



การสร้างหมู่บ้านครอบครัวอบอุ่นในนิคมสร้างตนเอง



โดย

นายเสถียร รัตนโชติ

ผู้อำนวยการกองนิคมสร้างตนเอง

ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.

ด้านนโยบายและแผน (แรงงานและสวัสดิการสังคม)

กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



112.05.6
8894ก
2541

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม



05692

การสร้างหมู่บ้านครอบครัว

3 เล่ม

คำนำ

กระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมหลายประการ กลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคมโดยเฉพาะในชนบท นับเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบรุนแรงเนื่องจากมีความอ่อนแอในการพัฒนา จึงปรับตัวไม่ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลง มีแนวคิดหลากหลายที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาค้นคว้าของแต่ละคน แนวคิดต่าง ๆ คือ การพัฒนาคน โดยมุ่งให้ครอบครัวและชุมชนเป็นฐานในการพัฒนา เพราะถ้าคนอยู่ในครอบครัวดี มีความอบอุ่น คนจะมีความสุขทั้งกาย ใจ มีความเข้มแข็งที่จะป้องกัน แก้ไขปัญหาทุกด้านของงานสวัสดิการสังคม

กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงได้มีแนวคิดเชิงนโยบายเรื่องการสร้างหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมสร้างตนเองขึ้น เพื่อวางรากฐานการแก้ปัญหาจากครอบครัว และสร้างรูปแบบการทำงานที่ประสานงานประสานใจของหน่วยงานในกรมประชาสงเคราะห์ และกระทรวงแรงงานสวัสดิการสังคม ตามคำขวัญที่ว่า "รวมกันเป็นหนึ่ง เป็นที่พึ่งประชาชน"

ผู้ศึกษาในฐานะผู้อำนวยการกองนิคมสร้างตนเอง จึงได้ทำการศึกษาเพื่อนำแนวคิดเชิงนโยบายสู่ผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจัดทำเรื่องชีวิตหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมฯ และแนวทางดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนศึกษาปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จต่อการดำเนินงาน จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นรูปแบบที่นิคมสร้างตนเองทั่วประเทศ และหน่วยงานทั่วไปจะนำไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมายต่อไป



(นายเสถียร รัตนโชติ)

21 กันยายน 2541

(2)
๑๒.๐๘.๖
๙๙๕๐
๒๕๔๑

เลขเรียกหนังสือ.....	๓๖๓๒
เลขทะเบียน.....	๑๙๐๒ ๒๕๔๕
วันที่.....	

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องการสร้างหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมสร้างตนเอง มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำเครื่องชี้วัดและหาแนวทางการสร้างหมู่บ้านครอบครัวผาสุก รวมทั้งศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ โดยใช้การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร การประชุม ระดมสมอง การสังเกตการณ์ และการปรึกษาแลกเปลี่ยนประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญ

ผลการศึกษารูปได้ดังนี้

1. เครื่องชี้วัดหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมสร้างตนเองมี 9 ตัวชี้วัดได้แก่ การบรรจุสมาชิกนิคมสร้างตนเอง การออกน.ค. 3 สิ้นเชื้อ รายได้ แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร การคมนาคม ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) การอพยพทางานทำ และสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือน (สสค.)

2. แนวทางการสร้างหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมฯ มี 5 ขั้นตอน ได้แก่ การเตรียมข้าราชการ เตรียมประชาชน การวางแผนแบบมีส่วนร่วม ดำเนินการและติดตามประเมินผล โดยกำหนดเป้าหมายเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1(พ.ศ. 2541 - 2542) สร้างหมู่บ้านต้นแบบครอบครัวผาสุกนิคมฯละ 2 หมู่บ้าน ระยะที่ 2(พ.ศ. 2542 - 2546) ขยายการดำเนินงานไปหมู่บ้านอื่นในเขตนิคมฯ

3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ประกอบด้วย ปัจจัยด้านแนวคิดเชิงนโยบาย ที่ผู้รับผิดชอบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ อีกทั้งนโยบายต้องมีความต่อเนื่อง ในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นแต่ละนิคมต้องวางกระบวนการขั้นตอนที่เหมาะสม ประสานบทบาทหน้าที่กับหน่วยงานต่าง ๆ ให้ชัดเจน มีความยืดหยุ่นในการทำงาน มีการประสานงานกับภาคีต่าง ๆ การจัดลำดับความสำคัญให้สอดคล้องกับงบประมาณ ภาวะผู้นำ การพัฒนาระบบข้อมูล การสนับสนุนการดำเนินงานและการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร สำหรับปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลต้องดำเนินการให้ครอบคลุมทุกด้านทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา งบประมาณ วิชาการ ตลอดจนความคุ้มค่าของโครงการ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยเกี่ยวกับตัวสมาชิกนิคมเองที่ต้องมีการปรับทัศนคติสู่การพึ่งตนเอง และการพัฒนาองค์กร

ประชาชนให้เข้มแข็ง โดยเฉพาะศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

การสร้างหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมฯ ให้ประสบความสำเร็จจึงต้องมีกลไกในการสร้างความชัดเจนต่อเนื่องของนโยบาย เช่น การประชุม จัดทำคู่มือจัดทำจดหมายข่าว การสร้างเป็นนโยบายระดับกระทรวงและการบรรจุกิจกรรมในแผนระดับต่างๆ ควรเพิ่มประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยทำงานในรูปแบบงาน การประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม การประสานงานที่ไม่เป็นทางการ การใช้แรงเสริมทางบวกในการพัฒนาบุคลากรและการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ ในการพัฒนาระบบการติดตามประเมินผล ควรใช้ทีมนิเทศ การติดตามของผู้ตรวจราชการกรม การวิจัยเชิงคุณภาพ และการทบทวนปรับปรุงเครื่องชี้วัด สำหรับการพัฒนาสมาชิกนิคมฯและองค์กรประชาชน ควรพัฒนาอย่างครบวงจร ใช้ระบบเกาะติดผู้นำท้องถิ่น เน้นการสร้างคุณภาพขององค์กรประชาชน โดยเฉพาะศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ใช้รูปแบบเนื้อหาวัฒนธรรมชุมชน รวมถึงจัดส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้สำเร็จลงได้จากการร่วมด้วยช่วยกัน ของทีมงานข้าราชการ และเจ้าหน้าที่กองนิคมสร้างตนเอง ที่ได้ร่วมกันเสนอความคิดเห็น รวบรวมเอกสาร ติดต่อประสานงาน จัดพิมพ์รูปเล่มและที่สำคัญคือเป็นกำลังใจในการทำงานตลอดมา จนปรากฏเป็นตัวอักษรทุกตัวในเอกสารการศึกษาเรื่อง “การสร้างหมู่บ้านครอบครัว ผาสุกในนิคมสร้างตนเอง”

ขอขอบคุณอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ (นายอิระวัชร จันทระประเสริฐ) ที่ได้มอบแนวคิดเชิงนโยบายเรื่องการสร้างหมู่บ้านครอบครัวผาสุก ให้แก่ กองนิคมสร้างตนเอง เพราะนั่นคือการแก้ปัญหาที่รากเหง้า และจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งเป็นการปรับรูปแบบงานนิคมสร้างตนเองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ได้อย่างชัดเจนที่สุด

คุณค่าและประโยชน์อันพึงมี ขอมอบแด่นักสวัสดิการสังคมทุกคนที่มีจิตใจของการให้บริการ (Service mind) เพื่อรวมกันเป็นหนึ่ง เป็นที่พึ่งประชาชน



(นายเสถียร รัตน์โชติ)

21 กันยายน 2541

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(2)
บทกัณฑ์	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญ	(6)
บทที่	
1 บทนำ	1
ปัญหาและความเป็นมา	1
วัตถุประสงค์	7
ผลที่คาดว่าจะได้รับ	7
ขอบเขตของการศึกษา	8
วิธีการศึกษา	8
นิยามศัพท์เฉพาะ	8
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	10
ความเป็นมา ขั้นตอนและวิธีการจัดนิคมสร้างตนเอง	10
แนวคิดเรื่องครอบครัวผาสุก	19
แนวคิดของเครื่องชี้วัด	27
แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนา	32
3 เครื่องชี้วัดหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมสร้างตนเอง	39
วัตถุประสงค์ของการสร้างเครื่องชี้วัด	39
กระบวนการในการสร้างเครื่องชี้วัด	39
เครื่องชี้วัดหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมสร้างตนเอง	42
	(6)

	หน้า
4 แนวทางการสร้างหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมสร้างตนเอง	55
เตรียมข้าราชการ	55
เตรียมสมาชิกนิคม	58
วางแผนแบบมีส่วนร่วม	59
ดำเนินการ	61
ติดตามประเมินผล	61
ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมฯ	62
5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	68
สรุปผลการศึกษา	68
ข้อเสนอแนะ	72
บรรณานุกรม	77
ภาคผนวก	79
ภาคผนวก ก	80
ภาคผนวก ข	84
ภาคผนวก ค	86
ภาคผนวก ง	100

บทที่ 1

บทนำ

ปัญหาและความเป็นมา

ผลจากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาเป็นที่ตระหนักกันว่า การพัฒนาที่เน้นเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวไม่ได้ช่วยให้สังคมมีความผาสุกหรือมีเสถียรภาพในการพัฒนา เนื่องจากท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศนั้น ได้ส่งผลให้คนไทยส่วนหนึ่งโดยเฉพาะในเขตเมืองมีรายได้ และความเจริญทางวัตถุมากขึ้น แต่คนส่วนใหญ่ของประเทศโดยเฉพาะประชาชนในภูมิภาคชนบท และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมยังเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาน้อย ดังนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศโดยชัดเจนว่าจะมุ่งให้ “คน” เป็นศูนย์กลางหรือเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนา โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทุกกลุ่มควรได้รับการคุ้มครอง ช่วยเหลือให้ได้รับบริการพื้นฐานทางสังคมทุกด้านอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งนี้เพื่อให้สามารถใช้ศักยภาพตามขีดความสามารถของตนเองเท่าที่มีอย่างเต็มที่ในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปกติสุขและสมศักดิ์ศรี จุดหมายหลักของการพัฒนาจึงมุ่งไปสู่วิสัยทัศน์ หรือภาพของสังคมที่พึงปรารถนา คือ “ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติ” ทั้งนี้โดยรัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์เป็นพิเศษ เพราะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคน แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540 - 2544) ซึ่งได้กำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 จึงได้กำหนดแนวทางในการพัฒนา “คน” ไว้โดยชัดเจนว่าต้องมุ่งเน้นที่การจัด “สวัสดิการสังคม” ทั้งในด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การประกันรายได้ สวัสดิการแรงงาน นันทนาการ และบริการทางสังคม ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นความต้องการพื้นฐานของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตตนเองให้อยู่ในระดับมาตรฐาน (คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2540: 37) ในการพัฒนางานสวัสดิการสังคมดังกล่าว

ปัจจุบันนักสวัสดิการสังคมได้นำเสนอแนวคิดใหม่ ๆ ขึ้นหลากหลายแนวคิดแต่ที่เป็นจุดร่วมของแต่ละวิชาชีพ ซึ่งเป็นที่เห็นพ้องต้องกันก็คือ การให้บริการที่มุ่งเน้นให้ถึงตัวบุคคล โดยใช้ชุมชนเป็นพื้นฐานในการให้บริการ (Community Based) และให้ความสำคัญกับครอบครัว (Family Based) ซึ่งเป็นพื้นฐานแรกที่จะให้บริการ แนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นมาโดยเชื่อว่า ความแข็งแกร่งของครอบครัวจะเป็นแรงผลักดันสำคัญในการจัดการกับปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น และจะเป็นแรงผลักดันที่จะทำให้สังคมมีการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และคณะ, มปป. : 5) เนื่องจากครอบครัวเป็นสถาบันที่เล็กที่สุดและสำคัญที่สุด โดยเฉพาะในบทบาทหน้าที่สร้างคนให้มีคุณภาพทั้งในด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และสังคม สมาชิกในครอบครัวมีความสัมพันธ์ทางอารมณ์จิตใจ มีความเอื้ออาทรต่อกัน ครอบครัวจะกำหนดสิทธิหน้าที่ของสมาชิกในครอบครัวให้ปฏิบัติต่อกัน และต่อสังคม นอกจากนี้ครอบครัวยังทำหน้าที่เป็นหน่วยงานในการผลิต และการบริโภคทางเศรษฐกิจอีกด้วย (ศรีสว่าง พ่วงศ์แพทย์, 2540 : 10) ซึ่งหากคนดำรงชีวิตอยู่ในครอบครัวที่อบอุ่นย่อมส่งผลให้คนผู้นั้นมีความสุขทั้งกายและใจ การป้องกันแก้ไขปัญหาทุกด้านของงานสวัสดิการสังคม ดังนั้นจึงมีจุดเริ่มต้นที่ต้องพิจารณาครอบครัวเป็นฐาน (นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์, 2540 : 26)

จากการตระหนักถึงความสำคัญของสถาบันครอบครัวดังกล่าว จึงนำไปสู่บทบาทหลักที่ชัดเจนของนักสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งมีส่วนในการสนับสนุนและรับผิดชอบงานพัฒนาคนกลุ่มผู้ด้อยโอกาส จึงได้มีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน จัดทำโครงการส่งเสริมสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือนทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2537 โดยได้กำหนดแนวคิดพื้นฐานหลักว่า “คนควรได้รับการพัฒนาให้เป็นบุคคลที่สมบูรณ์ในชีวิต โดยต้องได้รับการทางสังคมพื้นฐานอย่างเพียงพอ และอยู่ในครอบครัวที่สามารถทำหน้าที่ของสถาบันครอบครัวได้ครบถ้วน” และได้กำหนดคุณลักษณะของครอบครัวที่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ว่า “ครอบครัวผาสุก” อันประกอบด้วย :

- ครอบครัวต้องมีโครงสร้าง และองค์ประกอบดี
- ครอบครัวต้องมีความอบอุ่นมีสัมพันธ์ภาพระหว่างสมาชิกดี มีการ

ขัดเกลาทางสังคมช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

- ครอบครัวต้องมีความรู้ มีการศึกษา อนามัยดี ปลอดภัย ฟังตนเองได้
- ครอบครัวต้องรู้จักบริการทางสังคม และสามารถใช้บริการสังคม
พื้นฐานของรัฐได้

คุณลักษณะของครอบครัวผาสุกนี้ ได้ถูกแปลงเป็นคำถามในแบบสอบถาม ข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมของครัวเรือน (สสค.) แบบสอบถามจะเป็นเครื่องมือในการ ค้นหาครอบครัวที่มีความไม่ผาสุก บ่งบอกถึงสถานการณ์ที่อาจจะนำไปสู่ความไม่มั่นคง และเกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาจนครอบครัวแยกสลาย และแบบสอบถามจะเป็น เครื่องมือสำหรับประชาชนในเรื่องการเรียนรู้ด้วย (กรมประชาสงเคราะห์, 2537 : 2) จากผลการสำรวจโครงการส่งเสริมสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือนทั่วประเทศ (เฉพาะ หมู่บ้านที่อยู่นอกเขตเทศบาล และนอกเขตสุขาภิบาล) ของกรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. 2538 ซึ่งให้ความสำคัญกับการวัดองค์ประกอบของครอบครัวผาสุก 4 หมวด 20 ตัวชี้วัด ปรากฏว่ามีจำนวนครัวเรือนที่ผ่านเกณฑ์เป้าหมายของคุณลักษณะครอบครัว ผาสุก เพียง 6 ตัวชี้วัด ได้แก่ ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนได้รับการดูแลเอาใจใส่ สมาชิกในครัวเรือนรู้เรื่องการป้องกันและรักษาสุขภาพ สมาชิกในครัวเรือนรู้จักใช้สิทธิ และหน้าที่ขั้นพื้นฐาน ครัวเรือนเป็นสมาชิกกลุ่มหรือชมรม ครัวเรือนรู้แหล่งบริการทาง สังคม ครัวเรือนมีความสามารถไปรับบริการตามสิทธิขั้นพื้นฐาน ตัวชี้วัดอีก 14 ตัว ที่ไม่ผ่านเกณฑ์เป้าหมายของคุณลักษณะครอบครัวผาสุก ได้แก่ มีสมาชิกอย่างน้อย พ่อ แม่ ลูก ในแต่ละครอบครัวอยู่พร้อมหน้าเป็นการถาวร มีสมาชิกที่อยู่ในวัยแรงงาน ทำงานหาเลี้ยงครัวเรือน เด็กอายุแรกเกิดถึง 14 ปี อยู่ร่วมกับพ่อ แม่ ไม่มี สมาชิกที่พิการทางกาย ทางจิตและ/หรือทางสติปัญญา เช่น ดาบอด หูหนวก/เป็นใบ้ แขนขาด้วนหรือพิการซ้ำซ้อนหลายอย่าง ไม่มีสมาชิกที่เจ็บป่วยเรื้อรัง ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้หรือได้น้อยมาก ในการดำรงชีวิตประจำวัน ต้องมีผู้ดูแลตลอดเวลา ครัวเรือน ไม่มีเด็กกำพร้าพ่อ แม่ ครัวเรือนไม่มีเด็กถูกทอดทิ้ง เด็กในครัวเรือนไม่เคยหนีออกจากบ้าน สมาชิกในครัวเรือนปฏิบัติต่อกันด้วยความรัก และปรารถนาดี เลี้ยงดูกันอย่าง มีเหตุผลครัวเรือนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ผลผลิต และ/หรือ รายได้พอกินพอใช้ใน ครัวเรือนครัวเรือนมีรายได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) สมาชิกในครัว เรือนอายุ 14 -50 ปี สามารถอ่านออกเขียนได้ทุกคน คนในครัวเรือนได้รับสิทธิใน

ฐานะที่เป็นพลเมืองไทยตามกฎหมาย (คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2540 : 27-28)

ผลของข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นเครื่องยืนยันได้ว่า แม้การพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศที่ผ่านมา จะส่งผลถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทหลายด้าน แต่ก็ยังพบว่าสมาชิกในครัวเรือนอีกเป็นจำนวนมากที่ยังประสบปัญหาต่าง ๆ อันเนื่องจากการไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ซึ่งได้มีนักวิชาการหลายท่านถึงกับกล่าวว่า ครอบครัวยุคโลกาภิวัตน์มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมมาก จนทำให้ครอบครัวยุคใหม่กำลังเข้าสู่ภาวะล่มสลาย (ระพีพรรณ คำหอม, 2541 : 35)

สภาพครอบครัวยุคใหม่ในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก โดยเฉพาะโครงสร้าง กล่าวคือ ขนาดของครอบครัวเล็กลงในปี 2528 มีจำนวน 4.98 คน ปี 2534 มีขนาด 4.3 คน และคาดคะเนว่าในปี 2543 จะเหลือ 3.7 คน (ศรีสว่าง พัววงศ์ แพทย์, 2539 : 59) นอกจากนี้สภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันส่งผลกระทบต่อครอบครัวไม่อาจทำบทบาทหน้าที่ของตนได้อย่างสมบูรณ์ และไม่อาจปรับตนเองได้ ครอบครัวที่อ่อนแอก็จะได้ยังได้รับผลกระทบรุนแรง โดยขาดสวัสดิการครอบครัวที่เหมาะสมรองรับ การขาดความพร้อมของ พ่อ แม่ ในด้านต่าง ๆ ก็เป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะวิกฤตในครอบครัว รวมทั้งการที่สังคมไม่ตระหนักในความสำคัญของครอบครัว จึงขาดจิตสำนึก และพลังร่วมกันจากทุกสถาบันในสังคมที่จะพัฒนา ป้องกัน และแก้ไขปัญหาค่าครอบครัว

การจัดนิคมสร้างตนเองเป็นบริการสวัสดิการสังคมรูปแบบหนึ่ง ซึ่งได้ดำเนินการมาพร้อมกับการก่อตั้งกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อปี พ.ศ. 2483 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรอพยพครอบครัวเข้าไปตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพ และอยู่อาศัยอย่างเป็นระเบียบและถาวร พร้อมทั้งส่งเสริมให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น รวมทั้งให้การพัฒนาด้านต่าง ๆ เพื่อให้สมาชิกนิคมมีรายได้ และความเป็นอยู่สูงขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถช่วยตนเองและชุมชนได้ ปัจจุบันมีนิคมสร้างตนเองที่กรมประชาสงเคราะห์รับผิดชอบ 44 นิคมฯ ใน 35 จังหวัด พื้นที่ 6,185,282 ไร่ สมาชิกนิคม 240,408 ครอบครัว 1,134,726 คน (กองนิคมสร้างตนเอง, 2540 : 1 - 9)

ผลจากการจัดบริการสวัสดิการสังคมในรูปนิคมสร้างตนเองจนถึงปัจจุบันพบว่า สามารถบรรจุมูลฐานเข้าเป็นสมาชิกนิคมได้ 88.9 % หรือ 213,772 ครอบครัว ออกเอกสารสิทธิได้ 50.3 % หรือ 128,055 ราย ระดับการพัฒนาหมู่บ้านตามข้อมูล กชช. 2 ค. ปี 2539 พบว่า มีหมู่บ้านในเขตนิคมฯ ที่มีระดับการพัฒนาค่ำกว่าเกณฑ์ 9.4 % (หมู่บ้านใกล้เคียงมีระดับการพัฒนาค่ำกว่าเกณฑ์ 12.4 %) ระดับการพัฒนาตามข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ. ปี 2540) พบว่าหมู่บ้านในเขตนิคมสร้างตนเองยังมีตัวชี้วัดที่ตกเกณฑ์ 15 ตัว จาก 39 ตัว (หมู่บ้านใกล้เคียงมีตัวชี้วัดที่ตกเกณฑ์ 15 ตัวเท่ากัน) นอกจากนี้หมู่บ้านในเขตนิคมฯ มีรายได้เฉลี่ยผ่านเกณฑ์ จปฐ. (20,000 บาทต่อคนต่อปี) จำนวน 47.6 % ขณะที่หมู่บ้านใกล้เคียงมีรายได้ผ่านเกณฑ์เพียง 44.3 % สำหรับข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือน (สสค.) หมู่บ้านในเขตนิคมสร้างตนเองมีจำนวนครัวเรือนที่ผ่านเกณฑ์เป้าหมายของคุณลักษณะครอบครัวผาสุก จำนวน 6 ตัว จาก 20 ตัวชี้วัด คือ เด็กในครัวเรือนไม่เคยหนีออกจากบ้าน สมาชิกในครัวเรือนรู้เรื่องป้องกันและรักษาสุขภาพอนามัย สมาชิกในครัวเรือนรู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ขั้นพื้นฐาน สมาชิกในครัวเรือนเป็นสมาชิกกลุ่มหรือชมรม ครัวเรือนรู้แหล่งบริการทางสังคม และมีความสามารถไปรับบริการตามสิทธิขั้นพื้นฐาน (กองนิคมสร้างตนเอง, 2541 : 18 - 24)

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การพัฒนานิคมสร้างตนเองที่ผ่านมาประสบความสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ เพราะมีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกับราษฎรชนบทในท้องถิ่นใกล้เคียง แม้ว่าการพัฒนานิคมฯ จะเริ่มต้นจากคนที่มีชีวิตอย่างแร้นแค้น และบอบช้ำด้านเศรษฐกิจ สังคม และจิตใจมาก่อน (กองนิคมสร้างตนเอง, 2538 : 34)

อย่างไรก็ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับครอบครัวสมาชิกนิคมสร้างตนเองซึ่งเป็นกลุ่มเกษตรกรรายจนในชนบท ก็เป็นปัญหาที่มีความคล้ายคลึงกับสภาพของเกษตรกรรายจนทั่วไปคือ ได้รับผลกระทบจากปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ทำให้คุณภาพชีวิตของสมาชิกนิคมสร้างตนเองยังไม่อยู่ในระดับมาตรฐานตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ สถิติของการอพยพแรงงาน สมาชิกนิคมออกนอกพื้นที่ยังคงมีอยู่ในอัตราที่สูง คือ จากข้อมูล กชช. 2 ค. ปี 2539 มีแรงงานสมาชิกนิคมอพยพไปทำงานในเมือง จำนวน 89,667 คน ซึ่งในขณะนี้สภาพเศรษฐกิจของประเทศตกอยู่ในภาวะวิกฤติ ปัญหาด้านแรงงานในเมืองทวีความรุนแรงขึ้น มีแรงงานอพยพกลับสู่ท้องถิ่น

เป็นจำนวนมาก กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในด้านการจัดบริการสวัสดิการสังคม ได้เล็งเห็นว่าหนทางหนึ่งที่จะนำบริการสวัสดิการสังคมไปสู่สมาชิกนิคมสร้างตนเองได้ ก็คือ การนำแนวคิดเรื่อง “ครอบครัวผาสุก” เข้ามาใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกนิคม โดยอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ (นายอิระวัชร จันทรประเสริฐ) ได้กล่าวถึงทิศทางการดำเนินงานนิคมสร้างตนเอง ในสถานการณ์ปัจจุบันไว้อย่างชัดเจนว่า “การทำงานในนิคมสร้างตนเองต้องยึดหลักการร่วมมือร่วมใจ ทำงานแบบมีส่วนร่วม กับทั้งภาครัฐและเอกชน ภายใต้แนวการปฏิบัติงานที่ว่า ...รวมกันเป็นหนึ่ง เป็นที่พึ่งประชาชน... โดยต้องแก้ปัญหาที่สำคัญที่สุด คือการล่มสลายของครอบครัว เพราะสังคมดีต้องมาจากคนดี และคนจะอยู่คนเดียวไม่ได้ ต้องมีครอบครัว ดังนั้น หากครอบครัวมีความผาสุก ก็จะนำไปสู่ชุมชนที่เข้มแข็ง (กองนิคมสร้างตนเอง , 2541 : 1)

การสร้าง “หมู่บ้านครอบครัวผาสุก” ในนิคมสร้างตนเอง จึงมีความสำคัญในอันที่จะทำให้เป็นต้นแบบของการนำงานสวัสดิการสังคมลงสู่ชุมชน โดยที่งานนิคมสร้างตนเอง เป็นการดำเนินงานพัฒนาชนบท ซึ่งมีกลุ่มบุคคลเป้าหมายในความรับผิดชอบชัดเจน และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในระดับหมู่บ้าน รวมทั้งปัจจัยสนับสนุนการเข้าปฏิบัติงานในพื้นที่ได้สะดวกพอสมควร กรมประชาสงเคราะห์จึงพิจารณาเห็นว่า ควรใช้ศักยภาพในส่วนนี้ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะประชาสงเคราะห์จังหวัด และหน่วยงานอื่น ๆ ในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในการนำปัจจัยสนับสนุนจากหน่วยงานเหล่านี้ เข้าไปดำเนินการพัฒนาหมู่บ้านในนิคมให้เป็นหมู่บ้านครอบครัวผาสุก เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้านได้รับบริการทางสังคมพื้นฐานอย่างเพียงพอ

เพื่อให้การสร้างหมู่บ้านครอบครัวผาสุกเป็นต้นแบบของการจัดบริการสวัสดิการสังคมแก่สมาชิกนิคมที่ครบวงจรตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง คือ ต้องครอบคลุมทั้งในด้านการส่งเสริมให้สมาชิกนิคมได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง มีรายได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีสวัสดิการสังคมครอบคลุมในทุกด้านอย่างเพียงพอ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเริ่มต้นจากการกำหนดเครื่องมือชี้วัด เพื่อที่จะนำมาเป็นข้อมูลตรวจสอบได้ว่า หมู่บ้านใดมีศักยภาพของการพัฒนาอยู่ในระดับใด ซึ่ง

จะนำไปสู่การวางแผนกำหนดแผนงาน และกิจกรรมของแต่ละพื้นที่เป้าหมายในเขต
นิคมสร้างตนเองต่อไป ผู้ศึกษาจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญและได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารที่
เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อจัดทำเครื่องชี้วัดดังกล่าว พร้อมทั้งศึกษาหาแนวทางในการสร้างหมู่
บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมสร้างตนเองให้ครอบคลุมการพัฒนาในทุกด้าน ตลอดจน
ศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะส่งผลถึงความสำเร็จในการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อจัดทำเครื่องชี้วัดหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมสร้างตนเอง
2. เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมสร้างตนเอง
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างหมู่บ้านครอบครัว

ผาสุก

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. มีเครื่องชี้วัดหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมสร้างตนเองที่มีประสิทธิภาพ
ในการบ่งบอกถึงระดับความผาสุกของหมู่บ้านในนิคมสร้างตนเอง
2. มีเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ ให้สอดคล้องกับ
ความต้องการและความจำเป็นอย่างเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ มีเครื่องมือในการติดตาม
ควบคุม และประเมินผลการพัฒนา ตลอดจนมีกลไกในการสร้างกระบวนการเรียนรู้
ร่วมกันของสมาชิกนิคมและเจ้าหน้าที่
3. เกิดรูปแบบหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมสร้างตนเองทั่วประเทศ
4. ทราบถึงปัจจัยที่จะทำให้การสร้างครอบครัวหมู่บ้านผาสุกในนิคมฯ
ประสบผลสำเร็จได้

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มุ่งจัดทำเครื่องชี้วัด และแนวทางการสร้างหมู่บ้านครอบครัว
 ความสุขรวมทั้งปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างหมู่บ้านครอบครัวความสุขในนิคม
 เฉพาะหมู่บ้านในเขตนิคมสร้างตนเอง 44 แห่ง ใน 35 จังหวัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระ
 ราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เท่านั้น

วิธีการศึกษา

1. ศึกษา ค้นคว้าจากเอกสาร
2. การประชุมระดมสมองจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
3. สังเกตการณ์จากการประชุมสัมมนาผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง
 ทั่วประเทศ ระหว่างวันที่ 8 - 9 กันยายน 2541 ณ โรงแรมไฮเต็ล กรุงเทพฯ
4. ปรีกษา สอบถาม และแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้เชี่ยวชาญ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. เครื่องชี้วัดหมู่บ้านครอบครัวความสุขในนิคมสร้างตนเอง คือ เครื่องมือที่มี
 วัตถุประสงค์ที่จะวัดระดับความสุขของหมู่บ้านในนิคมสร้างตนเอง
2. ครอบครัวความสุข หมายถึง ครอบครัวที่สามารถทำหน้าที่ของสถาบัน
 ครอบครัวที่สมบูรณ์ โดยมีคุณลักษณะ 4 หมวด คือ มุ่งองค์ประกอบดี มีความอบอุ่น
 สุขสมบูรณ์พึ่งตนเองได้ และสามารถใช้บริการของรัฐ
3. หมู่บ้านครอบครัวความสุขในนิคมสร้างตนเอง หมายถึง หมู่บ้านที่
 ครอบครัวสมาชิกนิคมมีความสุข โดยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีรายได้ และมีคุณภาพ
 ชีวิตที่ดี ตลอดจนมีสวัสดิการครอบคลุมในทุกด้านอย่างเพียงพอ
4. การบรรจุสมาชิกนิคมสร้างตนเอง หมายถึง การบรรจุราษฎรที่ถือครอง
 ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง เป็นสมาชิกนิคมตามพระราช
 บัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
5. การออก น.ค. 3 หมายถึง การออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์
 (น.ค.3) ให้แก่สมาชิกนิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

6. สินเชื่อ หมายถึง หนี้สินที่สมาชิกนิกมค้างชำระต่อนิคมสร้างตนเอง
7. รายได้ หมายถึง รายได้รวมของครัวเรือนสมาชิกนิกมในรอบปีที่ระบุไว้ในข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.)
8. แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร หมายถึง แหล่งน้ำเพื่อการเกษตรที่ระบุไว้ในข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค.)
9. การคมนาคม หมายถึง การคมนาคมที่ระบุไว้ในข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2 ค)
10. ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) หมายถึง ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) 8 หมวด 39 ตัวชี้วัด
11. การอพยพหางานทำ หมายถึง การอพยพไปหางานทำที่ระบุไว้ในข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2 ค)
12. สถิติการสังคมนิคมระดับครัวเรือน (สสค.) หมายถึง ข้อมูลด้านสถิติการสังคมนิคมของครัวเรือน (สสค.) 4 หมวด 20 ตัวชี้วัด

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “การสร้างหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมสร้างตนเอง” ได้ทำการศึกษาจากหนังสือ วารสาร บทความ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ความเป็นมา ขั้นตอนและวิธีการจัดนิคมสร้างตนเอง
2. แนวคิดเรื่องครอบครัวผาสุก
3. แนวคิดของเครื่องชีวัด
4. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนา

1. ความเป็นมา ขั้นตอนและวิธีการจัดนิคมสร้างตนเอง

ความเป็นมา

งานนิคมสร้างตนเองเป็นบริการสวัสดิการสังคมรูปแบบหนึ่ง ซึ่งดำเนินการมาพร้อมกับการก่อตั้งกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อปี พ.ศ. 2483 โดย ฯพณฯจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ในสมัยนั้นได้มีแนวคิดที่จะนำเอาที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาใช้ประโยชน์ เพื่อสงเคราะห์คนยากไร้ ให้ได้มีที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินในลักษณะชุมชนที่เป็นระเบียบและพัฒนาให้มีรายได้ และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แล้วให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเหล่านั้น (กอนนิคมสร้างตนเอง, 2538 : 1) การจัดนิคมสร้างตนเองเป็นนโยบายของรัฐทั้งในยุคก่อน และหลังประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐได้แสดงออกในรูปของการตราพระราชบัญญัติและมติคณะรัฐมนตรี (กอนนิคมสร้างตนเอง, 2542 : 16)

1. การกำหนดนโยบายในการตราพระราชบัญญัติ

ในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนหวงห้ามที่ดิน

รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 ให้อำนาจรัฐบาลในการออกพระราชกฤษฎีกาการสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อจัดตั้งเป็นนิคมกสิกรรม ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหลายฉบับ เช่น นิคมสร้างตนเองเขาบ่อแก้ว จังหวัดนครสวรรค์ นิคมสร้างตนเองบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา และนิคมสร้างตนเองทุ่งสาน จังหวัดพิษณุโลก พระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ต่อมาปี พ.ศ. 2485 นับเป็นปีที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นปีที่เริ่มประวัติศาสตร์การจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง โดยรัฐสภาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในรูปแบบและลักษณะใดก็ได้เพื่อประชาชนจะได้มีที่ดินเพาะสวนและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในเขตที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พุทธศักราช 2485

ในปี พ.ศ. 2499 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ดินเสียใหม่ โดยได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ตามมาตรา 15 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ได้กำหนดหลักการที่จะจัดสรรที่ดินให้กับประชาชนชาวไทยได้ใช้ในการทำมาหาเลี้ยงชีพและเป็นที่อยู่อาศัยโดยทั่วถึง โดยมีคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขาธิการโดยตำแหน่ง และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ อีกไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 20 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ มีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณา กำหนดโครงการดำเนินการ ให้บังเกิดผลสมเจตนารมณ์แห่งประมวลกฎหมายนี้

ในปี พ.ศ. 2503 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 เนื่องจากไม่รัดกุมพอ ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการได้บังเกิดผลดี จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2503)

และในปี พ.ศ. 2511 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 เหตุผลที่

ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แทนก็เพื่อรวบรวมบทบัญญัติต่าง ๆ เข้ารวมไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และเพิ่มบทบัญญัติบางประการที่ยังมิได้บัญญัติไว้ในเป็นพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ เพื่อประโยชน์ในการบริหาร

2. การกำหนดนโยบายในรูปของมติคณะรัฐมนตรี

นอกจากกฎหมายหลักดังกล่าวแล้ว ในบางกรณีรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองบางประการ จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี ให้จัดตั้งนิคมสร้างตนเอง พอสรุปได้ดังนี้

2.1 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2501 ให้กรมประมง สงเคราะห์ ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ในท้องที่จังหวัดชายแดนด้านกัมพูชา คือ จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดปราจีนบุรี

2.2 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2501 ให้ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่ 4 จังหวัดภาคใต้ คือ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดสตูล

2.3 คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2506 ให้ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขาขึ้นในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน และเลย เป็นการทดลองจังหวัดละ 1 แห่ง เพื่อส่งเสริมการปลูกพืช อย่างอื่นทดแทนการปลูกฝิ่น ได้แก่ ชา และกาแฟ เป็นต้น

2.4 คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2505 ให้ขยายนิคมสร้างตนเองตากลิ จังหวัดนครสวรรค์ ออกไปได้อีก 200,000 ไร่ เพื่อให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนที่ได้ทำกินอยู่ในเขตที่ดินแล้ว 6,000 ไร่ และประชาชนที่อยู่ในบริเวณบึงบอระเพ็ด จำนวน 300 ไร่ รวมทั้งครอบครัวของราษฎรที่ยากจนอื่น ๆ ที่ประสงค์จะเข้าทำกินในนิคมสร้างตนเอง

2.5 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2505 ให้ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นใน 4 จังหวัดภาคใต้ เพื่ออพยพคนไทยจากจังหวัดอื่น ๆ เข้าทำกินใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยคาดว่าจะอพยพให้ได้จำนวน 60,000 ไร่ หรือ ประมาณ 300,000 คน

2.6 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2506 เห็นชอบด้วยกับหลักการเกี่ยวกับการช่วยเหลือราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากการเวนคืนที่ดิน เนื่องจากการก่อสร้างชลประทานและการพลังงาน โดยให้จ่ายค่าทดแทน ให้แก่ทรัพย์สินราษฎรที่อยู่นอกเขตการเวนคืน แต่ได้รับผลกระทบกระเทือนจากการดำเนินการตามโครงการ และให้กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง สงเคราะห์ราษฎรที่ถูกเวนคืน ตลอดจนราษฎรที่อยู่นอกเขตการเวนคืน แต่จะต้องได้รับความเดือดร้อนจากการเวนคืนนั้นด้วย

กล่าวโดยสรุปวัตถุประสงค์ของการจัดนิคมสร้างตนเองก็คือ

1. เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรเป้าหมาย อพยพครอบครัวเข้าไปตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพ และอยู่อาศัยในนิคมสร้างตนเองอย่างเป็นระเบียบและถาวร พร้อมทั้งส่งเสริมให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเป็นของตนเอง และเป็นมรดกตกทอดไปสู่บุตรหลาน
2. เพื่อพัฒนานิคมในด้านต่างๆ ให้สมาชิกนิคมมีรายได้และความเป็นอยู่สูงขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดีสามารถช่วยตนเองและชุมชนได้
3. เพื่อสนองนโยบายของรัฐ ในลักษณะโครงการพิเศษ ตามมติคณะรัฐมนตรีในการแก้ปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการปกครอง

ขั้นตอนและวิธีการจัดนิคมสร้างตนเอง (กองนิคมสร้างตนเอง, 2538 : 5) การดำเนินการจัดนิคมสร้างตนเอง มีขั้นตอนสำคัญ 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นเตรียมการจัดนิคมสร้างตนเอง

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งนิคมสร้างตนเอง เพื่อช่วยเหลือราษฎรตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว กรมประชาสงเคราะห์ก็จะดำเนินการจัดทำโครงการจัดนิคมสร้างตนเอง เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 พิจารณา แล้วนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จากนั้นจึงติดต่อประสานงานขอความร่วมมือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมป่าไม้ กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการปกครอง และ

อื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด ท้องที่มีมติให้ตั้งนิคมฯเป็นประธาน กรมประชาสงเคราะห์เป็นกรรมการและเลขานุการ ร่วมเป็นคณะกรรมการสำรวจสภาพ พื้นที่จัดตั้งนิคม ผลการสำรวจทำเป็นบันทึก พร้อมสรุปความเห็นเสนอกรมป่าไม้ พิจารณา ต่อจากนั้นนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน เห็นสมควรนำพื้นที่ไปจัดตั้งนิคมฯ ได้จะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาคุณสมบัติ ให้ จำแนกพื้นที่นั้นออกเป็นที่จัดสรร มอบให้กรมประชาสงเคราะห์รับมาดำเนินการออก พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดิน เพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

2. ขั้นตอนจัดนิคมสร้างตนเอง

2.1 การวางแผนนิคมสร้างตนเอง หลังจากได้ประกาศพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งนิคมสร้างตนเอง กรมประชาสงเคราะห์โดยความร่วมมือของกรมพัฒนาที่ดินจะ ดำเนินการสำรวจที่ดิน และวิเคราะห์ที่ดินโดยละเอียด เพื่อประโยชน์ในการวางแผนนิคม และการใช้ที่ดินอย่างถูกต้อง จากนั้นจะจัดแบ่งพื้นที่ในเขตนิคมสร้างตนเองออกเป็น บริเวณที่ดินสำหรับอยู่อาศัย ที่ดินสำหรับประกอบอาชีพ บริเวณตลาดหรือการค้า บริเวณป่าสงวน 20 % เพื่อป้องกันรักษาต้นน้ำลำธาร ความชุ่มชื้น และสิ่งแวดล้อม กำหนดให้มีเส้นทางคมนาคม เชื่อมโยงพื้นที่ติดต่อกันทั่วทั้งนิคมฯ แล้วจึงจัดวางแผน ผังแปลงที่ดินเพื่อให้สมาชิก ไร่อยู่อาศัย และประกอบอาชีพ

2.2 การคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคม เมื่อได้ดำเนินการตาม ขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะคัดเลือกสมาชิกนิคมเข้าประกอบอาชีพ และอยู่อาศัย ในนิคมสร้างตนเองตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้าง ตนเองแต่ละแห่ง ซึ่งจะกำหนดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกนิคมแตกต่างกันไป จนกระทั่ง ต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 จึงกำหนดคุณสมบัติ ที่จะป็นสมาชิกนิคม ไว้ในมาตรา 22 ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) บรรลุนิติภาวะและเป็นหัวหน้าครอบครัว

- (3) มีความประพฤติดี และสนใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์กำหนด
- (4) ขยันขันแข็ง มีร่างกายสมบูรณ์และสามารถประกอบการเกษตรได้
- (5) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (6) ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีเพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ
- (7) ไม่มีอาชีพอย่างใดอย่างหนึ่งในขณะนั้นพอแก่การครองชีพ ทั้งนี้ ให้มีคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคม เป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติ ประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดที่นิคมสร้างตนเองแห่งนั้น ๆ ตั้งอยู่ โดยได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

2.3 การจัดให้สมาชิกนิคมเข้าครอบครองที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเป็นสมาชิกนิคมแล้ว นิคมฯ จะจัดให้สมาชิกนิคมเข้าทำกินในที่ดินตามแผนผังที่วางไว้ ไร่ละ 25 ไร่ แต่ถ้าครอบครัวใดมีบุคคลในครอบครัวเกินกว่า 5 คน อาจพิจารณาให้ได้รับการจัดสรรที่ดินเพิ่มขึ้นอีกแต่ต้องไม่เกิน 50 ไร่

2.4 ขั้นพัฒนาและถอนสภาพนิคมสร้างตนเอง

เพื่อให้การจัดนิคมสร้างตนเองบรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ กรมประชาสงเคราะห์ได้กำหนดรูปแบบการพัฒนาในลักษณะสมบูรณ์แบบมาใช้ เพื่อขจัดระดับการครองชีพ เพิ่มคุณภาพชีวิตของสมาชิกนิคมให้ดีขึ้น โดยวิธีการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ การศึกษา สาธารณสุข การปกครอง ฯลฯ และหลังจากการพัฒนาจนเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ กำหนดไว้เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2531 เมื่อดังต่อไปนี้คือ

- (1) ได้มีการวางแผนผังแปลงที่ดิน และจัดคนเข้าครอบครองทำกินครบถ้วนตามสภาพที่ดินที่จัด

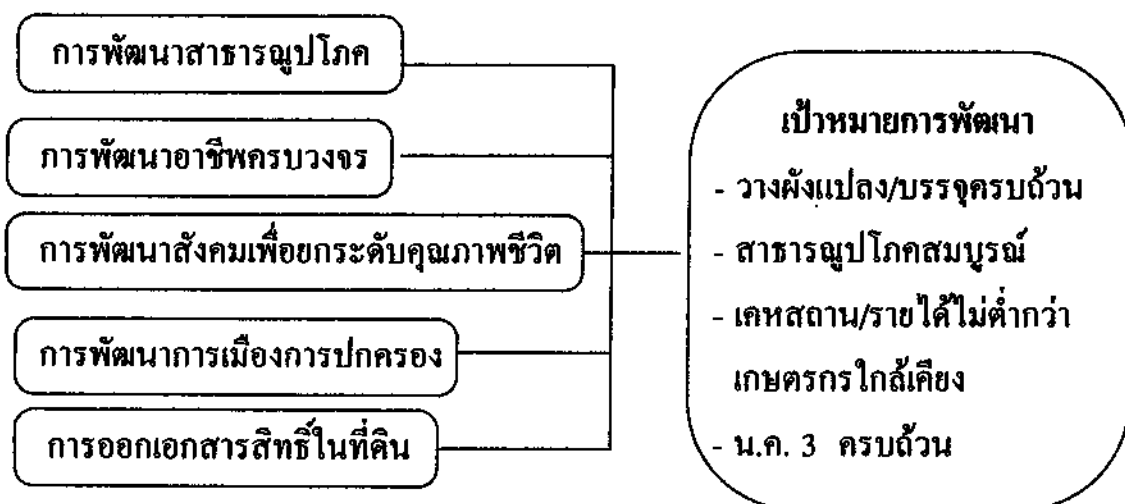
(2) การจัดสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน เสร็จสมบูรณ์ตามผังที่วางไว้ หรือตามสมควรแก่สภาพท้องถิ่นนั้น ๆ หรือเพียงพอที่จะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาการครองชีพ

(3) ประชาชนได้ตั้งเคหะสถาน ซึ่งมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทั่วไปของเกษตรกรในท้องถิ่นใกล้เคียง เป็นหลักแหล่ง และประกอบอาชีพ มีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี ไม่น้อยกว่ารายได้เฉลี่ยของเกษตรกรในท้องถิ่นใกล้เคียง

(4) ได้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. 3) ให้แก่สมาชิกนิคมครบถ้วนแล้ว

กรมประชาสงเคราะห์จะดำเนินการถอนสภาพนิคมสร้างตนเองแห่งนั้น ตามกฎหมาย โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประกาศวันสิ้นสภาพในราชกิจจานุเบกษา จากนั้นจะส่งมอบให้ฝ่ายปกครอง หรือจังหวัดที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ เป็นหน่วยการปกครองในรูปสุขาภิบาล เทศบาล กิ่งอำเภอ หรืออำเภอต่อไป

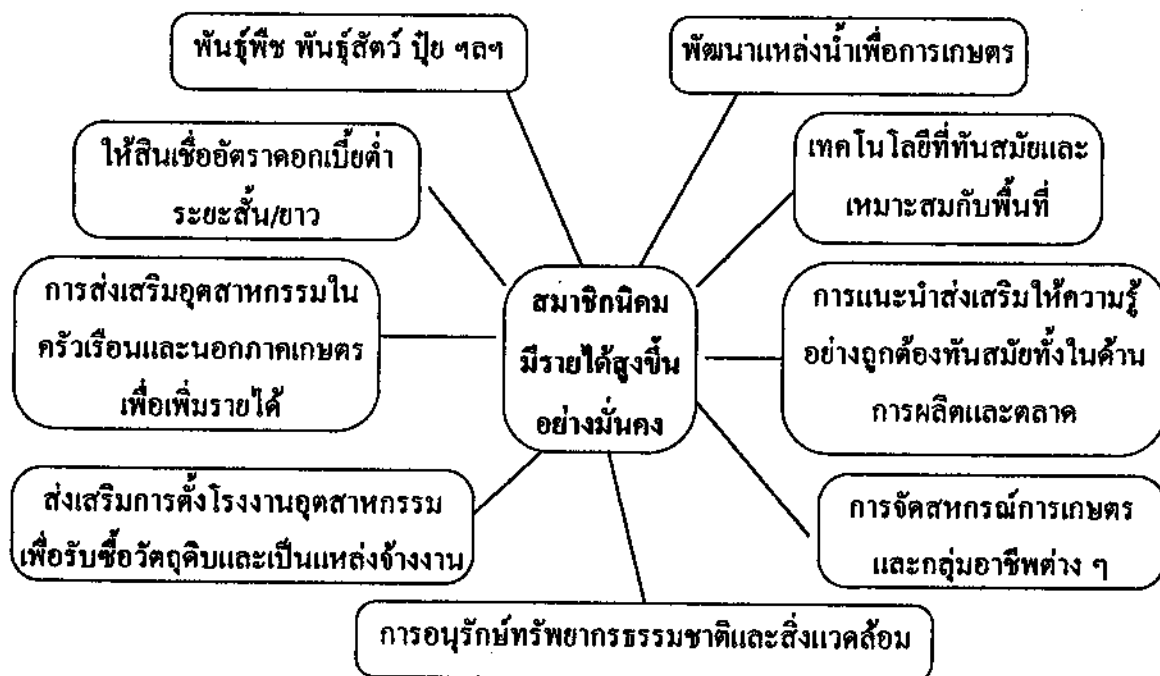
รูปแบบการพัฒนานิคมสร้างตนเองในลักษณะสมบูรณ์แบบ แสดงได้ดังภาพต่อไปนี้



2.4.1 การพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน เพื่ออำนวยความสะดวก และสร้างความปลอดภัยให้แก่ชุมชน ได้แก่ การสร้างถนนเชื่อมติดต่อบริเวณหมู่บ้าน ภายในนิคมฯ และถนนติดต่อชุมชนภายนอก เพื่อเพิ่มเส้นทางคมนาคมลำเลียงผลผลิต

ไปจำหน่าย การจัดหาแหล่งน้ำบริโภคใช้สอย เช่น การขุดบ่อผิวดิน การขุดบ่อน้ำบาดาลและระบบประปาเพื่อให้มีน้ำใช้อย่างพอเพียงตลอดปี และจัดสร้างระบบชลประทานขนาดเล็กหรือการพัฒนาแหล่งน้ำต่าง ๆ เช่น อ่างเก็บน้ำ ฝายน้ำล้น สระน้ำ เพื่อเน้นการส่งเสริมให้สมาชิกนิคมสามารถประกอบอาชีพหลักได้ตลอดฤดูกาล นอกจากนี้ยังมีการขยายเขตไฟฟ้าเข้าสู่ฝั่งจัดสรรและจัดบริการสาธารณะอื่น ๆ เช่น โรงเรียน สถานีอนามัยตำบล สถานีตำรวจ ตลาด และย่านการค้าของชุมชนในเขตนิคมฯ

2.4.2 การพัฒนาอาชีพครบวงจร ตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 กำหนดให้สมาชิกนิคมต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เฉพาะเพื่อการเกษตร ดังนั้นกรมประชาสงเคราะห์จึงได้นำรูปแบบของการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมในลักษณะครบวงจร เพื่อให้สมาชิกนิคมมีรายได้สูงขึ้นอย่างมั่นคงจนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ดังภาพต่อไปนี้

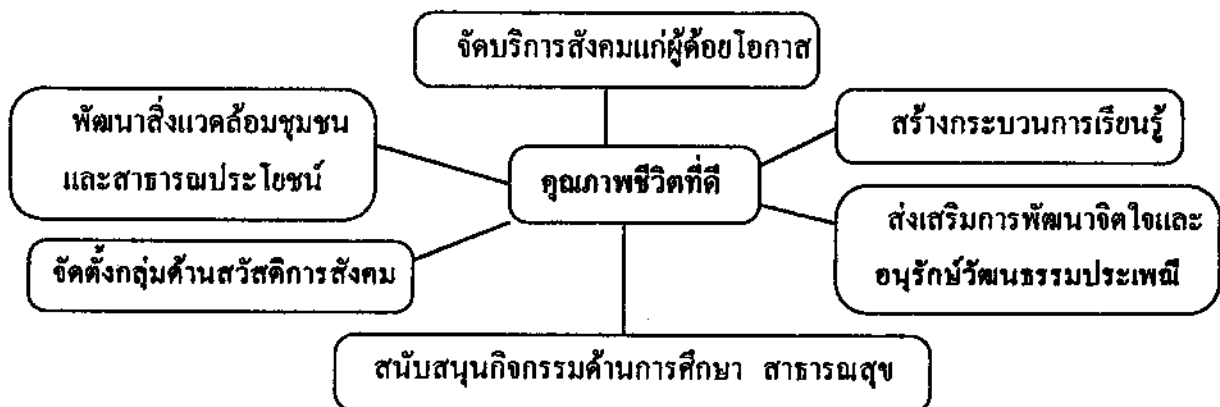


การพัฒนาอาชีพดังกล่าวดำเนินการในหลายลักษณะ กล่าวคือ โครงการที่ใช้งบประมาณปกติ โครงการความช่วยเหลือจากต่างประเทศแบบให้เปล่า (Grant) และระบบเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากต่างประเทศ (Loan) โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เช่น โครงการพัฒนารณรงค์การใช้หญ้าแฝก เป็นต้น โครงการร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

รัฐ (Joint Venture) เช่น โครงการส่งเสริมการทำสวนยางในนิคมฯ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนม เป็นต้น

2.4.3 การพัฒนาสังคมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต มุ่งให้ครอบครัวและชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น หรือได้รับการตอบสนองความต้องการตามสิทธิ์ขั้นพื้นฐานที่ควรจะได้รับ ทั้งในด้านการศึกษา สาธารณสุข การพัฒนาจิตใจ และสิ่งแวดล้อม โดยใช้ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านเป็นเครื่องมือในการพัฒนา นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ครอบครัวและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ เพิ่มศักยภาพสมาชิกนิคมให้มีความสามารถในการประกอบอาชีพ และอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขในรูปกลุ่มระดับประชาชน เช่น ผู้นำชนบท ผู้นำเยาวชน ฯลฯ ทั้งนี้กลุ่มผู้ด้อยโอกาส และผู้ถูกทอดทิ้งทางสังคม (Social Exclusion) ต้องได้รับการดูแลจากครอบครัวและชุมชนเป็นพื้นฐาน ในภาพรวมของระบบการพัฒนาระบบจะใช้องค์กรประชาชนเป็นกลไกหลักในการให้บริการสวัสดิการสังคมของรัฐไปสู่ชาวบ้านในระดับชุมชน เช่น คณะกรรมการส่งเสริมเขต คณะกรรมการหมู่บ้าน กลุ่มผู้นำชุมชน และศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เป็นต้น

รูปแบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตแสดงได้ดังนี้



2.4.4 การพัฒนาการเมืองการปกครอง ได้กำหนดรูปแบบการปกครองในนิคมสร้างตนเองโดยแบ่งพื้นที่เป็นเขต มีหัวหน้าเขตซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกนิคม และคณะกรรมการส่งเสริมเขตรับผิดชอบการปกครองในเขตพื้นที่ของ

ตนเอง ภายใต้การส่งเสริมสนับสนุนของเจ้าหน้าที่นิคม ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกนิคมได้เรียนรู้ระบบการปกครองตนเองตามแนวทางประชาธิปไตย และเน้นการวางรากฐานก่อนส่งมอบให้จังหวัดรับไปดำเนินงานในรูปของการปกครองท้องถิ่นต่อไป

2.4.5 การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ตามวัตถุประสงค์ของการจัดนิคมสร้างตนเอง นอกจากจะเน้นการจัดสรรที่ดินแก่ราษฎรแล้ว ยังจะต้องดำเนินการให้สมาชิกนิคมได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง และเป็นมรดกตกทอดไปยังลูกหลาน ซึ่งตามมาตราที่ 11 และ 12 ของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ได้กำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ว่า "...เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเกินกว่า 5 ปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมฯ ให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ก.3) ให้แก่ผู้นั้น ซึ่งผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะไปขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ และภายใน 5 ปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดโดยทางมรดก..."

2. แนวคิดเรื่องครอบครัวผาสุก

การอธิบายแนวคิดเรื่องครอบครัวผาสุก ประกอบด้วยความหมายของครอบครัว บทบาทที่สำคัญของสถาบันครอบครัว ความหมายและวัตถุประสงค์ของการใช้ครอบครัวเป็นฐาน และความหมายและคุณลักษณะครอบครัวผาสุก

ความหมายของครอบครัว

คณะกรรมการด้านครอบครัวในคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ได้จัดประชุมสมัชชาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2537 (อ้างถึงในศรีสว่าง, มปป:8) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า กลุ่มบุคคลที่มีความผูกพันกันทางอารมณ์และจิตใจในการดำเนินชีวิตร่วมกัน รวมทั้งการพึ่งพากันทางสังคมและเศรษฐกิจ

มีความสัมพันธ์กันทางกฎหมาย และทางสายโลหิต และบางครอบครัวอาจมีลักษณะ เป็นข้อยกเว้นบางประการจากที่กล่าวมา

เล็ก สมบัติ (นบป: 143-144) ได้ประมวลแนวคิดนักวิชาการด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับความหมายของครอบครัวไว้ดังนี้

1 ด้านมานุษยวิทยา ได้กล่าวถึงลักษณะของครอบครัวไว้อีกแห่งหนึ่งว่า ครอบครัวเป็นสถาบันที่สำคัญในสังคมสถาบันหนึ่ง อันประกอบด้วยหญิงหนึ่งคนหรือมากกว่านั้นอยู่ร่วมกับชายหนึ่งคน หรือมากกว่านั้น และมีบุตรด้วยกัน ความสัมพันธ์ทางเพศอันเป็นที่ยอมรับกันทางสังคมจะโดยการแต่งงานกันตามระบบใด ๆ ก็ตาม รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ อันเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการแต่งงานนั้น จัดเข้าลักษณะเป็น ครอบครัวทั้งสิ้น

2 ด้านจิตวิทยา กล่าวว่า กลุ่มคนที่ประกอบกันขึ้นเป็นสมาชิกครอบครัวนั้น ต่างมีลักษณะเป็นกลุ่มปฐมภูมิ คือ เป็นกลุ่มที่มีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดระหว่างสมาชิกแต่ละคน ซึ่งหมายความว่าสมาชิกแต่ละคนต่างมีความสัมพันธ์กับอีกบุคคลหนึ่งอย่างแน่นแฟ้น เกี่ยวโยงซึ่งกันประดุจสายใยแมงมุม

3 ทางสังคมวิทยา นักสังคมวิทยาได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับลักษณะของครอบครัวว่า เป็นการประดิษฐ์อย่างหนึ่งทางสังคมด้วยการสมรส ซึ่งหมายถึงแต่ละฝ่ายที่ตกลงจะอยู่ร่วมกันเพื่อก่อสภาพครอบครัวขึ้น โดยมอบหมายสามีคนหนึ่งให้กับหญิงแต่ละคนและเกิดบุตรด้วยกัน ด้วยวิธีการนี้เองจึงเป็นการสร้างกลุ่มพิเศษเกี่ยวกับพ่อแม่และลูก ๆ ที่เราเรียกกันจนคิดเป็นนิสัยว่า “ครอบครัว” จัดเป็นกลุ่มทางสังคมอีกกลุ่มหนึ่ง ที่แสดงถึงลักษณะของมันออกมาให้ประจักษ์โดยการอยู่ร่วมกัน ร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ และการสร้างสรรค์ใหม่ ๆ ขึ้นมา

จากแนวคิดต่าง ๆ ข้างต้นอาจกล่าวโดยง่ายได้ว่า ครอบครัวเป็นสถาบันหนึ่งของสังคม อันประกอบขึ้นจากฐานแห่งความรัก ความเข้าใจ ความผูกพัน เอื้ออาทรเป็นสายใยในการดำรงชีวิตร่วมกัน

บทบาทที่สำคัญของสถาบันครอบครัว

บุญถื่อ จันทายนต์ (2523 : 46-52) ได้สรุปหน้าที่ของครอบครัวที่สำคัญ ๆ ที่เป็นความคิดเห็นร่วมของนักวิชาการด้านต่าง ๆ และสามารถยอมรับร่วมกันได้ว่า เหมาะสมกับทุกสังคม มี 2 ประการใหญ่ ๆ คือ

1 หน้าที่พื้นฐานทางธรรมชาติและเป็นสากล คือ เป็นหน้าที่ทางธรรมชาติที่ครอบครัวจะปฏิบัติต่อสมาชิก มีหน้าที่ต่าง ๆ ดังนี้

1.1 หน้าที่ทางชีววิทยา หน้าที่ทางชีววิทยาที่ถือว่าเป็นพื้นฐานที่สุด ได้แก่

1.1.1 หน้าที่ในการสร้างสมาชิกใหม่ให้กับสังคม หน้าที่นี้ถือว่าการช่วยสังคมได้ เมื่อมีสมาชิกร่วมสืบต่ออันเป็นเหตุให้สังคมได้มีการเป็นไปตามหน้าที่ของมัน

1.1.2 หน้าที่ในการบริการด้านปัจจัยเครื่องอาศัยเพื่อการครองชีพ โดยการจัดเครื่องอุปโภคบริโภคอันได้แก่ อาหาร บ้านเรือน และเครื่องนุ่งห่มสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ถือว่าเป็นเครื่องช่วยเสริมให้สมาชิกของครอบครัวสามารถมีชีวิตอยู่ร่วมในสังคมได้ จึงเป็นหน้าที่ของผู้รับผิดชอบในครอบครัวที่ต้องขวนขวายแสวงหาสิ่งเหล่านี้มาให้สมาชิกในครอบครัว

1.2 หน้าที่ทางจิตวิทยา หน้าที่นี้ได้ผนวกเอาหน้าที่ให้ความรักแก่สมาชิกครอบครัว โดยถือว่าการผูกพันจิตใจของสมาชิกในครอบครัวให้มีความผูกพันกัน Grove เองก็ถือว่าเป็นหน้าที่ของครอบครัวที่ควรหาโอกาสสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนฝูง Burgess และ Locke ได้เขียนไว้ว่า การให้ความรักต่อกันและกันนั้นถือเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จำเป็นสำหรับการสมรสและครอบครัว ข้อนี้เองที่ก่อให้เกิดความสนิทสนม ความประทับใจ ความรัก และความปลอดภัยด้านจิตใจในครอบครัว จะอย่างไรก็ตาม ความผูกพันทางใจที่มีต่อกันนั้น ถือว่ามีความสำคัญมากสำหรับครอบครัว

1.3 หน้าที่ในการสร้างความพอใจด้านความต้องการทางเพศได้ ในยุคก่อนบางสังคมถือว่าความพอใจทางเพศนั้นเป็นวัตถุประสงค์เบื้องต้นของครอบครัว แต่ในปัจจุบันนี้ถือว่าความต้องการทางเพศเป็นหน้าที่เบื้องต้นหน้าที่หนึ่งของครอบครัว

1.4 หน้าที่ป้องกันและคุ้มครองเด็กให้ได้รับความปลอดภัย หน้าที่นี้ Grove ถือว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากเด็กยังขาดผู้เอาใจใส่ดูแลใกล้ชิด ทั้งในฐานะผู้ให้กำเนิด และผู้อภิบาลทารก ถือว่าครอบครัวต้องการหน้าที่ประเภทนี้มาก เพื่อคุ้มครองให้มีชีวิตต่อไปในสังคม

2 หน้าที่ตามธรรมเนียมประเพณี และหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นหน้าที่ที่จัดขึ้นเพื่อวางรากฐานอันก่อให้เกิดความเป็นปึกแผ่นและเกิดความมั่นคงของครอบครัว จึงประกอบด้วยหน้าที่ด้านต่าง ๆ ดังนี้

2.1 หน้าที่ต่าง ๆ ด้านเศรษฐกิจ ครอบครัวได้กำหนดหน้าที่ทางเศรษฐกิจไว้มากมาย มีบางอย่างที่ควรใส่ใจคือ

2.1.1 การแบ่งงาน เป็นการแบ่งงานกันปฏิบัติในระหว่างสมาชิกครอบครัว โดยมีวัตถุประสงค์ให้สมาชิกครอบครัวแต่ละท่านต่างปฏิบัติตามหน้าที่ของตนให้สมบูรณ์

2.1.2 การแสวงหารายได้เพื่อความดำรงอยู่ของครอบครัว ปัจจัยที่สำคัญเกี่ยวกับการครองชีพต่าง ๆ ของครอบครัว เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย เป็นต้น ถือว่าเป็นเรื่องที่ครอบครัวโดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้า จะต้องจัดการแสวงหามาให้เพียงพอกับความต้องการของสมาชิกในครอบครัว ทั้งนี้ เนื่องจากถือว่าครอบครัวเป็นศูนย์กลางด้านกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การบริโภคปัจจัยต่าง ๆ เป็นต้น จึงเป็นหน้าที่ของครอบครัวที่จะต้องจัดสรรหารายได้มาเพื่อจัดหาปัจจัยต่าง ๆ มาสนองครอบครัว

2.1.3 การจัดการและดูแลรักษาทรัพย์สินสมบัติของครอบครัว ครอบครัวส่วนมากจะมีทรัพย์สินสมบัติบางอย่างอยู่ในครอบครอง ทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ เช่น บ้าน ไร่นา เครื่องใช้ต่าง ๆ เป็นต้น จึง

จำเป็นต้องมีหน้าที่ดูแลระวางทรัพย์สินสมบัตินี้ และในกรณีนี้หากสมาชิกของครอบครัวมีความจำเป็นเกิดขึ้น อาจจะได้รับส่วนแบ่งตามที่หัวหน้าครอบครัวจะกำหนดให้ก็ได้

2.2 หน้าที่ต่าง ๆ ทางสังคม หน้าที่ต่าง ๆ ของครอบครัวด้านสังคมถือว่ามีความสำคัญมาก โดยที่ครอบครัวเป็นหน่วยสังคมขั้นพื้นฐานและเบื้องต้น มีหน้าที่พอระบุได้ดังนี้

2.2.1 ก่อสร้างฐานะ หน้าที่สำคัญของครอบครัวก็คือ การก่อสร้างฐานะส่วนบุคคลให้เป็นปึกแผ่นมั่นคงในสังคม วิธีการใช้ทรัพย์สินสมบัติของแต่ละคนในครอบครัวนั้น ตามปกติแล้วมักได้รับความเห็นดีเห็นชอบของครอบครัว

2.2.2 การเป็นอยู่ร่วมกันในสังคม ครอบครัวมีหน้าที่สำคัญในการที่จะให้สมาชิกของตนได้เข้าใจสังคม และสามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับคนอื่นในสังคมได้โดยราบรื่น

2.2.3 การควบคุมทางสังคม เป็นหน้าที่ที่ครอบครัวจะต้องปฏิบัติกรต่าง ๆ โดยเฉพาะการควบคุมสังคมเฉพาะบุคคลไว้ โดยให้มีจริยปฏิบัติสถาน อำนาจบังคับบัญชาสมาชิกของครอบครัวแต่ละคนได้ และมีแนวการดำเนินชีวิต รวมทั้งแปรความคิดให้เป็นไปตามระเบียบของสังคมโดยถูกต้องตามทำนองคลองธรรม

2.2.4 การเพิ่มพูนและการถ่ายทอดมรดกทางสังคม ครอบครัวจำเป็นต้องรักษามรดกทางสังคมไว้ และถ่ายทอดกันต่อไปยังสมาชิกรุ่นใหม่ตามชั่วอายุคนรุ่นต่อมา มรดกทางสังคมเหล่านี้ ได้แก่ ประเพณีทางสังคมต่าง ๆ ประเพณีและแนวความคิดอื่น ๆ เป็นต้น ได้มีการถ่ายทอดกันต่อไป จากคนช่วงอายุหนึ่งไปยังอีกช่วงอายุหนึ่ง

2.2.5 ช่วยเหลือในการหาผู้ร่วมชีวิต หรือคู่ครองที่สมควรให้สมาชิกครอบครัว นั่นคือ ครอบครัวมีส่วนช่วยเหลือสมาชิกแต่ละบุคคล แม้ว่าปัจจุบันนี้ทุกคนสามารถเลือกคู่ครองด้วยตนเองได้ก็ตาม แต่การตัดสินใจเลือกส่วนใหญ่ นั้น จะขึ้นอยู่กับหัวหน้าครอบครัวเป็นสำคัญ

2.3 หน้าที่ต่าง ๆ ทางศาสนา บิคารามคามิอิทธิพลมากในการอบรมสมาชิกในครอบครัวเกี่ยวกับศาสนา จริงอยู่สมัยนี้แม้สมาชิกในครอบครัวจะได้รับ

การศึกษาในสมัยใหม่ก็ตาม แต่กิจกรรมทางศาสนามักตกเป็นภาระหน้าที่ของบิดา มารดา ที่จะอบรมสั่งสอนให้สมาชิกครอบครัวได้รู้จักเข้าใจปฏิบัติตามกิจกรรมทาง ศาสนาให้ถูกต้อง

2.4 หน้าที่ต่าง ๆ ทางวัฒนธรรม หน้าที่นี้ได้แก่การที่ครอบครัวจะต้องรักษาวัฒนธรรมประจำสังคมไว้ให้คงอยู่ โดยครอบครัวจะสร้างสิ่งแวดล้อม ขึ้นเพื่อให้สมาชิกได้สัมผัสอยู่ตลอดเวลา เป็นการสอนให้สมาชิกในครอบครัวรู้จักการ วางตัวในสังคม การดำรงชีพในสังคม เป็นต้น ล้วนเป็นวัฒนธรรมทางสังคมทั้งสิ้น เพื่อให้สมาชิกของครอบครัวได้เรียนรู้เพื่อจะสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้

จากแนวคิดต่าง ๆ กล่าวโดยสรุปได้ว่า สถาบันครอบครัวมีบทบาทหน้าที่ ในการเสริมสร้าง หล่อหลอม และปลูกฝังบุคลิกภาพของสมาชิกให้กับสังคมและช่วย ทำหน้าที่แทนสถาบันทางสังคมอื่น ๆ เช่น สถาบันการศึกษา ศาสนา และเศรษฐกิจ เป็นต้น

ความหมายและวัตถุประสงค์ของการใช้ครอบครัวเป็นฐาน

ระพีพรรณ คำหอม (2541 : 38-39) ได้ให้ความหมายของการใช้ ครอบครัวเป็นฐาน (Family Based) ว่าหมายถึงการใช้ครอบครัวเป็นฐานในการปฏิบัติงาน โดยเชื่อว่า ครอบครัวแต่ละครอบครัวมีศักยภาพที่สามารถดูแลสมาชิกในครอบครัว ได้ โดยการกระตุกอย่างต่อเนื่อง จนทำให้ครอบครัวสามารถทำหน้าที่ของตนเองได้ ในรูปของกิจกรรมทางเลือกทั้งนอกบ้านและในบ้าน

สำหรับวัตถุประสงค์ของการใช้ครอบครัวเป็นฐานนั้น ระพีพรรณ คำหอม ได้อธิบายอีกว่า แนวคิดครอบครัวเป็นฐาน ผู้ปฏิบัติงานสามารถนำไปประยุกต์ ใช้ในการปฏิบัติงานบริการในรูปแบบที่ยืดหยุ่นได้ โดยขึ้นกับสัมพันธภาพของสมาชิก ในครอบครัว วัตถุประสงค์ของการใช้ครอบครัวเป็นฐานที่สำคัญมีดังนี้คือ

1 เพื่อแสดงถึงศักยภาพและพลังของครอบครัว การใช้ครอบครัวเป็น ฐานจะช่วยให้สมาชิกในครอบครัว ได้รู้จักความพร้อมของตนเองที่มีอยู่ พลังของ ครอบครัวจะสามารถจัดการกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับครอบครัวได้ ศักยภาพของครอบครัวเหล่านี้ถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่การทำงานกับชุมชนต่อไป

2 การส่งเสริมการทำหน้าที่ของครอบครัวให้เข้มแข็งขึ้น การใช้ครอบครัวเป็นฐานในการปฏิบัติงาน ถือเป็นการจัดบริการทางเลือกให้กับครอบครัว เพราะสมาชิกในครอบครัวจะเป็นผู้ทำหน้าที่ยื่นมือเข้ามาดูแลรับผิดชอบ จัดการและจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นให้กับผู้ที่มีปัญหาในครอบครัว แทนการให้หน่วยงานเป็นผู้นำบริการต่าง ๆ ไปให้กับครอบครัวที่บ้าน กิจกรรมและบริการต่าง ๆ อาจจัดขึ้นนอกบ้านได้ในรูปของกลุ่ม สมาคม ชมรม และองค์กรต่าง ๆ โดยสมาชิกในครอบครัวจะเป็นผู้เลือกบริการที่ตรงกับความต้องการของสมาชิกในครอบครัวได้

3 การป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น แนวคิดนี้มีประโยชน์ในด้านการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะการนำมาใช้ด้านสาธารณสุขในลักษณะของการป้องกันโรค การดูแลสุขภาพของตนเอง การใช้ศูนย์สาธารณสุขชุมชน เป็นต้น ซึ่งองค์กรระดับท้องถิ่นจะทำหน้าที่จัดบริการต่าง ๆ ขึ้นมา โดยให้ผู้ที่มีปัญหาด้านสุขภาพไปใช้บริการที่ใกล้บ้าน ซึ่งเป็นการลดค่าใช้จ่าย เสียเวลาน้อยลง รวมทั้งทำให้หน่วยงานของรัฐที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรสามารถพัฒนาบริการให้มีคุณภาพมากขึ้น แทนที่จะมุ่งจัดบริการเชิงปริมาณแต่ขาดคุณภาพ

ดังนั้นวัตถุประสงค์ของการใช้ครอบครัวเป็นฐานในการให้บริการทางสังคมสงเคราะห์ จึงเป็นการทำงานภายใต้หลักการทางสังคมสงเคราะห์ที่เชื่อว่า คนทุกคนมีศักดิ์ศรี มีคุณค่าในตัวเอง (Dignity) คนแต่ละคนจึงมีศักยภาพ ความสามารถที่แตกต่างกัน หากได้รับการพัฒนาศักยภาพที่มีอยู่ออกมาใช้ให้เหมาะสมก็จะทำให้คน ๆ นั้นมีความแข็งแกร่ง และสามารถทำหน้าที่ต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน

ความหมายและคุณลักษณะของครอบครัวผาสุก

กรมประชาสงเคราะห์ (2537 : 1 - 7) ได้เริ่มจากแนวคิดที่ว่า “คนควรได้รับการพัฒนาให้เป็นบุคคลที่สมบูรณ์ในชีวิต ต้องได้รับบริการทางสังคมพื้นฐานอย่างเพียงพอ และอยู่ในครอบครัวที่สามารถทำหน้าที่ของสถาบันครอบครัวได้ครบถ้วน” จากแนวคิดดังกล่าวจึงมุ่งไปที่สถาบันครอบครัว กำหนดคุณลักษณะของครอบครัวที่มั่นคง ผาสุก สามารถทำหน้าที่ของสถาบันครอบครัวที่สมบูรณ์ “หากครอบครัวดีคน

จะดี สังคมจะมีสุข” ในสิ่งที่ครอบครัวควรจะมีหรือควรจะเป็น “ครอบครัวผาสุก” ประกอบด้วย

- ครอบครัวที่มีโครงสร้างและองค์ประกอบดี
- ครอบครัวที่มีความอบอุ่น มีสัมพันธภาพระหว่างสมาชิกดี มีการขัดเกลาทางสังคม ช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกัน
- ครอบครัวที่มีความรู้มีการศึกษา อนามัย ปลอคภัย ฟังตนเองได้
- ครอบครัวต้องรู้จักบริการทางสังคม และสามารถใช้บริการสังคมพื้นฐานของรัฐได้

สำหรับคุณลักษณะของครอบครัวผาสุก จะมี 4 หมวด 20 ตัวชี้วัด ซึ่งถูกแปลงเป็นคำถามในแบบสอบถามข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมของครัวเรือน(สสค.) แบบสอบถามจะเป็นเครื่องมือในการค้นหาครอบครัวที่ไม่ผาสุก บ่งบอกถึงสถานการณ์ที่อาจจะนำไปสู่ความไม่มั่นคงและเกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา จนครอบครัวแยกสลาย และแบบสอบถามจะเป็นเครื่องมือสำหรับประชาชนในการเรียนรู้ด้วย

รายละเอียดคุณลักษณะครอบครัวผาสุกในแบบสอบถามข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมของครัวเรือน (สสค.) มี 4 หมวด 20 ตัวชี้วัด คือ

- หมวดที่ 1 ครอบครัวมีองค์ประกอบดี (7 ตัวชี้วัด)
 - (1) มีสมาชิกอย่างน้อย พ่อ แม่ ลูกในแต่ละครอบครัวอยู่พร้อมหน้าเป็นการถาวร
 - (2) มีสมาชิกอยู่ในวัยแรงงานหาเลี้ยงครอบครัว
 - (3) เด็กอายุแรกเกิด - 14 ปี อยู่ร่วมกับพ่อแม่
 - (4) ไม่มีสมาชิกที่พิการทางกาย ทางจิต หรือทางสติปัญญาจนช่วยเหลือตนเองไม่ได้
 - (5) ไม่มีสมาชิกที่เจ็บป่วยเรื้อรัง
 - (6) ไม่มีเด็กกำพร้า
 - (7) ไม่มีเด็กถูกทอดทิ้ง
- หมวดที่ 2 ครอบครัวมีความอบอุ่น (3 ตัวชี้วัด)
 - (8) เด็กในครอบครัวไม่เคยหนีออกจากบ้าน

- (9) ผู้สูงอายุได้รับการดูแลเอาใจใส่
- (10) สมาชิกในครอบครัวปฏิบัติต่อกันด้วยความรัก และ
ปรารถนาดีต่อกันอย่างมีเหตุผล
- หมวดที่ 3 ครอบครัวสุขสมบูรณ์พึ่งตนเองได้ (7 ตัวชี้วัด)
 - (11) มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย
 - (12) รายได้หรือผลผลิตพอกินพอใช้ในครัวเรือน
 - (13) ครอบครัวมีรายได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน
 - (14) คนในครอบครัว อายุ 14 - 50 ปี สามารถอ่านออกเขียน
ได้ทุกคน
 - (15) คนในครอบครัวรู้เรื่องการป้องกันและรักษาสุขภาพ
อนามัย
 - (16) คนในครอบครัวได้รับสิทธิในฐานะเป็นพลเมืองไทย
ตามกฎหมาย
 - (17) คนในครอบครัวรู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ขั้นพื้นฐาน
- หมวดที่ 4 ครอบครัวสามารถใช้บริการของรัฐ (3 ตัวชี้วัด)
 - (18) คนในครอบครัวเป็นสมาชิกกลุ่มหรือชมรม
 - (19) ครอบครัวรู้จักแหล่งบริการทางสังคม
 - (20) มีความสามารถไปรับบริการตามสิทธิขั้นพื้นฐาน

จากแนวคิดที่กล่าวมา ครอบครัวผาสุกจึงหมายถึง ครอบครัวที่สามารถ
ทำหน้าที่ของครอบครัวที่สมบูรณ์ โดยมีคุณลักษณะ 4 หมวด คือ มีองค์ประกอบดี มี
ความอบอุ่นสุขสมบูรณ์พึ่งตนเองได้ และสามารถใช้บริการของรัฐ

3. แนวคิดของเครื่องชี้วัด

ความหมายและลักษณะของเครื่องชี้วัด

กรมประชาสงเคราะห์ (2539:9-10) ได้รวบรวมความหมายและลักษณะ
ของเครื่องชี้วัดไว้ว่า

เครื่องชี้วัด (Indicator) คือ เครื่องมือที่นำมาใช้วัดผล หรือวัด การเปลี่ยนแปลงของกิจกรรมต่าง ๆ ในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง

เครื่องชี้วัด เป็นมาตรฐานที่จะนำมาใช้เปรียบเทียบ หรือประเมิน หรือแสดงผลความก้าวหน้าของกิจกรรมว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่

เครื่องชี้วัด ไม่ใช่เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของการทำงาน ซึ่ง เป้าหมายเป็นผลที่คาดหวังในเชิงปริมาณ เครื่องชี้วัดจะถูกนำไปใช้เป็นเครื่องแสดงว่า การดำเนินงานกำลังจะบรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมาย หรือไม่

เครื่องชี้วัด คือ บรรดาตัวเลข และข้อมูลที่ผ่านการเก็บอย่างมี ระเบียบและระบบ โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บ เพื่อที่จะนำมาชี้ทิศทางของแนว โยบายที่มีอยู่ในขณะนี้ว่าดี หรือไม่ดี อย่างไร และมีแนวทางที่ควรเป็นอย่างไร เพื่อที่ จะรายงานสถานการณ์ทางสังคม และเพื่อบอกความเปลี่ยนแปลงของสังคม

เครื่องชี้วัดทางสังคม (Social Indicator) เป็นเครื่องมือและวิธี การที่สามารถช่วยในการปรับปรุงแผนงาน และการดำเนินการตามแผนทั้งภาครัฐและ ภาคเอกชน

เครื่องชี้วัดทางสังคม คือ ความพยายามในการจัดการ และการวัด องค์ประกอบในมิติต่าง ๆ ด้านสวัสดิการสังคม

เครื่องชี้วัดทางสังคม อาจเป็นเพียงการรายงานสถานะทางสังคม และแนวโน้มทิศทางต่าง ๆ ของสังคมเท่านั้น

เครื่องชี้วัดสถานะสังคม คือ ระบบของตัวบ่งชี้ทางสังคมหลาย ๆ ตัว ตัวบ่งชี้แต่ละตัวคือ สถิติหรือข้อมูลที่บ่งชี้สถานภาพ หรือสถานะทางสังคมด้านใด ด้านหนึ่ง ตัวบ่งชี้แต่ละตัวจะต้องมีการจัดทำหรือจัดเก็บขึ้นมาอย่างมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้ ชี้สภาพความเป็นอยู่ของสังคม หรือกลุ่มบุคคลว่ามีความเป็นอยู่ในปัจจุบัน และในอดีต ที่ผ่านมาเป็นอย่างไร โดยมีจุดหมายที่จะแก้ไขสภาพความเป็นอยู่ในด้านนั้น ๆ ให้ดีขึ้น โดยการกำหนดแนวทางวางแผนและโครงการ เพื่อปรับปรุงสภาพให้ดีขึ้น

ลักษณะของเครื่องชี้วัด ได้แก่

(1) เครื่องชี้วัดต้องมีกระบวนการในการจัดเก็บ และต้องมีวัตถุประสงค์ที่ ชัดเจนในการจัดเก็บว่า เครื่องชี้วัดนั้น สามารถชี้บอกอะไร จะเป็นการชี้บอกในแง่ของ

ทิศทางนโยบายหรือในแง่ของความเป็นปัญหาว่ามีความรุนแรงมากขึ้น หรือลดลง
อย่างไร

(2) เครื่องชี้วัด ไม่ใช่เป็นเฉพาะเพียงตัวเลขอย่างเดียวเท่านั้น แต่จะต้องมี
แนวความคิด (Concept) ที่ชัดเจนอ้างอิงด้วย เช่น เครื่องชี้วัดในทางสวัสดิการสังคม ก็
จะต้องรู้แนวความคิดของคำว่า “ครอบครัวที่มั่นคงอบอุ่น” ด้วย เป็นต้น

การกำหนด หรือเลือกเครื่องชี้วัดมาใช้วัดการเปลี่ยนแปลงนั้น ต้องอาศัย
ประสบการณ์ ความรู้ และแหล่งข้อมูลทางสถิติ กฎเกณฑ์ รวมทั้งอาจใช้สามัญสำนึก
ควบคู่กันไป ซึ่งเครื่องชี้วัดที่กำหนดขึ้นนั้นจะได้รับการยอมรับหรือไม่ นั้น มีหลักเกณฑ์
ดังนี้ คือ

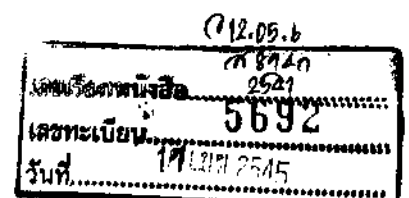
- (1) มีความเที่ยงตรง แม่นยำ สมเหตุสมผล (Validity)
- (2) มีความไวต่อการเปลี่ยนแปลง (Sensitivity) มีความยืดหยุ่น
เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา
- (3) มีความเชื่อถือได้ของข้อมูล (Reliability)
- (4) มีความเป็นไปได้เรื่องข้อมูลอย่างต่อเนื่อง (Feasibility)

จากความหมายและลักษณะของเครื่องชี้วัดที่กล่าวมา นำมากำหนดเป็นความ
หมายของเครื่องชี้วัดหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมสร้างตนเองได้ว่า คือเครื่องมือที่มี
วัตถุประสงค์ที่จะวัดระดับความผาสุกของหมู่บ้านในนิคมสร้างตนเอง

การกำหนดเครื่องชี้วัดหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมสร้างตนเอง

การที่จะกำหนดเครื่องชี้วัดหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมสร้างตนเอง
จำเป็นต้องกำหนด “ความหมายของหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมฯ” ให้ชัดเจนก่อน
ซึ่งต้องคำนึงถึงเงื่อนไข 3 ประการคือ

2.1 กฎหมายและระเบียบหลักเกณฑ์ การจัดนิคมสร้างตนเองมี
พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งได้ใช้เป็นหลักในการจัดตั้ง
และดำเนินงาน ซึ่งตามมาตรา 19 เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความ
มุ่งหมายแล้วให้สภาพของนิคมฯ ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุดลง



ซึ่งในการพิจารณาว่านิคมฯ แห่งใดบรรลุผลตามความมุ่งหมายนั้น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2531 ตามรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วในความเป็นมา ขั้นตอนและวิธีการจัดนิคมสร้างตนเอง

นอกจากนี้ยังได้มีคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือที่ นร 0501/1981 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2527 วินิจฉัยไว้ว่า การสิ้นสุดสภาพนิคมเมื่อบรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว หมายความว่า การที่สมาชิกนิคมได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) ครบทุกราย

สำหรับเงื่อนไขการได้รับ น.ค.3 นั้น ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ระบุว่า "...เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้วและได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา 10 และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมฯ ให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น..."

นอกจากนี้ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ยังได้ระบุให้สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับการอนุญาตจากอธิบดี

2.2 วัตถุประสงค์ของการจัดนิคมสร้างตนเอง นอกจากจะเป็นการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรเข้าไปตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัย จนได้กรรมสิทธิ์แล้วยังมุ่งเน้นการพัฒนานิคมในด้านต่าง ๆ ให้สมาชิกนิคมมีรายได้และความเป็นอยู่สูงขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถช่วยตนเองและชุมชนได้

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว จำเป็นต้องหาข้อมูลที่สามารถบ่งชี้ถึงผลการพัฒนาได้อย่างถูกต้องทันสมัย และสามารถสะท้อนสภาพปัญหาต่าง ๆ ของชุมชน ตลอดจนถึงระดับครัวเรือนได้อย่างแท้จริง เพื่อให้ประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดมากขึ้น และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้เต็มประสิทธิภาพ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทให้ดีขึ้น ในปัจจุบันนี้ ข้อมูลที่ใช้สำหรับการวางแผนพัฒนาชนบทที่สำคัญ ๆ มี 3 ประเภท

คือ ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2 ค) ข้อมูลแหล่งน้ำระดับหมู่บ้าน และข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) (กรมการพัฒนาชุมชน, 2535 : 1)

เนื่องจากข้อมูลทั้ง 3 ประเภท จะเกื้อกูลสนับสนุนซึ่งกันและกัน ในหลายเรื่อง เช่น แหล่งน้ำ รายได้ สุขภาพอนามัย เพื่อความเหมาะสมในการศึกษาครั้งนี้จึงเลือก นำมาใช้ 2 ประเภท คือ กชช.2ค และ จปฐ.

กชช. 2ค หรือข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน เป็นข้อมูลในระดับหมู่บ้านที่แสดงถึงสภาพทั่ว ๆ ไปของหมู่บ้าน รวมทั้งสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพอนามัย และระดับความรู้ การศึกษาของคนในชุมชน ว่ามีระดับการพัฒนาในเรื่องต่าง ๆ ตามดัชนีชี้วัดอยู่ในระดับใดบ้าง ประกอบด้วย 6 กลุ่ม 37 ตัวชี้วัด

จปฐ. หรือ ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน เป็นข้อมูลที่แสดงถึงสภาพความจำเป็นของคนในครัวเรือน ในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตที่ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเอาไว้ว่าคนควรมีคุณภาพชีวิตในเรื่องนั้น ๆ อย่างไรในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้มีชีวิตที่ดีและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข ประกอบด้วย 8 หมวด 39 ตัวชี้วัด

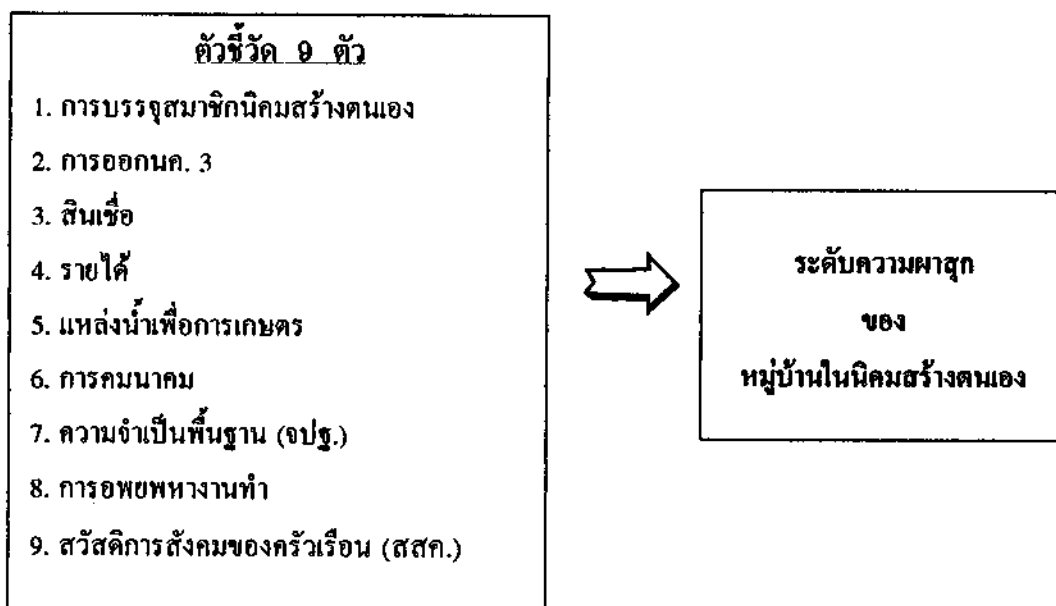
(รายละเอียดข้อมูล กชช.2ค และ จปฐ. ปรากฏอยู่ในภาคผนวก)

2.3 แนวคิดเชิงนโยบาย จากแนวคิดการใช้ครอบครัวเป็นฐานในการพัฒนาและแนวคิดครอบครัวผาสุก กรมประชาสงเคราะห์ได้มีแนวคิดเชิงนโยบายให้มีการสร้างหมู่บ้านครอบครัวผาสุกขึ้นในนิคมสร้างตนเองทั่วประเทศ เพื่อแก้ไข ป้องกัน พัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ซึ่งมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ ข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมของครัวเรือนหรือสสค. ประกอบด้วย 4 หมวด 20 ตัวชี้วัด (ได้กล่าวรายละเอียดแล้วในแนวคิดเรื่องครอบครัวผาสุก)

จากเงื่อนไขทั้ง 3 ประการ ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดความหมายของหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมสร้างตนเอง เพื่อใช้ในการศึกษาครั้งนี้ว่าหมายถึงหมู่บ้าน ที่ครอบครัวสมาชิกนิคมสร้างตนเองมีความสุข โดยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีรายได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ตลอดจนมีสวัสดิการสังคมครอบคลุมในทุกด้านอย่างเพียงพอ

จากความหมายของหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมฯ ดังกล่าว ประกอบกับการพิจารณาถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ผู้ศึกษาได้กำหนด กรอบแนวคิดในการจัดทำเครื่องชี้วัดหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมฯ ดังนี้

กรอบแนวคิดเครื่องชี้วัดหมู่บ้านครอบครัวผาสุกในนิคมฯ



4. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนา

ตัวแบบการกระทำในชุมชน

ณรงค์ ศรีสวัสดิ์ (2528 : 43-45) ได้นำเสนอขั้นตอนของตัวแบบการกระทำในชุมชนของนักสังคมวิทยาและนักสังคมวิทยาชนบทหลายท่านดังนี้

ตัวแบบการกระทำในชุมชนของนักสังคมวิทยาและนักสังคมวิทยาชนบท

ขั้นตอน	Green and Mayo	Holland, et al.	Kaufman	Warren
1	ริเริ่มการกระทำ	สร้างความสนใจร่วมกัน	สร้างความสนใจ	ริเริ่มระบบสิ่งแวดล้อม
2.	ตั้งวัตถุประสงค์และวางแผนดำเนินงาน	สร้างกลุ่มริเริ่มดำเนินงาน	หาผู้สนับสนุนทุนดำเนินงาน	เริ่มระบบการกระทำ
3.	ดำเนินงานตามแผน	ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายและหาทุนสนับสนุน	จัดตั้งวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงาน	ขยายระบบการกระทำ
4.	ผลติดตามจากการกระทำตามวัตถุประสงค์	สร้างกลุ่มดำเนินงาน	ดำรงไว้ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน	ดำเนินงานด้วยระบบการกระทำ
5.	-	ดำเนินงานให้สำเร็จ	ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้	แปลงระบบการกระทำ

หลังจากนั้น จึงได้อธิบายขั้นตอนของตัวแบบต่างๆ ในภาพรวม ดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 การกระทำในชุมชน จะเริ่มต้นด้วยสมาชิกชุมชนอย่างน้อยสองสามคนมีความรู้สึกถึงปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะของหมู่บ้านหรือชุมชน เช่น ปัญหาน้ำดื่ม ถนนในหมู่บ้าน สุขภาพอนามัยของประชาชน เป็นต้น และแสดง ความสนใจที่จะทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาให้สำเร็จลุล่วงไปโดยใช้พลังของประชาชน และทรัพยากรท้องถิ่นที่มีอยู่ ความรู้สึกถึงปัญหาและความสนใจนี้ อาจเกิดจากการพูดคุยกันหรือการปรึกษาหารือกันระหว่างเพื่อนบ้าน และกรรมการหมู่บ้าน

หรืออาจได้รับการกระตุ้นจากพัฒนาการ และนักส่งเสริมการเกษตรประจำตำบล ซึ่งถ้าหากว่าจะมีการกระทำต่อไปแล้วก็จะเกิดขึ้นที่ 2

ขั้นที่ 2 เป็นการจัดตั้งกลุ่มผู้ริเริ่มการกระทำในชุมชน ซึ่งมักจะเป็นกลุ่มบุคคลผู้มีความรู้สึกถึงปัญหาของชุมชนและมีความสนใจในการทำงานร่วมกันหรือแก้ไขปัญหาในขั้นที่ 1 แต่ในขั้นที่ 2 นี้ กลุ่มผู้ริเริ่มจะจัดตั้งวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของโครงการ และวางแผนดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และในขั้นนี้กลุ่มผู้ริเริ่มจะขอความร่วมมือจากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในชุมชนเพื่อดำเนินงานตามโครงการอันเป็นขั้นที่ 3 ต่อไป

ขั้นที่ 3 ในการขอความร่วมมือจากกลุ่มบุคคลในชุมชน กลุ่มผู้ริเริ่มต้องคำนึงถึงกลุ่มบุคคลที่กลุ่มด้วยกันคือ กลุ่มแรกมักเป็นบุคคลผู้ที่ไม่เห็นด้วย และสนับสนุนให้มีการดำเนินงานตามโครงการ โดยยินดีเสียสละเวลาและแรงงานเพื่อช่วยดำเนินงานได้ กลุ่มที่สองมักเป็นบุคคลผู้ที่ยินดีสนับสนุนด้านทุนรอนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการ เช่น พ่อค้า คหบดี เป็นต้น กลุ่มที่สามจะเป็นบุคคลผู้ที่มีความรู้สึกเฉย ๆ หรือเป็นกลางต่อการดำเนินกิจกรรมตามโครงการ คือจะมีโครงการแก้ไขปัญหามุมชนก็ได้ หรือจะไม่มีก็ได้ กลุ่มที่สี่มักจะเป็นบุคคลผู้ที่ไม่เห็นด้วยหรือมีความรู้สึกต่อต้านในการดำเนินงานตามโครงการ โดยเฉพาะบุคคลผู้เสียผลประโยชน์ต่าง ๆ

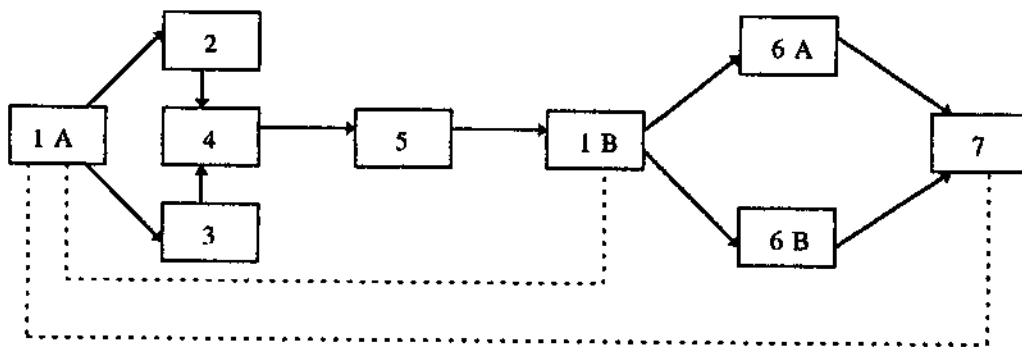
ขั้นที่ 4 กลุ่มผู้ดำเนินงานจะต้องพยายามชักจูงให้สมาชิกส่วนใหญ่ของชุมชนเข้าร่วมในการดำเนินงานด้วย จึงจะทำให้โครงการแก้ไขปัญหามุมชนได้รับการสนับสนุน และความร่วมมืออย่างกว้างขวางจากสมาชิกชุมชน

ขั้นที่ 5 เป็นขั้นสุดท้ายที่การดำเนินงานได้รับผลสำเร็จแล้ว อาจมีเหตุการณ์เกิดขึ้นสองประการคือ ประการแรก เมื่อหมดโครงการแล้วบุคคลผู้ที่เคยทำงานร่วมกัน เช่น กลุ่มผู้ริเริ่ม กลุ่มผู้ดำเนินงาน อาจเลิกติดต่อกันได้ เนื่องจากต่างคนต่างมีภาระหน้าที่อื่น ๆ ที่ต้องปฏิบัติเพื่อความสุขของครอบครัว ประการที่สอง บางทีกลุ่มผู้ริเริ่มและกลุ่มผู้ดำเนินงาน อาจมีความประทับใจ และมีความสุขใจในผลสำเร็จของการดำเนินงานตามโครงการร่วมกับสมาชิกส่วนใหญ่ของชุมชน เพื่อช่วยแก้ไขปัญหามุมชน อันจะทำให้ชีวิตและความเป็นอยู่ของสมาชิกชุมชนดีขึ้นกว่าเดิม จึงมีความ

ต้องการที่จะดำเนินงานเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาคือปัญหาอื่น ๆ ของชุมชนต่อไป ถ้าหากเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นในชุมชน แสดงว่ามีการกระทำในชุมชนเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงนับว่าเป็นความสำเร็จและคุ้มค่าในการใช้ความคิด ความพยายามร่วมกันในการลงทุน ลงแรง เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคือปัญหาต่าง ๆ ของชุมชน

กระบวนการพัฒนา

กอนนิคมสร้างตนเอง (2539 : 33 - 35) ได้เสนอกระบวนการพัฒนานิคมสร้างตนเอง เพื่อนำไปสู่วิสัยทัศน์ 7 ขั้นตอน ดังนี้



ขั้นตอนที่ 1 : การวิเคราะห์สถานการณ์

ข้อมูลที่จะนำมาวิเคราะห์ประกอบด้วยด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) ด้านกายภาพ สภาพทั่วไปทางกายภาพภูมิศาสตร์ เช่น ลักษณะพื้นที่ ลักษณะดิน ปริมาณน้ำฝน แม่น้ำลำคลอง ฯลฯ

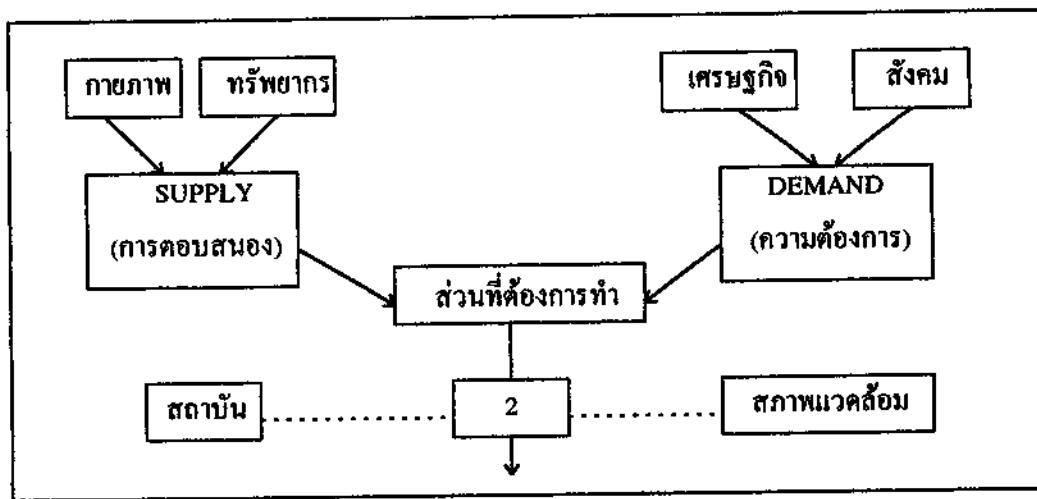
(2) ด้านทรัพยากร ทรัพยากรในการบริหารงาน เช่น อัตรากำลังงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ กฎระเบียบต่าง ๆ ฯลฯ

(3) ด้านเศรษฐกิจ อาชีพหลัก อาชีพรอง รายได้เฉลี่ย ภาวะหนี้สิน การเคลื่อนย้ายแรงงาน ฯลฯ

(4) ด้านสังคม จำนวนประชากร สภาพวัฒนธรรม ศาสนา ความเชื่อ การศึกษา การปกครอง และเอกสารสิทธิ์ เป็นต้น

ปัจจุบันข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม จะอาศัยข้อมูลจาก กชช. 2 ค
จปฐ. ข้อมูลแหล่งน้ำระดับหมู่บ้าน สศค. และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อมูลด้าน
ทะเบียนและข้อมูลสินเชื่อ เป็นต้น

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สามารถนำมาวิเคราะห์สถานการณ์ 1A ได้ ดังนี้



นำข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม (กชช. 2ค จปฐ. สศค. ข้อมูลแหล่งน้ำ
ระดับหมู่บ้านและข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง) มาแปลงเป็นสภาพปัญหาหรือความต้องการ
จากนั้นจึงนำความต้องการไปพิจารณากับความสามารถในการตอบสนอง โดยดูจาก
ข้อมูลด้านกายภาพ และทรัพยากร ก็สามารถกำหนดเป็น “ส่วนที่ต้องทำ” เช่นจะ
ต้องสร้างสาธารณูปโภคอีกเท่าไร จะต้องเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์ที่ไร จะยกระดับราย
ได้ที่ครัวเรือน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อนำไปจัดทำ “กรอบการพัฒนา” ในขั้นตอนที่ 2 ต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 : การวางกรอบการพัฒนา

การวางกรอบการพัฒนาเป็นการกำหนดว่า ส่วนที่ต้องการทำในแต่ละ
เรื่องจะทำอะไรได้บ้าง จะทำที่ไหน จำนวนเท่าใด โดยต้องคำนึงถึงตัวแปร 2 ตัวคือ

(1) **สถาบัน** เช่นนโยบายด้านต่าง ๆ กำหนดไว้เช่นใด หรือเปลี่ยนแปลงจากเดิมหรือไม่ หรือมีนโยบายครอบคลุมในเรื่องใดบ้าง

(2) **สภาพแวดล้อม** เช่น ฤดูกาล ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ขั้นตอนที่ 3 : การศึกษาศักยภาพของหน่วยงานต่าง ๆ

หลังจากการวางกรอบการพัฒนาแล้ว จะต้องศึกษาศักยภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายใน ภายนอก ทั้งนี้เพราะงานพัฒนาไม่อาจทำได้โดยลำพังเพียงหน่วยงานเดียว การศึกษาจะทำให้ทราบบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อที่จะได้ประสานงานกัน ไม่ก้าวถ่างซ้ำซ้อนกัน

ขั้นตอนที่ 4 : การประสานประโยชน์ร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

หลังจากการศึกษายบทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว จะเป็นการประสานประโยชน์ร่วมกัน หรือการประสานการทำงานเพื่อประโยชน์ของสมาชิกนิคมร่วมกัน ซึ่งนอกจากจะใช้รูปแบบการประชุมที่เป็นทางการร่วมกับคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) รวมทั้งภาคเอกชนต่าง ๆ แล้ว ยังต้องใช้รูปแบบการประสานงานที่ไม่เป็นทางการควบคู่กันไปในลักษณะ “ผสมงาน ผสานใจ”

ขั้นตอนที่ 5 : การทำแผนพัฒนารวม หรือแผนแม่บท

การจัดทำแผนพัฒนารวม เป็นการกำหนดแนวทางพัฒนาอย่างกว้าง ๆ ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และจะครอบคลุมระยะเวลาประมาณ 5 ปี ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในการปฏิบัติจะต้องประสานแผนตั้งแต่ระดับ ตำบล อำเภอ จังหวัด

แต่ก่อนที่จะนำแผนพัฒนารวมหรือแผนแม่บทไปแปลงเป็นแผนปฏิบัติงาน จะต้องนำไปวิเคราะห์ความเป็นไปได้อีกครั้ง “1B” ว่าสิ่งที่จะดำเนินการนั้นถูกต้องหรือตรงกับความต้องการ (DEMAND) ของสมาชิกนิคมหรือไม่ และมีปัจจัยที่จะต้องสนอง (SUPPLY) เพียงพอหรือไม่ รวมทั้งนโยบายและสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหรือไม่อย่างไร

ขั้นตอนที่ 6 : การจัดทำแผนปฏิบัติงาน

หลังจากการพิจารณาความเป็นไปได้แล้ว ก็จะถึงขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแผนแม่บทสู่แผนปฏิบัติงาน โดยอาจจะกำหนดได้