมทำงานในองค์กรแบบนี้มาก ความมั่นคงจึงเป็นสิ่งที่ดึงดูดใจและ สร้างความพึงพอใจในการทำงานให้แก่บุคคลในองค์กรสูง องค์กรที่มีขนาดเล็กและมีความมั่นคง ในการจ้างงานต่ำ มักใช้วิธีการเพิ่มค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน คือ ค่าจ้างหรือเงินเดือนให้สูงกว่า องค์กรที่มีความมั่นคงในการทำงานสูง เพื่อเป็นการสร้างความพึงพอใจให้แก่บุคคลในองค์กร ทดแทนกันไปแต่ความมั่นคงในการจ้างงานมักมีผลเสีย ถ้าไม่มีมาตรการในการป้องกันที่ดี

กล่าวคือ เมื่อบุคคลได้รับความมั่นคงในการจ้างงานสูงจะเกิดความเฉื่อย (inert) ในการทำงาน เพราะถือว่าตนเองจะไม่ถูกเลิกจ้างถ้าไม่ทำความผิดที่ร้ายแรงซึ่งแทนที่จะสร้างความพึงพอใจและมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดี กลับกลายเป็นผลเสียแก่องค์กรเอง

5. เสถียรภาพในการเจรจาต่อรอง (free collective bargaining) การร่วมเจรจาต่อรองเป็นสิทธิและเสถียรภาพของพนักงานในองค์กรตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ การร่วมเจรจาต่อรองโดยทั่วไปมักเป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่บุคคลในองค์กรพึงได้รับจากองค์กร เช่น การเรียกร้องให้เพิ่มค่าจ้าง การเรียกร้องให้เพิ่มสวัสดิการ การต่อรองไม่ให้เลิกจ้าง เป็นต้น การร่วมเจรจาต่อรองตามปกติจะเป็นเรื่องระหว่าง 2 ฝ่าย คือ นายจ้างและลูกจ้าง แต่ถ้าต่อรองแล้วไม่สามารถหาข้อยุติได้ก็นำไปสู่การนัดหยุดงาน (strike) ซึ่งต้องมีฝ่ายที่สาม คือ ฝ่ายรัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเพื่อมิให้เกิดผลเสียร้ายขึ้นแก่ทุก ๆ ฝ่าย การร่วมเจรจาต่อรองทุกครั้งมักถูกมองไปในแง่ที่ไม่ดี แต่ถ้าเราพิจารณาทั้งในด้านจิตวิทยา (psychology) และด้านเศรษฐกิจ (economy) แล้วจะพบว่าเราสามารถนำเอาการร่วมเจรจาต่อรองมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการสร้างความพึงพอใจให้แก่บุคคลในองค์กรได้เป็นอย่างดี ในแง่ของจิตวิทยาพนักงานหรือลูกจ้างมักเกิดความรู้สึกกดดันต่อการทำงานในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติภายใต้การบังคับบัญชา การอนุญาตให้มีการรวมตัวกันเจรจาต่อรองอย่างมีอิสระภายใต้ขอบเขตของกฎหมายทำให้กลุ่มของพนักงานหรือลูกจ้างมีอำนาจต่อรองกับผู้บริหารขององค์กรได้ การมีอำนาจต่อรองกับผู้บังคับบัญชาของตนเอง จะทำให้นุเคราะห์เกิดความรู้สึกมีศักดิ์ศรีเกิดความพึงพอใจในตำแหน่งหน้าที่ ความรู้สึกที่เกิดขึ้นนี้สามารถนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการทำงานแล้ว จะสร้างประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้นเพราะเมื่อบุคคลเกิดความรู้สึกถึงความสำคัญของตนเอง ความสำคัญในตำแหน่งหน้าที่แล้ว ก็จะเอาใจใส่ในงาน ตั้งใจทำงานให้ดีที่สุดเพื่อสร้างผลงาน และความสำคัญของตำแหน่งหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ส่วนทางด้านเศรษฐกิจ การร่วมเจรจาต่อรองมีผลกระทบโดยตรงถึงเศรษฐกิจของทั้งองค์กรและกลุ่มพนักงาน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลงานของการเจรจา องค์กรจึงควรหาข้อมูลในเรื่องผลประโยชน์ที่บุคคลในเรื่องผลประโยชน์ที่บุคคลในองค์กรควรจะได้รับ เพื่อนำมาใช้ในการเจรจาต่อรองแต่ละครั้ง ซึ่งเป็นมาตรการที่เหมาะสมที่จะใช้ในการเจรจาต่อรองตามข้อจำกัดที่องค์กรมีอยู่ ทั้งเป็นการสกัดกั้นมิให้มีการนัดหยุดงาน และช่วยเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้แก่บุคคลในองค์กรอีกด้วย

6. พัฒนาการและการเจริญเติบโต (growth and development) พัฒนาการและการเจริญเติบโตในตำแหน่งหน้าที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก เพราะการที่บุคคลใดจะมีการเจริญเติบโตในตำแหน่งหน้าที่ได้นั้น จะต้องมีการพัฒนาการทั้งทางด้านความรู้ (knowledge) ทักษะ (skill) และทัศนคติ (attitude) ที่เกี่ยวข้องกับงานเป็นอย่างไร พัฒนาการ (development) จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับตัวบุคคล ส่วนการเจริญเติบโตเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ที่ปฏิบัติแต่โดยสรุปแล้วทั้งพัฒนาการและการเจริญเติบโตเป็นความต้องการของมนุษย์ทุกคน ซึ่งแต่ละบุคคล

อาจมีระดับของความต้องการที่แตกต่างกันออกไป แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า จะต้องมีการพัฒนาที่เหมาะสมกับการเจริญเติบโต จึงจะสามารถเจริญเติบโตในตำแหน่งหน้าที่ได้ ซึ่งเงื่อนไขนี้ในบางองค์กรถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่จะเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น (promotion)

7. บูรณาการทางสังคม (social integration) หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์กรทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ (formal) และไม่เป็นทางการ (informal) สำหรับในรูปแบบที่เป็นทางการมักจะไม่ใช่จุดที่เป็นปัญหาสำคัญ เพราะมีโครงสร้างตลอดจนกฎข้อบังคับต่าง ๆ เป็นตัวกำหนดรูปแบบของความสัมพันธ์อยู่แล้ว ส่วนความสัมพันธ์ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะเป็นตัวชี้ว่าองค์กรมีบูรณาการสังคมหรือไม่ การปฏิบัติตามกฎระเบียบขององค์กร มักเต็มไปด้วยขั้นตอนล่าช้า เมื่อนำเอาความสัมพันธ์ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการมาใช้ จะช่วยให้ระบบขององค์กรคล่องตัวขึ้น ซึ่งในสังคมที่มีลักษณะของภราดรภาพ (brotherhood) แบบสังคมไทย ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการจะมีประโยชน์มาก แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ใช่จนเลยเถิดกลายเป็นระบบพรรคพวก (spoils system) ไป วิธีการเสริมสร้างบูรณาการสังคมในองค์กรที่ดีที่สุด คือ การจัดกิจกรรมกลุ่มที่ไม่เกี่ยวกับงาน เช่น กลุ่มกีฬา กลุ่มสวัสดิการ เป็นต้น แล้วค่อยนำเอากิจกรรมเหล่านี้เข้ามาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์แก่องค์กร

8. การมีส่วนร่วมในองค์กร (participation) การมีส่วนร่วมในองค์กรในที่นี้ หมายถึง การมีส่วนร่วมทางการบริหาร ซึ่งฝ่ายบริหารขององค์กรได้ยอมรับและเปิดโอกาสให้พนักงานขององค์กรมีส่วนร่วมได้ รูปแบบของการมีส่วนร่วมอาจมีแตกต่างกันไปตามลักษณะขององค์กร เช่น ถ้าองค์กรมีการบริหารแบบคณะกรรมการก็อาจให้มีผู้แทนของพนักงานร่วมเป็นกรรมการบริหารด้วยหรือถ้าองค์กรมีผู้บริหารสูงสุดคนเดียว การกำหนดนโยบายการบริหาร อาจรับฟังความคิดเห็นของผู้แทนพนักงาน หรืออาจอยู่ในฐานะสมาชิกของคณะที่ปรึกษาผู้บริหาร เป็นต้น นอกจากนี้การบริหารที่ต้องการให้พนักงานในองค์กรมีส่วนร่วมไปพร้อม ๆ กันทั้งหมด อาจทำได้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เล็กลงมา คือ แต่ละส่วนงานอาจใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นหรือมอบหมายนโยบายให้พนักงานแต่ละกลุ่มจัดวางเป้าหมายเฉพาะกลุ่มในการทำงาน โดยอาศัยกรอบนโยบายหลักขององค์กรเป็นแนวทางการบริหารงานที่ให้พนักงานมีส่วนร่วมที่นิยมใช้กันอยู่ในปัจจุบัน คือ การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (management by objective) และวงจรควบคุมคุณภาพ (quality control circle)

9. ประชาธิปไตยในการทำงาน (democracy at work) ความหมายของคำว่าประชาธิปไตยในที่นี้ หมายถึง การให้ความสำคัญกับบุคคลในองค์กรทุก ๆ คนในการทำงานร่วมกันอย่างเสมอหน้ากัน ไม่ว่าจะอยู่ในระดับใดขององค์กรเพราะถือว่าทุกคนคือองค์ประกอบของความสำคัญตามเป้าหมายขององค์กร ไม่ว่าจะมีความผิดใด ๆ เกิดขึ้นในระหว่างการทำงาน การประชุมกลุ่มการทำงานเป็นทีม จะต้องฟังเสียงของทุก ๆ คนอย่างเท่าเทียมกัน และแก้ปัญหาด้วยเหตุผลที่ดีที่สุด การเผด็จการด้วยอำนาจในองค์กร (authority) ใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างมากจริง ๆ

เท่านั้น ประชาธิปไตยในการทำงานจะมีความสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมในองค์กรสูง ทุกคนกล้าแสดงความคิดเห็น กล้าแสดงออก เพราะได้รับการยกย่องให้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ซึ่งถือได้ว่าเป็นความต้องการขั้นตอนหนึ่งของมนุษย์ทุกคนอันเป็นส่วนเสริมให้เกิดขวัญกำลังใจในการทำงานมากขึ้น

10. เวลาว่างของชีวิต (total life space) การทำงานในองค์กรมิได้เป็นเพียงปัจจัยเดียวในการดำเนินชีวิตของมนุษย์ มนุษย์ทุกคนย่อมต้องมีเวลาว่างเพื่อพักผ่อนเป็นตัวของตัวเอง หรือทำกิจกรรมนันทนาการ (recreation) องค์กรที่ต้องการส่งเสริมให้บุคคลในองค์กรมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งอาจมีเป็นระยะเวลาสั้น ๆ ในระหว่างการทำงาน เช่น มีเวลาหยุดพักระหว่างงาน (break) หรือเวลาพักระยะยาว เช่น กำหนดวันลาพักผ่อนประจำปี ตลอดจนวันหยุดตามปกติประจำปี และวันหยุดพิเศษเนื่องในงานเทศกาลต่าง ๆ การจัดให้มีวันหยุดซึ่งถือเป็นช่องว่างที่พนักงานทุกคนได้ละจากงานประจำวันถือเป็นผลประโยชน์เกื้อกูลชนิดหนึ่งในประเภทที่ไม่เป็นตัวเงินที่จัดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างคุณค่าของตัวบุคคลที่ได้มีการทำงานเหมือนเครื่องจักรที่ไม่มีชีวิตจิตใจ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ฉันทพล ภู่อึ้ง (2540, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาคุณภาพชีวิตการทำงานของพนักงานโรงงานมักกะสัน การรถไฟแห่งประเทศไทย กลุ่มตัวอย่างคือ พนักงานโรงงานมักกะสัน จำนวน 360 คน พบว่า องค์กรประกอบ 8 ด้านได้แก่ ค่าตอบแทนที่ยุติธรรมเพียงพอ สิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ การพัฒนาความสามารถของบุคคล ความก้าวหน้าและความมั่นคงในงาน การบูรณาการด้านสังคม ธรรมเนียมในองค์กร ความสมดุลระหว่างชีวิตกับชีวิตด้านอื่น ๆ และการเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสังคม โดยรวมมีคุณภาพชีวิตการทำงานอยู่ในระดับปานกลาง

ภูวนัย น้อยวงศ์ (2541, หน้า 54-87) ได้ศึกษาเรื่อง คุณภาพชีวิตในการทำงานของพนักงานปฏิบัติการในโรงงานอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ บริษัท มินิแบไทย จำกัด จากกลุ่มประชากรทั้งหมด 365 คน พบว่า ระดับคุณภาพชีวิตการทำงานอยู่ในระดับปานกลาง ความพึงพอใจด้านความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานอยู่ในระดับสูง ความพึงพอใจด้านความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาสถานะแวดล้อม ลักษณะงาน ความก้าวหน้า มีค่าปานกลาง พนักงานชายและหญิงมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่แตกต่างกัน พนักงานที่มีอายุงานต่างกันจะมีคุณภาพชีวิตการทำงานแตกต่างกัน สถานภาพสมรส การศึกษา รายได้ ความพึงพอใจด้านความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน พึงพอใจสภาพแวดล้อม ความก้าวหน้า ไม่พบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ทัศนัท ทูมมานนท์ (2541, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพชีวิตการทำงานกับความผูกพันต่อองค์การของพยาบาลประจำจังหวัด ในเขตสาธารณสุข 3 จำนวน 317 คน พบว่า พยาบาลประจำการมีคุณภาพชีวิตอยู่ในระดับปานกลาง และคุณภาพชีวิตการทำงานแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา ประสบการณ์ทำงานและสถานภาพสมรส

ภัทรา หิรัญรัตนพงศ์ (2542, หน้า 104-105) ศึกษาเรื่อง คุณภาพชีวิตการทำงานกับความผูกพันต่อองค์การของพนักงาน บริษัท ไคกิน อินดัสทรีส์ (ประเทศไทย) จำกัด มีกลุ่มประชากรพนักงานจำนวน 1,500 คน ศึกษากลุ่มตัวอย่างจำนวน 329 คน พบว่า ทั้งคุณภาพชีวิตการทำงานที่เป็นจริงและที่คาดหวังจะส่งผลทางบวกต่อความผูกพันต่อองค์การของพนักงาน และพบว่า พนักงานมีคุณภาพการทำงานที่เป็นจริง และที่คาดหวังที่คาดหวังไม่แตกต่างกันมากนัก แต่อย่างไรส่วนที่ต่างต่างนั้นก็ส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์การของพนักงานอย่างเห็นได้ชัด คือ กลุ่มที่มีความแตกต่างของคุณภาพชีวิตการทำงานที่เป็นจริงและคาดหวังว่าจะผูกพันต่อองค์การสูงกว่ากลุ่มที่มีความแตกต่างของคุณภาพชีวิตการทำงานที่เป็นจริงและคาดหวังมากกว่า

ประเสริฐ กลิ่นหอม (2543, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง คุณภาพชีวิตการทำงาน และสุขภาพจิตของพนักงานระดับปฏิบัติการโรงงานผสมเสริมเครื่องซีเมนต์ไทย จากการสุ่มตัวอย่างพนักงานจากกลุ่มประชากรพนักงานจำนวน 736 คน ศึกษากลุ่มตัวอย่างจำนวน 239 คน พบว่า คุณภาพชีวิตในการทำงานอยู่ในระดับปานกลาง โดยอายุ อายุงาน สถานภาพสมรส ทำเลที่ตั้งโรงงาน และรายได้ ไม่มีผลทำให้คุณภาพชีวิตในการทำงานโดยรวมแตกต่างกัน แต่อายุมีผลทำให้คุณภาพชีวิตในการทำงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

วิชาญ สุวรรณรัตน์ (2543, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง คุณภาพชีวิตการทำงานกับความผูกพันต่อองค์การของพนักงานปฏิบัติการบิน บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) กลุ่มตัวอย่างคือ พนักงานปฏิบัติการบิน บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) จำนวน 305 คน พบว่าพนักงานปฏิบัติการบินมีคุณภาพชีวิตการทำงานอยู่ในระดับปานกลาง ผลการทดสอบสมมติฐานพบว่า พนักงานปฏิบัติการบินที่มีตำแหน่งงาน รายได้ และระดับการศึกษาแตกต่างกันมีคุณภาพชีวิตการทำงานโดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ .001 ส่วนระยะเวลาการทำงาน พบว่า ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

กริชเพชร ชัยช่วย (2544, หน้า 67-68) ศึกษาเรื่อง คุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการกรมเจ้าท่า จากกลุ่มประชากรข้าราชการกรมเจ้าท่าสังกัดส่วนกลางจำนวน 499 คน ศึกษากลุ่มตัวอย่าง จำนวน 222 คน พบว่า คุณภาพชีวิตโดยรวมของข้าราชการกรมเจ้าท่าอยู่ในระดับปานกลางผลการทดสอบสมมติฐานพบว่า รายได้ ภาระความรับผิดชอบต่อครอบครัว ระดับ

การศึกษา อายุราชการ ระดับตำแหน่งไม่มีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตการทำงาน ส่วนสายงานมีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตการทำงาน องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานมีระดับคุณภาพชีวิตการทำงานที่สูงกว่าองค์ประกอบที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานโดยตรง เมื่อพิจารณาด้านองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานพบว่า ด้านความสำเร็จของงานมีสัดส่วนระดับคุณภาพชีวิตการทำงานสูงที่สุด ส่วนด้านลักษณะงานความรับผิดชอบ มีสัดส่วนระดับคุณภาพชีวิตการทำงานที่ต่ำสุดเมื่อพิจารณาด้านองค์ประกอบที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานโดยตรงพบว่า ด้านชีวิตส่วนตัวมีสัดส่วนคุณภาพชีวิตการทำงานสูงที่สุด ส่วนด้านเงินเดือนมีสัดส่วนระดับคุณภาพชีวิตการทำงานต่ำที่สุด และพบว่าปัจจัยด้านสายงานมีความสัมพันธ์กับคุณภาพการทำงานของข้าราชการกรมเจ้าท่า อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กล่าวคือ สายงานด้านปฏิบัติการมีสัดส่วนระดับคุณภาพชีวิตการทำงานสูงที่สุด ส่วนสายงานด้านบริหารงานทั่วไป และสายงานด้านวิชาการมีสัดส่วนระดับคุณภาพชีวิตการทำงานต่ำ

วัลลภ ปรัชญาสันติ (2544, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง คุณภาพชีวิตในการทำงานของพนักงานระดับล่างของกรมทางหลวง กรณีศึกษาบุคลากรในสังกัดสำนักทางหลวงที่ 12 (จังหวัดชลบุรี) จากกลุ่มประชากรจำนวน 569 คน โดยสุ่มตัวอย่างจำนวน 235 คน พบว่า พนักงานส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตการทำงานอยู่ในระดับกลาง เมื่อพิจารณาคูณภาพชีวิตการทำงานในรายด้านพบว่า ไม่มีด้านใดที่มีค่าเฉลี่ยของคุณภาพชีวิตการทำงานที่อยู่ในระดับสูงเลย และค่าเฉลี่ยของคุณภาพชีวิตที่อยู่ในระดับกลางได้แก่ คุณภาพชีวิตในการทำงานด้านความสำเร็จของงาน ด้านความมั่นคงในการทำงานและ โอกาสในการพัฒนาตนเอง ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน ด้านการได้รับความยอมรับนับถือ ส่วนค่าเฉลี่ยคุณภาพชีวิตในการทำงานที่อยู่ในระดับต่ำ ได้แก่ คุณภาพชีวิตการทำงานด้านความสมดุลระหว่างชีวิตและครอบครัว การทำงานและสังคม ด้านค่าตอบแทน ด้านลักษณะงาน ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ด้านความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ การงาน และด้านการบังคับบัญชา

ทวีศรี กรีทอง (2530, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยคัดสรรกับคุณภาพชีวิตการทำงานของพยาบาลวิชาชีพในโรงพยาบาลส่วนภูมิภาค สังกัดกระทรวงสาธารณสุข กลุ่มตัวอย่าง 404 คน ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. พยาบาลวิชาชีพในโรงพยาบาลส่วนภูมิภาค สังกัดกระทรวงสาธารณสุข มีคุณภาพชีวิตการทำงานอยู่ในระดับปานกลาง
2. พยาบาลวิชาชีพที่มีสถานภาพสมรสคู่ มีค่าเฉลี่ยของคุณภาพชีวิตการทำงานสูงกว่าพยาบาลวิชาชีพที่มีสถานภาพสมรส โสด อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. พยาบาลผู้บริหาร มีค่าเฉลี่ยคุณภาพชีวิตการทำงานสูงกว่าพยาบาลประจำการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

4. พยาบาลวิชาชีพที่แตกต่างกันด้าน อายุ ประสบการณ์ในการทำงาน ระดับตำแหน่ง และขนาดของโรงพยาบาล มีค่าเฉลี่ยของคุณภาพชีวิตการทำงาน ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

5. การรับรู้ต่อระบบบริหาร การรับรู้ต่อความสามารถเชิงวิชาชีพของตนเอง ค่านิยมทางวิชาชีพ ค่านิยมทางราชการ ค่านิยมทางบริการ และตำแหน่งหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ทางบวกกับคุณภาพชีวิตการทำงาน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

6. อายุและขนาดของโรงพยาบาล ไม่มีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตการทำงาน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

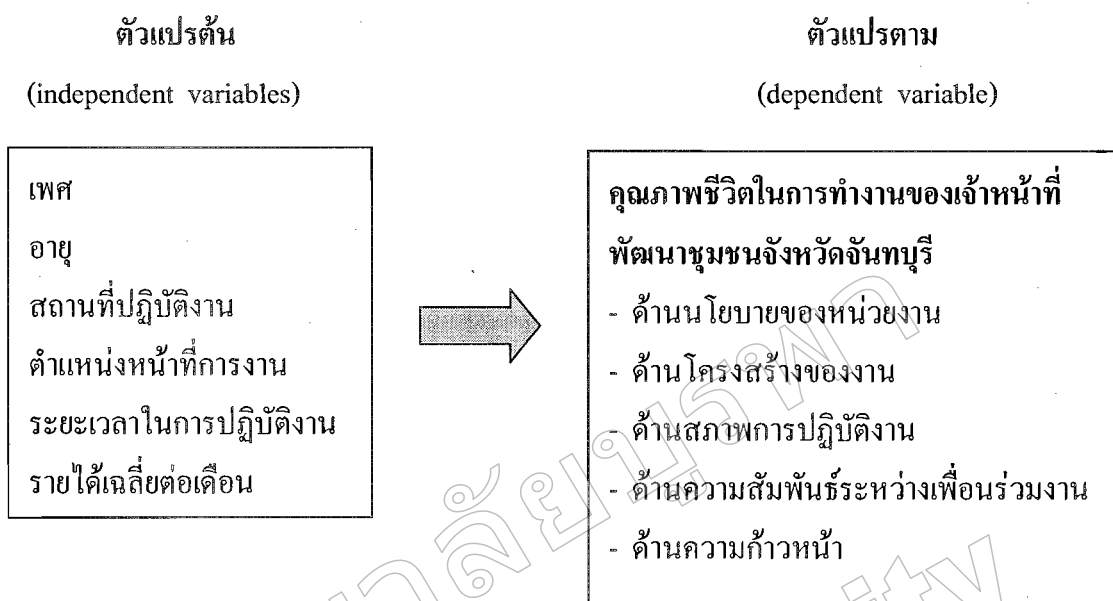
กัลยา ดิษเจริญ (2538, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาคุณภาพชีวิตการทำงานของพนักงานระดับกลางในอุตสาหกรรมขนาดกลางเขตกรุงเทพมหานคร โดยกลุ่มตัวอย่างเป็นพนักงานระดับกลางขึ้นไปในอุตสาหกรรมขนาดกลางเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 120 คน ใน 20 สถานประกอบการ ซึ่งพนักงานส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุ 21-30 ปี เป็นโสด จบการศึกษาระดับปริญญาตรี จากการศึกษพบว่าร้อยละ 80 มีระดับคุณภาพชีวิตในการทำงานในมิติความพึงพอใจในการทำงานปานกลาง และปัจจัยที่คาดว่าจะมีความสัมพันธ์ต่อคุณภาพชีวิตการทำงานในมิติความพึงพอใจในการทำงานได้แก่ การสนับสนุนของครอบครัว แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์และผลของความคาดหวังที่ได้รับจากการทำงาน ตามลำดับ

โกเล็มบีสกี และซัม (Golembiewski & Sum, 1990 อ้างถึงใน ประเสริฐ กลิ่นหอม, 2543, หน้า 48) ได้ศึกษาถึงคุณภาพชีวิตในการทำงาน (QWL) ที่มีผลต่อการพัฒนาคุณภาพงาน และระดับความสำเร็จจากกลุ่มตัวอย่าง 231 คน เพื่อวิเคราะห์ระดับความสำเร็จ 4 ประการจาก QWL ได้แก่

1. ความมีอิสระในการทำงานของพนักงาน
2. ความสมดุลของช่วงเวลาทำงานกับเวลาพักผ่อน
3. ความคาดหวังในผลงาน
4. ความพึงพอใจในงาน

ผลการศึกษาพบว่า ความมีอิสระในการทำงานของพนักงาน และความสมดุลของช่วงเวลาทำงานกับการพักผ่อนมีผลอย่างมากต่อการพัฒนาคุณภาพงานและระดับความสำเร็จในการทำงานของบุคคล

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 4 กรอบแนวคิดในการวิจัย