



การดำเนินงานพัฒนาชุมชนในประเทศไทย

ในบทที่ 2 ได้พิจารณาศึกษาถึงปัญหาของชนบทและความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาเพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ และการปกครองของชาวชนบท กับนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลว่ามีนโยบายอย่างไรบ้างแล้ว ทำให้สามารถเข้าใจถึงปัญหาต่างๆ ที่ทำให้ประเทศไทยต้องระดมกำลังเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครองตนเองของชาวชนบท ซึ่งมีอยู่ประมาณ 80 เปอร์เซ็นต์ ให้มีความอยู่ดีกินดี มีรายได้สูงขึ้น และรู้จักการแก้ปัญหาของตนเอง ดังนั้นในบทนี้จะได้อธิบายคือ การดำเนินงานพัฒนาชุมชนอันเป็นโครงการหนึ่งในการพัฒนาชนบทของประเทศไทยซึ่งมีส่วนในการสร้างสรรความเจริญให้แก่ชุมชนของตนเองด้วยวิธีการพัฒนาชุมชน ซึ่งได้มีการริเริ่มดำเนินการตามโครงการดังกล่าวเป็นลำดับมาดังนี้

ประวัติความเป็นมาของงานพัฒนาชุมชนในประเทศไทย

ในสมัยโบราณจะได้มีการพัฒนาชุมชนกันอยู่บ้าง แต่ไม่ได้มีการบันทึกเหตุการณ์ไว้ และการศึกษาคนทั่วไปในเรื่องนี้ยังไม่ได้ทำกันอย่างจริงจัง และอีกประการหนึ่งวิธีการที่นำมาใช้ในการดำเนินงานพัฒนาที่เรียกว่า พัฒนาชุมชนในปัจจุบัน อาจจะแตกต่างกันไป จึงทำให้เป็นการยากที่จะเทียบได้ว่าระยะใดเริ่มมีการพัฒนาชุมชนตามหลักการและนิยามที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น

ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชก็ได้มีการพัฒนาชุมชนอย่างจริงจัง ซึ่งในสมัยนั้นได้มีการพัฒนาบ้านเมืองทุกสาขา เช่นงานการก่อสร้าง การเกษตร งานจิตใจ งานอุตสาหกรรม เช่น การทำद्यขามแพรวกลายเป็นสินค้าส่งไปขายต่างประเทศตามเมืองไกล ฯลฯ และตามความเห็นของบางท่าน ได้กล่าวไว้² "พัฒนาการท้องถิ่น" (พัฒนาชุมชน) หรือที่พูดกันว่าบูรณะชนบทนั้น มีประวัติมาตั้งแต่สมัย พ.ศ.1919 ในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โดยแบ่งการปกครองออกเป็นจตุสดมภ์ มีกรมเวียง (เมือง) วัง คลัง และนา โดยเฉพาะกรมเวียงมีหน้าที่ปกครองท้องถิ่น ระวังทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน

¹ ชรรถคานัน โกวาทิ, ประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง) ภาคที่ 1 กระทรวงมหาดไทย 2506, หน้า 247
² สายหยุด จำปาทอง, "การพัฒนาท้องถิ่น" การพัฒนาชุมชน เล่มที่ 2 ตอนที่ 6 (มิถุนายน 2506) หน้า 50 ใน สุวิทย์ ยิงวรพันธ์ การพัฒนาชนบทไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาส์น 2512) หน้า 71

ในยุครัตนโกสินทร์ อาจกล่าวได้ว่า "การพัฒนาชุมชน" ได้เริ่มมีบทบาทสำคัญขึ้นหลังจากที่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูปการบริหารราชการ การปกครองตามแบบอารยะ ประเทศ และได้มีการจัดตั้งกระทรวงมหาดไทยขึ้นบริหารราชการ ซึ่งมีกระทรวงมหาดไทยรวมอยู่ด้วย ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2435 และมีสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เป็นองค์ปฐมเสนาบดี ซึ่งเป็นผู้มองเห็น กาลไกล พระองค์จึงทรงตระหนักดีว่า การที่จะปกครองประเทศให้เจริญรุ่งเรืองนั้น จำต้องทำนุบำรุง บ้านเมือง และให้ราษฎรมีอาชีพเป็นหลักฐาน มิใช่แค่เพียงรักษาความสงบโดยการปราบปรามโจรผู้ร้าย แต่อย่างเดียวนั้น จึงเห็นได้ว่า สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เป็นผู้วางรากฐานในอันที่จะ เปลี่ยนความคิดในทางการปกครองจากคติเก่ามาสู่คติใหม่ และทรงเป็นผู้นับปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวความคิดนั้น พระองค์ได้ทรงกำหนดให้เป็นหน้าที่สำคัญของพนักงานฝ่ายปกครอง โดยได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังเช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 กับนับได้ว่าเป็นการวางรากฐานการพัฒนา ชนบทไทย ส่วนวิธีการในรายละเอียดในการปฏิบัติพระองค์ได้พยายามใช้วิธีให้การศึกษาแก่บรรดาข้าราชการ ฝ่ายปกครองโดยตลอดมา มีการสัมมนา การประชุมแบบประชาธิปไตย

แผนการบูรณะชนบท 2485

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนรูปการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลก็ได้ศึกษาค้นหาวิธีการต่างๆ ที่จะปรับปรุงสร้างสรรความเจริญให้แก่ประชาชนทุกวิถีทาง โครงการ "พัฒนาชุมชน" ก็ได้ถูกกำหนดขึ้นเป็นหลักฐาน เมื่อ พ.ศ. 2485 โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนด "แผนการบูรณะชนบท" ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์อยู่ 2 ประการ คือ

1. สร้างสรรชีวิตจิตใจของประชาชนชนบทให้เหมาะสมที่จะเป็นพลเมืองดี (การพัฒนาทาง คานจิตใจ) ดังจะเห็นได้จากมีการกำหนดเรื่อง "การปกครองหมู่บ้าน" นอกจากตำแหน่งที่แต่งตั้งแล้ว ยัง มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน เรียกว่าผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แบ่งเป็นฝ่ายการทำงาน มี ชาย 1 หญิง 1 และผู้ช่วย ฝ่ายการฝึกอบรมมี ชาย 1 หญิง 1 ทั้งผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยนี้รวมเรียกว่า กรรมการหมู่บ้าน แผนการบูรณะ ชนบทนี้ต้องการฝึกฝนประชาชนให้รู้จักสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองดี โดยเรียนรู้อิงสิทธิการเลือกตั้งมีการ ตรวจตราตักเตือนและอบรมราษฎร มีการประชุมเป็นครั้งคราว ซึ่งเป็นการสอนให้ประชาชนรู้จักปรึกษาหารือร่วมกันแบบประชาธิปไตย เป็นการช่วยกันให้ทุกคนมีความสนใจและกระตือรือร้นในกิจการของท้องถิ่น และของชุมชนของตน

³ สุวิทย์ บึงวรพินธุ์, การพัฒนาชนบทในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาส์น

2. ส่งเสริมให้ประชาชนมีการครองชีพดีขึ้น (การพัฒนาบ้านวัดตุ) กรรมการหมู่บ้านนอกจากจะมีหน้าที่ตามที่คณะกรรมการอำเภอกำหนดมอบหมายแล้ว ยังมีหน้าที่ช่วยเป็นหน่วยส่งเสริมเกี่ยวกับอาชีพรวมทั้งการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ขึ้นทอนความก้าวหน้าของอาชีพอีกด้วย

การดำเนินการตามโครงการบูรณะชนบทนี้ นอกจากจะมีคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว ยังได้คัดเลือกบุคคลภายนอกเขามาร่วมดำเนินงานอันนี้โดยตรง เรียกว่า "ปลัดอำเภอประจำตำบล" หรือปลัดตำบลต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา และคุณลักษณะพิเศษตามที่กำหนดไว้คือ ปลัดคือ ต้องเป็นผู้ที่รักที่จะทำงานในหมู่บ้าน และเป็นผู้เข้ากับประชาชนได้ดี และยังคงเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับเป็นพิเศษ เพื่อให้เข้าใจถึงแผนการบูรณะชนบท

แผนการบูรณะชนบท 2485 ดำเนินการได้เพียง 2 ปี ก็ต้องยุบเลิกไปในปี 2486 ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลหลายประการ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้⁴

1. มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ และรัฐบาลใหม่ไม่ส่งเสริมแผนการบูรณะชนบทต่อไป เพราะขณะนั้นกำลังอยู่ในภาวะสงคราม
2. เจ้าหน้าที่ดำเนินงานและราษฎรไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของหลักการและวิธีปฏิบัติให้ดีพอ โดยเฉพาะตัวปลัดอำเภอประจำตำบลเองก็ได้รับการอบรมเพียง 1 เดือนเท่านั้น
3. ความเร่งรีบในโครงการทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน
4. รัฐบาลไม่ให้เงินอุดหนุนในการดำเนินงาน ประชาชนต้องเป็นผู้เสียสละเองทั้งสิ้น
5. มีลักษณะเป็นการบังคับต่อประชาชน

ในปี พ.ศ. 2494 รัฐบาลได้อุปถัมภ์โครงการบูรณะชนบทขึ้นมาใช้อีก โดยปรับปรุงตัวบุคคลผู้บริหารงาน และวิธีบริหารงานใหม่ เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และได้ให้การสนับสนุนในทางงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อให้มีค่าใช้จ่ายในการหมู่บ้านตามแผนการ ได้กำหนดท้องที่และตัวบุคคลที่จะดำเนินงานให้เป็นไปตามความจำเป็น ให้มีคณะกรรมการซึ่งราษฎรในท้องที่เลือกตั้งขึ้นมา สำหรับเป็นที่ปรึกษาและช่วยเหลือให้การดำเนินงานบรรลุตามความมุ่งหมาย เรียกว่า คณะกรรมการบูรณะชนบท ซึ่งประกอบด้วยผู้ดำเนินการ คือ ปลัดอำเภอ 1 คน รองผู้ดำเนินการ แต่งตั้งจากกำนันในท้องที่นั้น ผู้ช่วยผู้ดำเนินการ แต่งตั้งจากผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นั้น ซึ่งอาจจะเป็นคนเดียว หรือหลายคนก็ได้ และมีกรรมการอีก 3 คน โดยได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในเขตนั้น คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่แบ่งเป็นฝ่ายๆ ดังนี้คือ

⁴ Ibid., หน้า 79 - 80

1. หน้าที่ทั่วไป
2. หน้าที่ฝ่ายการโยธา
3. หน้าที่ฝ่ายการสาธารณสุข
4. หน้าที่ฝ่ายการศึกษา สังคม และกีฬา

วิธีการดำเนินงานก็ให้มีการปรึกษาหารือในการวางโครงการ และนำโครงการนั้นชี้แจงให้ราษฎรเห็นชอบด้วยแล้วจึงนำโครงการนั้นเสนอจังหวัดพิจารณาอนุมัติอีกต่อหนึ่ง ถ้าหากต้องการใช้เงินก็ให้ทำโครงการของงบประมาณด้วย แต่โครงการของงบประมาณต้องได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการอำเภอในชั้นแรกก่อน เมื่อคณะกรรมการจังหวัดพิจารณาแล้วก็ดำเนินการได้

แผนการบูรณะชนบทฉบับนี้รู้สึกว่าเป็นแผนการที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้อย่างแน่นอน แต่ไม่สามารถนำไปใช้ได้ ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยได้เสนอเพื่อดำเนินการจัดตั้งเขตบูรณะชนบทจำนวน 150 เขต โดยประมาณว่าจะต้องใช้เงินประมาณ 99,900,000 บาท ซึ่งคณะกรรมการพิจารณางบประมาณไม่สามารถจัดให้ได้ ฉะนั้นในปี พ.ศ.2495 ก็ยังไม่ได้ลงมือปฏิบัติตามแผนการนี้ พอถึงปี พ.ศ.2496 กระทรวงมหาดไทยได้เปลี่ยนเขตบูรณะชนบทเสียใหม่ โดยลดจำนวนลงเหลือ 5 ปี และลดจำนวนเขตลงเหลือ 83 เขต งบประมาณค่าใช้จ่ายปีละ 66,500,000 บาท แต่คณะกรรมการพิจารณางบประมาณก็ไม่อนุมัติอีก และในปีเดียวกันนี้กระทรวงมหาดไทยก็พยายามจะจัดหา เงินมาดำเนินการอีก โดยหวังจากเงินภาษีบำรุงท้องที่ โดยจะเอาภาษีบำรุงท้องที่ 75 % ของเงินที่เก็บได้ทั่วราชอาณาจักร แต่เนื่องจากเหตุผลทางการเมือง ผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับวิธีการดังกล่าว แต่ในระยะเวลาดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติเรื่องการจัดสรรเงินภาษีบำรุงท้องที่ว่า เงินภาษีบำรุงท้องที่ในจังหวัดใดให้ใช้จ่ายสำหรับทุนบำรุงภายในจังหวัดนั้น และในปี พ.ศ.2496 กระทรวงมหาดไทยจึงได้สั่งระงับแผนการบูรณะชนบทที่เสีย เพราะเหตุขัดข้องของเรื่องงบประมาณ

โครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ

ในปี พ.ศ.2499 กรมประชาสงเคราะห์ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปดำเนินงานพัฒนาการท้องถิ่นในประเทศพม่า และอินเดียน และกลับมาวางโครงการพัฒนาการท้องถิ่นขึ้น เสนอกระทรวงมหาดไทยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและลงมติให้ "โครงการพัฒนาท้องถิ่น" เป็นโครงการของชาติ เมื่อวันที่

6 มิถุนายน 2499 และแต่งตั้ง "คณะกรรมการกลางพัฒนาท้องถิ่น"⁵ ขึ้นบริหารงานตามโครงการ เริ่มดำเนินงานโดยกรมประชาสงเคราะห์เป็นเจ้าหน้าที่คณะกรรมการกลางพัฒนาการท้องถิ่น มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีปลัดกระทรวง และอธิบดีที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการร่วมด้วย รวม 26 ท่าน

จุดมุ่งหมายของโครงการพัฒนาการท้องถิ่น⁶ คือ ต้องการให้เกิดความเจริญก้าวหน้าแก่ประเทศไทยทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งนอกจากการทุนบำรุงส่งเสริมโดยรัฐแล้ว ยังพึงเล็งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการนี้ให้ควมรับผิดชอบให้พลช้ดจ้งแก่การร่วมช่วยเหลือทางการเงินและกำลังแรงงาน เพื่อแก้ปัญหาของท้องถิ่นตามคติการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย

สำนักงานพัฒนาการท้องถิ่น

คณะกรรมการพัฒนาการท้องถิ่น ได้ตั้งสำนักงานพัฒนาการท้องถิ่นขึ้นที่สโมสรศาลากลางจังหวัดชลบุรี เป็นสำนักงานอิสระขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย

นับตั้งแต่ปี 2499 - 2501 กรมประชาสงเคราะห์และกรมมหาดไทยต่างก็มีการเคลื่อนไหวในการดำเนินงานพัฒนาการท้องถิ่น ในปี 2501 กรมมหาดไทยได้ทำโครงการพัฒนาการท้องถิ่นทดลองขึ้น โดยได้คัดเลือกปลัดอำเภอเข้ามารับการอบรมเพื่อเป็น "ปลัดอำเภอพัฒนาการ" รุ่นแรกจำนวน 42 คนแล้วส่งออกไปปฏิบัติงานพัฒนาในเขตพัฒนา 21 จังหวัด ในปี 2502 ส่งปลัดอำเภอพัฒนาการอีก 47 คนไปดำเนินการอีก 29 จังหวัด

ในระหว่างที่กรมมหาดไทยกับกรมประชาสงเคราะห์กำลังดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นส่งปลัดอำเภอพัฒนาการออกไปปฏิบัติงานในเขตพัฒนานั้น ทางกระทรวงศึกษาธิการก็ได้ทำโครงการมูลนิธิศึกษาเข้ามาใช้ในการฝึกอบรมนักศึกษาผู้ใหญ่ที่จังหวัดอุบลราชธานี เรียกโดยย่อว่า ศ.อ.ศ.อ.ผลิตนักศึกษาเรียกว่า "สารนิเทศก์" วิชาหลักสูตรอบรม 2 ปี ดังนั้นระยะปี 2499 - 2502 ก็เริ่มมีเจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการพัฒนาการท้องถิ่น ต่างคนต่างทำไปพร้อมๆ กัน

⁵ หนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรี ฝ่ายบริหาร ที่ 5424/2499 เดือนมิถุนายน 2499 เรื่อง โครงการพัฒนาท้องถิ่น และแต่งตั้งกรรมการกลางพัฒนาการท้องถิ่น

⁶ กรมประชาสงเคราะห์ "เค้าโครงการพัฒนาท้องถิ่นแห่งชาติ" เทศาภิบาล มกราคม 2501, หน้า 15 - 20

มีจุดหมายปลายทางอย่างเดียวกัน แต่มีเขตดำเนินงานและวิธีการแตกต่างกัน เพราะสารนิเทศก์ทำงานเป็นที่มาๆ ละ 6 คน ส่วนปลัดอำเภอพัฒนาการทำงานคนเดียว

ในปี 2502 ประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดงานสัมมนาระหว่างประเทศว่าด้วยการวางแผนและบริหารงานพัฒนาการท้องถิ่น ด้วยความอนุเคราะห์จากองค์การสหประชาชาติ ผลของการประชุมได้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี 4 ประการ

1. ให้กรมมหาดไทยรับนโยบายไปปฏิบัติ
2. เห็นควรโอนสำนักงานคณะกรรมการกลางพัฒนาการท้องถิ่นจากกระทรวงมหาดไทยไปขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่วางนโยบาย
3. กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่
4. ให้องค์การอิสระเป็นผู้วิจัยและประเมินผล

จากข้อเสนอดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมมหาดไทยรับโอนสารนิเทศก์ และงานจากกระทรวงศึกษาธิการตลอดทั้งเป็นเจ้าของเรื่องดำเนินงานพัฒนาการท้องถิ่นแทนกรมประชาสงเคราะห์ เนื่องจากกรมประชาสงเคราะห์มีเจ้าหน้าที่ดำเนินงานไม่พอ สำหรับการผลิตสารนิเทศก์นั้นให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ยังให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของเรื่องการดำเนินงานพัฒนาการท้องถิ่น

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหน้าที่ดำเนินงานพัฒนาการท้องถิ่นก็ได้ปรับปรุงโครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติขึ้นใหม่แล้วเสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็ได้รับเอาโครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติเข้าไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติด้วย โดยระบุวิธีดำเนินการที่สำคัญไว้ 4 ประการ

1. ให้ประชาชนรู้จักช่วยตนเอง โดยจะใช้วิธีแนะนำกระตุ้นเตือนให้ประชาชนเป็นฝ่ายริเริ่มก่อน เพื่อช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
2. อบรมผู้นำท้องถิ่นให้ถูกต้อง เพื่อให้เป็นกำลังสำคัญในการปรับปรุงท้องถิ่น และนำประชาชนให้ทำงานร่วมมือกับพัฒนากรและเจ้าหน้าที่วิชาการ
3. รัฐจะให้ความร่วมมือช่วยเหลือ สนับสนุนทางวิชาการ จัดหาวัสดุอุปกรณ์ หรือเงินเท่าที่จำเป็นมาสมทบกับราษฎร

4. การดำเนินงานตามโครงการขององค์ความร่วมมือและประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่
วิชาการต่างๆ ในส่วนภูมิภาค กับพัฒนากร ซึ่งเป็นผู้ดำเนินงานและเป็นหัวแรงสำคัญในการร่วมงานกับผู้นำ
ท้องถิ่น

ส่วนพัฒนาการท้องถิ่น

ในปี 2508 "สำนักงานพัฒนาการท้องถิ่น" ได้รับการยกฐานะเป็น "ส่วนพัฒนาการท้องถิ่น"
ขึ้นกับกรมมหาดไทย

ในขณะเดียวกันกรมมหาดไทยได้ทำการฝึกอบรมปลัดอำเภอทำหน้าที่พัฒนากรเพิ่มเติมอีกรวม
กับ ศ.อ.ศ.อ. ซึ่งทำการฝึกอบรมสารนิเทศก์ทำหน้าที่พัฒนากรเพิ่มขึ้น เพื่อให้เพียงพอในการเข้าปฏิบัติ
งานตามเขตพัฒนาที่เปิดตัวดำเนินการใน 11 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ 4 จังหวัดภาคใต้ รวม
ทั้งสิ้น 15 เขต

ในปีเดียวกันนี้ ได้มีกฎ ก.พ.ฉบับที่ 240 ออกตามความในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน
พ.ศ.2497 เทียบตำแหน่งเรียกชื่ออย่างอื่นในกรมมหาดไทย ปลัดอำเภอพัฒนากร และสารนิเทศก์จึงรวม
เรียกว่า "พัฒนากร"

ในปี พ.ศ.2505 ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับที่ 10 พ.ศ.2505
แยกงานพัฒนาชุมชนออกจากกรมมหาดไทย โดยตั้งกรมขึ้นใหม่จากส่วนพัฒนาการท้องถิ่น เป็นกรมการพัฒนา
ชุมชน สังกัดกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2505 และได้มีการเปิดเขตพัฒนาอำเภอตาม
นโยบายใหม่ เฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2505 โดยประกาศของ
กระทรวงมหาดไทยและโดยมติคณะรัฐมนตรี

แผนพัฒนาชุมชนแห่งชาติ

ความมุ่งหมาย

เพื่อให้การพัฒนาชุมชนบรรลุสำเร็จตามเป้าหมาย รัฐบาลจึงได้จัดให้มีแผนพัฒนาชุมชนแห่ง
ชาติขึ้น โดยกำหนดความมุ่งหมายอันแน่นอนที่จะปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในหมู่บ้าน
ชนบทให้ดีขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครอง เพื่อส่งเสริมชุมชนให้มีความเชื่อมั่น

7 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 79 ตอนที่ 89 วันที่ 30 กันยายน 2505

และ เกิดความรู้สึกว่ามีส่วนรับผิดชอบในสังคมและการปกครองโดยมีข้อบ่งชี้ของความมุ่งหมายที่จะดำเนินการทุกวิถีทางที่สามารถจะเป็นไปได้ เพื่อ

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนรู้สึกภาคภูมิใจที่จะอยู่อาศัยและประกอบอาชีพในหมู่บ้าน

(2) ตระเตรียมหนทางที่จะช่วยให้ประชาชนในหมู่บ้านชนบทมีความรุ่งเรืองขึ้น โดย

จัดวางรากฐานทางเศรษฐกิจที่ถูกต้องแก่การดำรงชีวิต การประกอบอาชีพทางเกษตรและการพัฒนาอุตสาหกรรมในหมู่บ้านชนบท

(3) ให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องของในการกำหนดจุดหมายที่แน่นอนในการวางโครงการและปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อปรับปรุงชุมชนของตนให้ดีขึ้น

(4) กระตุ้นเตือนและสนับสนุนประชาชนให้พยายามสร้างความมั่นคงและรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจขึ้นในชุมชน โดยจัดให้มีเครื่องเร้าใจและ เครื่องกระตุ้นเท่าที่จะหาได้ เพื่อยกมาตรฐานการครองชีพในชนบทให้สูงขึ้น

(5) จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกจำเป็นแก่การดำรงชีวิตในชนบท

(6) จัดบริการของรัฐบาลให้มุ่งหนักไปในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของหมู่บ้านในชนบทให้ดีขึ้น โดยดำเนินการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องร่วมมือประสานงานกันอย่างแท้จริง

(7) ให้การศึกษาแก่ประชาชนจนเข้าใจหรือทำให้เห็นจริงและ เชื่อว่า ความอุดมสมบูรณ์ ความก้าวหน้าและความรุ่งเรืองของชาตินั้น ต้องอาศัยความเพียรพยายามของคนทุกคนช่วยกันทำงานภาระหน้าที่ในการสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ชาติไทย จึงตกอยู่กับคนไทยทั้งชาติ

(8) ส่งเสริมวัฒนธรรมของหมู่บ้าน

(9) สร้างเสริมผู้นำในหมู่บ้านให้แพร่หลาย รวมกลุ่มประชาชนผู้มีความสนใจร่วมกัน เพื่อเป็นพลังในการพัฒนากิจกรรมของหมู่บ้านให้รวดเร็วและสามารถรับช่วงงานต่อไปได้เอง เมื่อได้ยกฐานะตำบลขึ้นเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นแล้ว

วิธีที่จะบรรลุความมุ่งหมาย ได้กำหนดให้

(1) ทุกกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องของกำหนดนโยบายการพัฒนาในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รวมกัน โดยยึดถือความมุ่งหมายที่จะพัฒนาหมู่บ้านในชนบทเป็นหลักอันเดียวกัน



(2) นำเอาทรัพยากรทั้งหมดของรัฐ และกำลังความสามารถของเจ้าหน้าที่ไปรวมดำเนินการให้สำเร็จความมุ่งหมาย โดยปรับปรุงกลไกของรัฐบาลให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ดำเนินกิจกรรมในหมู่บ้าน โดยอาศัยการช่วยตัวเองเป็นหลัก ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน คณะกรรมการพัฒนาตำบล และพัฒนากรร่วมกันวางขึ้น โดยมีพัฒนากร เป็นฝ่ายช่วยเหลือในการส่งเสริมเผยแพร่โครงการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ในหมู่บ้านให้บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย

หลักบริหารและประสานงานพัฒนาชุมชน

เพื่อให้การประสานงานพัฒนาชุมชนของชาติได้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง ทางราชการได้กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับต่างๆ ดังนี้

ก. องค์การบริหารส่วนกลาง มีคณะกรรมการบริหารและประสานงานพัฒนาชุมชน เป็นกรรมการบริหารและประสานงานระดับสูง ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ปลัดกระทรวง เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน เป็นเลขาธิการ และรองอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน เป็นรองเลขาธิการ

คณะกรรมการนี้มีหน้าที่พิจารณาวางแผนและกำหนดการให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนการพัฒนาชุมชนแห่งชาติ พิจารณาอนุมัติโครงการต่างๆ ที่ต้องการให้มีการประสานงานระหว่างกระทรวงทบวงกรม และองค์กรต่างๆ พิจารณาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานให้ประสานกัน แก้ไขปัญหาสำคัญในทางบริหาร พิจารณางบประมาณที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาชุมชนและความคุมตรวจสอบผลงานให้เป็นไปตามนโยบาย รวมทั้งการประเมินผลเพื่อหาทางปรับปรุงวิธีการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

⁸ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0503/4118 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2507 คณะรัฐมนตรี เห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งกรรมการบริหารและประสานงานพัฒนาชุมชน จำนวน 19 ท่าน

ข. องค์การบริหารส่วนภูมิภาค มีคณะกรรมการบริหารและประสานงาน คือ

(1) คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายช่างแขวงการทาง นายช่างชลประทานส่วนหรือโครงการ นายอำเภอเขตพัฒนา และบุคคลอื่นซึ่งเห็นควร 2 คน ซึ่งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี เป็นกรรมการ มีพัฒนาการจังหวัดเป็นกรรมการ และเลขานุการ

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่บริหารงานตามนโยบายและแผนการพัฒนาชุมชนแห่งชาติ วางแผนพัฒนาชุมชนทั่วไปของจังหวัด พิจารณาอนุมัติโครงการพัฒนาชุมชน ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาชุมชนส่วนอำเภอเสนอให้ความช่วยเหลือทางการเงิน วัสดุ และวิชาการแก่อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ควบคุมนิเทศ และตรวจสอบผลงานพัฒนาชุมชนในเขตจังหวัด

(2) คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอ เป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หรือหัวหน้าหน่วยราชการที่มีโครงการปฏิบัติงานในเขตอำเภอ หรือจังหวัด ประธานคณะกรรมการพัฒนาตำบล และผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน เป็นกรรมการ (อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี) พัฒนาการอำเภอ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีหน้าที่พิจารณาวางแผนพัฒนาชุมชนทั่วไปในเขตพัฒนาอำเภอ พิจารณาโครงการพัฒนากิจกรรมที่คณะกรรมการพัฒนาตำบลและหมู่บ้านเสนอมา เพื่อเสนอคณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนจังหวัดพิจารณาอนุมัติ ควบคุม นิเทศ และติดตามผลการปฏิบัติงานของพัฒนากร ให้ความช่วยเหลือในทางการเงิน วัสดุ และวิชาการ แก่โครงการพัฒนากิจกรรมต่างๆ ในเขตพัฒนา ตลอดจนช่วยแก้ไขข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานของพัฒนากรและเจ้าหน้าที่ฝ่ายพัฒนาการต่างๆ

เพื่อให้เกิดการประสานงานอย่างจริงจัง คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนอำเภอจะต้องประชุมกันอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

(3) คณะกรรมการพัฒนาตำบล ประกอบด้วย กำนัน เป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน รองประธานคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน และผู้นำท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนอำเภอ

⁹ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0422/799 ลงวันที่ 20 มกราคม 2500 เรื่อง คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนจังหวัดและอำเภอ

แต่งตั้งไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ พัฒนาการเป็นที่ปรึกษา ให้ที่ประชุมเลือกตั้งผู้หนึ่งผู้ใดจะเป็นกรรมการ หรือไม่กี่ได้ เป็นเลขานุการ และให้มีการแต่งตั้งกรรมการพัฒนาตำบล ซึ่งมีชื่อเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ทุก 5 ปี และมีหน้าที่พิจารณาโครงการของหมู่บ้าน แลรวบรวมเสนอคณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนอำเภอ พร้อมควมความเห็น พิจารณาปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียของประชาชน ทั้งตำบล หรือเป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยความร่วมมือของหลายหมู่บ้าน

คณะกรรมการพัฒนาตำบลนี้อาจประชุมกันตามโอกาสที่มีปัญหาเกิดขึ้น แต่อย่างน้อยต้องประชุมกันเดือนละหนึ่งครั้ง

(4) คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนันในหมู่บ้านเป็นประธาน โดยตำแหน่ง ครูประชาบาลและผู้นำท้องถิ่นซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการ รวมกันมี 5 ถึง 9 คน พัฒนาการเป็นที่ปรึกษา และให้คณะกรรมการเลือกผู้ใดคนหนึ่งซึ่งจะเป็นกรรมการหรือไม่กี่ได้ เป็นเลขานุการก็ให้มีการเลือกตั้งกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งมีได้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งทุก 5 ปี โดยมีหน้าที่ทำงานร่วมกับพัฒนาการและเจ้าหน้าที่วิชาการของกระทรวงทบวงกรม ในการพัฒนากิจกรรมของหมู่บ้านตามความต้องการของประชาชน เป็นสถานที่ที่ประชาชนมาพิจารณาปัญหาของท้องถิ่น และวางโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นนั้น เป็นสื่อความคิดติดต่อให้ความรู้ในเรื่องที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน ส่งเสริมและเผยแพร่ให้ประชาชนมองเห็นปัญหาในการครองชีพ เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาหรือรับเอาการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ เข้าไปใช้ในการดำเนินชีวิตให้ดีขึ้น ร่วมกับประชาชนในการวางโครงการพัฒนากิจกรรมต่างๆ และรวมกลุ่มประชาชนที่มีความสนใจร่วมกัน เพื่อฝึกอบรมให้มีความรู้ในวิธีและมีมือใหม่ๆ อันเป็นประโยชน์ในการยกระดับการครองชีพให้สูงขึ้น และอื่นๆ ตามความต้องการของประชาชน

ก. ศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขต

เพื่อให้การช่วยเหลือทางด้านวิชาการมีประสิทธิภาพทันกับเหตุการณ์ และถูกจังหวะตามความต้องการของประชาชน จึงจัดรวมจังหวัดเข้าเป็นเขตตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เรียกว่า "ศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชน" รวม 9 เขต โดยจัดตั้งในภาคที่สำคัญและจำเป็นก่อน หลังตามลำดับ ซึ่งปัจจุบันมีเป็นทางการ 2 ศูนย์ กับ 2 เขต

เจ้าหน้าที่ของศูนย์ประกอบด้วย ผู้อำนวยการศูนย์ เจ้าหน้าที่วิชาการของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ และคณะกรรมการบริหารและประสานงานทางวิชาการ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง โดยมีหน้าที่เป็นแหล่งกระจายบริการช่วยเหลือทางวิชาการ การวิจัยและประเมินผล การ

ตรวจสอบแผนงาน และการปฏิบัติงานของจังหวัดและอำเภอ ตลอดจนการดำเนินงานในด้านการฝึกอบรมเกี่ยวกับงานพัฒนาชุมชนภายในเขต ทาหน้าที่ประสานงานและอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งเข้ามาให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ แก่การปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนที่ดำเนินอยู่ในจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

การดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน

หลังจากที่ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2505 แยกงานพัฒนาชุมชนออกจากกรมมหาดไทย โดยตั้งกรมขึ้นใหม่ชื่อว่า กรมการพัฒนาชุมชน สังกัดกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2505 และมีการเปิดเขตพัฒนาการอำเภอตามนโยบายใหม่ (โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย และมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2503) แล้ว กรมการพัฒนาชุมชนก็ได้ดำเนินงานตามหลักการและแนวนโยบายดังจะได้อธิบายต่อไป

ก. นโยบายและวัตถุประสงค์ของการพัฒนาชุมชน

ตามที่ได้อธิบายมาข้างต้นแล้วว่า การพัฒนาชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ วิธีที่จะใช้ในการพัฒนาชุมชนจึงต้องตกอยู่ภายใต้ระบอบเศรษฐกิจและรูปการปกครองของประเทศที่ใช้อยู่ด้วย การพัฒนาชุมชนของประเทศไทยจึงดำเนินการตามแบบแผน (Planned Development) คือมีลักษณะที่เสรีและกึ่งบังคับ มิใช่เป็นแบบเสรีหรือแบบบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะ เพราะการพัฒนาชุมชนของประเทศไทยต้องการให้การพัฒนาประเทศมีโครงการ มีเป้าหมายและมีกำหนดระยะเวลาปฏิบัติการโดยแน่นอน เพื่อให้การพัฒนาได้เป็นไปโดยรวดเร็วกว่าที่จะปล่อยให้เป็นการเคลื่อนไหวของเอกชนแต่เพียงฝ่ายเดียว

แนวนโยบายในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนของไทยนี้ได้มีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ไว้ในโครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ ดังนี้คือ¹⁰

(1) ปรับปรุงความเป็นอยู่ของชาวชนบทส่วนใหญ่ให้เจริญก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครองตนเอง เพื่อยกมาตรฐานการครองชีพให้สูงขึ้น และมีความสมบูรณ์สุขโดยทั่วกัน

(2) เปลี่ยนแปลงทัศนคติของชาวชนบทให้รู้จักช่วยตัวเองในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของตนและท้องถิ่น โดยรัฐบาลจะช่วยเหลือในทางวิชาการ อุปกรณ์ต่างๆ หรือทางการเงินเท่าที่จำเป็น หรือเงินกำลังของประชาชนจะร่วมกันทำเองได้

(3) ส่งเสริมประชาชนให้ทำงานร่วมกันตามแบบประชาธิปไตยจนสามารถยกตำบลขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในที่สุด

ข. เป้าหมายในการปฏิบัติงาน

กรมการพัฒนาชุมชนได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาออกเป็น 6 ลำดับด้วยกัน คือ เป้าหมายลำดับที่ 1 เร่งการเพิ่มผลผลิตและเพิ่มรายได้ตลอดครอบครัวในคานเกษตร และอุตสาหกรรมในหมู่บ้าน

เป้าหมายลำดับที่ 2 ปรับปรุงส่งเสริมสาธารณสุขสมบัติ โดยความร่วมมือของประชาชน

เป้าหมายลำดับที่ 3 ปรับปรุงส่งเสริมการอนามัยและกวีสุชาติบาล

เป้าหมายลำดับที่ 4 ส่งเสริมการศึกษา สันทนาการ และการฝึกอบรมเยาวชน

เป้าหมายลำดับที่ 5 ส่งเสริมวัฒนธรรมของหมู่บ้าน

เป้าหมายลำดับที่ 6 ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

จากเป้าหมาย 6 ลำดับนี้ จะเห็นได้ว่าเป้าหมายลำดับที่ 6 เป็นรากฐานของเป้าหมายอื่นๆ 5 ประการ กล่าวคือ การดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย 5 ประการนั้น ใช้วิธีการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วม เข้ามามีสิทธิมีเสียงในการแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับปัญหาของหมู่บ้านว่าต้องการอะไรจะร่วมกันแก้โดยวิธีใด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจเองว่าต้องการอะไรและจะทำอย่างไร อันเป็นวิธีการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์อันเป็นสาระสำคัญแฝงอยู่ก็คือทำอย่างไรจะให้ประชาชนสามารถแก้ปัญหาของตนเอง โดยวิธีการปกครองตนเอง จนกลายเป็นรูปองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล หรือเทศบาลที่สมบูรณ์ต่อไป

ค. หน้าที่และภาระกิจของกรมการพัฒนาชุมชน

ตามระเบียบคำสั่งของกรมการพัฒนาชุมชน ได้กำหนดหน้าที่ที่สำคัญของกรมการพัฒนาชุมชน

ไว้ดังต่อไปนี้¹¹

(1) ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ร่วมกับประชาชน เพื่อยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในชนบทให้สูงขึ้น และให้ชุมชนในชนบทมีความมั่นคงเป็นส่วนหนึ่งที่แท้จริงของชาติ

(2) ดำเนินการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน ผู้นำท้องถิ่น จัดการประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่กระทรวงทบวงกรมต่างๆ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจวัตถุประสงค์ หลักการ และวิธีดำเนินงานในการพัฒนาชุมชน

(3) ให้การศึกษาและการฝึกอบรมแก่ประชาชน เพื่อให้มีความรู้ในแบบและงานฝีมือสมัยใหม่อันจะเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมการครองชีพของประชาชนให้ดีขึ้น และเกิดความสนใจในชีวิตและปัญหาของชาวชนบท

(4) ส่งเสริมและฝึกอบรมประชาชนให้เข้าใจวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบล

(5) ดำเนินการนิเทศ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่พัฒนาการ ทำการวิจัยและประเมินผลงานพัฒนาชุมชน

(6) เป็นสถาบันเพื่อการศึกษา ค้นคว้าทางวิชาการ เกี่ยวกับงานพัฒนาชุมชนของนานาประเทศทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ เพื่อการเปรียบเทียบและคัดค้านำมาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศไทย ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ที่ได้นำมาให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปได้ทราบ

(7) เป็นศูนย์กลางในการบริหารงานพัฒนาชุมชน ทำหน้าที่ประสานบริการทางวิชาการของกระทรวงทบวงกรม และองค์การต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาชุมชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้โครงการต่างๆ ประสานสอดคล้องกัน

ง. โครงการต่างๆ ของกรมการพัฒนาชุมชน

ตามหน้าที่และภาระกิจดังกล่าว กรมการพัฒนาชุมชนจึงได้กำหนดโครงการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถบริหารงานตามหน้าที่และภาระกิจที่กำหนดให้บรรลุผลความมุ่งหมาย โครงการปฏิบัติงานที่ได้กำหนดไว้ คือ

¹¹ คำสั่งกรมการพัฒนาชุมชน ที่ 107/2506 เรื่องการแบ่งงานและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ

1. โครงการเปิดเขตพัฒนาอำเภอ ในระหว่างปี พ.ศ. 2505 - 2512 กรมการพัฒนาชุมชนได้เปิดเขตพัฒนาอำเภอแบบคลุมทั้งอำเภอในท้องที่¹² 38 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 160 อำเภอ 16 กิ่ง 1,457 ตำบล 14,567 หมู่บ้าน มีประชากรรวมทั้งสิ้น 10,233,166 คน และแผนเปิดเขตพัฒนาคลุมทั้งจังหวัด ในท้องที่¹³ 17 จังหวัด 90 อำเภอ 5 กิ่ง 939 ตำบล มีประชากรทั้งสิ้น 5,167,454 คน โดยมีหลักเกณฑ์การเปิดเขตพัฒนาอำเภอดังต่อไปนี้ คือ

1. ไม่เป็นท้องที่ในเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาล
2. จำนวนประชากรตั้งแต่ 200 ครอบครัวขึ้นไป
3. ชาวบ้านมีความสามัคคีกลมเกลียวกันดี
4. มีผู้นำท้องถิ่นมากพอสมควร
5. การคมนาคมสะดวกพอสมควร
6. ฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง
7. ลักษณะของหมู่บ้านมีบ้านอยู่เป็นกลุ่มก้อน
8. ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการบริหารและประสานงานพัฒนาชุมชน



นอกจากหลักเกณฑ์นั้นแล้ว การจะเลือกเปิดเขตในอำเภอจังหวัดใดก่อนหลังนั้นยังขึ้นอยู่กับนโยบายและสถานการณ์อันประกอบควาย สำหรับในระยะแรกในปี 2505 - 2509 ที่เปิดเป็นแบบ Area Coverage นั้นได้มีนโยบายให้เปิดเฉพาะในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือและสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งหมดก่อน¹⁴ ต่อมาจึงได้ขยายไปเปิดยังจังหวัดอำเภออื่นตามเหตุผลทางสถานการณ์ของบ้านเมืองทางภาคเหนือและเพื่อให้ประสานสอดคล้องกับนโยบายของโครงการพัฒนาเคลื่อนที่ของ กรป.กลาง โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท โครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย โครงการพัฒนาการเข้าถึงหรือฟื้นฟูจิตใจของกองบัญชาการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

¹² ดูตารางสถิติแสดงเขตพัฒนาอำเภอที่เปิดตั้งแต่ปี 2503 - 2512 ตามโครงการเปิดเขตพัฒนาชุมชน แผนที่ 1 ภาคผนวก

¹³ ดูตารางสถิติจำนวนจังหวัด อำเภอ ตำบล ในเขตพัฒนาที่เปิดคลุมทั้งจังหวัด (แผนที่ 2) ภาคผนวก

¹⁴ หนังสือสำนักข่าวเนียบนายกรัฐมนตรีก่อนมาก ที่ 1758/2505 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2505 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย กว.น ที่ 9087/2505 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2505

เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนโครงการที่วางไว้ กรมการพัฒนาชุมชนจึงได้วางโครงการจัดเตรียมฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อส่งไปดำเนินการตามแผนดังนี้

2. โครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ดำเนินการฝึกอบรมทุกประเภท อาทิเช่น การฝึกอบรมก่อนประจำการ การฝึกอบรมระหว่างประจำการ พัฒนาการ พัฒนาการเทศก์ พัฒนาการอำเภอ พัฒนาการจังหวัด เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสตรี เด็ก และเยาวชน (สคย.) ประจำแผนก วิทยากร และเจ้าหน้าที่ที่ได้รับความบรรจุและแต่งตั้งใหม่ เพื่อให้รับนโยบายวิธีทำงานใหม่ตามหลักการของกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งได้ทำการฝึกอบรมในระยะเวลาตั้งแต่ปี 2505 ถึง 2512 ดังนี้ คือ ¹⁵

ฝึกอบรมก่อนประจำการนักศึกษาพัฒนากร พัฒนาการ และเจ้าหน้าที่ 1,435 คน

ฝึกอบรมระหว่างประจำการ พัฒนาการ จำนวน 847 คน พัฒนาการอำเภอ จำนวน 50 คน พัฒนาการจังหวัด จำนวน 35 คน หัวหน้าแผนกและประจำแผนก จำนวน 198 คน วิทยากร จำนวน 119 คน เจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานต่างประเทศ จำนวน 28 คน รวมทั้งสิ้น 1,277 คน

ปฐมนิเทศข้าราชการในเขตพัฒนา 35 จังหวัด จำนวน 1,612 คน

สัมมนาข้าราชการแบบช่วยกันคิด นายอำเภอ จำนวน 45 คน หัวหน้าส่วนราชการของจังหวัด 11 จังหวัด จำนวน 169 คน รวมทั้งสิ้น 214 คน

3. โครงการพัฒนาผู้นำท้องถิ่น วัตถุประสงค์อันสำคัญของโครงการนี้ก็คือ การฝึกอบรมราษฎรในเขตพัฒนาอำเภอที่มีคุณลักษณะเป็นผู้นำ คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและตำบลให้มีความรู้ในวิธีการพัฒนาชุมชน หลักการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ผู้นำเหล่านี้นำความรู้ที่ได้รับไปแนะนำชักจูงชาวบ้าน เข้ามาร่วมในงานพัฒนาแทนที่จะรอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียว การพัฒนาผู้นำท้องถิ่นนี้ถือว่าเป็นรากฐานในการพัฒนาชุมชน เพราะผู้นำที่ดี คณะกรรมการหมู่บ้านที่ดีจะเป็นตัวจักรที่สามารถดึงดูดความสนใจและความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นจากราษฎรได้เป็นอย่างดี ซึ่งได้มีการฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่นไปแล้ว คือ คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน จำนวน 38,099 คน คณะกรรมการพัฒนาตำบล จำนวน 2,100 คน และประชุมสัมมนาคณะกรรมการพัฒนาตำบลระดับอำเภอ 36 จังหวัด จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนา 25,568 คน (ดูตารางการฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่นประเภทต่างๆ ภาคผนวก)

4. โครงการพัฒนากลุ่มอาชีพ โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทำการฝึกอบรมและสาธิตให้ราษฎรรู้จักใช้เวลาดำรงให้เป็นประโยชน์ และนำความรู้ใหม่ๆ ไปปรับปรุงอาชีพที่ทำอยู่ให้มีผลิตเพิ่มขึ้นทั้งปริมาณ คุณภาพ และรายได้เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะเพิ่มผลผลิตและรายได้ของราษฎรในชนบท การดำเนินงานตามโครงการนี้มีขอบเขตกว้างขวางมาก โดยกรมการพัฒนาชุมชนได้ดำเนินการรวมกลุ่มราษฎรที่มีอาชีพอย่างเดียวกัน และร่วมกับนักวิชาการของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำการอบรมให้ได้ ได้รับความรู้ในแบบวิธีการแผนใหม่ ตลอดจนการสาธิตให้ดูเป็นตัวอย่าง ซึ่งได้ดำเนินการฝึกอบรมผู้นำกลุ่มอาชีพระหว่างปี 2509 - 2512 เป็นจำนวน 436 กลุ่ม จำนวนสมาชิก 13,300 คน (ดูรายละเอียดสถิติการฝึกอบรมกลุ่มอาชีพภาคผนวกที่ 1)

โครงการพัฒนาอาชีพนี้ ส่วนใหญ่มุ่งส่งเสริมอาชีพในด้านการเกษตร การเลี้ยงสัตว์และอุตสาหกรรมในครัวเรือน นอกจากนี้ยังมีโครงการระยะยาว ซึ่งมุ่งส่งเสริมอาชีพของประชาชนโดยทั่วไปในเขตพัฒนา ตามนโยบายส่งเสริมพัฒนาอาชีพของกระทรวงมหาดไทย โดยมีคณะกรรมการประสานงานตามโครงการพัฒนาอาชีพเป็นผู้พิจารณาช่วยเหลือได้แก่โครงการส่งเสริมโคพันธุ์ดี โครงการส่งเสริมการปลูกกล้วย มะพร้าว ฯลฯ เป็นต้น

5. โครงการส่งเสริมสาธารณสมบัติของชุมชน เป็นโครงการส่งเสริม ย้ายให้ราษฎรร่วมกันสร้างสาธารณสมบัติ เช่น ถนน สะพาน บ่อน้ำสาธารณะ วัดวาอาราม ด้วยวิธีการพัฒนาชุมชน คือ ให้มีการริเริ่มจากราษฎร ถือว่าเขาเป็นเจ้าของโครงการนั้นๆ มีคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านหรือตำบลปรึกษาหารือกัน ลงมือดำเนินการ สถิติผลงานเกี่ยวกับการสร้างสาธารณสมบัติ ปี พ.ศ. 2505 - 2511 คือสร้างถนน 1,269 สาย ขอมถนน 1,325 สาย ทำทอระบายน้ำ 343 แห่ง ทำท่อนบและฝายน้ำล้น 317 แห่ง ประปาบ่อน้ำ และอ่างเก็บน้ำ 2,794 แห่ง ฯลฯ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกที่ 1)

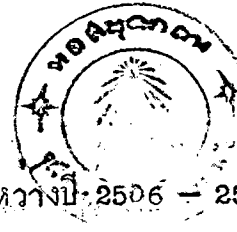
6. โครงการพัฒนากิจกรรมสตรี เด็ก และเยาวชน โครงการนี้มีความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมความรู้ด้านเกษตรศาสตร์ แก่สตรี เด็ก และเยาวชน เพื่อสร้างรากฐานความมั่นคงแก่ครอบครัว มีเป้าหมายในการส่งเสริม 6 ด้าน คือ ด้านอาหาร และโภชนาการ ด้านอุตสาหกรรมในครอบครัว ด้านเสื้อผ้าและเครื่องแต่งกาย ด้านพัฒนาการครอบครัว ด้านการปรับปรุงบ้านเรือน ด้านสังคม ซึ่งได้มีการ

ฝึกอบรมผู้นำสตรีระดับหมู่บ้านและตำบล ตั้งแต่ พ.ศ.2506 - 2511 จำนวน 403 กลุ่ม ประกอบด้วย สมาชิก จำนวน 13,090 คน ฝึกอบรมผู้นำเยาวชนใน พ.ศ.2511 - 2512 จำนวน 120 คน จัดตั้ง ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเข้าโรงเรียนในปี 2511 - 2512 จำนวน 20 ตำบล มีจำนวนเด็กที่เข้าเรียน 304 คน (ดูตารางสถิติภาคผนวกที่ 1)

7. โครงการส่งเสริมและเผยแพร่ เป็นโครงการส่งเสริมและเผยแพร่ให้ความรู้ ให้ความสนใจแก่บุคคลทุกระดับที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนให้การศึกษานักเรียนใหญ่ในรูปต่างๆ เป็นโครงการที่ช่วยสนับสนุนงานของพัฒนากรในการปฏิบัติงาน คือส่งเสริมให้การศึกษาค้นคว้าทำความเข้าใจก่อนที่พัฒนากรจะเข้าไปดำเนินงาน ซึ่งได้ดำเนินการส่งเสริมและเผยแพร่ตั้งแต่ปี 2505 - 2510 คือ การผลิตโสตทัศนูปกรณ์ จำนวน 27,068 ชิ้น ผลิตเอกสารเผยแพร่ 810,812 ฉบับ ทำโปสเตอร์ภาพโฆษณาอื่นๆ 190,026 ชิ้น ฯลฯ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจากภาคผนวกที่ 1)

8. โครงการจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชน เป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการขึ้น เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือจังหวัดและอำเภอในทางวิชาการ การฝึกอบรม การนิเทศงาน การตรวจสอบวิจัยและประเมินผล ทั้งนี้เพื่อให้การช่วยเหลือทางวิชาการมีประสิทธิภาพทันเหตุการณ์ถูกจังหวะตามความต้องการของประชาชน ซึ่งได้จัดตั้งแล้ว 4 แห่ง มีเขตรับผิดชอบ ดังนี้คือ ปี พ.ศ.2505 จัดตั้งศูนย์ขึ้นที่จังหวัดอุบลราชธานี มีเขตรับผิดชอบคลุมพื้นที่ 6 จังหวัด คือจังหวัดอุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ บุรีรัมย์ ชัยภูมิ และนครราชสีมา ปี พ.ศ.2507 จัดตั้งศูนย์ขึ้นที่จังหวัดยะลา ครอบคลุมเขตรับผิดชอบ 7 จังหวัด คือจังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล สงขลา พัทลุง และตรัง ในปี พ.ศ.2508 ได้จัดตั้งเขตรับผิดชอบที่จังหวัดอุตรดิตถ์ ครอบคลุมเขตรับผิดชอบ 9 จังหวัด คือจังหวัดอุตรดิตถ์ ขอนแก่น เลย หนองคาย กาฬสินธุ์ สกลนคร นครพนม มหาสารคาม และร้อยเอ็ด และในปี พ.ศ.2511 ได้จัดตั้งเขตรับผิดชอบที่จังหวัดลำปาง ครอบคลุมเขตรับผิดชอบ 8 จังหวัด คือ จังหวัดลำปาง เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำพูน แพร่ น่าน เชียงราย และอุตรดิตถ์ (ดูรายละเอียดภาคผนวกที่ 1)

9. โครงการวิจัยและประเมินผล เป็นโครงการที่ทำการศึกษาค้นคว้าถึงสภาพความเป็นอยู่ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อเป็นหลักในการกำหนดนโยบาย วางแผน และช่วยเหลือในการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามหลักวิชาและถูกต้อง การวิจัยจึงเป็นเสมือนเครื่องเรขาคณิตค้นหาและแนะแนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน ส่วนการประเมินผลเปรียบเสมือนเครื่องวัดและตวง ซึ่งวัดผลการดำเนินงาน



งานว่าตรงเป้าหมายหรือไม่ ซึ่งได้ดำเนินการวิจัยและประเมินผลระหว่างปี 2506 - 2511 จำนวน 126 โครงการ (ดูรายละเอียดจากตารางสถิติผลการปฏิบัติงานตามโครงการวิจัยและประเมินผลภาคผนวก)

10. โครงการอาสาพัฒนาชนบท โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ คือ

- ก) เพื่อให้อาสาพัฒนาได้มีโอกาสช่วยเหลือประชาชนพัฒนากิจกรรมต่างๆ ในชนบท
- ข) เพื่อสร้างสรรกำลังคนอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศชาติ
- ค) เพื่อสนับสนุนและให้โอกาสอาสาพัฒนาได้เพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ในชนบท
- ง) เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชน และประชาชนต่อรัฐบาล

ในปัจจุบันมีจำนวนอาสาพัฒนาชนบททั้งไทยและต่างประเทศ เข้าปฏิบัติงานในท้องที่จังหวัด อำเภอบางตำบลต่างๆ จำนวน 171 คน (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก)

จากโครงการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชนทั้ง 10 โครงการนี้ จะเห็นได้ว่า กรมการพัฒนาชุมชนพยายามที่จะส่งเสริมและพัฒนาคนในทุกระดับ และทุกประเภทที่เกี่ยวข้อง คือ

- (1) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกระดับ
- (2) ประชาชน รวมทั้งผู้นำท้องถิ่น คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการตำบล กลุ่มสตรี กลุ่มเด็ก และเยาวชน ตลอดจนกลุ่มอาชีพต่างๆ

จ. เจ้าหน้าที่ดำเนินงานพัฒนาชุมชน

ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานพัฒนาชุมชน ซึ่งสังกัดกรมการพัฒนาชุมชนเท่านั้น เพราะเป็นเจ้าหน้าที่ที่อาจเรียกได้ว่าเป็นผู้ดำเนินการตามวิธีการพัฒนาชุมชนอย่างเต็มรูป และจะพึงเล็งเฉพาะที่ดำเนินงานในส่วนภูมิภาคตามโครงการพัฒนาชุมชน ซึ่งมี 4 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. พัฒนากร

ในการดำเนินงานพัฒนาชุมชน ตัวจักรสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จก็คือ "พัฒนากร" ทั้งนี้เพราะพัฒนากรเป็นข้าราชการที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยประจำทำงานร่วมกับประชาชนในระดับหมู่บ้าน มีหน้าที่ให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาหารือแก่คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและตำบลฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่น จัดรวมกลุ่มอาชีพ และกลุ่มผู้สนใจต่างๆ และทำงานกับกลุ่มเหล่านั้น

พัฒนากรเป็นข้าราชการสังกัดกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมในการทำงานร่วมกับประชาชนตามหลักการพัฒนาชุมชนมาแล้วอย่างน้อย 6 เดือน และโดยที่งานพัฒนาชุมชนเน้นในเรื่องการระดมกำลังและใช้ทรัพยากรทั้งหมดในท้องถิ่น โดยความช่วยเหลือสนับสนุนของรัฐบาล และองค์การที่เกี่ยวข้อง โดยให้ประชาชนได้มีโอกาสใช้ความสามารถของตนเอง ตัดสินใจด้วยตนเองและทำงานร่วมกันตามแบบประชาธิปไตย ในอันที่จะปรับปรุงการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของเขาเอง ผลสะท้อนจากการระดมกำลังของประชาชนและรัฐบาลร่วมกันจึงเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน พัฒนากรเปรียบเสมือนตัวกลาง (Link) ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เป็นผู้ให้นำเอาบริการของรัฐไปสู่ประชาชน โดยการให้ประชาชนได้มีโอกาสใช้ความสามารถของตนเองตัดสินใจด้วย และทำงานร่วมกันตามแบบประชาธิปไตย ในอันที่จะปรับปรุงการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของเขาเอง และเมื่อประชาชนไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตัวเองแล้วเป็นหน้าที่ของพัฒนากรที่จะนำปัญหาเหล่านั้นไปเสนอขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะดึงเอาบริการเหล่านั้นไปถึงมือประชาชน

ในการทำงานของพัฒนากรนั้น พัฒนากรไม่ใช่เป็นผู้ทำให้ แต่เป็นผู้ที่ทำงานร่วมกับประชาชนให้ประชาชนรู้จักสิทธิ และหน้าที่ของเขาว่ามีอะไรบ้าง โดยเป็นผู้แนะนำประชาชนให้รู้จักคิดริเริ่ม และดำเนินการด้วยตัวของเขาเอง รู้จักใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานตามโครงการก่อน เมื่อเห็นความสามารถที่ราษฎรจะช่วยตัวเองได้แล้ว จึงขอความช่วยเหลือจากรัฐ

ตามที่ไดกล่ามาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่างานพัฒนาชุมชนเป็นงานที่มุ่งหวังโดยตรงที่จะแก้ไขปัญหาของชาชนบท โดยมีเจ้าหน้าที่พัฒนากรเป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งโดยสรุปแล้วพัฒนากรนี้มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างกว้างๆ ดังนี้

16
ก. หน้าที่ต่อรัฐและประชาชน

1. หน้าที่ต่อรัฐ พัฒนากรทำหน้าที่เป็นตัวจักรสำคัญในอันที่จะนำเอาบริการของรัฐไปให้ถึงมือประชาชน โดยปกติแล้วบริการของรัฐนั้นย่อมมีอยู่แล้ว เช่นงานของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ

16 กรมการพัฒนาชุมชน "แนวปฏิบัติสำหรับพัฒนากร" (กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย 2504 (โรเนียว 60 หน้า)

แต่บางครั้งบริการเหล่านั้นยังไม่ถึงมือประชาชนอย่างเต็มที่นักพัฒนาการจะต้องเสนอความต้องการของประชาชนต่อกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาทางที่จะบำบัดความเดือดร้อนของเขา อาจกล่าวได้ว่าพัฒนาการนั้นเปรียบเสมือนเป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับหน่วยราชการ เป็นผู้ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการต่างๆ ไต่ถามถึงความต้องการของประชาชน เพื่อที่จะได้นำความคิดวิธีการสมัยใหม่เข้าไปใช้กับประชาชนเหล่านั้น

2. หน้าที่ต่อประชาชน พัฒนาการเป็นผู้ที่ให้การศึกษแก่ประชาชนในเขตพัฒนา เป็นผู้คอยกระตุ้นให้ประชาชนรู้จักคิด รู้จักริเริ่มงาน รู้จักรวมกำลังกัน เพื่อช่วยเหลือปรับปรุงความเป็นอยู่ของตนเอง พัฒนาการจะต้องเขาไปคลุกคลีเป็นกันเองกับชาวบ้านอยู่ตลอดเวลา เป็นผู้ให้ความคิดและแนะนำแนวทางในการปรับปรุงการทำงาน เพื่อที่จะยกระดับความเป็นอยู่ของชาวบ้านให้สูงขึ้น ช่วยให้ชาวบ้านรู้จักใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ นำความคิดและวิธีการใหม่ๆ ในการทำงานและดำรงชีวิตเพื่อเป็นแนวทางให้ชาวบ้านนำไปปฏิบัติ รวมทั้งช่วยชาวบ้านในการวางแผนดำเนินงานปรับปรุงความเป็นอยู่โดยทั่วๆ ไป

ข. หน้าที่ตามระเบียบคำสั่งของทางราชการ

ดังที่กล่าวแล้วว่าพัฒนาการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อรัฐและประชาชน ดังนั้นกรมการพัฒนารัฐบาลจึงได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของพัฒนาการไว้โดยชัดแจ้ง เพื่อเป็นแนวทางที่พัฒนาการจะได้ยึดถือปฏิบัติ ซึ่งได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๐๑๗/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๐๕ และที่ ๑๖๓๑๓/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๕ กำหนดหน้าที่ของพัฒนาการไว้โดยสรุป คือ¹⁷

1. พัฒนาการเป็นข้าราชการส่วนอำเภอ แต่มีหน้าที่ออกไปปฏิบัติงานกับประชาชนในหมู่บ้านเขตพัฒนาการอำเภอ เพื่อคลุกคลีทำความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างใกล้ชิด จนเป็นที่เชื่อถือของประชาชน พัฒนาการต้องอยู่ในหมู่บ้านเป็นส่วนใหญ่

2. พัฒนาการมีหน้าที่ส่งเสริมเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชนในด้านเศรษฐกิจ อนามัย และสังคมเพื่อทราบความต้องการของประชาชน หรือให้ประชาชนรู้จักความต้องการในสิ่งที่จำเป็นแก่การครองชีพ และส่งเสริมสนับสนุน กระตุ้นให้ประชาชนริเริ่มทำงานส่วนรวมของชุมชนใหม่ที่จะดำเนินการประกอบอาชีพ และใช้วิธีการทำงานแบบใหม่ๆ

¹⁷ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๐๑๗/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๐๕ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๖๓๑๓/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๕

3. พัฒนาการเป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่วิชาการของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่วิชาการนั้นๆ ในทางวิชาการ การเงินและวัสดุ เป็นต้น

4. พัฒนาการทำงานกับประชาชนทั้งที่เป็นรายตัวคน และกับกลุ่มคนจะต้องช่วยเหลือคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและกรรมการพัฒนาตำบล ในการวางโครงการพัฒนากิจกรรมต่างๆ ตามความต้องการของประชาชน เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีความรู้ความชำนาญที่จะปฏิบัติงานของชุมชนเองได้ในเมื่อพัฒนากรได้เคลื่อนย้ายไปที่อื่นแล้ว หรือเมื่อโดยฐานะขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว

บทบาทของพัฒนากร

เมื่อทราบถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของพัฒนากรที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการแล้ว เพื่อให้การปฏิบัติงานได้ดำเนินไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกรมการพัฒนาชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พัฒนาการจำเป็นจะต้องดำเนินการแตกต่างกับการทำงานของข้าราชการอื่นอยู่มาก เพราะต้องใช้กลวิธีทำงานแบบประชาธิปไตย โดยพัฒนากรเป็นผู้เข้าไปกระตุ้นเตือน ยั่วยุให้ราษฎรได้เกิดความคิดริเริ่ม วางโครงการดำเนินงานด้วยตัวของเขาเอง ดังนั้น พัฒนาการจึงต้องมีบทบาทเป็น "ผู้นำการเปลี่ยนแปลง" (Change Agent) และ "เป็นนักรวมกลุ่ม" (Organizer)

ก. เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ลักษณะสำคัญของพัฒนากรก็คือ การที่เป็นตัวนำในการเปลี่ยนแปลงโดยพยายามทุกวิถีทางที่จะให้หมู่บ้านชนบทได้มีการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ การศึกษาและวัฒนธรรม และในการที่จะเปลี่ยนแปลงได้นั้น พัฒนาการจะต้องใช้วิธีเข้าไปคลุกคลีทำตัวสนิทสนมกับชาวบ้าน เพื่อที่จะชักจูงให้ชาวบ้านเกิดความคิดริเริ่ม และมองเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนตลอดจนพยายามกระตุ้นเตือนยุหนุ่ยให้ชาวบ้านได้ตระหนักในปัญหาเหล่านั้น และร่วมมือแก้ไขปัญหานั้นๆ ซึ่งวิธีที่พัฒนากรจะเข้าไปทำการดังกล่าวนี้อาจเป็นไปได้ใน 2 วิธี คือ เข้าไปดำเนินการเป็นรายตัวหรือกลุ่มชน แต่วิธีที่ค้ำค้ำก็คือการเข้าไปทำงานกับกลุ่มชน แต่ทางปฏิบัติให้โดยผลก็คือ พัฒนาการจะต้องเป็นนักรวมกลุ่มที่ค้ำค้ำ

ข. เป็นนักรวมกลุ่ม (Organizer) ในการดำเนินงานของพัฒนากรนั้น จำเป็นต้องมีการปฏิบัติต่อเนื่องกันตั้งแต่แรกเริ่มไปจนกระทั่งหลังจากโครงการได้เสร็จสิ้นลงแล้ว กล่าวคือ ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่แพร่ความคิดให้แก่ประชาชน สืบรวจความต้องการ วางโครงการดำเนินงานตามโครงการ และการ

ติดตามผลการปฏิบัติงานตามโครงการ ซึ่งขบวนการดังกล่าวเป็นการปฏิบัติที่ต่อเนื่องกัน การทำงานของพัฒนากรที่จะให้โดยลสมบูรณ์นั้นจำเป็นต้องทำงานกับกลุ่ม เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ และประหยัดเวลา ฉะนั้น พัฒนากรจึงต้องเป็นนักรวมกลุ่มที่ดี

2. พัฒนานิเทศก

พัฒนานิเทศก¹⁶ (Supervisor) คือเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่นิเทศงานการพัฒนาชุมชน ภายในเขตพัฒนาที่ได้รับมอบหมาย ให้คำปรึกษา แนะนำแก่พัฒนากรในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ดำเนินการไปโดยถูกต้องตามหลักพัฒนาชุมชน ตลอดจนให้ความคิดและความรู้ใหม่ๆ เพื่อให้พัฒนากรปฏิบัติกรด้วยวิธีการที่ทันสมัยอยู่เสมอ ช่วยเหลือพัฒนากรในการติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด นำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตพัฒนาไปสู่คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนจังหวัด และส่วนอำเภอ เพื่อให้ความช่วยเหลือได้ทันที่

พัฒนานิเทศก สังกัดกรมการพัฒนาชุมชน ขณะนี้มี 2 ประเภท คือ

- 1) พัฒนานิเทศกโท และ
- 2) พัฒนานิเทศกตรี

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไว้ดังนี้¹⁹

1. พัฒนานิเทศกตรี และโท เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค พัฒนานิเทศกตรีประจำอยู่ที่อำเภอ อยู่ในบังคับบัญชาของพัฒนากรอำเภอ และนายอำเภอตามลำดับ พัฒนานิเทศกโทประจำอยู่ที่จังหวัด อยู่ในบังคับบัญชาของพัฒนากรจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับ

2. หน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งพัฒนานิเทศกโทและตรี จะต้องดำเนินการก็คือการแนะ แนวทาง การช่วยเหลือแก้ไขปัญหา การให้คำปรึกษาในงานพัฒนาชุมชนทั้งในด้านบริหารและวิชาการแก่เจ้าหน้าที่พัฒนาการต่างๆ อาทิ เช่น พัฒนาการจังหวัด พัฒนาการอำเภอ และพัฒนากร แล้วแต่กรณี

3. พัฒนานิเทศกตรีออกนิเทศงานพัฒนาการตามที่กรมการพัฒนาชุมชนได้กำหนดให้ครบทุกกลุ่มภายในหนึ่งเดือน กลุ่มละหนึ่งครั้งเป็นอย่างน้อย และเป็นผู้ให้คำแนะนำช่วยเหลือพัฒนาการ-

¹⁹ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0402/ว.55 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509 เรื่องระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของพัฒนานิเทศก

อำเภอในระดับอำเภอด้วย พัฒนานิเทศก์ที่มีหน้าที่ช่วยเหลือให้คำแนะนำพัฒนาการอำเภอ พัฒนาการ-
จังหวัด และพัฒนากร ตลอดจนเจ้าหน้าที่ต่างๆ ระดับอำเภอในบางกรณีด้วย

4. พัฒนานิเทศก์ตรีและโท มีหน้าที่รับผิดชอบในการฝึกอบรมประเภทต่างๆ ของ
กรมฯ ร่วมกับจังหวัด คณะวิทยากร ตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่วิจัยและประเมินผลด้วย

5. ในการออกนิเทศงานให้พัฒนานิเทศก์ตรีและโท วางแผนสำหรับนิเทศงานตาม
แบบ พ.ช.13 เป็นประจำทุกเดือน

6. ให้จังหวัดจัดสมุด พ.ช.๖ (สมุดลงเวลาทำงานของพัฒนากร) ไว้ ณ ที่ทำการ
พัฒนาชุมชนอำเภอและจังหวัด และให้พัฒนานิเทศก์โทลงชื่อในแบบ พ.ช.๖ ทุกครั้ง เมื่อทำการนิเทศงาน
ณ ที่อำเภอ และจังหวัด หากไปนิเทศงานในหมู่บ้านใด ก็ให้ลงชื่อใน พ.ช.๖ ของหมู่บ้านนั้นด้วย สำหรับ
พัฒนานิเทศก์ตรีก็ให้ลงชื่อใน พ.ช.๖ ของหมู่บ้านที่ไปนิเทศงานด้วยทุกครั้ง

7. ให้พัฒนานิเทศก์ตรี และโท ทำรายงานงบบอกการนิเทศงานประจำเดือนเป็น
ประจำ ตามแบบ พ.ช.12 (แบบรายงานการนิเทศงาน) โดยระบุถึงสถานที่ที่ได้ออกไปนิเทศงานวันคืน
ที่ต่าง ในการนิเทศบุคคลหรือกิจกรรมใดบ้างที่ได้นิเทศ

๘. ให้พัฒนานิเทศก์ตรีและโท ทำรายงานตามแบบ พ.ช. 10 (แบบนิเทศงาน)
เป็นประจำทุกเดือน และในการทำรายงานให้พัฒนานิเทศก์ระบุให้ชัดเจนถึงกิจกรรมที่ได้นิเทศปัญหาหรือ
อุปสรรคขอเท็จจริงในปัญหา ตลอดจนวิธีการที่ได้เสนอแนะในเชิงแก้ไขไว้ในกิจกรรมนั้นๆ

๙. หน้าที่ความรับผิดชอบของพัฒนานิเทศก์ในการนิเทศงานนั้น ได้วางหลักการและ
วิธีปฏิบัติไว้ตามบรรทัดฐาน 10 ประการด้วยกัน

10. ข้อสำคัญที่สุดในการนิเทศงาน พัฒนานิเทศก์จะต้องศึกษากฎหมาย ระเบียบ
นโยบาย และกรรมวิธีของการดำเนินงานพัฒนาชุมชนให้มีความรู้พอที่จะช่วยเหลือและส่งเสริมการปฏิบัติ
งานของพัฒนากร และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของกรมการพัฒนาชุมชนให้มีประสิทธิภาพ

สรุปแล้ว หน้าที่ของพัฒนานิเทศก์มีหลักใหญ่ๆ ดังนี้

1. หน้าที่ปฏิบัติการในสนาม
2. หน้าที่ฝึกอบรมพัฒนากร และเจ้าหน้าที่พัฒนากรต่างๆ ขณะปฏิบัติงาน
3. หน้าที่ฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่น

4. หน้าที่ช่วยเหลือเตรียมอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ในการปฏิบัติงานของพัฒนากร และเจ้าหน้าที่พัฒนาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
5. หน้าที่ศึกษาและวิจัยงานของพัฒนากร เจ้าหน้าที่พัฒนาการต่างๆ และของพัฒนากรในตัวเอง
6. หน้าที่ส่งเสริมการประสานงานของพัฒนากร และเจ้าหน้าที่พัฒนาการต่างๆ
7. รวมมือและให้ข้อคิดเห็นแก่ฝ่ายบริหารทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

3. พัฒนาการอำเภอ

ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2506 ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 20 ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และตามคำสั่งกรมการพัฒนาชุมชน ที่ 107/2506 ข้อ 9 ข. กำหนดให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบ่งราชการออกเป็น

1. ที่ทำการพัฒนาชุมชนจังหวัด และ
2. ที่ทำการพัฒนาชุมชนอำเภอ

ในระดับอำเภอ ๓ ที่ทำการพัฒนาชุมชนอำเภอ มีพัฒนาการอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกรมการพัฒนาชุมชนในอำเภอ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในประการสำคัญดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ มีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ รับผิดชอบบริหารงานพัฒนาชุมชนในอำเภอนั้นๆ ให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับระเบียบแบบแผน วัตถุประสงค์ และนโยบายของกรมการพัฒนาชุมชน ในฐานะเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

20 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2506

21 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 มาตรา 40, 41 และ

(2) มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการสังกัดกรมการพัฒนาชุมชนในอำเภอ
นั้นๆ ในฐานะเป็นผู้ช่วยเลือนายอำเภอเกี่ยวกับการควบคุม ตรวจสอบดูแลสอดส่องการปฏิบัติงานความ
ประพฤติ ความดีความชอบ ตลอดจนสวัสดิการอื่นๆ โดยทั่วไป

(3) มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำรายงาน เอกสาร บัญชีเกี่ยวกับการเงินประเภท
ต่างๆ เสนอผานนายอำเภอ เพื่อส่งพัฒนาการจังหวัดดำเนินการ เบิกจ่าย

(4) มีอำนาจหน้าที่ตรวจตรา ควบคุม และเร่งรัดการปฏิบัติงานของพัฒนาการและ
ข้าราชการสังกัดกรมการพัฒนาชุมชนในอำเภอนั้นๆ ตลอดจนรายงานผลการดำเนินงาน และกิจกรรม
ต่างๆ ให้เป็นไปตามแผนงานโครงการ

(5) มีหน้าที่ตรวจนิเทศงานในเขตพัฒนาชุมชนในอำเภอนั้นๆ

(6) มีหน้าที่ในการติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่วิชาการหรือเจ้าหน้าที่ของ
กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(7) ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาชุมชนระดับอำเภอ

4. พัฒนาการจังหวัด

พัฒนาการจังหวัดเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด²² ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลือนาย
ราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกรมการพัฒนาชุมชนใน
จังหวัดนั้น โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ มีฐานะ เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำ
จังหวัดรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานพัฒนาชุมชนในจังหวัดนั้นๆ ให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับ ระเบียบ
แบบแผน วัตถุประสงค์ และนโยบายของกรมการพัฒนาชุมชน

(2) มีอำนาจปกครองบังคับบัญชา รวมทั้งการพิจารณาความดีความชอบและการ
ลงโทษข้าราชการสังกัดกรมการพัฒนาชุมชนในจังหวัดนั้นๆ

(3) มีหน้าที่รับผิดชอบและดำเนินการ เกี่ยวกับการ เบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน
ประเภทต่างๆ ตลอดจนควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

²² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 มาตรา 34, 35 และ
หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0401/2110 ลงวันที่ 12 มกราคม 2507 เรื่อง ตำแหน่งพัฒนาการ
จังหวัดโท และพัฒนาการอำเภอตรี

- (4) มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม เรงรั้ง ตรวจสอบการปฏิบัติราชการและผลงานของข้าราชการสังกัดกรมการพัฒนาชุมชนในจังหวัดนั้นๆ
- (5) มีหน้าที่ในการตรวจนิเทศงานในเขตพัฒนาชุมชนภายในจังหวัดนั้น ตามวิธีการและระเบียบแบบแผนของกรมการพัฒนาชุมชน
- (6) มีหน้าที่ในการติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่วิชาการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ในจังหวัดนั้นๆ
- (7) ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาชุมชนระดับจังหวัดตามแผนการที่พัฒนาชุมชนแห่งชาติ

สรุป

วิวัฒนาการของการดำเนินงานพัฒนาชุมชน ซึ่งรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาลได้พยายามคิดค้นหาวิธีที่จะสร้างความเจริญในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครองของชนบทไทยในสมัยต่างๆ ด้วยวิธีการแตกต่างกันออกไป การดำเนินงานในแต่ละยุคละสมัยก็มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ และพิจารณาหาวิธีที่คิดว่าดีที่สุดมาดำเนินการเพื่อความผาสุกของประชาชน และในปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่าบทบาทและภาระหน้าที่ของกรมการพัฒนาชุมชนมีขอบเขตกว้างขวางมาก และมีลักษณะแตกต่างจากกรมหรือกระทรวงอื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ที่เรียกว่า พัฒนาการ ออกปฏิบัติงานประจำในหมู่บ้าน ช่วยแนะนำให้ความรู้เกี่ยวกับการดำรงชีวิตแก่ราษฎรและกลุ่มคน เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน ตำบล หรือกลุ่มอาชีพต่างๆ ให้สามารถบริหารงานของตนเอง หรือมีฝีมือในการประกอบอาชีพตามหลักวิชาการสมัยใหม่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในชนบทอย่างหนึ่ง และเป็นสิ่งที่ประชาชนในชนบทยังขาดอยู่ ยังไม่มีเจ้าหน้าที่หน่วยใดไปหยิบยื่นให้อย่างใกล้ชิด หรือตรงจุดที่ราษฎรต้องการ พัฒนาการทำหน้าที่เปรียบเสมือนตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เป็นผู้นำเอาบริการของรัฐไปสู่ประชาชน