

## บทที่ 2

### การตรวจเอกสาร

#### 2.1 แผนพัฒนาพื้นที่

กระทรวงมหาดไทย กำหนดให้การจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอ และตำบล พ.ศ. 2562 โดยที่มาตรา 53/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 กำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ในระดับชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด ประกอบกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ข้อ 4.2 กำหนดให้ภาครัฐบริหารงานแบบบูรณาการโดยมียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมาย และเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ ทุกพื้นที่ จึงสมควรกำหนด แนวทาง เพื่อบูรณาการในการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่หมู่บ้าน ชุมชน ตำบล และอำเภอ ให้เกิดความเชื่อมโยงสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด ภาค และประเทศ ไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า นำไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

แผนพัฒนาในระดับพื้นที่ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย หมายความว่า แผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาของส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ที่ดำเนินการในพื้นที่อำเภอ ซึ่งการจัดทำและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ รวมทั้งองค์กรภาคเอกชนและประชาชน ที่ดำเนินการในพื้นที่ให้มีความเชื่อมโยง และสอดคล้องในทุกระดับเป็นแผนเดียวกัน เพื่อให้สะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสอดคล้องกับแนวทางตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค ที่เป็นการบูรณาการการทำงานของทุกหน่วยงานในพื้นที่ ในส่วนของการจัดทำและประสานแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือชุมชน มีแนวทางดังนี้

- 1) จัดเวทีประชาคมหมู่บ้านและชุมชน เพื่อรวบรวมข้อมูลปัญหาความต้องการของหมู่บ้านและชุมชน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและคุณภาพชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย และการบริหารจัดการหรืออื่นๆ โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบ คณะกรรมการชุมชนหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ช่วยดำเนินการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชน

- 2) บูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชน โดยนำข้อมูลจากเวทีประชาคมหมู่บ้านและชุมชน ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) และข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) มาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชน พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญ

เพื่อรองรับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ รวมทั้งตอบสนองนโยบายสำคัญเร่งด่วนที่จะแก้ไขปัญหาและพัฒนาในระดับหมู่บ้านและชุมชนของรัฐบาล

3) ส่งแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชนตามข้อ (2) ให้คณะกรรมการบริหารตำบลแบบบูรณาการ (ก.บ.ต.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและแผนพัฒนาท้องถิ่น

4) ประสานจัดทำโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชน เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นๆ

5) ติดตามผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชนให้เป็นปัจจุบัน

6) ทบทวนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชนทุกปี เพื่อให้แผนงานหรือโครงการระดับหมู่บ้านและชุมชน เป็นปัจจุบัน และมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการพัฒนาของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชน



ภาพที่ 1 แนวทางการจัดทำและประสานแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือชุมชน

ที่มา: ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอ และตำบล พ.ศ. 2562 (<http://www.jpp.moi.go.th/media/files/Tanit2-CE-62.pdf>)

## 2.2 แผนพัฒนาชุมชน

เครือข่ายแผนชีวิตชุมชนพึ่งตนเอง 4 ภาค อ้างถึงใน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (2559ข) ว่าแผนชีวิตชุมชน เป็นกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชนท้องถิ่น ที่ร่วมกันคิด ร่วมกันค้นหา เรียนรู้ เพื่อให้ชุมชนรู้และเข้าใจตนเอง โดยการสำรวจข้อมูลปัญหาและศักยภาพ ทำให้เกิดการทบทวนตนเองโดยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนท้องถิ่น เพื่อกำหนดอนาคตและทิศทางการพัฒนาตนเองที่ชุมชนและคนเป็นศูนย์กลาง มีความสัมพันธ์กับภาคีแบบ “หุ้นส่วนการพัฒนา” สอดคล้องกับ ประเวศ วะสี อ้างถึงใน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (2559ข)

ที่กล่าวว่าแผนชุมชนเป็นกระบวนการวิเคราะห์วินิจฉัยว่าปัญหาคืออะไรและจะทำอะไร คือการวิเคราะห์ทางเลือก เป็นกระบวนการทางปัญญาที่ทรงพลัง เมื่อวิเคราะห์แล้วนำไปสู่ การเปลี่ยนแปลงซึ่งจะนำไปสู่การแก้ปัญหา และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ อ้างถึงใน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (2559ข) ได้กล่าวไว้ว่า แผนพัฒนา ชุมชน คือการกำหนดอนาคตและกิจกรรมพัฒนาของชุมชน โดยคนในชุมชนที่มีการรวมตัวกันจัดทำ แผนขึ้นมา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเองให้เป็นไปตามที่ต้องการ และสามารถแก้ปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ร่วมกัน โดยคนในชุมชนมีส่วนร่วม ร่วมคิด ร่วมกำหนดแนวทาง และร่วมทำกิจกรรมการพัฒนา โดยยึดหลักการพึ่งตนเอง ลดการพึ่งพิงภายนอก ด้วยการคำนึงถึง ศักยภาพ ทรัพยากร ภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นหลัก นอกจากนี้ นฤมล ภูมิระวี (2554) ยังได้กล่าวว่าแผนแม่บทชุมชนเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม ของประชาชนทุกภาคส่วนในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น โดยยึดหลักการพึ่งตนเอง การแก้ปัญหา ของชุมชน และการเกิดพลังอำนาจให้แก่ประชาชนในชุมชน

ทั้งนี้ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (2559ข) ได้กล่าวสรุปว่า แผนชุมชนหรือ แผนพัฒนาชุมชน เป็นเครื่องมือในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ เพื่อคนในชุมชนท้องถิ่นรู้จักตัวตน เข้าใจชุมชนท้องถิ่นของตนเอง รู้ปัญหา/ความต้องการ นำไปสู่การร่วมคิด ร่วมกำหนดแนวทาง การแก้ไขปัญหา ตลอดจนร่วมลงมือปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาต่างๆ ได้อย่าง สอดคล้องและครอบคลุมทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ชุมชนอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

- 1) การใช้ความรู้และปัญญา เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนงาน โดยมีองค์กรชุมชนเป็นแกนหลัก ใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง
- 2) การบูรณาการและเชื่อมโยงกระบวนการและแผนอื่นๆ ที่จัดทำโดยชุมชนและภาคีพัฒนา
- 3) เน้นกระบวนการเรียนรู้และการจัดการของชุมชนด้านสังคม เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

วัตถุประสงค์หลักของการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่น คือ (1) เพื่อให้ชาวบ้านซึ่งเป็น เจ้าของชุมชน กำหนดอนาคตของชุมชนตนเอง (2) เพื่อให้เกิดกระบวนการในการจัดการชุมชน มีการเรียนรู้ร่วมกัน เพิ่มคุณค่าทางสังคม และทุนทางเศรษฐกิจ เพื่อนำไปสู่การวางแผนการพัฒนา และแก้ไขปัญหาของชุมชน (3) เพื่อให้ชุมชนได้มีเป้าหมาย แนวทางที่ชัดเจนในการพัฒนาให้คน ในชุมชนอยู่ดีมีสุขในทุกบ้าน และ (4) เพื่อให้ชุมชนได้มีแผนรองรับการสนับสนุนจากภายนอกได้อย่าง ครอบคลุมสมบูรณ์ โดยการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน จำเป็นต้องให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด สามารถแบ่งขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนได้ 5 ขั้นตอนหลักๆ (กรมการพัฒนาชุมชน, 2553) หรือแบ่งออกเป็นขั้นตอนย่อยๆ ได้ 9 ขั้นตอน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2559ก) ดังนี้

## ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมความพร้อมชุมชน

1.1 การสร้างวิทยากรการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยการเตรียมทีมวิทยากรที่หลากหลาย อาชีพ ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ประชาชนชาวบ้าน เกษตรกร นักพัฒนาชุมชน พระ อปต. เทศบาล ตัวแทนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ/องค์กรชุมชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทีมวิทยากรเป็นผู้เผยแพร่แนวคิด ตระหนักถึงความสำคัญ และความจำเป็นในการจัดกระบวนการแผนพัฒนาชุมชน รวมถึงประเด็นการเรียนรู้ ได้แก่ เป้าหมายของการทำงานเพื่อชุมชน ความสำคัญของประชาชนทุกคนในการทำงานเพื่อชุมชน สถานการณ์ของชุมชน สถานการณ์การดำเนินงานจากภาครัฐ และแนวคิดการจัดกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของผู้ที่จะเป็นวิทยากรควรมีดังนี้

ตารางที่ 1 สรุปบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของผู้ที่จะเป็นวิทยากรการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน

| บทบาทหน้าที่                                 | เหตุผล                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. ดำเนินการประชุมแบบมีส่วนร่วม              | - เพื่อให้ทุกคนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน                                                                                                                                     |
| 2. กระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนทางความคิด     | - เพื่อสร้างความเข้าใจเนื้อหา สามารถตรวจสอบความคิดของทุกคนว่ามีความชัดเจนมากน้อยเพียงใด                                                                                           |
| 3. เป็นผู้เปิดประเด็น จับประเด็น สรุปประเด็น | - เพื่อการพูดคุยที่มีประสิทธิภาพ การตั้งหัวข้อ/ประเด็นต้องเข้าใจง่าย ไม่เสียเวลาดีใจหยาบ สามารถจับประเด็น/เนื้อหาสำคัญของการระดมความคิด พร้อมสรุปเนื้อหาให้ตรงและเกิดการเชื่อมโยง |
| 4. ฟังเสียง/ที่ปรึกษา                        | - เมื่อสมาชิกเกิดข้อสงสัย ผู้เป็นวิทยากรต้องอธิบายได้                                                                                                                             |
| 5. ประสานได้ทุกกลุ่ม                         | - เมื่อมีความแตกต่างทางความคิดหรือการแบ่งแยกกลุ่มเป็นฝ่าย วิทยากรที่ดีต้องเชื่อมประสานความคิดเพื่อนำไปสู่การทำงานร่วมกันอย่างมีพลัง                                               |
| 6. ควบคุมเวลาและสถานการณ์                    | - เมื่อมีการเริ่มพูดเรื่องเก่าซ้ำซาก วิทยากรต้องคอยสังเกตและเตือนผู้เข้าร่วม เพื่อให้ระยะเวลากับเนื้อหาเกิดความสมดุล                                                              |
| 7. สร้างบรรยากาศ                             | - ปัจจัยที่ทำให้แผนนั้นสำเร็จ คือบรรยากาศต้องเป็นกันเอง มีความเสมอภาค ให้เกียรติ ให้โอกาสซึ่งกันและกัน                                                                            |

1.2 เวทีการสร้างใจของวิทยากร เป็นเวทีจุดประกายความคิด กระตุ้นให้เกิดความเข้าใจที่จะทำแผนพัฒนาชุมชนและสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ในชุมชน

## ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลเรียนรู้ตนเองและชุมชน

2.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเรียนรู้ตนเองและชุมชน เพื่อให้ชุมชนได้เรียนรู้ประวัติศาสตร์ ประเพณี วัฒนธรรม ตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อหาแนวทางการพัฒนาหรือการจัดการ ของชุมชน การสร้างความผูกพัน และค้นหาบุคคลอาสาสมัครเป็นกลุ่มแกนนำในการดำเนินงาน

2.2 การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลชุมชน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูล เพื่อสะท้อนข้อมูลที่ค้นพบ ได้เรียนรู้ข้อมูลตนเอง ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลทุนทางสังคมและสภาพ ปัญหา สาเหตุปัญหา จัดลำดับความต้องการของชุมชน ศักยภาพที่มีอยู่ ตลอดจนสภาพปัญหา ที่เป็นแนวโน้มกำลังเกิดขึ้นกับชุมชน

## ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนา

การยกร่างแผนพัฒนาชุมชน เพื่อให้ชุมชนกำหนดเป้าหมายว่าจะพัฒนาไปเป็นชุมชน แบบไหนในอนาคต พร้อมทั้งกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาตามศักยภาพของชุมชน เป็นการปรับฐานคิดหาทางแก้ปัญหาของชุมชนโดยใช้ทุนทางสังคม เศรษฐกิจ ทรัพยากรท้องถิ่น และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดชัดเจน นำไปสู่การปฏิบัติได้จริง เช่น จะทำกิจกรรมอะไร ใครเป็นคนทำ ทำที่ไหน ทำอย่างไร ทรัพยากรมาจากไหน ใครประเมินผล ใครรับผิดชอบ

## ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาชุมชน

4.1 การกำหนดแผนงานโครงการกิจกรรมการพัฒนาชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีแนวทาง ในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น สู่การเป็นชุมชนที่ปรารถนา เป็นการร่วมกันกำหนดแผนงานแผนงาน โครงการ/กิจกรรมที่เหมาะสม มีความเป็นไปได้ สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและกลยุทธ์ เพื่อสานต่อ/เสริมสร้างสิ่งที่ชุมชนทำได้ดีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้น หรือบรรเทาข้อจำกัดและแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชน

4.2 การประชาพิจารณ์หรือประชาคมแผนพัฒนาชุมชน เพื่อสะท้อนข้อมูลภาพรวม นำเสนอ ร่างแผนพัฒนาชุมชน และเปิดโอกาสให้ร่วมกันพิจารณาความเป็นไปได้ของแผน ความเหมาะสม ตรงความต้องการของชุมชนหรือไม่ จัดลำดับก่อน/หลังของการแก้ไขปัญหาถูกต้องหรือไม่

## ขั้นตอนที่ 5 การปฏิบัติตามแผนชุมชน

5.1 การปฏิบัติตามแผนพัฒนาชุมชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันของชุมชนในการปฏิบัติ ตามแผนพัฒนาชุมชน ที่ผ่านกระบวนการคิดร่วมกันและประชาพิจารณ์มาแล้วว่าเหมาะสมกับชุมชน อย่างเป็นรูปธรรม

5.2 การติดตามประเมินผลแบบเสริมพลังและสรุปบทเรียน เป็นการประเมินว่านำแผนพัฒนา ชุมชนไปสู่การปฏิบัติจริงได้หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรค หรือต้องการความช่วยเหลือเรื่องอะไร และเมื่อดำเนินกิจกรรมระยะหนึ่ง ต้องสรุปบทเรียน/ถอดประสบการณ์เพื่อหาข้อบกพร่อง ปัญหา อุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น และพร้อมขยายผลสู่ชุมชนอื่นๆ ได้เรียนรู้ต่อไป

ผลการศึกษาของนิศรา จันทรเจริญสุข ประภาพร หัสสร้างสี่ และรัฐนันท์ พงศ์วิริทธิ์ธร (2556) พบว่าแนวการพัฒนาแผนชุมชนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงบ้านสันลมจอย ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ สามารถแบ่งได้ 3 ข้อ คือ (1) การกำหนดรูปแบบการพัฒนาศักยภาพชุมชนอย่างยั่งยืนตามทิศทางของแผนชุมชนที่ยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงหมู่บ้าน โดยมีกระบวนการประกอบด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจของชุมชน การประเมินศักยภาพและยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาชุมชน (2) ผู้นำชุมชนควรมีความมุ่งมั่นและสนับสนุนชุมชนอย่างแท้จริง โดยสร้างความรักความสามัคคีของคนในชุมชน ความเชื่อมั่นศรัทธาที่คนในชุมชนมีต่อผู้นำและกลุ่มผู้นำ โดยชาวชุมชนจะร่วมกันบริหารจัดการ พัฒนาชุมชน เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพลังความคิดบนพื้นฐานของวัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ (3) จัดกิจกรรมสร้างเสริมให้เกิดการประยุกต์ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยอาศัยความร่วมมือของชุมชน ซึ่งใช้หลักตนเป็นที่พึ่งแห่งตน ยึดหลักความพอดีพอประมาณ มีเหตุมีผล สร้างภูมิคุ้มกันที่ดีให้กับชุมชน แฝงด้วยความรู้ คุณธรรม และการรู้จักสามัคคี โดยใช้ทรัพยากรหรือทุนทางสังคมที่มีอยู่เดิมในชุมชน และทุนทางสังคมใหม่ช่วยผลักดันให้แผนชุมชนตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแผนชุมชนที่สร้างความยั่งยืน สมดุล และเกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งเป็นแนวทางที่กรมการพัฒนาชุมชน (2553) และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (2559ก) ได้ศึกษาค้นคว้าจากกรณีศึกษาแผนพัฒนาชุมชนที่ประสบความสำเร็จอาจนำมาปรับใช้ให้เข้ากับบริบทหรือภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่ได้โดยคำนึงถึงประโยชน์ของชุมชนที่จะดำเนินงานเป็นหลัก สามารถสรุปขั้นตอนได้ดังนี้

- |                                     |                                                   |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------|
| 1) ปัจจุบัน เราอยู่จุดไหน           | วิเคราะห์ SWOT                                    |
| 2) เราต้องการไปสู่จุดไหน            | กำหนดวิสัยทัศน์ ตำแหน่ง ทิศทาง                    |
| 3) เราจะไปสู่จุดนั้นได้อย่างไร      | แนวทางการแก้ไข แผนยุทธศาสตร์                      |
| 4) เราจะต้องทำอะไรเพื่อไปถึงจุดนั้น | แปลงแผนยุทธศาสตร์สู่กิจกรรมแผนงานและโครงการ       |
| 5) ลงมือทำ                          | ยื่นขอรับการสนับสนุนต่อหน่วยงานและติดตามประเมินผล |

ทั้งนี้ กรมการพัฒนาชุมชน ได้ส่งเสริมให้แผนชุมชนมีการประเมินคุณภาพ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ซึ่งแบ่งชั้นคุณภาพของแผนพัฒนาชุมชนได้ 3 ระดับ ประกอบด้วย ระดับดีมาก หรือ A ผ่านตัวชี้วัด 6 ข้อ ระดับดี หรือ B ผ่านตัวชี้วัด 5 ข้อ และระดับพอใช้ หรือ C ผ่านตัวชี้วัด 4 ข้อ พร้อมทั้งได้จัดทำระบบฐานข้อมูลการประเมินคุณภาพแผนชุมชน ผ่านทางระบบเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลกลาง [www/cdd.go.th](http://www/cdd.go.th) ซึ่งเป็นระบบออนไลน์ เรียลไทม์ ซึ่งเกณฑ์ตัวชี้วัด 6 ตัวชี้วัด ดังนี้

- 1) ใช้ข้อมูลพื้นฐาน จปฐ. กชช. 2ค และหรือข้อมูล บัญชีรับ-จ่ายครัวเรือน ร่วมในการวิเคราะห์และจัดทำแผนพัฒนาชุมชนร้อยละ 70 ขึ้นไป
- 2) ตัวแทนครัวเรือนในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนมากกว่าร้อยละ 70 ของครัวเรือนทั้งหมด

- 3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนตั้งแต่ต้น
- 4) มีแผนพัฒนาชุมชนเป็นลายลักษณ์อักษร
- 5) มีกระบวนการชุมชนตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีแผนงาน/โครงการสอดคล้องกับยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข
- 6) มีกิจกรรมพึ่งตนเอง (ทำเอง) อย่างน้อยร้อยละ 30 ของกิจกรรมในแผนพัฒนาชุมชน และมีการนำไปปฏิบัติได้จริงร้อยละ 30 ของกิจกรรมพึ่งตนเอง

สรุปได้ว่า การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น จะก้าวไปในทิศทางใดต้องมียุทธศาสตร์ประกอบที่สำคัญ ประกอบด้วย แนวคิดพื้นฐานการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น หลักการพัฒนา กระบวนการขับเคลื่อนการพัฒนา โดยมีกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม รวมทั้งภาวะการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ที่เกิดการพลวัตตลอดเวลาเป็นตัวแปร ดังนั้น แผนพัฒนาชุมชนจึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้คนในชุมชนเกิดการเรียนรู้ตัวเอง ได้เริ่มคิดจัดการข้อมูล และปัญหาด้วยตนเอง มีข้อมูลและการรับรู้ข้อมูล เพื่อประกอบการตัดสินใจและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง เกิดความเชื่อมโยง/การทำงานเป็นเครือข่ายร่วมกัน ตลอดจนเป็นการเชื่อมความสัมพันธ์ให้คนในชุมชนเดียวกัน ระหว่างชุมชนใกล้เคียง ชุมชนกับหน่วยงาน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญ (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2559ก)

จากขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการจัดทำแผนชุมชนจะประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากคนในชุมชนและหน่วยงานบูรณาการต่างๆ จากผลการศึกษาของสมจินตนา คุ่มภัย (2559) พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต้นแบบที่บูรณาการแผนชุมชนสู่แผนพัฒนาท้องถิ่น จังหวัดนครศรีธรรมราช ประกอบด้วย ปัจจัยส่วนบุคคลของชุมชน ได้แก่ อาชีพและรายได้ และกลยุทธ์สร้างการมีส่วนร่วมของ อบต. ต้นแบบ เน้นการจัดกิจกรรมหรือโครงการอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ มีการสื่อสาร/ให้ข้อมูลแก่ชาวชุมชนอย่างชัดเจน

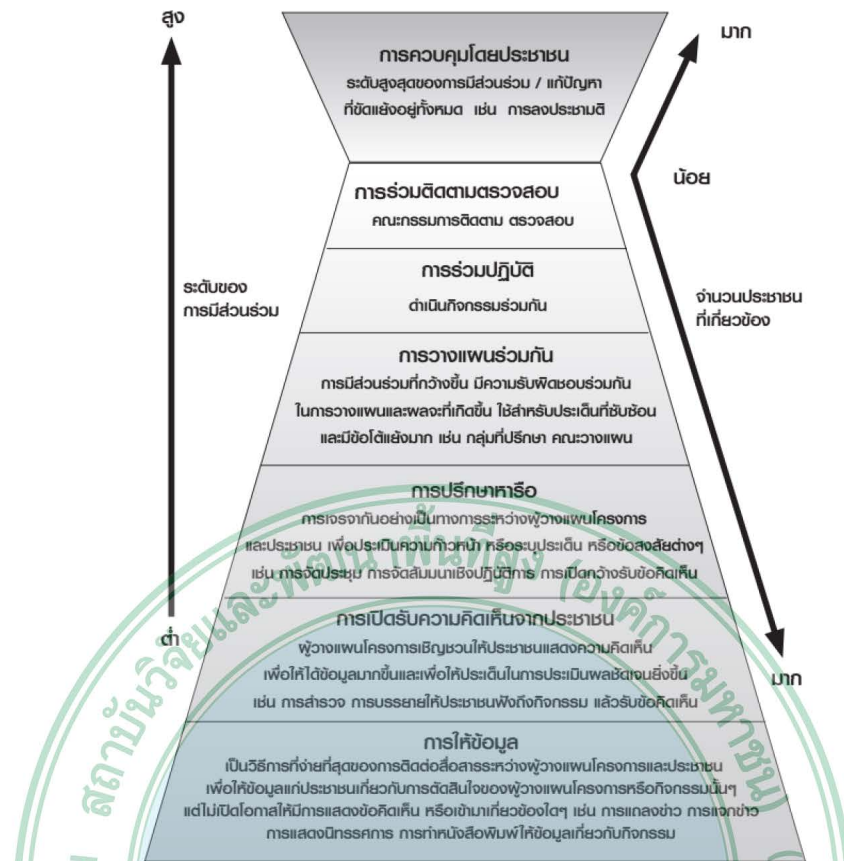
### 2.3 การมีส่วนร่วมของชุมชน

ปัจจัยสำคัญของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยแนวคิดพื้นฐานในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในระดับปฏิบัติการ (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2559ก) ดังนี้ (1) การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นหัวใจของงานพัฒนาชุมชนพื้นฐาน โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการคิด ตัดสินใจ วางแผนงาน ปฏิบัติงาน และร่วมบำรุงรักษา (2) การช่วยเหลือตนเอง ต้องพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นพึ่งตนเองได้มากขึ้น โดยรัฐบาลคอยให้การช่วยเหลือ สนับสนุนในส่วนที่เกินขีดความสามารถของประชาชน ตามโอกาสและหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม (3) ความคิดริเริ่มของประชาชน ซึ่งต้องใช้วิถีแห่งประชาธิปไตย และหาโอกาสกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความคิดและแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อชุมชน ท้องถิ่น หมู่บ้าน ตำบล (4) ความต้องการของชุมชน ต้องให้ประชาชนและองค์กรประชาชน

คิดและตัดสินใจบนพื้นฐานความต้องการของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความคิดที่ว่างานเป็นของประชาชน และช่วยกันดูแลรักษาต่อไป และ (5) การศึกษาภาคชีวิต เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคน พัฒนาท้องถิ่น การให้การศึกษาคือต้องให้การศึกษาย่างต่อเนื่อง

วชิรวัชร งามละม่อม (2559) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนร่วมมือกันการตัดสินใจ การดำเนินกิจกรรม การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลร่วมกันเป็นไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาคนำผลที่ได้มาปรับปรุงแก้ไขพัฒนางานเพื่อพัฒนาหรือใช้ความคิดสร้างสรรค์ และความเชี่ยวชาญของแต่ละคนในการแก้ปัญหาของชุมชนและพัฒนางานในกลุ่มให้มีความโปร่งใสและให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับ ถวิลวดี บุรีกุล และวิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร (2549) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหาร เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน ทั้งนี้ยังเป็นการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้นๆ รวมถึงเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง ความต้องการและความปรารถนาของประชาชนก็ได้รับการตอบสนอง

การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี โดย ถวิลวดี บุรีกุล และวิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร (2549) ได้แบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด ออกเป็น 6 ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วม ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 ลำดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน (ลำดับที่ 2-7)

ที่มา: ถวิลวดี บุรีกุล และวิศิษฎ์ ชีวาลทิพากร (2549)

วชิรวัชร งามละม่อม (2559) ได้จำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วม ออกเป็น 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล สำหรับประเภทการมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมแบบชายขอบ (Marginal Participation) เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งรู้สึกด้อยอำนาจกว่า มีทรัพยากรหรือความรู้ด้อยกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น (2) การมีส่วนร่วมแบบบางส่วน (Partial Participation) เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยไม่รู้ความต้องการของประชาชน ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นเพียงประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินกิจกรรมบางส่วนบางเรื่องเท่านั้น (3) การมีส่วนร่วมแบบสมบูรณ์ (Full Participation) เป็นการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนาด้วยความเท่าเทียมกันทุกฝ่าย จัดเป็นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริงของประชาชนตามแนวความคิดและหลักการพัฒนาชุมชน เมื่อนำมาใช้ในการเรียนรู้จะสนับสนุนและส่งเสริมให้กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่จินตนา สุขจันท์ (2549) ได้แบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็น 2 ประเภท คือ (1) การมีส่วนร่วมที่แท้จริง (Genuine Participation) เป็นการเปิดโอกาส

ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งจบโครงการ เริ่มตั้งแต่ร่วมศึกษาปัญหาและความต้องการ ร่วมหาวิธีแก้ปัญหา ร่วมวางแผนนโยบายและแผนงาน ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่และร่วมปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ และร่วมประเมินผลโครงการ และ (2) การมีส่วนร่วมที่ไม่แท้จริง (No Genuine Participation) เป็นการมีส่วนร่วมเพียงบางส่วนโดยเฉพาะเข้าร่วมในการปฏิบัติตามโครงการที่ได้มีการกำหนดไว้แล้ว เช่น การเข้าเป็นสมาชิก หรือการร่วมเสียสละแรงงาน

ทั้งนี้ การที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมนั้น มีปัจจัยที่ส่งผลหลายอย่าง จากผลการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนในชนบท ของ Koufman (1949) พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้และระยะเวลาการอยู่อาศัยในท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในขณะที่ ประยูร ศรีประสาธน์ (2542) ได้นำเสนอปัจจัยของการมีส่วนร่วมแบ่งเป็น 3 ปัจจัย คือ (1) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ (2) ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ การศึกษา อาชีพ รายได้ และการเป็นสมาชิกกลุ่ม (3) ปัจจัยด้านการสื่อสาร ได้แก่ การรับข่าวสารจากสื่อมวลชนและสื่อบุคคล และมีความสอดคล้องกับ สุธี วรประดิษฐ์ (2553) ได้เสนอปัจจัยที่มีส่วนในการผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 3 ประเด็น คือ (1) ลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ต่างๆ (2) ลักษณะทางเศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ รายได้ (3) การได้รับข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ ความถี่ในการรับรู้ข่าวสารและแหล่งที่มาของข่าวสาร แต่ผลการศึกษาของ Leeder (อ้างใน จิราภรณ์ ศรีคำ, 2547) พบว่าปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ คือ (1) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ ก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้นสอดคล้องกับความเชื่อพื้นฐาน ทศนคติ และค่านิยมของตน มีคุณค่าสอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน มีเป้าหมายที่จะส่งเสริมและปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน สอดคล้องกับสิ่งที่ตนได้มาหรือหวังเอาไว้ (2) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ ย่อมขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของตนเป็นใหญ่ ขึ้นอยู่กับอุปนิสัยและจารีตประเพณี ขึ้นอยู่กับโอกาสที่จะอำนวยความสะดวกขึ้นอยู่ความสามารถรวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ ของบุคคลและกลุ่มบุคคล จะกระทำโดยการบีบบังคับหาได้ไม่ (3) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ ก็ต่อเมื่อตนเองได้มีประสบการณ์ที่เป็นอคติต่อเรื่องนั้นๆ มาแล้ว และ (4) บุคคลและกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ ก็ต่อเมื่อได้รับการสนับสนุน กระตุ้นยั่วยุและจูงใจให้เกิดขึ้น

## 2.4 ความเหลื่อมล้ำ (Inequality)

ความเหลื่อมล้ำ หมายถึง ความแตกต่าง ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายทรัพยากร และฐานะความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศหรือสถานการณ์ที่บุคคลหนึ่งได้รับบางอย่างที่คนอื่นไม่ได้รับ โดยความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมมีความเกี่ยวเนื่องครอบคลุมทุกมิติของสังคม โดยรายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2558) แบ่งความเหลื่อมล้ำออกเป็น 4 ด้าน คือ

- 1) ด้านเศรษฐกิจ เป็นการพิจารณาความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายความมั่งคั่ง รายได้และทรัพย์สิน การถือครองที่ดิน
- 2) ด้านสังคม มุ่งเน้นพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณะ การจัดสรรและกระจายทรัพยากรและบริการของภาครัฐ เช่น การศึกษา สาธารณสุข
- 3) ด้านความยุติธรรม เป็นการพิจารณาความไม่เท่าเทียมกันทางสิทธิและโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน
- 4) ด้านการเมือง เป็นความเหลื่อมล้ำของอำนาจต่อการเมืองและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและกำหนดนโยบาย

สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2554) ได้กล่าวไว้ว่า ความเหลื่อมล้ำเป็นการกล่าวถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ที่มีโอกาสกับผู้ขาดโอกาส ซึ่งโอกาสในที่นี้คือโอกาสในการเข้าถึง ต่อบริการและจัดการทรัพยากรต่างๆ ในสังคม ความเหลื่อมล้ำบางครั้งก็เป็นเหตุ บางครั้งก็เป็นผลในตัวเอง ที่เป็นเหตุเพราะความเหลื่อมล้ำจึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือเนื่องจากคนเกิดมา "ไม่เท่ากัน" จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำตามมา การพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมา สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น มีงานทำและมีความมั่นคงในอาชีพมากขึ้น รายได้เฉลี่ยของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาความยากจนลดลง มีการเข้าถึงบริการทางสังคมและสาธารณูปโภคได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสของประชาชนกลุ่มต่างๆ โอกาสของคนในเมืองกับชนบทในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพยังมีช่องว่างมาก และการเข้าถึงสิทธิต่างๆ ในสังคมยังไม่เท่าเทียมกันซึ่งเป็นปัญหาที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างในสังคมไทย ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับความเดือดร้อนจากความไม่ทัดเทียมของความเติบโตทางเศรษฐกิจและความแตกต่างกันในการเป็นเจ้าของทรัพยากร ส่งผลต่อรายได้ที่แตกต่างกันมากระหว่างกลุ่มคนในสังคม อันสะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมของโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและสิทธิพื้นฐาน รวมทั้งความไม่เป็นธรรมด้านอำนาจต่อรอง จากปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการขาดโอกาสเชิงเศรษฐกิจ สังคมและการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชนในบางกลุ่มบางพื้นที่ รวมทั้งความไม่เป็นธรรมด้านสิทธิและอำนาจต่อรองของประชาชนบางกลุ่ม และส่งผลต่อการแสวงหารายได้เพื่อการประกอบอาชีพ ซึ่งสรุปรูปแบบความเหลื่อมล้ำได้ 3 รูปแบบ คือ

- 1) ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งและรายได้ (Wealth & Income Inequality) ซึ่งเกิดจากการพัฒนาที่มีลักษณะไม่สมดุลหรือกระจุกตัวในบางพื้นที่หรือบางสาขาการผลิต ส่งผลให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนากระจายไปไม่ทั่วถึงทั้งในเชิงพื้นที่และกลุ่มบุคคล
- 2) ความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายโอกาส (Opportunity Inequality) ในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ทั้งในด้านการศึกษา การเข้าถึงสวัสดิการสังคม และการเข้าถึงแหล่งทุนหรือปัจจัยการผลิต
- 3) ความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจ (Power Inequality) ทั้งด้านสิทธิทางการเมือง อำนาจต่อรองในการเข้าถึงทรัพยากร และการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนา

ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม และอาจเกิดการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อกลุ่มที่มีอำนาจในสังคมน้อย

จากข้อมูลที่บ่งชี้สภาพปัญหาในภาพรวมของประเทศ และสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ ที่กล่าวถึงในตอนต้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำมีหลากหลายรูปแบบและมีความเกี่ยวเนื่อง เชื่อมโยงระหว่างกัน แต่เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยเชิงโครงสร้างอันเป็นสาเหตุของปัญหาความเหลื่อมล้ำ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557) พบว่ามาจาก 5 สาเหตุ สำคัญดังนี้

1) โครงสร้างทางเศรษฐกิจไทย เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มเจ้าของทุนมากกว่าเจ้าของแรงงาน กล่าวคือผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มาจากฐานการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม เป็นสำคัญ ผลตอบแทนของทุนจึงเป็นของผู้ประกอบการโดยส่วนใหญ่ และในช่วงที่ผ่านมารายได้ ที่เป็นค่าตอบแทนแรงงานและสวัสดิการคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยเพียงประมาณร้อยละ 37.4 ของ GDP ในขณะที่รายได้ในส่วนผลตอบแทนของทุนและผู้ประกอบการคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 59.7 ของ GDP จึงกลายเป็นช่องว่างระหว่างชนชั้นรายได้และระหว่างสาขาการผลิต นอกจากนั้นโครงสร้าง การผลิตที่มีแรงงานนอกระบบในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 62.6 ซึ่งเป็นกลุ่มที่ขาดหลักประกันทางสังคม การเข้าถึงสวัสดิการสังคมยังมีจำกัด

2) โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐมีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางและโครงสร้างบริการ พื้นฐานของรัฐกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งเมืองใหญ่ต่างๆ ในภูมิภาค ได้ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ระหว่างประชากรในเขตเมืองและเขตชนบท และประชากรในแต่ละภูมิภาค บริการพื้นฐานของรัฐ ทั้งบริการด้านการศึกษาและการพัฒนาทักษะฝีมือ ด้านสาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ส่วนใหญ่กระจุกตัวหนาแน่นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลรวมทั้งเมืองใหญ่ต่างๆ

3) ปัญหาระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญสำหรับการประกอบอาชีพ และความมั่นคงในการดำรงชีวิต ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินจึงมีความเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจน และความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันมีปัญหาต่างๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น การบุกรุกที่ดินของรัฐ ปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ปัญหาความขัดแย้ง ในการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐ ทั้งนี้ ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวส่วนหนึ่ง เกิดจากหน่วยงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐยังขาดเอกภาพ ที่ดินของรัฐส่วนใหญ่ขาดความชัดเจน ในเรื่องกรรมสิทธิ์ รวมทั้งการขาดระบบฐานข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ แผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ จึงมีแนวเขตพื้นที่ทับซ้อนกันเองหรือมีหลักเขตไม่ชัดเจน นอกจากนี้ การประกาศเขตป่าสงวน/ เขตอุทยานที่ดินของรัฐมิได้มีการสำรวจที่ดินในส่วนที่ราษฎรทำกินและอาศัยอยู่เดิม ประกอบกับ กฎหมายที่ดินและป่าไม้ให้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน เป็นต้น

4) กระบวนการยุติธรรมยังมีข้อจำกัดสำหรับคนจน กล่าวคือ คนจนและคนชายขอบ ยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง ส่วนหนึ่งเพราะการออกแบบยากต่อการเข้าถึง เช่น การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูง การดำเนินคดีใช้เวลายาวนานทำให้ต้นทุนสูง รวมทั้งการเน้นแบบแผนขั้นตอนปฏิบัติของทางราชการโดยเคร่งครัด ต้องมีเอกสารหลักฐานครบถ้วน การใช้ภาษาที่ยากต่อการเข้าใจ การผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐโดยไม่กระจายสู่ชุมชน เป็นต้น

5) การบริหารราชการแผ่นดินที่ขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใสรวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล บางส่วนเป็นการใช้จ่ายที่ไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมายหรือปัญหาเร่งด่วน ประกอบกับการขาดระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัยที่สามารถบ่งชี้ถึงกลุ่มเป้าหมายต่างๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับ โดยเฉพาะการขาดระบบฐานข้อมูลที่บ่งชี้ลักษณะของคนจน/ผู้ด้อยโอกาส จึงทำให้การบริหารจัดการของภาครัฐไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มคนจน/ผู้ด้อยโอกาสเท่าที่ควร

