



ข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำแผนชุมชนเพื่อรองรับ  
ระบบงบประมาณเชิงพื้นที่

โดย

นายแพทย์ บ้านสระ

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)  
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2560  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำแผนชุมชนเพื่อรองรับ  
ระบบงบประมาณเชิงพื้นที่

โดย

นายแพทย์ บ้านสระ



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)  
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2560  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

THE POLICY PROPOSALS FOR COMMUNITY PLANNING TO  
SUPPORT AREA-BASED BUDGETING SYSTEM

BY

MR. PAYAP BANSRA



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF  
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF  
MASTER OF POLITICAL SCIENCE (POLITICS AND GOVERNMENTS)  
PROGRAM IN POLITICS AND GOVERNMENTS FOR EXECUTIVE  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE  
THAMMASAT UNIVERSITY  
ACADEMIC YEAR 2017  
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นายพายัพ บ้านสระ

เรื่อง

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำแผนชุมชนเพื่อรองรับระบบงบประมาณเชิงพื้นที่

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

เมื่อ วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2561

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์)

คณบดี



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	ข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำแผนชุมชนเพื่อรองรับระบบงบประมาณเชิงพื้นที่
ชื่อผู้เขียน	นายแพทย์ บ้านสระ
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์
ปีการศึกษา	2560

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชนและเพื่อหาข้อเสนอเชิงนโยบายในการกำหนดเครื่องมือ วิธีการ ที่จะสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชนเพื่อรองรับระบบงบประมาณเชิงพื้นที่

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษาระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ เพื่อสร้างความพร้อมให้แก่ บุคคล หรือองค์กร ในเข้าไปมีส่วนร่วมในแผนชุมชน การค้นหาปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชน รวมทั้งหาข้อเสนอเชิงนโยบายในการกำหนดเครื่องมือ วิธีการ ที่จะสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชนโดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องและการศึกษาภาคสนาม เน้นเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เป็นหลัก ผลการศึกษาพบว่า

#### 1. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนชุมชน

1.1 ปัจจัยด้านระเบียบกฎหมายกล่าวคือ ระบบการจัดสรรงบประมาณลงมาในเชิงพื้นที่มีน้อย ในเรื่องความยุ่งยากของกระบวนการขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการทำแผนและประเด็นเรื่องระเบียบงบประมาณประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นมาจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นเป็นหลักซึ่งไม่ใช่มาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

1.2 ปัจจัยด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบ กล่าวคือ ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการทำแผนชุมชน ผู้นำในพื้นที่ขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการที่เกี่ยวข้องในการทำแผนชุมชนแล้ว ยังไม่สามารถแยกประเด็นการพัฒนาและการเมืองออกจากกัน หน่วยงานภาครัฐขาดการประชาสัมพันธ์ และขาดการให้ความรู้และทำความเข้าใจแก่ผู้ที่มี

ส่วนเกี่ยวข้องกับกำรทำแผน รวมทั้งปัญหาการทับซ้อนกันกันในการแบ่งเขตพื้นที่การปกครอง ไม่ว่าจะ เป็นท้องที่และท้องถิ่น หรือระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ก็เป็นอุปสรรคในการจัดทำแผนชุมชน เช่นกัน

1.3 ปัจจัยด้านกระบวนการมีส่วนร่วมในการทำแผน กล่าวคือ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาชนสังคม รวมทั้งเรื่องของผู้นำกระบวนการ และเวลาในการจัดทำแผนชุมชน

1.4 ปัจจัยด้านการประสานงานและความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำแผนชุมชนและแผนพัฒนาในระดับอื่น ๆ ขาดการบูรณาการและวางแผนร่วมกัน ต่างฝ่ายต่างทำ ระหว่างผู้จัดทำแผน ผู้ประสานแผน และผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ทำให้ความเชื่อมโยงของการพัฒนาจากระดับหมู่บ้าน/ชุมชน สู่ระดับอำเภอ ไปจนถึงระดับจังหวัด เกิดช่องว่าง และส่งผลให้การพัฒนาพื้นที่ขาดการบูรณาการแผนงาน/โครงการที่เป็นรูปธรรม

## 2. แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอเชิงนโยบาย

2.1 แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอด้านระเบียบกฎหมายได้แก่การจัดสรรงบประมาณในภาครัฐให้เพียงพอกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผน ให้ครอบคลุมและมีกลไกที่ยืดหยุ่นและเอื้อต่อการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่

2.2 แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบ ได้แก่จัดตั้งหน่วยงานหลักระดับประเทศทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการบูรณาการการจัดทำและเชื่อมโยงแผนทุกชนิดมีหน่วยงานอิสระเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบและควรให้ความสำคัญกับโครงการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่มากกว่าโครงสร้างพื้นฐาน

2.3 แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอด้านกระบวนการมีส่วนร่วมในการทำแผน ได้แก่ เสริมสร้างบรรยากาศในการแสดงความคิดเห็นและบังคับใช้กลไกที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มคนรวมทั้งนำข้อมูลมาใช้ประกอบการจัดทำแผนและดำเนินโครงการต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ

2.4 แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอด้านการประสานงานและความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่บูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อลดความซ้ำซ้อน ลดความสิ้นเปลือง และไม่สร้างความสับสนให้แก่ชุมชน มีการประชาสัมพันธ์และสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา

**คำสำคัญ:** แผนชุมชน, ระบบงบประมาณเชิงพื้นที่

Independent Study Title	THE POLICY PROPOSALS FOR COMMUNITY PLANNING TO SUPPORT AREA-BASED BUDGETING SYSTEM
Author	Mr.Payap Bansra
Degree	Master of Political Science (Politics and Governments)
Major Field/Faculty/University	Program in Politics and Governments for Executive Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Asst. Prof. Wasan Luangprapat, Ph.D
Academic Years	2017

### ABSTRACT

The purpose of this research is to identify barriers to community planning and to propose policy proposals for how to design community-based approaches to support Area-based budgeting.

This research is a qualitative research. It is a qualitative research to study the spatial budget system to make it easier for individuals or organizations to participate in community plans. Finding Problems and Obstructing Community Plans Include policy proposals to define tools methods to support community planning by collecting information from relevant documents or information and field studies and focus on interview data.

The study indicated that

#### 1. Problems and obstacles in community planning.

1.1 Facts about legal regulations in terms of the complexity of the procedures and guidelines for planning and the issue of budgetary arrangements the costs of local government organizations are limited. It comes from local government officials and local leaders from the not needs of the people.

1.2. Structural factors Authority / Responsibility: The people don't understanding of community planning local leaders don't have the knowledge and understanding of the process involved in community planning. The development and political issues have not been separated. The lack of knowledge and understanding of those involved in the planning as well as the problems of overlapping zoning in the area. Local or between the locals themselves. It is a hindrance to the community plan as well.

1.3 Factors involved in the planning process are the lack of participation of people. Including the leader of the process and the time to make a community plan.

1.4 The coordination and relationship of related agencies. Agency responsible for community planning and other development plans and lack of integration and planning. They do between plan makers, plan coordinators, and decision makers make the link of development from the village / community level to the district level. The lack of integration of concrete plans / projects resulted in the development of the area.

## 2. Solutions and Policy Recommendations

2.1 Guideline for amendment and proposal of legal regulations, including budget allocation in the public sector to adequately address. The problems of people suffering in the area to provide comprehensive and flexible mechanisms to facilitate the participation of people in the area.

2.2. Solutions and Structural Offers Authority / Responsibility Establishment of a national core agency act as an intermediary for the integration, preparation and linkage of all plans. Independent agencies are responsible for monitoring and should focus on development projects and upgrading people's quality of life. In space rather than infrastructure.

2.3 Solutions and process proposals involved in planning. It enhances the atmosphere of expression and enforces mechanisms that facilitate the participation of all groups as well as the use of information for the planning and implementation of projects. Usually



2.4. Solutions and proposals for coordination and relationships of relevant agencies, including integration with other agencies. To reduce duplication Reduce waste and not confuse the community, the public relations and networking with the institution.

**Keywords:** community plan, Area-based budgeting system



## กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สามารถดำเนินการสำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความรู้ความกรุณาอย่างสูง และความอนุเคราะห์จากผู้มีพระคุณหลายท่าน ผู้วิจัยกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ ซึ่งได้กรุณาให้คำปรึกษาชี้แนะ แก้ไขข้อบกพร่อง ให้ความช่วยเหลือ และให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยจนงานประสบผลสำเร็จ ขอขอบพระคุณคณาจารย์ สาขาวิชาการเมืองการปกครองทุกท่าน ที่ได้ช่วยประสิทธิประสาทวิชาความรู้ ให้คำชี้แนะด้าน วิชาการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ทุกท่าน ที่ช่วยเหลืออำนวยความสะดวกตลอดเวลาที่ได้ศึกษาอยู่ ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณท่านสมศักดิ์ ทองกัญชร อดีตนายอำเภอพนมสารคาม และ ท่านจิตติลักษณ์ แสงงาม นายอำเภอพนมสารคาม ที่ให้ความสนับสนุนในการเรียน ทั้งในเรื่องของการ ให้คำปรึกษา และช่วยในการเก็บข้อมูลการวิจัย รวมทั้งพี่น้องปลัดอำเภอพนมสารคามทุกท่าน ที่ช่วยเหลือและปฏิบัติหน้าที่แทนในช่วงเวลาที่ผู้วิจัยเข้าศึกษา

ขอขอบพระคุณ นายกองศ์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้า ส่วนราชการ และเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำแผนทุกท่านที่ให้ข้อมูล และอำนวยความสะดวกตลอดจนให้ คำแนะนำแก่ผู้วิจัยเป็นอย่างดี ตลอดเวลาที่เข้าเก็บรวบรวมข้อมูล

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ที่คอยเป็นกำลังใจและผลักดันให้ การวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วง ท้ายสุด ผลแห่งคุณค่า และประโยชน์ของการวิจัยฉบับนี้ขอมอบแต่ทุกท่าน ที่มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในความสำเร็จครั้งนี้

นายพายัพ บ้านสระ

(7)

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
สารบัญตาราง	(9)
สารบัญภาพ	(10)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
1.4 ขอบเขตการวิจัย	6
1.5 นิยามศัพท์	7
1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย	7
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	10
2.1 ระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-Based Budgeting: ABB)	10
2.2 แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง	15
2.3 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม	16
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	23

	(8)
บทที่ 3 ภูมิหลังพัฒนาการของแผนชุมชน	30
3.1 ที่มาและพัฒนาการของแผนชุมชน	30
3.2 ทิศทางของนโยบายในการพัฒนาเชิงพื้นที่	39
บทที่ 4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล	42
4.1 ปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชนจากการสำรวจผู้เกี่ยวข้อง	42
4.2 บทวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชน	44
4.3 ผลสำรวจความเห็นด้วยแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอในการทำแผนชุมชน	47
4.4 บทวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอในการทำแผนชุมชน	48
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	50
5.1 สรุปผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนชุมชน	50
5.2 แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอเชิงนโยบาย	52
5.3 ข้อเสนอแนะกระบวนการจัดทำแผนชุมชน	55
รายการอ้างอิง	56
ภาคผนวก	60
ประวัติผู้เขียน	69

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อปัญหาและอุปสรรคในการทำ แผนชุมชน	42
4.2 เปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอในการทำ แผนชุมชน	47



## สารบัญภาพ

ภาพที่

หน้า

3.1 แผนผังสรุปการเรียนรู้กระบวนการแผนชุมชน 5 สถานี

36



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ภายใต้ระบบงบประมาณของประเทศไทยที่ดำเนินการตามกฎหมาย พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2512 ได้ให้ความสำคัญของการจัดเตรียมงบประมาณที่ยึดหน่วยงานในระดับกระทรวง และกรมเป็นหลัก (Departmentalism) ผลที่เกิดจากการจัดทำงานงบประมาณดังกล่าวทำให้หน่วยงานระดับกรมเป็นศูนย์กลางของการจัดทำและการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละปี แม้ว่าปัจจุบันจะมีการเปลี่ยนรูปแบบงบประมาณให้เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานก็ตาม แต่ด้วยแนวคิดที่ยังถูกรอบของกฎหมายบังคับ ทำให้การขยายบทบาทของหน่วยงานรัฐในระดับพื้นที่จังหวัดในการทำหน้าที่แก้ไขปัญหาของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ที่มีความต้องการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันและการเข้ามามีโอกาสร่วมตัดสินใจบริหารทรัพยากรงบประมาณของประเทศโดยภาคประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศไม่อาจทำได้ง่ายนัก ความมีประสิทธิภาพในการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณจึงมักถูกต้องคำถามอยู่เสมอ ๆ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีการปรับรูปแบบของการจัดทำงานงบประมาณที่เปิดโอกาสให้มีการประสานทรัพยากรงบประมาณที่มีอยู่ภายในพื้นที่จังหวัดให้มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ สามารถตอบสนองความต้องการใช้จ่ายงบประมาณที่อยู่ในระดับพื้นที่จังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้มีการบูรณาการร่วมกันทั้งในระดับประเทศ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ และในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ<sup>1</sup>

เหตุผลที่จัดทำงานงบประมาณระดับพื้นที่จังหวัดเป็นสิ่งที่สมควรเร่งดำเนินการให้เกิดขึ้นจริง เพราะปัญหาการขาดการประสานงานและบูรณาการของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของการใช้งบประมาณ รวมทั้งขาดการประสานการบริหารทรัพยากรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด เข้ากับการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในแต่ละจังหวัดและมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการทำหน้าที่บริการสาธารณะให้มีความประหยัด คุ่มค่างงบประมาณที่ได้ตั้งไว้ และประการสำคัญคือการเปิดโอกาส

---

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *สภาพัฒน์แห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 4 : การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังท้องถิ่น : การปฏิรูประบบงบประมาณ*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), 6.

ให้ภาคประชาชนที่แท้จริงเข้ามามีโอกาสร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่เกิดจากพื้นที่ของตนเอง และที่รัฐบาลจัดสรรให้ เพื่อให้เกิดประโยชน์และสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงมากที่สุด

เพื่อให้การจัดทำงบประมาณระดับจังหวัดที่ความเป็นไปได้จริง สิ่งที่ต้องดำเนินการเป็นอย่างแรกคือการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 เพื่อเปิดโอกาสให้จังหวัดเป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้กฎหมายที่มีสิทธิที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลเหมือนหน่วยงานราชการอื่น ๆ แทนการจัดสรรงบประมาณด้วยวิธีอาศัยหน่วยงานอื่นทำหน้าที่รับงบประมาณแทน ซึ่งทำให้โอกาสการได้รับการพิจารณาความจำเป็นของแต่ละจังหวัดในการรับงบประมาณต้องอยู่ภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณที่สำนักงบประมาณได้กำหนดไว้ให้แก่แต่ละหน่วยงาน โดยการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณนั้น นำไปสู่การจัดเตรียมคำของบประมาณของแต่ละจังหวัดเองที่เป็นงบประมาณที่มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของจังหวัด (Provincial Participatory Budgeting) ทำให้ผู้บริหารงานราชการของจังหวัดต้องมีการวิเคราะห์จัดเตรียมงบประมาณของตนเอง ดังนั้นภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดในปัจจุบันที่รัฐบาลได้พยายามยกบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีความสามารถในการบริหารงานแบบเบ็ดเสร็จ เป็นโครงสร้างที่สามารถส่งเสริมการมีงบประมาณของจังหวัดได้เอง ทั้งนี้การได้รับการจัดสรรงบประมาณของจังหวัดต้องอยู่ในรูปของเงินอุดหนุนที่ให้แก่จังหวัด เพื่อให้เกิดความคล่องตัวแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องวางแผนการใช้จ่ายเงินที่มีการบูรณาการเข้ากับส่วนราชการอื่น ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด ที่ถือเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญที่รับผิดชอบต่อการให้บริการสาธารณะที่ให้แก่ประชาชนภายในจังหวัด ขณะเดียวกันควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้มีโอกาสจัดทำคำของบประมาณของตนเองได้โดยตรงจากระบบงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งเป็นสิ่งที่สร้างความพร้อมของภาคประชาชนให้เข้าใจในการรับงบประมาณของรัฐบาลได้โดยตรง เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสของประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรงบประมาณของประเทศอย่างแท้จริง เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ระบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเครื่องมือหาประโยชน์ทางการเมืองทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยการจัดสรรงบประมาณสำหรับภาคประชาชน ที่จำเป็นต้องมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนในบทบาทและหน้าที่ที่มีต่อชุมชนและสังคมของตนเอง ที่สำคัญงบประมาณในส่วนนี้ต้องถูกบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณหรือทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความร่วมมือในระดับพื้นที่ระหว่างภาคประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน

ระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-Based Budgeting : ABB) เป็นแนวคิดของการทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory budgeting) ซึ่งมีการเริ่มทำครั้งแรกที่ประเทศบราซิลในระดับเมือง และต่อมาได้ขยายไปในหลายประเทศทั่วโลก “การจัดระบบงบประมาณแบบนี้จะเอื้อต่อการฟังเสียงคนข้างล่างเป็นสำคัญ ทำให้การตั้งโจทย์ปัญหาจากคนและหน่วยงานในพื้นที่



การหาทางแก้ปัญหาอาจเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยพื้นที่ กับหน่วยฟังก์ชัน เห็นทางออกที่คนในพื้นที่มาเห็นว่าเหมาะสมกับบริบทที่เป็น มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ แต่ในขณะเดียวกัน พื้นที่ก็ต้องดำเนินอยู่ในกรอบทิศทางหลักของประเทศตามนโยบายที่กำหนดจากส่วนบนด้วย จะทำให้ประเทศขับเคลื่อนโดยที่ Bottom up มาเจอกับ Top-Down เพราะประเทศต้องมีการทำงานทั้งสองแบบ”<sup>2</sup>

การจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ (Area-based budgeting) เป็นการเปิดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมที่กว้างขวางได้มากขึ้นในกระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะในการจัดลำดับความสำคัญแผนงาน โครงการเพื่อแก้ปัญหาตามความต้องการของประชาชน ซึ่งแต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างหลากหลาย การมี ข้อมูลว่าจังหวัดของตนได้รับงบประมาณเท่าไร เพื่อดำเนินโครงการใดบ้าง จะทำให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบและกำกับพฤติกรรมของนักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้มากขึ้น เนื่องจากความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของงบประมาณที่ลงมาสู่การพัฒนาพื้นที่ของตนสูงขึ้น จากการได้รับรู้ภาพรวมของงบประมาณ เพื่อการพัฒนาพื้นที่ของตน นอกจากนี้ ในแง่ของการประเมินผลลัพธ์และประสิทธิภาพประสิทธิผลจากการใช้ งบประมาณ ยังจะทำได้ง่ายขึ้นด้วย<sup>3</sup>

ปัจจุบันบริบทของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณของประเทศในระดับจังหวัดของประเทศไทยมีพัฒนาการของการดำเนินการมาตามลำดับ โดยเฉพาะส่วนการจัดสรรงบประมาณจากเดิมที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในพื้นที่จังหวัดผ่านส่วนราชการ ได้แก่ กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นใด ของรัฐการได้รับการจัดสรรงบประมาณผ่านงบกลาง (งบ CEO) และได้พัฒนารูปแบบของการได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในพื้นที่จังหวัดโดยตรง ในฐานะส่วนราชการตามกฎหมายด้วยวิธีการงบประมาณ

ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงหลายด้านในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะระบบงบประมาณของประเทศ ตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้กำหนดให้รัฐจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้

<sup>2</sup> รัตนาดี เศรษฐจิตร, “Abc to Abb งานวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่ สู่ การปฏิรูปงบประมาณของประเทศ,” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2560, <http://www.trf.or.th/research-management/8807-abc-to-abb>.

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 4 : การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังท้องถิ่น : การปฏิรูประบบงบประมาณ*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), 4.

จังหวัดมีแผนงานและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ และยังคงกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามมาตรา 87 โดยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น<sup>4</sup> โดยพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 ยังได้กำหนดถึงวิธีการกำหนดงบประมาณที่สำคัญและการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกำหนดหน้าที่ของให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ หรือความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งมีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 ขึ้นเพื่อรองรับพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญในการเน้นการพัฒนากระบวนการบริหารพัฒนาพื้นที่ ยึดพื้นที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ ให้มีลักษณะใกล้เคียงกันมากขึ้น และตอบสนองความต้องการของประชาชน

แผนพัฒนาจังหวัด จึงเป็นเครื่องมือและเวทีที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนา ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ได้ร่วมกันคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมกำหนดทิศทางในการพัฒนาของจังหวัดและพื้นที่ของตนเอง ทั้งนี้ การที่กฎหมายกำหนดให้จังหวัดตั้งค่าของงบประมาณได้เองผ่านการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จึงเป็นนวัตกรรมทางการบริหารที่สนับสนุนให้เกิดกลไกการทำงานร่วมกันในระดับพื้นที่เพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหา ศักยภาพและโอกาสได้อย่างสอดคล้องและเป็นจริงมากที่สุด โดยผ่านกระบวนการเชื่อมโยงแผนในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่แผนชุมชน แผนตำบล แผนอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ดังนั้นแผนพัฒนาจังหวัดจึงควรเป็นแผนที่มีความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับจากภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ในจังหวัด<sup>5</sup>

แผนชุมชนหรือ แผนพัฒนาชุมชน หมายถึง กิจกรรมพัฒนาที่เกิดขึ้นจากคนในชุมชนที่มีการรวมตัวกัน เพื่อจัดทำแผนขึ้นมา ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเอง ให้เป็นไปตามที่ต้องการและสามารถแก้ปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ร่วมกันได้โดยคนในชุมชนได้ มาร่วมกันคิดร่วมกำหนดแนวทาง และกิจกรรมการพัฒนาของชุมชน โดยยึดหลักการพึ่งพาตนเองลดการพึ่งพิงภายนอกด้วยการคำนึงถึงศักยภาพ ทรัพยากร ภูมิปัญญาวิถีชีวิตวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2560, [http://www.opdc.go.th/specialphp?spc\\_id=.2&content\\_id=156](http://www.opdc.go.th/specialphp?spc_id=.2&content_id=156).

<sup>5</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, *แผนกับการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด* (กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2552), 1.

เป็นหลัก ซึ่งบางกิจกรรมที่ชุมชนไม่สามารถทำเองได้ ก็สามารถขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกได้

ปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน อีกประเด็นหนึ่งคือ การมีแกนนำในการขับเคลื่อนในทุกๆระดับ ซึ่งมองเห็นความสำคัญของการมีแผนพัฒนาชุมชนที่มาจากปัญหาและความต้องการของคนในพื้นที่ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่ระดับชุมชน/หมู่บ้าน ตำบล มีความเข้าใจในเครื่องมือและสามารถนำเครื่องมือต่าง ๆ มาใช้ในกระบวนการจัดทำแผนได้อย่างสอดคล้องเหมาะสมเชื่อมโยงสู่แผนพัฒนาชุมชนระดับจังหวัด

ดังนั้น แผนชุมชน จะสำเร็จได้ ก็เพราะคนในชุมชน เนื่องจาก ทรัพยากรบุคคลในชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาชุมชน การพัฒนาชุมชนจะมีศักยภาพไม่ได้ หากผู้นำในชุมชนและประชาชนขาดจิตสำนึกขาดความรู้ความเข้าใจในการกำหนดประเด็นปัญหาการพัฒนาทางเลือกเพื่อดำเนินกิจกรรม การบริหารจัดการ การจัดกระบวนการถ่ายทอดความรู้และขาดการพัฒนาวิสัยทัศน์ การพัฒนาทรัพยากรบุคคล หรือการเตรียมคนจึงเป็นปัจจัยหลักสำคัญในความสำเร็จของการพัฒนาในระดับชุมชน ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่า หากดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะทำให้โครงการที่ดำเนินการในชุมชนประสบความสำเร็จสูง ซึ่งผู้นำองค์กรหรือแกนนำที่มีศักยภาพมักจะสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีลักษณะดังนี้ คือเป็นผู้ที่มีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาและวางแผนแก้ไขทั้งในระยะสั้น ระยะยาวคิดรอบด้าน และบูรณาการสู่การปฏิบัติได้ มีความสามารถในการประสานงานกับผู้อื่นและมีความสามารถในการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น<sup>6</sup> จะเห็นได้ว่า หากบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้ามาขับเคลื่อนแผนชุมชน มีความรู้ ความเข้าใจ และให้ความร่วมมือในการทำแผนชุมชนแล้ว ก็จะทำให้แผนชุมชนเห็นผลหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทิศทางนโยบายรัฐบาลมีแนวโน้มที่จะเน้นไปยังระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-Based Budgeting : ABB) ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งภาค การจัดตั้งจังหวัดแบบบูรณาการ หรือแม้แต่ระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ก็ดี ล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ทั้งสิ้นแต่ไม่วาระงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-Based Budgeting : ABB) จะเคลื่อนไปในทิศทางใด กลไกสำคัญในการพัฒนาเชิงพื้นที่ก็คือ “แผนชุมชน”

<sup>6</sup> จารีย์ พรหมเกิด, “การพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชนในการทำแผนชุมชนเพื่อแก้ปัญหาความยากจน บ้านพังสิงห์ หมู่ที่ 1 ตำบลท่าเรือ อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาสังคมเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช, 2548), 116-117.

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาในประเด็นว่า กลไกต่าง ๆ ในการจัดทำแผนชุมชน ไม่ว่าจะเป็น บุคคล องค์กร หรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่ควรเข้ามาทำแผนชุมชน จะเข้ามามีบทบาทในการทำแผนชุมชน อย่างไร เพื่อที่จะรองรับการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ (Area-based budgeting) ที่นับวันจะยิ่งเข้ามามีบทบาทมากขึ้นแทนที่ งบประมาณที่ยึดหน่วยงานในระดับกระทรวง และกรมเป็นหลัก (Departmentalism) รวมทั้งศึกษาถึงปัญหาและแนวทางที่จะทำให้แผนของแต่ละชุมชน ถูกนำไปใช้ หรือถูกนำไปพิจารณาไปสู่แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ อย่างเกิดประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ในการทำแผนชุมชนได้ รวมทั้งข้อเสนอเชิงนโยบายในการกำหนดเครื่องมือ วิธีการ ที่จะสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชน ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อค้นหาปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชน
- 1.2.2 เพื่อหาข้อเสนอเชิงนโยบายในการกำหนดเครื่องมือ วิธีการ ที่จะสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชนเพื่อรองรับระบบงบประมาณตามพื้นที่

## 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.3.1 ได้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชน
- 1.3.2 ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายในการกำหนดเครื่องมือ วิธีการ ที่จะสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชนเพื่อรองรับระบบงบประมาณตามพื้นที่

## 1.4 ขอบเขตการวิจัย

- 1.4.1 ขอบเขตด้านประชากร ดำเนินการศึกษาประชากร/กลุ่มตัวอย่าง ในส่วนของผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผน ในพื้นที่อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา
- 1.4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษาดำเนินการศึกษาการจัดทำแผนชุมชน ในเขตอำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา
- 1.4.3 ขอบเขตด้านเนื้อหาศึกษาในประเด็น ที่ว่า บุคคล องค์กร หรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่ควรเข้ามาทำแผนชุมชน จะเข้ามามีบทบาทในการทำแผนชุมชนอย่างไร เพื่อที่จะรองรับการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ ที่นับวันจะยิ่งเข้ามามีบทบาทมากขึ้นแทนที่ งบประมาณที่ยึดหน่วยงานในระดับกระทรวง และกรมเป็นหลัก รวมทั้งศึกษาถึงปัญหาและแนวทางที่จะทำให้แผนของแต่ละชุมชน

ถูกนำไปใช้หรือถูกนำไปพิจารณาไปสู่แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อย่างเกิดประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ในการทำแผนชุมชนได้ รวมทั้งข้อเสนอเชิงนโยบายในการกำหนดเครื่องมือ วิธีการ ที่จะสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชน ต่อไป

1.4.4 ขอบเขตด้านระยะเวลา การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้เวลาทำการศึกษาดังแต่เดือนกรกฎาคม 2560 ถึง พฤศจิกายน 2560 รวมระยะเวลา 5 เดือน

## 1.5 นิยามศัพท์

**แผนชุมชน** หมายความว่ารวมถึงแผนหมู่บ้าน ซึ่งเป็นแผนในการกำหนดอนาคตและกิจกรรมพัฒนาของชุมชนโดยเกิดขึ้นจากคนในชุมชน

**ระบบงบประมาณตามพื้นที่** หมายถึง ระบบงบประมาณที่รัฐจัดสรรลงในพื้นที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น

## 1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง ข้อเสนอแนะนโยบายในการทำแผนชุมชนภายใต้ระบบงบประมาณเชิงพื้นที่นั้น เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษาระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ เพื่อสร้างความพร้อมให้แก่ บุคคล หรือองค์กร ในเข้าไปมีส่วนร่วมในแผนชุมชน การค้นหาปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชน รวมทั้งหาข้อเสนอเชิงนโยบายในการกำหนดเครื่องมือ วิธีการ ที่จะสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชน และในวิจัยครั้งนี้ ได้แบ่ง กระบวนการวิจัยเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง 2) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย 3) การเก็บรวบรวมข้อมูล 4) การวิเคราะห์ข้อมูล

### 1.6.1 ขั้นตอนการวิจัย

**1.6.1.1 ประชากร** ประชากรที่ใช้การศึกษาในครั้งนี้ ประกอบด้วยบุคคลที่บทบาทในการจัดทำแผนชุมชน ในเขตอำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา

**1.6.1.2 กลุ่มตัวอย่าง** เพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มประชากร สำหรับการวิจัยดังนั้นจึงได้กำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่างโดยการสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Random Sampling) โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม รวมทั้งสิ้น 24 คน ได้แก่ กลุ่มข้าราชการจำนวน 6 คน กลุ่มผู้นำท้องถิ่นและท้องที่ กลุ่มอาชีพและภาคประชาสังคม กลุ่มตัวแทนภาคประชาชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

**(1) กลุ่มข้าราชการ จำนวน 6 คน ประกอบด้วย**

- นายอำเภอ
- พัฒนาการอำเภอ
- ท้องถิ่นอำเภอ
- ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงานแผนพัฒนาอำเภอ
- เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 2 คน

**(2) กลุ่มผู้นำท้องถิ่นและท้องที่ จำนวน 6 คน ประกอบด้วย**

- ตัวแทนกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน
- ตัวแทนฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 คน
- และตัวแทนสมาชิกสภาท้องถิ่น 2 คน

**(3) กลุ่มอาชีพและภาคประชาสังคม จำนวน 6 คน ประกอบด้วย**

- ตัวแทนกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข
- ตัวแทนกลุ่มผู้สูงอายุ
- ตัวแทนกลุ่มสตรี
- ตัวแทนศูนย์ยุติธรรมชุมชน
- ตัวแทนเด็กและเยาวชน
- ตัวแทนกลุ่มเอ็นจีโอ

**(4) กลุ่มตัวแทนภาคประชาชน จำนวน 6 คน ประกอบด้วย**

- ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลจำนวน 3 คน
- ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวน 3 คน

**1.6.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย**

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คือ แบบสัมภาษณ์ (Interview) การวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (Non-Structured Interview) แบบลักษณะนี้ เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่เคร่งครัดในการตั้งคำถาม แต่ผู้วิจัยยังจะมีการตั้งคำถาม โดยถามหลักเอาไว้แต่ในสัมภาษณ์จะไม่เรียงคำถาม หรือในบางครั้งก็ถามนอกเหนือจากคำถามที่ได้ตั้งไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ระหว่างการสัมภาษณ์แต่ก็จะไม่เกินขอบเขตความต้องการในการศึกษาวิจัย โดยแบบสัมภาษณ์จะเกี่ยวกับความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ลักษณะของแผนชุมชนที่ดีมีลักษณะอย่างไร ปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชน ข้อเสนอแนะ ประเด็นปัญหาในเรื่องของความเชื่อมโยงระหว่างแผนชุมชนกับแผนอื่น ๆ เป็นต้น

### 1.6.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้กำหนดขั้นตอน และวิธีในการเก็บรวบรวมข้อมูลในส่วนต่าง ๆ ตามขั้นตอนต่าง ๆ เอาไว้ดังนี้

**1.6.3.1 การศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้อง** ไม่ว่าจะเป็นเอกสาร ข้อมูลเกี่ยวกับระบบงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณจากแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาท้องถิ่น ในที่นี้ประกอบไปด้วย เอกสารทางราชการ งานวิจัย บทความที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณ เป็นต้น

**1.6.3.2 การศึกษาภาคสนาม (Field Studies)** การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ อาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาในภาคสนามเป็นหลักสำคัญ ซึ่งใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ โดยเป็นคำถามปลายเปิด เพื่อให้กลุ่มตัวอย่างได้แสดงความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระ

### 1.6.4 แนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร การเก็บข้อมูลภาคสนามด้วยวิธีการสัมภาษณ์ มาทำการวิเคราะห์ สรุป และอภิปรายผล โดยจับประเด็นหลักของเรื่อง (Traits) ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย หลังจากนั้นจะนำเสนอรายงานแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Analytical Description)

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง ข้อเสนอนโยบายในการทำแผนชุมชนภายใต้ระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-Based Budgeting : ABB) นั้น ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ถึงแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 2.1 ระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-Based Budgeting: ABB)<sup>1</sup>

##### 2.1.1 มิติระบบงบประมาณและความหมาย

**2.1.1.1 ระบบงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic budgeting)** เป็นการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ชาติ สู่ กระทรวง กรม และการจัดสรรงบประมาณที่เชื่อมโยงระหว่าง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านมาการจัดสรรงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์มักประสบปัญหาเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทำให้ยุทธศาสตร์ชาติขาดความต่อเนื่อง ขาดการบูรณาการแผนระดับชาติซึ่งมีหลายฉบับ และขาดการเชื่อมโยงแผนงานโครงการของส่วนราชการหลายแห่งเข้ากับแผนยุทธศาสตร์ชาติ เพราะแผนยุทธศาสตร์ที่เป็นตัวตั้งมั่นอีกทั้งไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดได้ชัดเจนด้วย

**2.1.1.2 งบประมาณเชิงภารกิจ (Function budgeting)** เป็นการจัดสรรงบประมาณ ให้กับกระทรวง กรม ในการปฏิบัติงานและเป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับกระบวนการที่เกี่ยวข้องมากกว่า 1 กระทรวง เป็นกระบวนการจัดสรรงบประมาณหลักของไทย แต่ที่ผ่านมาประสบปัญหาการบูรณาการงบประมาณระหว่างหน่วยงานเกิดการทำงานซ้ำซ้อน ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากร และประสิทธิภาพการใช้งบลงทุนค่อนข้างต่ำ

**2.1.1.3 งบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-based budgeting)** เป็นการจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณสำหรับหน่วยงานต่างประเทศ งบประมาณเชิงพื้นที่เป็นงบประมาณตามแผนงาน/โครงการ/งานที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาการจัดทำงบประมาณยังถูกจำกัดอยู่ที่ฝ่ายบริหาร

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 4 : การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังท้องถิ่น : การปฏิรูประบบงบประมาณ*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), 11-18.



และฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น กลไกที่มีอยู่ไม่ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรงบประมาณท้องถิ่น นอกจากนี้งบประมาณหน่วยงานตามภารกิจที่ลงไปในพื้นที่ยังขาดการบูรณาการกับงบประมาณเพื่อให้เห็นภาพรวมของการใช้งบประมาณเพื่อสร้างสรรการพัฒนาในพื้นที่อีกด้วย

### 2.1.2 ระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-based budgeting)

งบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-based budgeting) เป็นงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ และมักมีสถานการณ์เฉพาะหน้าที่ไม่อาจรอการตั้งค่างบประมาณล่วงหน้า 1-3 ปีได้ จึงต้องมีความยืดหยุ่นสูงและจำเป็นต้องมีกระบวนการพิจารณาและตรวจสอบที่เป็นหลักประกันธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับวงเงินที่จัดสรรลงมาพื้นที่ อาจจะแบ่งออกมาเป็น 2 กอง ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลักที่แตกต่างกัน คือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับงบของส่วนราชการที่มาทำงานในพื้นที่ ได้แก่

**2.1.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ภายใต้การกำกับดูแลและสนับสนุนของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค โดยต้องออกแบบให้มีกระบวนการจัดทำค่างบประมาณ ตลอดจนการติดตามตรวจสอบและประเมินผลที่เปิดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือกลุ่มชุมชนและประชาชนในพื้นที่ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจการใช้งบประมาณที่จะมีผลต่อการพัฒนาที่ใกล้ชิดประชาชนได้มากขึ้น

**2.1.2.2 หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค** ที่มีภารกิจไปลงในพื้นที่ เช่น ในด้านการพัฒนาการเกษตร อาชีพ การศึกษา บริการสาธารณสุข สวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น

### 2.1.3 กระบวนการที่สำคัญของระบบงบประมาณเชิงพื้นที่

**2.1.3.1 ระบบงบประมาณแบบบูรณาการ** คือ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้กับงานที่หลายหน่วยงานทำงานร่วมกันโดยเฉพาะหน่วยงานในพื้นที่ที่มีลักษณะงานเหมือนกันต้องทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพอย่างสูงสุด

**2.1.3.2 งบประมาณแบบมีส่วนร่วม** คือ กระบวนการซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณ การกำหนดกติกา การจัดลำดับความสำคัญของการใช้งบประมาณและการติดตามผลการจัดสรรทรัพยากร

### 2.1.4 การปรับเปลี่ยนกลไกและกระบวนการในการจัดทำงานงบประมาณตามพื้นที่

บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ

**2.1.4.1 หน่วยงานท้องถิ่น** เนื่องจากการจัดทำงานงบประมาณตามพื้นที่ มีนัยของการพัฒนาแบบล่างขึ้นบน บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนที่สุด และได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ให้มาดูแลทุกข์สุขของคนในพื้นที่จึงสำคัญมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทที่สำคัญอย่างน้อย ใน 3 กระบวนการ ได้แก่

(1) **กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น** อปท.จะต้องส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนที่มีคุณภาพ ตลอดจนการใช้ข้อมูลและกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการของประชาชน เพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น

(2) **กระบวนการบริหารจัดการงบประมาณ** จะต้องสร้างความโปร่งใสในการจัดทำและ บริหารงบประมาณของท้องถิ่น เปิดให้ตรวจสอบได้ด้วยการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้าง

(3) **กระบวนการเพิ่มขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น** อปท.จะต้องมีบทบาท ในการจัดหารายได้ และจัดเก็บภาษีเองเพิ่มขึ้น เพื่อแสดงถึงความสามารถในการทำหน้าที่ตามความรับผิดชอบ อันจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้เพิ่มขึ้น เพื่อสร้างความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นที่จะตอบสนอง ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น

#### 2.1.4.2 หน่วยงานภูมิภาค

ในการปฏิรูประบบงบประมาณที่เชื่อมโยงกับการปฏิรูปบทบาทอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น ราชการส่วนภูมิภาคในส่วนของกระทรวงมหาดไทยจะไม่ได้เป็นผู้ใช้ งบประมาณเอง แต่จะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ไปลงในพื้นที่ให้ทำงานได้ตอบสนองต่อเป้าหมายการแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ การกำกับดูแลดังกล่าว ต้องทำผ่านกระบวนการแผน ซึ่งหมายถึง แผนจะเป็นเครื่องมือสำคัญของภูมิภาคในการกำกับดูแลท้องถิ่น และส่วนราชการต่าง ๆ ภายใต้ระบบงบประมาณตามพื้นที่นี้ จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำแผนที่ เปิดกว้างรับฟังและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะทิศทางการพัฒนาพื้นที่ มีการใช้ข้อมูลที่เข้มข้น และจริงจัง เพื่อให้แผนมีคุณภาพและสามารถจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่ควรได้รับการจัดสรร งบประมาณก่อนได้ การใช้ข้อมูลที่มีการเปิดเผยอย่างโปร่งใสและกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของ ประชาชนนี้ จะเป็นเหตุตรงให้ให้นักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นจะต้องตอบคำถามต่อประชาชน หากจะมีการโยกย้าย สับเปลี่ยนลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการต่าง ๆ

ในปัจจุบัน กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมีกลไกคือ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ (กบจ.) ซึ่งมีการจัดวางองค์ประกอบไว้ค่อนข้างครบถ้วน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เป็นอยู่ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะของพลเมืองที่ตื่นรู้มีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น และมักขาดการใช้ข้อมูลที่แม่นยำ แผนพัฒนาจังหวัดจึงมักเป็นแผนของส่วนราชการที่นำมาประมวลรวมกัน และประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

ยกเว้นในกรณีที่ว่าราชการจังหวัดมีความเข้าใจและมียุทธศาสตร์การทำงานที่สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ

ดังนั้น ในกระบวนการปรับเปลี่ยนการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่นี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องทำหน้าที่เป็นหัวเรือใหญ่และคอยค้ำยันให้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับจังหวัดมีการใช้ข้อมูลอย่างจริงจังและเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และเมื่อได้แผนที่ดีแล้ว ก็ใช้แผนนั้นในการกำกับการทำงานของ อปท. และส่วนราชการ ภูมิภาคอื่น (ที่สังกัดกระทรวงตามภารกิจ) ให้ดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมาย

#### 2.1.4.3 หน่วยงานส่วนกลาง

(1) **สำนักงบประมาณ** ในการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ สำนักงานจังหวัดจะต้องทำหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณทั้งในส่วนของงบท้องถิ่น และงบหน่วยงานตามภารกิจกระทรวงที่มาทำงานในพื้นที่ การจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการให้เหมาะสมกับงบประมาณที่มีจำกัด เพื่อจัดทำคำขอ งบประมาณ ส่งให้กับสำนักงบประมาณ ในส่วนของสำนักงบประมาณ จึงมีบทบาทในการวิเคราะห์ภาพรวมเพื่อ จัดสรรวงเงินเบื้องต้นให้กับจังหวัดต่าง ๆ การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณทั่วไป ไปจนถึงการจัดทำ เอกสารงบประมาณ รายจังหวัด เพื่อเผยแพร่ให้เป็นข้อมูลที่ภาคประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณในจังหวัดของตน

(2) **สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** มีภารกิจในการจัดทำ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการมองจากแนวโน้มทิศทางการพัฒนาประเทศ ในบริบทความเปลี่ยนแปลงจากภายนอกและเป็นแผนจากบนลงล่าง ในขณะที่แผนความต้องการของ ประชาชนในพื้นที่ เป็นแผนที่มาจากบริบทภายในจากล่างขึ้นบน แผนทั้งสองส่วนนี้จะมาบรรจบกัน ที่แผนพัฒนาจังหวัด กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจึงสำคัญมาก สศช. ในฐานะหน่วยงานวางแผนระดับชาติจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจและหาทางสร้างสมดุลระหว่างการฟังความต้องการของประชาชนกับ การตอบสนองทิศทางการพัฒนาประเทศ

(3) **กระทรวงตามภารกิจ** ตามหลักการกระจายอำนาจ กระทรวงต่าง ๆ จะต้องดำเนินการ ถ่ายโอนภารกิจที่เป็นการจัดบริการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในพื้นที่ ในการสร้างการเปลี่ยน ผ่านที่เน้นการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่นี้ หน่วยงานกระทรวงตามภารกิจจะต้องทำการวิเคราะห์และกำหนดให้ชัดเจนว่างานใดบ้างที่จะต้องถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และงานใดบ้างที่ยังมีความ จำเป็นต้องดำเนินงานโดยกระทรวงเพื่อให้ สำนักงบประมาณสามารถกำหนดได้ว่าส่งผ่านงบประมาณผ่าน หน่วยรับงบประมาณใด

### 2.1.5 กระบวนการจัดทำคำของบประมาณ

ในระดับล่างสุดขึ้นมา คือ หมู่บ้าน กระบวนการจะเริ่มจากกระบวนการจัดทำแผนชุมชนที่ใช้ข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้าน เกิดเป็นข้อเสนอแผนงานโครงการที่ชุมชนต้องการ

ในระดับตำบล ควรมีการเปิดเวทีสมัชชาพลเมืองในระดับตำบล โดยอาจปรับและเชื่อมโครงสร้างเดิมที่มีอยู่ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาองค์กรชุมชน เข้ามาเป็นกลไกในการปรึกษาหารือตั้งแต่ระดับหมู่บ้านมาจนถึงตำบล จนได้เป็นข้อสรุปเป็นแผนพัฒนาตำบล/ท้องถิ่น จากนั้นจึงสู่กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในกรอบวงเงินที่ได้รับการจัดสรร แล้วจึงอนุมัติโดยสภาท้องถิ่นระดับตำบล เพื่อจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณท้องถิ่น

ในระดับอำเภอ เป็นกระบวนการบูรณาการส่วนราชการระดับต้น โดยนายอำเภอ ซึ่งจะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับหลักการจัดทำแผนและงบประมาณแบบมีส่วนร่วมด้วย

ในระดับจังหวัด แผนงาน/โครงการตามความต้องการของประชาชนแต่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล/เทศบาลจะถูกส่งผ่านมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระบวนการจัดทำงบประมาณจะมีความซับซ้อนขึ้น เนื่องจากมีหน่วยราชการอยู่หลายประเภทอยู่ในระดับจังหวัด กระบวนการทำงบประมาณระดับจังหวัดจะต้องพิจารณาถึง ข้อเสนอ/แผนงาน/โครงการ ที่เป็นความต้องการของประชาชน แต่เกิดขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่ำกว่าระดับจังหวัด ข้อเสนอ/แผนงาน/โครงการ ที่ส่วนราชการในพื้นที่เสนอว่าควรทำและยุทธศาสตร์จังหวัดที่ถอดมาจากยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาลในแต่ละช่วง

ข้อเสนอ/แผนงาน/โครงการ เหล่านี้ ควรนำเข้าสู่เวทีสมัชชาพลเมืองระดับจังหวัด มีการวิเคราะห์อุปสงค์อุปทาน ตลอดจนจัดลำดับความสำคัญ เพื่อกำหนดเป็นแผนพัฒนาจังหวัดในด้านต่าง ๆ ที่บูรณาการระหว่างหน่วยงานตามภารกิจ กับหน่วยงานท้องถิ่น ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แผนงานโครงการจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอนุมัติโดยสภาท้องถิ่นระดับจังหวัด เพื่อจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณของท้องถิ่น ในส่วนของหน่วยงานตามภารกิจ แผนงาน/โครงการที่ได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดเหล่านั้น ที่จะได้รับจัดสรรงบประมาณ โดยงบประมาณจะถูกส่งไปยังกรมต้นสังกัด

## 2.2 แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง

### 2.2.1 ความหมายของชุมชนเข้มแข็ง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ<sup>2</sup> ได้ให้ความหมายของชุมชนเข้มแข็ง หมายถึง การรวมตัวกันของประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ทั้งในชนบทหรือในชุมชนต่าง ๆ ของในเมืองให้เป็น “องค์กรชุมชน” โดยมีการเรียนรู้ การจัดการ และการช่วยกันแก้ไขปัญหา ร่วมกันของคนในชุมชนที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน ตลอดจนมีผลกระทบ สู่ภายนอกชุมชนที่ดีขึ้นตามลำดับ โดยจะเรียกชุมชนนี้ว่า กลุ่ม ชมรม สหกรณ์ บริษัท ชาวบ้าน เครือข่าย หรืออื่น ๆ ที่มีความหมายแสดงถึงความร่วมมือช่วยเหลือกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน และด้วยความเอื้ออาทร ต่อชุมชนอื่นในสังคมด้วย

จำนงค์ อติวัฒน์สิทธิ์<sup>3</sup> กล่าวว่า ชุมชนเข้มแข็งได้เพราะไม่ใช่มีรายได้มาก มีทรัพยากรมากแต่เพราะมีความรู้ มีปัญญาจากการเรียนรู้ การเรียนรู้ที่พื้นฟูมรดกของชุมชนต่อยอด ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพิ่มมูลค่าให้ทรัพยากร จัดการชีวิตตนเองได้ จัดการชุมชนจนพึ่งตนเองได้

### 2.2.2 ปัจจัยที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง

จำนงค์ อติวัฒน์สิทธิ์<sup>4</sup> กล่าวว่า ปัจจัยที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง มี 4 ระดับ คือ

**ระดับชาวบ้าน** ชาวบ้านมีความสามัคคีกัน รวมกลุ่มกันได้ดีมีความเคารพกติกาของกลุ่ม รู้จักภูมิใจในตนเอง รู้จักหน้าที่ของตนเอง มีความร่วมมือเพื่อจะเสียสละเพื่อส่วนรวม

**ระดับผู้นำ** ผู้นำมีประสบการณ์ มีความรู้ความสามารถ เป็นต้นแบบของการเสียสละเพื่อส่วนรวม มีคุณธรรมและจริยธรรมที่ดีทำให้ชาวบ้านศรัทธา ผู้นำมีความเข้าใจปัญหาของชุมชน

**ระดับองค์กร** ความเข้มแข็งของชุมชน ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งขององค์กรในชุมชน โดยอาศัยปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ครอบครั้ว การเมือง และการบริหารจัดการ

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่สนับสนุนให้ชุมชนเข้มแข็ง (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544), 21.

<sup>3</sup> จำนงค์ อติวัฒน์สิทธิ์, ระบบการพัฒนาสังคมที่นำไปสู่ความมั่นคงของมนุษย์ รายงานการศึกษาเสนอต่อสำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรุงเทพฯ : กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548), 44.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, 38.

**ระดับสังคมและวัฒนธรรม** ชุมชนเข้มแข็งสามารถสร้างและพัฒนาองค์กรทางสังคมที่สามารถช่วยเหลือเกื้อกูลกัน พัฒนาองค์ความรู้และการศึกษาภูมิปัญญาท้องถิ่น ชุมชนร่วมกันทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

เมธี พยอมยงค์<sup>5</sup> กล่าวว่า ปัจจัยที่กำหนดความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนนั้น ควรต้องพิจารณาจากองค์ประกอบภายในและภายนอก ดังนี้

องค์ประกอบภายใน เนื่องจากการพัฒนามีเป้าหมายสูงสุดคือ การทำให้ครัวเรือนชุมชนมีความเป็นอยู่แบบพออยู่พอกิน มีรายได้เพียงพอ ดังนั้น การจะไปสู่เป้าหมายได้ ต้องพิจารณาจากปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบสำคัญ 9 ประการ และต้องพัฒนาไปพร้อมทุกด้าน คือ โครงสร้างทางสังคม ระบบเศรษฐกิจชุมชน ค่านิยมและความเชื่อทางศาสนา กระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต กลุ่มผู้นำชุมชน ระบบความสัมพันธ์เชิงสังคม กลไกการปฏิสัมพันธ์ การประสานงานระหว่างชุมชนในหน่วยงานต่าง ๆ การบริหารจัดการด้านการเงิน เป็นต้น

องค์ประกอบภายนอก เป็นสิ่งที่ช่วยสนับสนุนทำให้ชุมชนมีความเป็นอยู่แบบพออยู่ พอกิน มีรายได้เพียงพอที่จะจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในชีวิตที่จำเป็น โดยมีปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบ ได้แก่ การบริหารงานภาครัฐ และนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมเศรษฐกิจในชุมชน

## 2.3 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับการแสดงพฤติกรรมของบุคคลต่อสังคมมนุษย์ ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ทำการศึกษาไว้ ดังนี้

### 2.3.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

Person Talcott อังโน เบญจมาศ อยู่ประเสริฐ<sup>6</sup> ซึ่งได้สร้างทฤษฎีการกระทำทางสังคม โดยอธิบายการกระทำของมนุษย์ ว่าการกระทำใด ๆ ของมนุษย์จะขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล ระดับสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ วัฒนธรรมในสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ ซึ่งวัฒนธรรมเป็นตัวกำหนดความคิด ความเชื่อ ความสนใจและระบบค่านิยมของบุคคล

<sup>5</sup> เมธี พยอมยงค์, *เศรษฐกิจชุมชน ทางเลือกเพื่อการพัฒนาชุมชน ในอุตสาหกรรมพื้นบ้านกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน* (เชียงใหม่ : นพบุรีการพิมพ์, 2544), 8.

<sup>6</sup> เบญจมาศ อยู่ประเสริฐ, *หน่วยที่ 9 การวิจัยการมีส่วนร่วมทางส่งเสริมการเกษตร ในประมวลสาระประชุมวิชาการเพื่อการพัฒนาการส่งเสริมเกษตร* (นนทบุรี : สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, 2544), 302.

Reeder อ่างใน เบญจมาศ อยู่ประเสริฐ<sup>7</sup> นักสังคมวิทยา ได้อธิบายว่า การกระทำทางสังคมประกอบไปด้วยทุนปัจจัยหลายประการไม่ได้จำกัดอยู่เพียงปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง ซึ่งเหตุผลในการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดของบุคคลขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการที่เรียกว่า ความเชื่อหรือความไม่เชื่อ ซึ่งการกระทำของมนุษย์ในเรื่องใด ก็ตามขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

1. เป้าหมาย (Goal)
2. ความเชื่อที่สืบทอดกันมา (Believes Orientation)
3. ค่านิยมมาตรฐาน (Standard Value)
4. นิสัยและขนบธรรมเนียมประเพณี (Habit and Custom)
5. ความคาดหวัง (Expectation)
6. ความผูกพัน (Commitment)
7. แรงเสริม (Reinforcement)
8. โอกาส (Opportunity)
9. ความสามารถ (Ability)
10. การสนับสนุน (Support)

สรุปได้ว่าการกระทำทางสังคมของมนุษย์เกิดจากปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันดังนี้

1. ปัจจัยที่เป็นส่วนบุคคล ได้แก่ เหตุผล บุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ รวมทั้งการกระทำที่แฝงไว้ด้วยความเสนาหา
2. ปัจจัยด้านสังคม อันเป็นระเบียบสังคม ระเบียบกฎหมาย เป้าหมาย โอกาส การสนับสนุนและสิ่งแวดล้อมที่เป็นแรงเสริม
3. ปัจจัยด้านวัฒนธรรมอันเป็นค่านิยม ความผูกพัน ความเชื่อ ทศนคติและความสนใจ

### 2.3.2 แนวคิดการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมได้มีผู้ให้ความหมาย กล่าวถึงความสำคัญ รูปแบบ ขั้นตอน และประเภทของการมีส่วนร่วมไว้หลายท่าน ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาไว้ดังนี้

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์<sup>8</sup> ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเอง ในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจาย

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, 303.

<sup>8</sup> ทวีทอง หงส์วิวัฒน์, *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2527), 81.

ทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจ และสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกในสังคม

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี<sup>9</sup> ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันเป็นผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง มนุษย์ทุกคนต่างมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น และพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมชุมชน ขณะเดียวกันนั้นมนุษย์สามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

เสนห์ จามริก<sup>10</sup> ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของชุมชน ไม่ได้หมายความว่าเพียงว่าจะดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมตามที่นักวิชาการหรือองค์กรพัฒนาตั้งขึ้น แท้จริงแล้วให้ชุมชนมีกิจกรรมและวิธีการดำเนินการของเขาเองในชุมชน

ปวิวรรต วรวิวัฒน์กุล<sup>11</sup> กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง ความร่วมมือของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความเห็นตรงกันและเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานกิจกรรมของโครงการหนึ่ง เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการตามที่ตั้งไว้

ฉลอง ดิขสี<sup>12</sup> กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลในหลายส่วนมาทำงานเพื่อส่วนรวมร่วมกัน เพราะบุคคลเหล่านั้นมีผลประโยชน์ร่วมกัน บุคคลอาจเข้ามามีส่วนร่วมด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น มีแรงจูงใจ หรือค่าตอบแทนเป็นตัวเงิน หรือผลประโยชน์ผู้อื่นถูกปลุกกระดมให้เข้ามามีส่วนร่วมอยากมีเพื่อนอยากเด่นดัง หรือมีความสำคัญในสังคมอยากทดลอง และอยากแก้ตัวหรือทดแทนความผิดที่เคยมี เป็นต้น

<sup>9</sup> ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, *หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท* (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด อนุเคราะห์ไทย, 2526), 26.

<sup>10</sup> เสนห์ จามริก, *นโยบายกลวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, 2527), 22.

<sup>11</sup> ปวิวรรต วรวิวัฒน์กุล, “การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในการพัฒนาชนบท : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์,” (ภาคินพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาพัฒนาสังคม บัณฑิตวิทยาลัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2538), 13.

<sup>12</sup> ฉลอง ดิขสี, “การมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในจังหวัดเชียงใหม่ต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาพัฒนาสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2541), 16.



สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การแสดงออกในการมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบแก้ไขปัญหาของตนเองและชุมชนเพื่อให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทุกขั้นตอนเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

### 2.3.3 ความสำคัญของการมีส่วนร่วม

มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้จึงได้นำมาประมวลสำหรับแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้

ดิเรก ฤกษ์หรัย<sup>13</sup> ซึ่งได้กล่าวถึง ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน สรุปได้ว่า เป็นการช่วยให้ประชาชนหลุดพ้นจากการเอารัดเอาเปรียบ ช่วยให้รายได้และการกระจายช่วยกระจายผลประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่อย่างยุติธรรม เพิ่มพลังกลุ่มให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และส่งผลโดยรวมต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์<sup>14</sup> ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม คือ

1. ช่วยให้ประชาชนยอมรับโครงการมากขึ้น
2. ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการมากขึ้น
3. มีการระดมทรัพยากรในชุมชนเพื่อการพัฒนามากขึ้น
4. ช่วยเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนมากขึ้น

อำนาจ อนันตชัย<sup>15</sup> ได้กล่าวถึงความสำคัญพอสรุปได้คือ

1. ก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่
2. ประชาชนมีความผูกพันต่องานและท้องถิ่นมากขึ้น
3. ประชาชนยอมรับการเปลี่ยนแปลงและอัตราการเปลี่ยนแปลงที่เร็วขึ้น
4. ประชาชนและเจ้าหน้าที่มีความไว้วางใจซึ่งกันและกันมากขึ้น
5. การพัฒนาท้องถิ่นจะทำได้ง่ายขึ้น
6. มีคนร่วมพิจารณาดำเนินการมาก ส่งผลให้งานมีคุณภาพมากขึ้น
7. เป็นวิธีการพัฒนาและสร้างคณะทำงานที่มีประสิทธิภาพ

<sup>13</sup> ดิเรก ฤกษ์หรัย, *การพัฒนาชุมชน* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2527), 6.

<sup>14</sup> ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์, “การมีส่วนร่วมของประชาชน,” *วารสารพัฒนาชุมชน* 2, 21 (2531): 30.

<sup>15</sup> อำนาจ อนันตชัย, *การระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบล* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), 143.

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมมีความสำคัญต่อการดำเนินงานหลายประการ ทำให้ประชาชนมีความเข้าใจ ยอมรับ ผูกพันกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องกัน และดำเนินการกิจกรรมตรงกับความต้องการ ส่งเสริมพัฒนาขีดความสามารถในการรู้จักวิเคราะห์ วางแผนนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

#### 2.3.4 ลักษณะของการมีส่วนร่วม

ไพรัตน์ เดชะรินทร์<sup>16</sup> ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนดังนี้

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนจนถึงความต้องการของชุมชน
2. แนวคิดและสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหา และคิดปัญหาของชุมชนเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่มีประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบาย แผนงาน โครงการ มีกิจกรรม เพื่อการจัดและแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมกันตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนา ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรม ให้บรรลุเป้าหมาย
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมกันบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้โดยตลอดและสนับสนุนให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

ประธาน สุวรรณมงคล<sup>17</sup> กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีขอบเขต 4 ลักษณะคือ

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางวางแผนพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหา
3. การเลือกปฏิบัติในกิจกรรมพัฒนาตามแผน

<sup>16</sup> ไพรัตน์ เดชะรินทร์, *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2527), 24.

<sup>17</sup> ประธาน สุวรรณมงคล, *นโยบายด้านการเมืองการปกครอง, ใน ประมวลสาระและแนวทางการศึกษาชวติวิชาเฉพาะเชิงนโยบายสาธารณะ* (นนทบุรี: สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, 2547), 6.

#### 4. การประเมินผลกิจกรรมพัฒนา

สรุปได้ว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมคือ ลักษณะของการศึกษา ค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหา การตัดสินใจเลือก และกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหา การปฏิบัติตามแนวทางแก้ไขปัญหาที่กำหนดไว้ และการประเมินผลการดำเนินงาน

##### 2.3.5 ระดับของการมีส่วนร่วม

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์<sup>18</sup> ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 7 ระดับ คือ ระดับ 1 ไม่มีส่วนร่วมเลย ซึ่งเป็นลักษณะที่ทางหน่วยงานของรัฐได้เข้าไปดำเนินการให้ประชาชนทั้งหมด หรือบางครั้งบังคับประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วม โดยที่ไม่มีทางเลือกเลยได้เพราะประชาชนเกรงความผิดที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งเกรงว่าจะต้องสูญเสียผลประโยชน์บางประการ เช่น การถูกปรับ ถูกเพ่งเล็งจากทางราชการ แต่ถ้าหากสามารถหลีกเลี่ยงได้ประชาชนจะไม่เข้ามามีส่วนร่วม

ระดับ 2 มีส่วนร่วมน้อยมาก ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพราะมีสิ่งล่อใจ หรือผลประโยชน์บางประการที่จะได้รับ เช่น ได้ค่าตอบแทนจากการใช้แรงงาน ได้มีโอกาสไปทัศนศึกษานอกสถานที่ การได้ชื่อเสียง ฯลฯ แต่ตัวประชาชนเองไม่ได้มีความเลื่อมใสต่อกิจกรรม ดังนั้นเมื่อไหร่ก็ตามที่ประชาชนเห็นว่าตนเองไม่ได้รับประโยชน์เพียงพอที่จะเข้ามามีส่วนร่วมก็จะไม่เข้ามามีส่วนร่วม

ระดับ 3 มีส่วนร่วมน้อย ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพราะถูกชัดเจนโดยการโฆษณาประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นถึงผลดี ผลประโยชน์ที่จะได้รับ ซึ่งไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และประชาชนมิได้มีส่วนเสนอความเห็นใด ๆ ทั้งสิ้น ถ้าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแล้วจะได้รับผลประโยชน์อาจให้ความร่วมมือต่อไป

ระดับ 4 มีส่วนร่วมปานกลาง หน่วยงานสภากลางจะทำการสอบถามประชาชนถึงความต้องการของท้องถิ่น และสภาพข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ว่าเป็นอย่างไร แล้วทางราชการจะนำข้อมูลที่ได้เหล่านี้ไปกำหนดแผนงานเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตาม ซึ่งแผนงานที่กำหนดขึ้นนี้บางครั้งบางอย่างอาจไม่ตรงตามความประสงค์ของประชาชนได้

ระดับ 5 มีส่วนร่วมค่อนข้างสูง ทางราชการจะมีการยอมรับให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมค่อนข้างสูง โดยเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาและความประสงค์ของประชาชน แปลการตัดสินใจในการกำหนดแผนงานจริง ๆ นั้นยังขึ้นอยู่กับอำนาจและหน้าที่ของทางราชการ

<sup>18</sup> ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์, “การมีส่วนร่วมของประชาชน,” *วารสารพัฒนาชุมชน* 2, 21 (2531):

ระดับ 6 มีส่วนร่วมสูง ทางราชการจะเปิดโอกาสอย่างมากให้ประชาชนแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีส่วนร่วมของประชาชนอย่างใกล้ชิด การดำเนินการขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของประชาชนเองว่าจะแก้ไขปัญหาให้ชุมชนอย่างไร

ระดับ 7 มีส่วนร่วมในอุดมคติ ประชาชนในท้องถิ่นนั้นจะร่วมมือดำเนินการด้วยตนเองตลอด นับตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดการดำเนินงาน เป็นการอาศัยพื้นฐานความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง จึงได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดีทางราชการเข้ามามีส่วนบ้างในแง่ของการช่วยเหลือ โดยสนับสนุนสิ่งที่เกินความสามารถของประชาชนเท่านั้น

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของประชาชนในชนบท หมู่บ้าน ตำบล นั้น ประชาชนมีโอกาสในการร่วมกันคิด ตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติตามโครงการ ร่วมติดตามผลและประเมินผล การที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยของผู้เข้าร่วม สิ่งแวดล้อม ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และทางจิตวิทยา

### 2.3.6 เครือข่ายและการสร้างเครือข่าย

ปารีชาติ วลัยเสถียร<sup>19</sup> และคณะ กล่าวถึงความหมาย ของเครือข่าย (Network) ประเภทของเครือข่าย และองค์ประกอบของเครือข่าย ไว้ดังนี้

เครือข่าย (Network) หมายถึง Net คือ ตาข่ายโยงใย ถึงกันและพร้อมที่ Work เมื่อต้องใช้งานกระบวนการเครือข่ายและภารกิจ กระบวนการทำงานของฝ่ายต่าง ๆ เป็นสิ่งที่ช่วยให้ความเป็นเครือข่ายมีความต่อเนื่องจากการทำภารกิจต่อกัน เครือข่ายตามภารกิจทำภารกิจที่เป็นกระบวนการ โดยเป็นกระบวนการเรียนรู้ แลกเปลี่ยน การมีส่วนร่วมและกระบวนการกลุ่มที่ระดมทรัพยากรในการสร้างพลังอำนาจ

#### ประเภทของเครือข่าย

- (1) เครือข่ายนัยคุณค่าความสัมพันธ์
- (2) เครือข่ายนัยภารกิจและกระบวนการ
- (3) เครือข่ายนัยประสานความร่วมมือ

#### องค์ประกอบของเครือข่าย

- (1) สมาชิกเครือข่าย
- (2) วัตถุประสงค์เดียวกัน
- (3) การทำหน้าที่ต่อกันอย่างมีจิตสำนึก
- (4) การมีส่วนร่วมและแลกเปลี่ยนเรียนรู้

<sup>19</sup> ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ, *กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), 36.

- (5) การมีปฏิสัมพันธ์และสื่อสารระหว่างกัน
- (6) มีกระบวนการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน
- (7) ความเท่าเทียมกันของสมาชิก
- (8) การแบ่งปันผลประโยชน์

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดของเครือข่ายการเรียนรู้ จึงสรุปแนวคิดเครือข่ายการเรียนรู้ว่าเป็นวิธีการที่สำคัญต่อการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการในการจัดทำแผนชุมชนทุกชั้นตอน เพราะกระบวนการแผนชุมชนเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน นำไปสู่แนวทางแก้ไขปัญหาของชุมชน

## 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรกฎ วิสิทธิ์<sup>20</sup> ได้ให้คำจำกัดความของ ผู้นำการปฏิบัติ (Transactional Leaders) ถึง การปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพอย่างเดียวนั้นไม่พอ องค์กรปัจจุบันต้องมีการพัฒนา เปลี่ยนแปลงเพื่อยกระดับการดำเนินงานขององค์กรให้มีขีดความสามารถทางการแข่งขันที่สูงขึ้น ดังนั้นผู้นำที่สามารถสร้างแรงบันดาลใจให้กับบุคคลในองค์กรจำนวนมากได้ดำเนินงานอย่างเต็มความสามารถ และยกระดับการปฏิบัติงานให้สูงขึ้น เพื่อเป็นการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง พัฒนาองค์กรให้มีขีดความสามารถทางการแข่งขันที่สูงขึ้น จะเรียกว่าผู้นำการปฏิรูป (Transformational Leaders) ซึ่งมีนักวิจัยได้ทำการศึกษารวบรวมคุณสมบัติพิเศษของผู้นำการปฏิรูปได้ 6 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 วิสัยทัศน์ (vision) คือมีความคิดและความสามารถในการหยั่งรู้ทิศทางสร้าง วิสัยทัศน์องค์กร และสื่อความหมายของวิสัยทัศน์สู่ผู้ใต้บังคับบัญชา สู่การปฏิบัติ

ประการที่ 2 คาริสม่า (charisma) คือความเก่ง ดี มีเสน่ห์ของผู้นำที่สามารถจูงใจคนให้เกิดความกระตือรือร้น ศรัทธา ในการที่จะร่วมทำงานด้วยความมุ่งมั่นเต็มที่ เริ่มต้นด้วยการพัฒนา ลักษณะเด่นผู้นำให้เกิดขึ้นในตนเอง นั่นคือการพัฒนาให้เป็นคนเก่ง ดี และมีเสน่ห์

ประการที่ 3 การแสดงนัยของความเป็นเลิศ (symbolism) คือการจัดการค้นหาบุคคลที่ดีเด่น และ ใ้รางวัล เพื่อเป็นการจูงใจให้มุ่งมั่น ทำงานด้วยความเป็นเลิศ

<sup>20</sup> กรกฎ วิสิทธิ์, “การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทผู้ใหญ่บ้านต่อการพัฒนาท้องถิ่นในตำบลป่าป้อง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551), 49.

ประการที่ 4 การเอื้ออำนาจ (empowerment) คือมอบหมายงานที่ท้าทายให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาความ รับผิดชอบดำเนินงานเพื่อให้โอกาสได้พัฒนาตนเอง โดยผู้นำเฝ้าติดตาม สนับสนุน อำนวยความสะดวก

ประการที่ 5 การกระตุ้นภูมิปัญญาให้เกิดขึ้น (intellectual stimulation) คือ กระตุ้น ให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาได้เรียนรู้ในงานอย่างถ่องแท้จากการทำงาน คิดแก้ไขปรับปรุงงาน อยู่ตลอดเวลา จนเกิดเป็นความเชี่ยวชาญในงาน และเกิดเป็นภูมิปัญญา

ประการที่ 6 ความสัตย์เชื่อถือมั่น (Integrity) คือมีความซื่อสัตย์ น่าเชื่อถือไว้วางใจ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นและเข้าใจถึงภาวะผู้นำ เริ่มตั้งแต่ลักษณะของผู้นำ ซึ่งเป็นลักษณะ ภายในตัวผู้นำ ตลอดจนพฤติกรรมของผู้นำ ซึ่งเป็นการกระทำของผู้นำต่อปัจจัยภายนอก คืองานและ คน จากนั้นยังสะท้อนถึงพฤติกรรมของผู้นำที่ต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ รอบด้าน จนถึงภาวะผู้นำ ที่นำการเปลี่ยนแปลงองค์กร เพื่อปฏิรูปยกระดับการดำเนินการขององค์กรให้มีขีด ความสามารถทางการแข่งขันที่สูงขึ้น ซึ่งเราอาจจะมองทั้งหมดนี้เป็นกรอบของ การศึกษาในเรื่องของ ภาวะผู้นำ โดยกรอบการศึกษานี้สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาและฝึกตนเอง เพื่อพัฒนา ภาวะผู้นำในตนเอง กรอบการศึกษาและพัฒนาภาวะผู้นำในตนเอง จากความรู้ทางทฤษฎีภาวะผู้นำ ร่วมกับนิยามของผู้นำในความคิดของข้าพเจ้า ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ข้าพเจ้าได้พัฒนากรอบ การศึกษาภาวะผู้นำ และการฝึกพัฒนาภาวะผู้นำด้วยตัวเอง กรอบการศึกษานี้ จะสามารถนำมาใช้ เป็นแนวทางในการศึกษาและพัฒนาภาวะผู้นำให้เกิดขึ้นในตนเอง ขณะใจคน สร้างความศรัทธา รู้จัก การสร้างทีมงานที่แข็งแกร่ง สร้างทีมผู้นำ เพราะการนำการเปลี่ยนแปลงไม่ สามารถทำได้เพียงคน เดียว การบริหารมิติทั้ง 2 นี้ต้องให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และ สภาพแวดล้อมที่เป็นไป ผู้นำอาจจะ มุ่งเน้นงานมากในบางสถานการณ์ หรืออาจจะมุ่งเน้นที่คนมาก สำหรับสถานการณ์ที่ต่างกัน ดุลยพินิจ ของผู้นำในรูปแบบการบริหาร โดยยึดหลักความเหมาะสมหรือสมดุลเป็นหลัก เป็นสิ่งที่ผู้นำจะต้อง ฝึกปฏิบัติเพื่อให้เกิดเป็นประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในที่สุด สิ่งที่สำคัญอีกสิ่งหนึ่งคือ การตั้งเป้าหมายชีวิตของตัวเอง และวิสัยทัศน์ของ องค์กร (หรือของสังคม) ที่ผู้นำสร้างขึ้น ควรสอดคล้อง และส่งเสริมซึ่งกันและกัน ถ้าวิสัยทัศน์ องค์กรไม่สอดคล้องกับเป้าหมายชีวิตของผู้นำ ตัวผู้นำเองอาจจะไม่มีแรงบันดาลใจในการนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แต่ถ้าผู้นำวางวิสัยทัศน์องค์กร ให้เอื้อกับเป้าหมายส่วนตัวเป็นประโยชน์ส่วนตน ก็จะเป็นผู้นำที่ไร้คุณธรรม ซึ่งจะนำมาสู่ความล่ม สลายขององค์กร และสังคม จึงควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษ

พัฒน บุญรัตพันธ์<sup>21</sup> ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำชุมชน หมายถึง ผู้ที่มีบุคลิกภาพเด่น ประกอบกับมีความสามารถพิเศษในชุมชน หรือในท้องถิ่น นั้น ๆ ซึ่งในกลุ่มแต่ละกลุ่มย่อมประกอบด้วย บุคคลที่มีบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถหรือทักษะที่แตกต่างกันไป ในขณะที่ทุกคนมีความผูกพันซึ่งกันและกัน ในฐานะที่เป็นหนึ่งของกลุ่มจะต้องยอมรับนับถือความคิดเห็นของกันและกันด้วยเหตุนี้เอง สถานการณ์ที่บีบตัวขึ้นจึงผลักดันให้สมาชิกของกลุ่มบางคนกลายเป็นผู้นำ ย่อมเนื่องมาจากคุณลักษณะพิเศษประจำตัวอีกด้วย เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ความยุติธรรม ความโอบอ้อมอารี และความเสียสละ นอกจากนี้ ยังมีความหมายถึง บุคคลซึ่งมีบุคลิกภาพอุปนิสัย และความสามารถที่ดีเด่น ในสถานการณ์หนึ่งหรือในกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งจะเป็นที่สามารถจูงใจประชาชนให้มีความคิดเห็นคล้อยตามและลงมือทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์<sup>22</sup> ได้กล่าวว่า จังหวัดน่าน เป็นจังหวัดที่เกิดรูปธรรมของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจากระดับหมู่บ้านเพื่อ “การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ขั้นตอนดำเนินการได้ 7 ขั้นตอน ประกอบด้วย

1. ทำความเข้าใจกับผู้นำหมู่บ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) ทำความเข้าใจในการจัดทำแผนว่า “ทำไปทำไม ทำ เพื่ออะไร” เพื่อให้ผู้นำได้เข้าใจเกี่ยวกับการทำแผนทั้งแนวคิด กระบวนการ ขั้นตอน หลักคิด สำคัญของการทำแผนชุมชน
2. หาแกนนำ อาสาสมัคร และคณะทำงานในการจัดเก็บข้อมูล
3. ผู้ใหญ่บ้านประชุมชาวบ้านทำความเข้าใจในการจัดทำแผนชุมชน เพื่อให้ชาวบ้านเข้าใจ และร่วมมือในการให้ข้อมูลที่ชัดเจน และร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เป็นปัญหาร่วม
4. จัดเก็บข้อมูล เพื่อให้เป็นฐานข้อมูลในการนำมาทำแผนชุมชนเพราะนอกจากแผนจะมาจาก ปัญหาความต้องการร่วมแล้วยังมาจากฐานข้อมูลอีกด้วย
5. วิเคราะห์ข้อมูลและสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นจริงและสามารถแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด ตามความต้องการของชาวบ้าน
6. เปิดเวทีชาวบ้านหรือประชาคมหมู่บ้านเพื่อคืนข้อมูลที่ชาวบ้านให้มาและให้ชาวบ้านวิเคราะห์ ร่วมค้นหาปัญหาและวางแผนแก้ไขปัญหาของชุมชน

<sup>21</sup> พัฒน บุญรัตพันธ์, *การสร้างพลังชุมชนโดยกระบวนการพัฒนาชุมชน* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), 10.

<sup>22</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *บทเรียนการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนระดับตำบล/จังหวัดและการบูรณาการแผนพัฒนาชุมชนกับหน่วยงาน/ภาค* (กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาองค์ความรู้และประเมินผล, สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2559), 25.

7. สรุปแผนงานและเรียบเรียงแผนงานโครงการ ตามลำดับการแก้ไขปัญหาจากความจำเป็นมากไป ถิ่นน้อยโดยใช้เวทีประชาคมหมู่บ้าน

8. จัดพิมพ์แผนงานเป็นรูปเล่มของแต่ละหมู่บ้าน

9. เสนอแผนชุมชนเข้าสู่องค์การบริหารการปกครองส่วนตำบลโดยใช้เวที อบต.สัญจร

10. ปฏิบัติตามแผนที่วางไว้และติดตามแผนงานที่เข้าสู่แผนพัฒนา 3 ปี ของ อบต.

อำพร สาณพันธ์<sup>23</sup> ได้ศึกษาแนวทางพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนชุมชนของเทศบาลตำบลหนองเรือ อำเภอหนองเรือ จังหวัดขอนแก่น พบว่า แกนนำชุมชน คือ แหล่งข้อมูลข่าวสารที่ทำให้ประชาชน รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดทำแผนชุมชนมากที่สุด ดังนั้นผู้นำชุมชนควรให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดทำแผนชุมชน โดยใช้แผนชุมชนเป็นเครื่องมือการบริหารเชื่อมประสานการทำงานแบบบูรณาการของทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน

ประวิทย์ ออกตัน<sup>24</sup> ได้วิจัยเรื่อง บทบาทของผู้นำกลุ่มต่าง ๆ ในการทำแผนชุมชนกรณีศึกษาอำเภอทุ่งหัวช้าง จังหวัดลำพูน ผลการวิจัยพบว่า แผนชุมชน เป็นแผนพัฒนาของแต่ละหมู่บ้าน ที่จัดทำขึ้นผ่านเวทีประชาคมของหมู่บ้าน กระบวนการและขั้นตอนกันจัดทำแผนชุมชน ผู้นำกลุ่มต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับตำบล มีกระบวนการขั้นตอนในการจัดทำแผนชุมชนตามแนวทางที่ทางราชการกำหนด รูปแบบการจัดทำแผนชุมชนของผู้นำกลุ่มต่าง ๆ ที่ดำเนินการในหมู่บ้าน คือ การพูดคุยพบปะพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ การประชุมประชาคมอย่างเป็นทางการ โดยมีเจ้าหน้าที่มาให้คำแนะนำ

ชมพูนุท เมฆเมืองทอง<sup>25</sup> ได้ศึกษา ปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนแผนชุมชนสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน สรุปได้ว่า กระบวนการขับเคลื่อนแผนชุมชนสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน มีปัจจัยที่ส่งผลคือการขับเคลื่อนโดยดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาชุมชน รองลงมาคือ ทุนทางชุมชน การขับเคลื่อนโดยชุมชน ร่วมดำเนินการเองและการขับเคลื่อนโดยประสานภาคีการพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับ

<sup>23</sup> อำพร สาณพันธ์, “แนวทางพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนชุมชนของเทศบาลตำบลหนองเรือ อำเภอหนองเรือ จังหวัดขอนแก่น,” (การศึกษาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2555), 48.

<sup>24</sup> ประวิทย์ ออกตัน, “บทบาทของผู้นำกลุ่มต่าง ๆ ในการทำแผนชุมชน กรณีศึกษาอำเภอทุ่งหัวช้าง จังหวัดลำพูน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550), 22.

<sup>25</sup> ชมพูนุท เมฆเมืองทอง, “ปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนแผนชุมชนสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน,” *วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)* 2, (พฤษภาคม-สิงหาคม 2558): 4.



สมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้ว่า ปัจจัยการวางแผนชุมชน ปัจจัยกิจกรรมการเรียนรู้ และการสร้างเครือข่าย การเรียนรู้ มีอิทธิพลทางตรงต่อการขับเคลื่อนแผนชุมชนสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เนื่องมาจากการนำแผนชุมชนไปใช้ในการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น ต้องมีเริ่มต้นจากการแผนแผนในชุมชน ที่ทุกคนในชุมชนต้องร่วมกันคิดวิเคราะห์และวางแผน ซึ่งการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน เกิดขึ้นได้จากการนำแผนชุมชนไปใช้ในการพัฒนานั้น ต้องดำเนินการในรูปแบบกิจกรรมการเรียนรู้จากทุนชุมชนที่มีและขับเคลื่อนแผนชุมชนด้วยการให้ชุมชนพัฒนาไปพร้อมกับการสร้างเครือข่ายในการพัฒนา

วิวัฒน์ หามนตรี<sup>26</sup> ได้ศึกษาเกี่ยวกับ การจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงตำบลชัยฤทธิ์อำเภอไชโยจังหวัดอ่างทอง พบว่า ปัจจัยที่สนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ได้แก่การเรียนรู้ร่วมกันของทุกฝ่าย ผู้นำท้องถิ่นที่มีความเสียสละ ซื่อสัตย์ การสื่อสารประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเครือข่าย องค์กรชุมชนเป็นแหล่งเรียนรู้ช่วยเหลือปัญหาความต้องการของชุมชน

นันทชัยพร นามพิกุล<sup>27</sup> ได้ศึกษาเกี่ยวกับ การพัฒนาศักยภาพของคณะกรรมการหมู่บ้านในการจัดทำแผนชุมชน : กรณีศึกษาบ้านนาอ่าง หมู่ที่ 1 ตำบลนาตาล อำเภอต่างอย จังหวัดสกลนคร จากการศึกษาสภาพปัญหาพบว่า การจัดทำแผนชุมชนจะต้องเริ่มต้นที่ประชาชนเป็นหลัก ให้คนในชุมชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ยึดหลักการทำงานร่วมกับประชาชน ด้วยวิธีรวมกลุ่มประชาชน ส่งเสริมการสร้างสรรคให้มีความเป็นผู้นำทางด้านกระบวนการคิด หน่วยงานภาครัฐต้องทำงานผ่านกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันทุกภาคส่วน ให้มีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบการค้นหาปัญหา สาเหตุปัญหา ความต้องการแก้ปัญหา วางแผนการจัดทำแผน ดำเนินการจัดทำแผนติดตามประเมินผล เป็นต้น

<sup>26</sup> วิวัฒน์ หามนตรี, “การจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงตำบลชัยฤทธิ์ อำเภอไชโยจังหวัดอ่างทอง,” *วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)* 7, 1 (2556): 39.

<sup>27</sup> นันทชัยพร นามพิกุล, “การพัฒนาศักยภาพของคณะกรรมการหมู่บ้านในการจัดทำแผนชุมชน : กรณีศึกษาบ้านนาอ่าง หมู่ที่ 1 ตำบลนาตาล อำเภอต่างอย จังหวัดสกลนคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร, 2557), 33.

ณัฐ วิภาวบา<sup>28</sup> ได้ศึกษาเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการจัดทำแผนชุมชน: ศึกษากรณีตำบลยะรม อำเภอบางเตย จังหวัดยะลา ได้มีข้อเสนอเชิงนโยบาย คือ ด้านการเตรียมทีมผู้นำชุมชนในระดับหมู่บ้าน/ตำบล ควรมีการประชุมทำความเข้าใจ เตรียมความพร้อมของผู้นำชุมชน เพื่อกำหนดเป้าหมายการทำงาน กำหนดบทบาทหน้าที่และกระบวนการทำงานของทีมผู้นำชุมชนในระดับหมู่บ้าน/ตำบล โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุน และให้คำแนะนำ

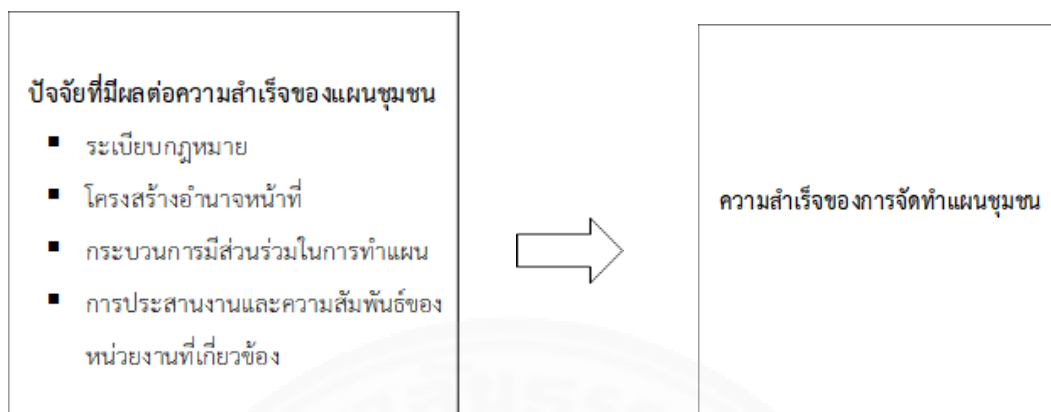
ชูดากานต์ กำจัดภัย<sup>29</sup> ได้ศึกษาเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำแผนชุมชน: กรณีศึกษาตำบลหันทราย อำเภอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว พบว่า ประชาชนที่มีสถานภาพทางสังคม เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มีส่วนร่วมในการทำแผนชุมชนมากกว่าประชาชนที่มีสถานภาพสังคมทั่วไป เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มีสถานภาพสังคมที่เป็นทางการ มีหน้าที่ในการพัฒนาชุมชนทุกด้าน เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยมีและใช้แผนชุมชนเป็นทิศทางในการพัฒนาผ่านกระบวนการทำโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของแผนชุมชน ได้แก่ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งกระบวนการจัดทำแผนชุมชนจะต้องเริ่มที่ประชาชนเป็นหลัก มีทั้งภาคประชาสังคมและภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ และตัวแสดงหลักที่มีผลในการขับเคลื่อนแผนชุมชนได้แก่ผู้นำ โดยผู้นำต้องมีความรู้ ความเข้าใจในการจัดทำแผนชุมชน ความมีเหตุผลและเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชนนั้น ก็จะทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในการแสดงความคิดเห็น และเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชนได้ ซึ่งยังขาดการวิเคราะห์ประเด็นอื่น ๆ ได้แก่ ระเบียบกฎหมาย โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการประสานงานและความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังที่งานวิจัยชิ้นนี้ จึงมีศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการจัดทำแผนชุมชนเพื่อรองรับระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ ในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็น ระเบียบกฎหมาย โครงสร้างอำนาจหน้าที่ กระบวนการมีส่วนร่วมในการทำแผน และการประสานงานและความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้แผนชุมชนสามารถถูกนำมาใช้งานได้จริง และตอบสนองต่อความต้องการ/ปัญหาของคนในพื้นที่ ให้สอดคล้องกับแนวโน้มในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐซึ่งนับวันจะเน้นการจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่มากยิ่งขึ้นทุกปี

<sup>28</sup> ณัฐวิภา วาบา, “การมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการจัดทำแผนชุมชน: ศึกษากรณีตำบลยะรม อำเภอบางเตย จังหวัดยะลา,” (งานนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2553), 51.

<sup>29</sup> ชูดากานต์ กำจัดภัย, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำแผนชุมชน: กรณีศึกษาตำบลหันทราย อำเภอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว,” (งานนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2552), 48.

## 2.5 กรอบแนวคิดการวิจัย



จากการศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดหน่วยในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของแผนชุมชน จำนวน 4 ปัจจัย ได้แก่

ระเบียบกฎหมาย หมายถึง กฎ ระเบียบ ที่เป็นทางการของทางราชการ ไม่ว่าจะเป็นระเบียบเกี่ยวกับ งบประมาณ ขั้นตอน วิธีการ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการทำแผนชุมชน และการประสานแผนชุมชนกับแผนในระดับต่าง ๆ

โครงสร้างอำนาจหน้าที่ หมายถึง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องในการทำแผนชุมชน และการประสานแผนชุมชนกับแผนในระดับต่าง ๆ

กระบวนการมีส่วนร่วมในการทำแผน หมายถึง กระบวนการมีส่วนร่วม ในการจัดทำแผนชุมชน และการประสานแผนชุมชนกับแผนในระดับต่าง ๆ

การประสานงานและความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหมายถึงการจัดระเบียบวิธีการทำงานเพื่อให้การทำแผนชุมชนเป็นไปได้อย่างราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการทำแผนชุมชน

### บทที่ 3

## ภูมิหลังพัฒนาการของแผนชุมชน

### 3.1 ที่มาและพัฒนาการของแผนชุมชน

แต่เดิมการวางแผนการพัฒนาประเทศ จะเป็นลักษณะของ รัฐบาล ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – พ.ศ. 2509) ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งแผนดังกล่าวเป็นแม่แบบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน มีการสร้างสาธารณูปโภคสำคัญที่เป็นพื้นฐานของการดำรงชีวิต เช่น ไฟฟ้า ประปา ถนน ให้กระจายไปทั่วทั้งในเมืองและชนบท ซึ่งเรียกว่า “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางสะดวก”

ต่อเนืองมาจนถึง นโยบายเงินปันผล เป็นนโยบายของรัฐบาลพรรคกิจสังคม ภายใต้การนำของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ใน พ.ศ. 2518 ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสร้างงานในชนบทมีผลให้รัฐบาลสามารถจ่ายเงินไปยังจังหวัดต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติตามโครงการพัฒนาท้องถิ่น และช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีความทำในฤดูแล้ง ฉะนั้นสภาตำบลทุกแห่งทั่วประเทศ (เว้นตำบลในเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล) จึงมีสิทธิและมีโอกาสเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศไทยที่จะเสนอความต้องการของตนเอง เพื่อประโยชน์ของตนเอง และดำเนินการด้วยตนเอง การที่ประชาชนมีโอกาสกำหนดความต้องการของตนเองโดยเสนอผ่านสภาตำบล โดยมีขั้นตอนคือ สภาตำบลมีการประชุมภายในตำบลว่ามีความต้องการอะไรบ้าง มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ แล้วเสนอโครงการนั้นภายในวงเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกำหนดผ่านอำเภอผ่านจังหวัด ไปยังคณะอนุกรรมการ พชล. ประจำเขตเพื่ออนุมัติ นับเป็นการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น สนับสนุนให้ท้องถิ่นปกครองตนเองเป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป้าหมายของนโยบายเงินปันผลคือ การยกระดับมาตรฐานการดำเนินชีวิตของคนยากจนในชนบท ซึ่งเชื่อว่าการเงินจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นในชนบทใช้จ่ายตามโครงการที่พวกเขากำหนดขึ้นมาเอง จะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนในชนบทที่ยากจนมีโอกาสหารายได้และทำงานในยามว่างหลังจากฤดูกาลเก็บเกี่ยวพืชผลแล้ว ในโครงการเงินปันผลนี้ พรรคกิจสังคมเชื่อว่าจะมีการรั่วไหลน้อยมาก ถ้าหากว่าประชากรชนบทสามารถควบคุมดูแลกันเองอย่างทั่วถึง เงินที่ส่วนกลางผันไปสู่ชนบทย่อมจะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้ประชาชนในชนบทได้มีโอกาสนำไปใช้จ่ายสร้างสิ่งสาธารณูปโภคที่ขาดแคลน ขณะเดียวกันก็มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการทำงานในโครงการที่มีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันในท้องถิ่น นอกจากนี้ นโยบายเงินปันผลสู่ชนบทยังเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างสังคมเมืองกับชนบท และมุ่งหวังให้

ประชากรทุกภาคส่วนได้รับผลของการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน<sup>1</sup> แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดแผนในการพัฒนาชนบทของไทยก็ยังไม่เน้นประชาชน หรือกลุ่มคนบางส่วนอยู่ดีเนื่องจากประชาชนในชนบทส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ทำให้การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและการพัฒนาชนบท ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

แนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนชุมชน หรือแผนแม่บทชุมชน เกิดขึ้นจากความคิดที่รัฐมุ่งเน้นจะสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และพัฒนาเมืองให้น่าอยู่ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 ถึง 2549) ด้วยกระบวนการพัฒนาชุมชน เพื่อขับเคลื่อนพลังของชุมชน หรือคนในชุมชนให้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชน เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน ตลอดจนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างเท่าทันการเปลี่ยนแปลงและเป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ รัฐบาลจึงได้ส่งเสริมกระบวนการวางแผนชุมชน โดยการสนับสนุนให้ชุมชนจัดเวทีประชาคม เพื่อร่วมกันค้นหาศักยภาพ ทุนชุมชน ปัญหาของชุมชนมาวิเคราะห์ กำหนดเป็นกิจกรรม/ แผนงาน /โครงการ ที่สามารถปฏิบัติได้ตรงตามความต้องการของชุมชนและใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นหลัก

### 3.1.1 ความหมายของแผนพัฒนาชุมชน<sup>2</sup>

ศ.นพ.ประเวศ วะสี กล่าวไว้ว่า “แผนชุมชน” เป็นกระบวนการวิเคราะห์วินิจฉัยปัญหาว่าคืออะไร และจะทำอะไร คือการวิเคราะห์ทางเลือก เป็นกระบวนการทางปัญญาที่ทรงพลังเมื่อวิเคราะห์แล้วนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงซึ่งจะนำไปสู่การ แก้ปัญหา กระบวนการจัดทำแผนชุมชนเป็นการเรียนรู้

เครือข่ายแผนชีวิต ชุมชนพึ่งตนเอง 4 ภาค ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “แผนชีวิตชุมชน” คือ กระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชน ท้องถิ่น ที่ร่วมกันคิด ร่วมกันค้นหา เรียนรู้ เพื่อให้ชุมชนรู้และเข้าใจ ตนเอง โดยใช้การสำรวจข้อมูลปัญหาและศักยภาพ เป็นเครื่องมือทำให้เกิดการทบทวนตนเอง โดยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนท้องถิ่น เพื่อกำหนดอนาคตและทิศทางการพัฒนาตนเอง ที่ชุมชนและคนเป็นศูนย์กลาง มีความสัมพันธ์กับภาคีแบบ “หุ้นส่วนการพัฒนา”

<sup>1</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, *วิเคราะห์โครงการผันเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง* (กรุงเทพฯ: สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 2518), 77.

<sup>2</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *บทเรียนการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนระดับตำบล/จังหวัดและการบูรณาการแผนพัฒนาชุมชนกับหน่วยงาน/ภาค* (กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาองค์ความรู้และประเมินผล สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2559), 20.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ “แผนพัฒนาชุมชน” คือ การกำหนดอนาคตและกิจกรรมพัฒนาของชุมชน โดยเกิดขึ้นจากคนในชุมชนที่มีการรวมตัวกันจัดทำแผนขึ้นมา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเองให้เป็นที่ตามที่ต้องการ และสามารถแก้ปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ร่วมกัน โดยคนในชุมชนมีส่วนร่วม ร่วมคิด ร่วมกำหนดแนวทางและทำกิจกรรมการพัฒนา ร่วมกัน โดยยึดหลักการพึ่งตนเอง ลดการพึ่งพิงภายนอก ด้วยการ คำนึงถึงศักยภาพ ทรัพยากร ภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรม และ สิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นหลัก

สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี ให้คำนิยามของแผนชุมชน<sup>3</sup> หมายถึง การกำหนดอนาคตและกิจกรรมพัฒนาของชุมชนโดยเกิดขึ้นจากคนในชุมชนที่มีการรวมตัวกันจัดทำแผนขึ้นมา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเองให้เป็นที่ตามที่ต้องการ และสามารถแก้ปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ร่วมกัน โดยคนในชุมชนมีส่วนร่วมร่วมคิด ร่วมกำหนดแนวทางและทำกิจกรรมการพัฒนา ร่วมกัน โดยยึดหลักการพึ่งตนเอง ลดการพึ่งพิงภายนอก ด้วยการคำนึงถึงศักยภาพ ทรัพยากร ภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น เป็นหลัก จึงกล่าวได้ว่า แผนชุมชน เป็นของชุมชน ดำเนินการโดยชุมชนและเพื่อประโยชน์ของชุมชน

ความเห็นของผู้วิจัย ได้ให้คำนิยามว่า “แผนชุมชน” หรือ “แผนพัฒนาชุมชน” เป็นเครื่องมือเพื่อให้คนในชุมชนหรือท้องถิ่นตนเอง แสวงหาปัญหา/ความต้องการ และสามารถหาทางออกในการแก้ไขปัญหา ร่วมกัน นำไปสู่ลงมือปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาในด้านต่าง ๆ ภายใต้ศักยภาพและทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นนั้น

### 3.1.2 การจัดทำแผนพัฒนาชุมชน<sup>4</sup>

ปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่ได้เข้าไปสนับสนุนให้หมู่บ้าน/ชุมชน ได้ตระหนักความสำคัญของปัญหาในชุมชนที่ต้องการแก้ไข ร่วมสำรวจข้อมูล วิเคราะห์สาเหตุปัญหา การวางแผนงาน โครงการ กิจกรรม ในรูปแบบแผนชุมชนที่มีคุณภาพ สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปแบบจนเป็นที่รู้จักของคนทั่วไปและเป็นต้นแบบการดำเนินงานให้กับหมู่บ้าน/ชุมชนอื่นได้ นำมาเป็นแนวทางการทำงานได้

<sup>3</sup> สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอไทรโยค, “แผนชุมชน คืออะไร,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2560, <http://district.cdd.go.th/saiyok/แผนชุมชน-คืออะไร/>.

<sup>4</sup> กรมการพัฒนาชุมชน, *ระเบียบวาระชุมชน* (กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชุมชน, 2551), 5.

กรมการพัฒนาชุมชนได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทยให้เป็นผู้ประสานการจัดทำแผนชุมชนได้กำหนดรูปแบบและกรอบการเรียนรู้กระบวนการแผนชุมชน 5 สถานี ประกอบด้วย

### **สถานีที่ 1 การเตรียมความพร้อมของชุมชน**

ในขั้นตอนการเตรียมความพร้อมของชุมชนเป็นขั้นตอนของการสร้างความเข้าใจให้กับทีมวิทยากรกระบวนการและชุมชน ประกอบด้วยผู้นำชุมชน แกนนำกลุ่มองค์กรชุมชน ประชาชน ชาวบ้าน และตัวแทนครัวเรือนที่สนใจเข้าร่วมกระบวนการแผนชุมชน

กระบวนการเตรียมความพร้อมของชุมชน เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนชุมชนนั้น มีการดำเนินการ คือ ศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับนโยบายแห่งรัฐ ยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด และสร้างความเข้าใจในกระบวนการวางแผนชุมชน ประกอบด้วยแนวคิด วิธีการ กระบวนการ ขั้นตอนการจัดกระบวนการวางแผนชุมชน ประโยชน์ของแผนชุมชนการรวบรวมข้อมูลที่จะใช้วิเคราะห์ เช่น แบบสำรวจข้อมูล จปฐ. กชช.2ค บัญชีรายรับ-รายครัวเรือน ข้อมูลศักยภาพชุมชน ด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และการปกครอง ตลอดจนข้อมูลที่ต้องออกแบบเพิ่มเติม หรือข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำการประมวลผลสภาพของชุมชนในเบื้องต้น และเตรียมเวทีประชาคม เพื่อจัดกระบวนการแผนชุมชนคือการกำหนดจำนวนการจัดเวทีประชาคม แผนชุมชนว่าต้องดำเนินการกี่ครั้ง กำหนดผู้เข้าร่วมเวทีประชาคมในแต่ละครั้งว่าต้องมีผู้เข้าร่วมจำนวนเท่าไรและกำหนดบทบาทผู้ร่วมเวที พร้อมทั้งร่วมกันกำหนดประเด็นคำถามเพื่อให้ได้ข้อมูล และจัดทำแผนปฏิบัติการของทีมงานสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนชุมชน

ผลลัพธ์ของการเตรียมความพร้อมของชุมชนนี้จะทำให้ทีมงานสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีความเข้าใจและพร้อมที่จะร่วมในกระบวนการวางแผนชุมชน

### **สถานีที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูล การเรียนรู้ตนเองและชุมชน**

ในขั้นตอนของการวิเคราะห์ข้อมูล การเรียนรู้ตนเองและชุมชนนี้ต้องการให้ชุมชนได้เรียนรู้ตนเองรู้จักศักยภาพของหมู่บ้าน/ ชุมชน และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในชุมชน โดยผู้นำชุมชน ตัวแทนครัวเรือน ตัวแทนของกลุ่มองค์กรชุมชน สมาชิกสภาท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในเวทีประชาคมนี้

ในกระบวนการจัดเวทีประชาคมแผนชุมชนนี้ทีมงานสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนชุมชนมีการดำเนินการให้ผู้ร่วมเวทีได้มีการพูดคุย ตามประเด็นคำถามที่ทีมกำหนดไว้ ซึ่งผู้ที่ได้รับกำหนดบทบาท พื้นที่ที่มีความรู้ในด้านต่าง ๆ ได้แลกเปลี่ยนให้ผู้ร่วมเวทีทราบในเรื่องเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของชุมชน เพื่อเรียนรู้จากผู้มีประสบการณ์ ร่วมกันวิเคราะห์ความเป็นจริงของข้อมูลชุมชน ซึ่งเป็นการเรียนรู้ร่วมกัน ตลอดเชิญร่วมวิเคราะห์ข้อมูลจากผลการประเมินของข้อมูล จปฐ. กชช.2ค บัญชีรายรับ-รายครัวเรือน ฯลฯ เพื่อให้ผู้ร่วมเวทีได้วิเคราะห์ข้อมูลศักยภาพชุมชน ผลกระทบ

ภายนอกด้านต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองตลอดจนวิเคราะห์สถานการณ์แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นกับชุมชนในอนาคต และผลที่เกิดขึ้นกับชุมชนในอนาคต

ผลลัพธ์ของการวิเคราะห์ข้อมูล การเรียนรู้ตนเองและชุมชนนี้จะทำให้ชุมชนได้มีความเข้าใจ รู้ปัญหา ความต้องการ และศักยภาพของชุมชนด้วยตนเอง

### สถานีที่ 3 การกำหนดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนา

ในขั้นตอนการกำหนดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนานี้ต้องการให้ชุมชนได้กำหนดตนเองว่าจะพัฒนาเป็นชุมชนแบบไหนในอนาคต เช่น จะสร้างรายได้จากอาชีพอะไรตามศักยภาพของชุมชน กลไกตลาดและตำแหน่งพัฒนาให้บรรลุเป้าหมาย โดยมีตัวแทนกลุ่มองค์กร ชุมชน ผู้นำชุมชน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลตำบล ตัวแทนครัวเรือน ประชาชนเข้าร่วมในเวทีประชาคมในครั้งนี้

ในกระบวนการจัดเวทีประชาคมเริ่มจากขั้นตอนทบทวนผลการประมวลผลการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อเรียนรู้ตนเองและชุมชน ตามด้วยการกำหนดตำแหน่งการพัฒนาหมู่บ้าน ดูจากศักยภาพแนวโน้มสถานการณ์ของชุมชนในอนาคต โดยผู้เข้าร่วมต้องช่วยกันประเมินศักยภาพของตนเองพิจารณาตลาด ความอุดมสมบูรณ์ แรงงาน ภาวะเศรษฐกิจและทักษะการประกอบอาชีพตลอดจนพิจารณากิจกรรม อาชีพ ลักษณะเฉพาะของชุมชนที่สามารถสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับชุมชนได้ ทำการประมวลข้อมูล รายได้ชุมชนจะมาจากอะไรใน 3-5 ปี ข้างหน้า หลังจากนั้นนำข้อมูลที่วิเคราะห์มากำหนดแนวทางการพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายเป็นประเด็นหลัก ๆ คู่กับกลุ่มเป้าหมายด้วย

ผลลัพธ์ในขั้นตอนนี้ จะทำให้ชุมชนมีเป้าหมายละทิศทางการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน โดยทีมงานสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนชุมชน (วิทยากรกระบวนการ) ต่างจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ ประเด็นการแลกเปลี่ยน ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ พยายามกระตุ้นให้เวทีได้ค้นหาตัวตนชุมชนให้ได้ และช่วยกันกำหนดเป้าหมายการพัฒนาอาชีพและแหล่งรายได้ของชุมชน และสรุปเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน

### สถานีที่ 4 กำหนดแผนงาน/โครงการ

ในขั้นตอนการกำหนดแผนงาน โครงการนี้ ต้องการให้ชุมชนได้จัดทำโครงการกิจกรรม ให้บรรลุเป้าหมาย และทิศทางการพัฒนาสู่การเป็นชุมชนที่ได้ตั้งเอาไว้ โดยมีผู้นำชุมชน ตัวแทนของกลุ่มองค์กรชุมชน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลตำบล ตัวแทนครัวเรือนเข้ามามีส่วนร่วมในเวทีประชาคมนี้

ในกระบวนการจัดเวทีประชาคมจะเริ่มจากผู้ร่วมเวทีได้ร่วมกันศึกษายุทธศาสตร์ระดับจังหวัด ได้แก่วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ ให้เข้าใจ ซึ่งอาจจะร่วมกันทบทวนผลจากการเวทีของสถานีที่ 3 ที่ได้วิเคราะห์ถึงปัญหา สาเหตุ แนวทางการแก้ไขปัญหาลดจน



วิเคราะห์ถึงจุดแข็งและโอกาสของชุมชน เพื่อกำหนดเป้าหมาย ทิศทางและแนวทางการพัฒนาของชุมชนอีกครั้ง หลังจากนั้นก็ทำการประมวลข้อมูลร่วมกัน เพื่อกำหนดเป็นแผนงาน และร่วมกันกำหนดโครงการกิจกรรมตามแผนงาน ให้เป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาตามกรอบยุทธศาสตร์ พร้อมทั้งทำการแยกประเภทโครงการ/กิจกรรม โดยระบุให้ชัดเจนว่าโครงการ/กิจกรรมไหนที่ชุมชนทำเองได้บ้าง หากเกินความสามารถของชุมชนที่ตัวเองไม่ได้ ต้องการขอรับสนับสนุนจากหน่วยงาน/องค์กรใดก็อาจจะระบุไว้ในลักษณะที่ต้องทำร่วมกับหน่วยงาน หรือบางโครงการก็อาจจะให้หน่วยงานดำเนินการทั้งหมดเป็นต้น เมื่อแยกประเภทโครงการครบแล้ว ก็ควรนำโครงการ/กิจกรรมดังกล่าวมาจัดลำดับความสำคัญ จัดทำเป็นร่างแผนชุมชนและวางแผนเสนอประชาวิจารณ์แผนชุมชนในการประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชนต่อไป

ผลลัพธ์การกำหนดแผนงาน โครงการนี้จะทำให้ชุมชนมีร่างแผนชุมชนที่ประกอบด้วยเป้าหมาย ทิศทางการพัฒนา สามารถระบุแผนงาน โครงการที่ทำให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาได้ตรงกับความต้องการของชุมชน โดยเวทีนี้ที่ทีมงานสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนชุมชน (วิทยากรกระบวนการ) ต้องจัดเตรียมเครื่องมือ ประเด็นการพูดคุยเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ เป้าหมาย ทิศทางการพัฒนา และการทบทวนผลการวิเคราะห์ปัญหาจากเวทีที่ 3 โดยการกระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมได้นำสรุปผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวมากำหนดแผนงาน โครงการ กิจกรรม พร้อมทั้งจัดหมวดหมู่กิจกรรม แยกไว้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ โครงการที่ชุมชนทำเอง โครงการที่ทำร่วมกับหน่วยงานและโครงการที่ให้หน่วยงานทำให้ เมื่อเสร็จขั้นตอนนี้แล้ว ทีมงานสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนชุมชน (วิทยากรกระบวนการ) ควรให้ผู้ร่วมเวทีได้จัดลำดับความสำคัญของโครงการกิจกรรมจนเสร็จทุกโครงการ จึงควรคัดเลือกผู้รับผิดชอบร่างแผนชุมชนและร่วมกันวางแผนการเตรียมจัดเวทีประชาวิจารณ์แผนชุมชนในการประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชนด้วย

### สถานีที่ 5 ปฏิบัติการตามแผนชุมชน

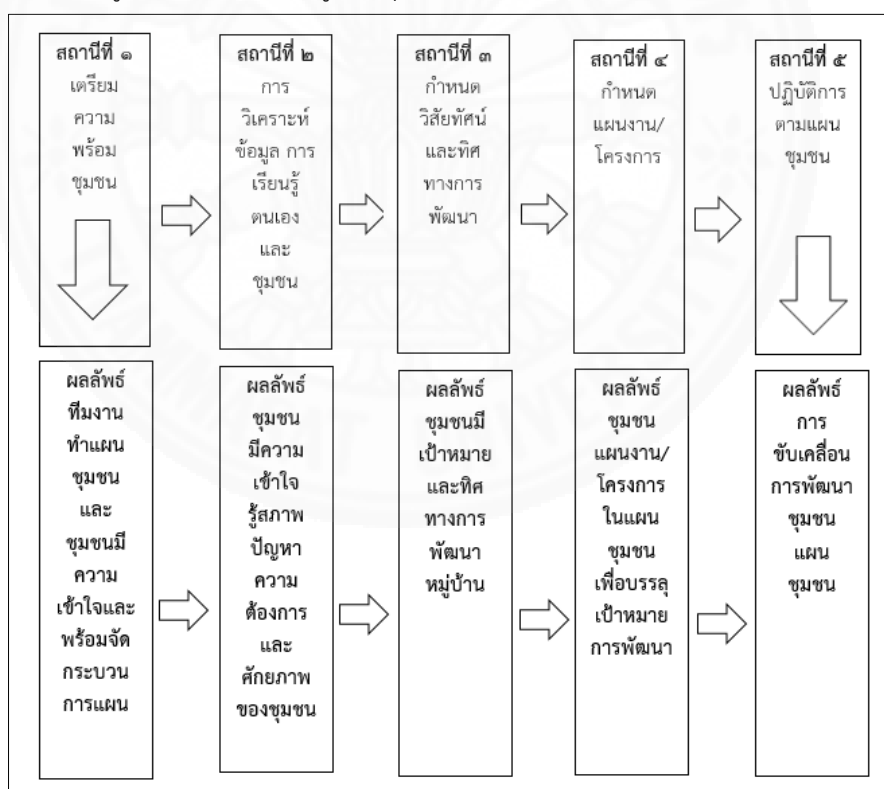
ในขั้นตอนการปฏิบัติตามแผนชุมชนนี้ ต้องการให้เกิดการปฏิบัติตามแผนชุมชนอย่างจริงจังจึงได้ต้องอาศัยผู้นำชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชน ตัวแทนกลุ่มองค์กรชุมชนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลตำบลและเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวข้องในงานที่ปฏิบัติงานในระดับตำบลร่วมกันขับเคลื่อนแผนชุมชน

ในกระบวนการจัดเวทีประชาคมจะเริ่มจากการที่ผู้ร่วมเวทีนี้ได้ร่วมกันพิจารณาแผนงานโครงการที่ได้แยกประเภทไว้แล้วจากเวทีสถานีที่ 4 คือโครงการที่ชุมชนทำเอง โครงการที่ทำร่วมกับหน่วยงานและโครงการที่หน่วยงานทำให้ เพื่อจัดหาผู้รับผิดชอบโดยการจัดตั้งเป็นคณะทำงานปฏิบัติตามแผนชุมชน ได้แก่โครงการ/กิจกรรมตามยุทธศาสตร์อยู่ดีสุข โครงการ/กิจกรรมตามแผนที่ขอรับการสนับสนุนจากท้องถิ่นหรือจากหน่วยงานราชการและโครงการ/กิจกรรมที่ชุมชนทำเอง ตลอดจนร่วมกันพิจารณาจัดระบบการบริหารจัดการโครงการ/กิจกรรม ตามแผนชุมชนที่ได้รับ

งบประมาณ หรือ โครงการ/กิจกรรมที่ชุมชนทำเอง เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนแผนชุมชนและวางแผน กำหนดรูปแบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนชุมชนต่อไป

ผลลัพธ์การปฏิบัติตามแผนชุมชนนี้จะทำให้มีคณะกรรมการรับผิดชอบการปฏิบัติตามแผนชุมชน มีระบบบริหารจัดการโครงการที่มีประสิทธิภาพ โดยทีมวิทยากรกระบวนการต้องเตรียมเครื่องมือ การประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อร่วมให้ข้อมูลและพิจารณาให้การสนับสนุน โครงการ/กิจกรรมตามแผนชุมชน พร้อมทั้งแสดงผลการจัดกลุ่มโครงการ/กิจกรรมที่ได้แยกไว้ 3 ประเภท คือ โครงการที่ชุมชนทำเอง โครงการที่ทำร่วมกับหน่วยงานและโครงการที่หน่วยงานทำให้ ตลอดจนคัดเลือกผู้รับผิดชอบดำเนินการตามกลุ่มที่แยกไว้ให้ร่วมกันพิจารณาบริหารจัดการโครงการของหมู่บ้าน และร่วมกำหนดรูปแบบการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติตามแผนและสรุปผลการจัดเวทีประชาคมทุกครั้ง

จากสถานีที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น เป็นกระบวนการและขั้นตอนของการวางแผนชุมชนที่จะนำไปสู่การสร้างกระบวนการเรียนรู้ การขับเคลื่อนการจัดทำแผนชุมชน ซึ่งสามารถสรุปเป็นกรอบการเรียนรู้กระบวนการเรียนรู้แผนชุมชนได้ดังภาพที่ 3.1



ภาพที่ 3.1 แผนผังสรุปการเรียนรู้กระบวนการแผนชุมชน 5 สถานี, กรมการพัฒนาชุมชน, ระเบียบวาระชุมชน (กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชุมชน, 2551), 15.

### 3.1.3 การบูรณาการแผนพัฒนาชุมชน<sup>5</sup>

#### 3.3.3.1 การบูรณาการแผนพัฒนาชุมชนระดับตำบล

การจัดทำแผนพัฒนาชุมชน ต้องเริ่มจากการประชุมชุดปฏิบัติการระดับตำบลก่อน เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ ในกระบวนการบูรณาการแผนชุมชนให้ชัดเจน แผนระดับชาติและยุทธศาสตร์จังหวัด และมีการกำหนดเป้าหมายการทำงาน บทบาทหน้าที่ กระบวนการทำงานและแผนปฏิบัติการของทีมงาน

เมื่อทีมปฏิบัติการขับเคลื่อนแผนชุมชนบูรณาการระดับตำบล ได้จัดเวทีบูรณาการแผนชุมชน/หมู่บ้านจากทุกหมู่บ้าน มาเป็นแผนชุมชนบูรณาการระดับตำบล โดยจัดทำเอกสารรูปเล่มส่งต่อแผนฯ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำเภอเพื่อประสานการปฏิบัติ ซึ่งอาจจะแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

##### (1) ก่อนดำเนินการ

- เชิญผู้เข้าร่วมเวที ได้แก่ ผู้นำชุมชน ชาวบ้าน/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐระดับตำบล และภาคเอกชน
- กำหนดระยะเวลา และสถานที่ดำเนินการ
- เตรียมเอกสารแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน รายหมู่บ้าน
- เตรียมข้อมูลทั่วไประดับตำบล และยุทธศาสตร์จังหวัด

##### (2) ระหว่างดำเนินการ

- การนำเสนอแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ของแต่ละหมู่บ้าน
- นำข้อมูลของแต่ละหมู่บ้านมาวิเคราะห์/สังเคราะห์ เป็นภาพรวมของตำบล ด้วยเทคนิค SWOT กำหนดอัตลักษณ์ของตำบล กำหนดการพัฒนาของตำบล และทิศทางพัฒนาของตำบล ตามศักยภาพของตำบล
- นำแผนงาน/โครงการในแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ของแต่ละหมู่บ้าน มาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ และจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ
- จัดกลุ่มของแผนงาน/โครงการ ตามแหล่งงบประมาณ เป็น 3 กลุ่ม และกำหนดผู้รับผิดชอบ ประสานแผนของแต่ละกลุ่มให้ชัดเจน คือ แผนงาน/โครงการกิจกรรมของชุมชนทุกหมู่บ้าน ที่ชุมชนสามารถดำเนินการได้เอง แผนงาน/โครงการ ที่ต้องขอความร่วมมือในการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนงาน/โครงการที่ของงบประมาณทั้งหมดหรือส่วนใหญ่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>5</sup> กรมการพัฒนาชุมชน, *การบูรณาการแผนชุมชน* (กรุงเทพฯ: สำนักเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน, 2553), 5.

### (3) หลังดำเนินการ

จัดทำแผนชุมชนระดับบูรณาการระดับตำบล และส่งต่อแผนฯ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำเภอเพื่อประสานการปฏิบัติ จากนั้นทีมปฏิบัติการขับเคลื่อนแผนชุมชนบูรณาการระดับตำบล อาจจัดเวทีเจรจาภาคในการสนับสนุนกิจกรรมตามแผนชุมชนบูรณาการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคีระดับตำบล และภาคเอกชนเพื่อนำแผน/โครงการกิจกรรมที่สำคัญสู่การปฏิบัติ โดยมีแนวทางการประสานแผนโดยใช้หลักบูรณาการด้านพื้นที่-ด้านภารกิจ-ด้านการมีส่วนร่วม โดยการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย จัดลำดับความสำคัญของปัญหาเร่งด่วน ปานกลาง หรือปกติ และมีการกำหนดภารกิจว่าหน่วยงานไหนเป็นเจ้าภาพ เรื่องอะไรซึ่งแต่ละภารกิจก็จะมีเจ้าภาพชัดเจน พร้อมทั้งมีหน่วยงานที่สนับสนุน และในส่วนของความร่วมมือ จะมีทั้งภาคประชาชน ภาครัฐ สถาบันการศึกษา ภาคธุรกิจ และภาคเอกชน

- การนำเสนอแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ของแต่ละหมู่บ้าน
- นำข้อมูลของแต่ละหมู่บ้านมาวิเคราะห์/สังเคราะห์ เป็นภาพรวม

ของตำบล ด้วยเทคนิค SWOT กำหนดอัตลักษณ์ของตำบล กำหนดการพัฒนาของตำบล และทิศทางพัฒนาของตำบล ตามศักยภาพของตำบล

- นำแผนงาน/โครงการในแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ของแต่ละหมู่บ้านมาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ และจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ

- จัดกลุ่มของแผนงาน/โครงการ ตามแหล่งงบประมาณเป็น 3 กลุ่ม และกำหนดผู้รับผิดชอบ ประสานแผนของแต่ละกลุ่มให้ชัดเจน คือ แผนงาน/โครงการกิจกรรมของชุมชนทุกหมู่บ้าน ที่ชุมชนสามารถดำเนินการได้เอง แผนงาน/โครงการ ที่ต้องขอความร่วมมือในการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, และแผนงาน/โครงการที่ของบประมาณทั้งหมดหรือส่วนใหญ่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 3.3.3.2 การบูรณาการแผนพัฒนาชุมชนระดับอำเภอและจังหวัด

มีการจัดการประชุมบูรณาการแผนชุมชนระดับอำเภอ โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน โดยให้ กบอ.ร่วมกันวิเคราะห์ศักยภาพของอำเภอ และปัญหาที่สำคัญของอำเภอ และให้ตำบลต่าง ๆ เสนอแผนชุมชนบูรณาการระดับตำบล จากนั้นเรียงลำดับความสำคัญแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม จัดกลุ่มแผนงานโครงการตามงบประมาณที่สนับสนุนเป็นแผนชุมชนทำเอง แผนท้องถิ่นสนับสนุน แผนหน่วยงานราชการสนับสนุน จากนั้นจัดทำเป็นรูปเล่ม แล้วนำเสนอเข้าเป็นแผนพัฒนาอำเภอเพื่อส่งต่อให้จังหวัด ใช้แผนพัฒนาจังหวัดต่อไป

### 3.2 ทิศทางของนโยบายในการพัฒนาเชิงพื้นที่

รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ. ศ. 2545 และราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวงต่อระบบราชการไทยโดยมีการปรับโครงสร้างองค์กรของระบบราชการไทย จากเดิม 14 กระทรวง 1 ทบวง 125 กรม ได้เปลี่ยนเป็น 20 กระทรวง รวม 139 กรม นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรได้เกิดขึ้นกับการนำแนวคิดเรื่องการจัดกลุ่มภารกิจมาใช้กับการบริหารในราชการซึ่งภายใต้แนวคิดนี้อาจแบ่งกระทรวงที่เกิดขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มกระทรวงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นกลุ่มกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประเทศในลักษณะงานประจำต่อเนื่องและมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงภารกิจน้อยประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงยุติธรรม

กลุ่มกระทรวงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ เป็นกลุ่มกระทรวงที่เน้นนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ มีลักษณะเป็นการพัฒนาข้ามเวลา มีความสำคัญต่อเนื่องตราบเท่าที่ประเทศและสังคมยังมีความต้องการและจำเป็นในการพัฒนา แต่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปตามสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขต่าง ๆ ของสังคม ประกอบด้วย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอุตสาหกรรม

กลุ่มสุดท้ายจัดตั้งขึ้นมาเป็นภารกิจเร่งด่วนของรัฐบาล เป็นกลุ่มกระทรวงเพื่อดำเนินงานที่เป็นภารกิจสำคัญตามนโยบายของรัฐบาล มีลักษณะเป็นพลวัตสามารถปรับเปลี่ยนได้ง่ายเพื่อเอื้ออำนวยต่อความสะดวกและความคล่องตัวของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่จะเข้ามาปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนดไว้ ประกอบด้วย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน และกระทรวงวัฒนธรรม

รวมทั้งได้ริเริ่มปฏิรูประบบราชการ โดยเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารภาครัฐไปสู่ ระบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ที่ยึดประชาชน เป็นการทำงานที่เน้นผลลัพธ์เป็นหลัก มีการประเมินผลและวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใส และมอบความรับผิดชอบแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากร มาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System) ซึ่งมุ่งเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์ มีการกำหนดเป้าหมายของผลผลิต/ผลลัพธ์เป็นรูปธรรมมีแผน

ยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนและในความรับผิดชอบของผู้บริหาร มีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน และสามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้ ด้วยการดำเนินงานจะมีความยืดหยุ่นเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

การจัดสรรงบประมาณภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะยึดยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายรัฐบาลเป็นหลัก เน้นการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความคุ้มค่า และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง มีการเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวง กรม ในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยคำนึงถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ รวมไปถึง ความสำคัญของการพัฒนาระดับพื้นที่ จึงมีการกันงบประมาณเพื่อใช้จ่ายของจังหวัดมากขึ้นหลายวิธีการ ซึ่งการจัดสรรที่มีการเปลี่ยนแปลงจนเป็นที่กล่าวขานมากที่สุดอย่างหนึ่งคือ การจัดสรรให้แก่จังหวัดในรูปของงบประมาณเพื่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ภายใต้นโยบายการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว นอกเหนือจากการจัดสรรงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทุกจังหวัดใช้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ได้มีการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลด้วยวิธีการงบประมาณเพื่อให้บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเกิดขึ้นได้จริง โดยสัดส่วนงบประมาณเพื่อการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 เป็นต้นมา มีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นทุกปี

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นส่วนหนึ่งของกลไก ในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรัฐได้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น โดยรัฐได้จัดสรรงบประมาณมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าท้องถิ่นยังถูกกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) อยู่ก็ตาม แต่ก็ยังมีอิสระพอเพียงที่จะขับเคลื่อนแผนงาน/โครงการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้

ทำให้ประเทศไทย เรามีหน่วยงานที่บริหารเชิงพื้นที่แบ่งเป็น 2 ประเภท คือหน่วยงานภูมิภาค และหน่วยปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ก็ได้มีแนวโน้มการงบประมาณมายังพื้นที่มากขึ้น โดยผ่านกระทรวงมหาดไทย จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และเกิดความต้องการของประชาชน โดยผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้าน หรือนำโครงการที่ได้จากกระบวนการแผนชุมชน ซึ่งไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการหรือหน่วยงานอื่น เช่น โครงการมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (โครงการตำบลละ 5 ล้านบาท) โครงการยกระดับเศรษฐกิจฐานราก โครงการยกระดับศักยภาพหมู่บ้านฯ หรือหมู่บ้านละ 200,000 บาทและหมู่บ้านละ 250,000 บาท โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ตามโครงการไทยนิยมยั่งยืน หรือ

โครงการหมู่บ้านและชุมชนละ 200,000 บาท ยังไม่นับความถึงงบประมาณที่ผ่านกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งรัฐใช้จ่ายงบประมาณไม่ต่ำกว่า หนึ่งแสนล้านบาท ซึ่งนอกจากจะเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจแล้ว ยังถือว่าเป็นการจัดสรรงบประมาณมายังพื้นที่มากกว่ารัฐบาลก่อนหน้านี้



## บทที่ 4

### ผลการวิจัยและอภิปรายผล

ผลการวิจัยและอภิปรายผล ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ข้อเสนอแนะนโยบายในการทำแผนชุมชนภายใต้ระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-Based Budgeting : ABB) นั้น ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากการศึกษาเอกสารการเก็บข้อมูลภาคสนามด้วยวิธีการสัมภาษณ์ เพื่อมุ่งตอบคำถามต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยประเด็นคำถามที่มุ่งศึกษาได้แก่ ได้แก่

1. ปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชน
2. ข้อเสนอเชิงนโยบายในการกำหนดเครื่องมือ วิธีการ ที่จะสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชนเพื่อรองรับระบบงบประมาณตามพื้นที่

#### 4.1 ปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชนจากการสำรวจผู้เกี่ยวข้อง

ในหัวข้อนี้ เป็นการนำเสนอปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชนจากการสำรวจผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำแผนชุมชน จำนวน 4 กลุ่มตัวอย่าง อันได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผู้นำท้องถิ่นและท้องที่ ภาคประชาสังคม กลุ่มภาคประชาชน เพื่ออธิบายให้เห็นว่า ในแต่ละกลุ่มมีมุมมองหรือประสบปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนอย่างไร และมีความแตกต่างกันหรือไม่ในแต่ละกลุ่มตัวอย่าง

ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชน

กลุ่มตัวอย่าง	ปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชน
กลุ่มข้าราชการ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. กระบวนการมีส่วนร่วมในการทำแผน</li> <li>2. การประสานงาน</li> <li>3. โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบ</li> <li>3. ระบบการเมืองในพื้นที่</li> </ol>
กลุ่มผู้นำท้องถิ่นและท้องที่	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. กระบวนการมีส่วนร่วมในการทำแผน</li> <li>2. ระเบียบกฎหมาย</li> <li>3. ระบบการเมืองในพื้นที่</li> </ol>



ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชน (ต่อ)

กลุ่มตัวอย่าง	ปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชน
กลุ่มภาคประชาสังคม	1. โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบ 2. กระบวนการมีส่วนร่วมในการทำแผน 3. ระบบการเมืองในพื้นที่
กลุ่มภาคประชาชน	1. กระบวนการมีส่วนร่วมในการทำแผน 2. โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบ 3. ระบบการเมืองในพื้นที่

จากการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชนจากการสำรวจผู้เกี่ยวข้องสรุปได้ในแต่ละประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่ 1 ระเบียบกฎหมาย**จากการสำรวจความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มกลุ่มผู้นำท้องถิ่นและท้องที่ มองเรื่องปัญหาและอุปสรรคในประเด็นเรื่องระเบียบกฎหมาย เพียงกลุ่มเดียว ซึ่งอาจจะมาจากการที่มีหน่วยงานภาครัฐเข้ามาตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งส่วนกลางมีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการด้านงบประมาณค่อนข้างรัดกุมกว่าแต่ก่อนมาก โดยปัญหาและอุปสรรคที่ถูกสะท้อนมาได้แก่ งบประมาณที่จัดสรรลงมาในเชิงพื้นที่มีค่อนข้างจำกัด ไม่ว่าจะเป็งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะอุดหนุนเป็นรายหัวตามจำนวนประชาชน ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ อีกปัญหาหนึ่งคือ กระบวนการ ขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการทำแผนยุ่งยาก ซับซ้อน เป็นต้น

**ประเด็นที่ 2 โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบ** จากการสำรวจความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มข้าราชการ กลุ่มภาคประชาสังคม กลุ่มประชาชน มองเรื่องปัญหาและอุปสรรคในประเด็นเรื่องโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการทำแผนชุมชน ความเข้าใจในกระบวนการประสานแผนในระดับต่าง ๆ รวมทั้งระบบงบประมาณในเชิงพื้นที่ ทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ และหน่วยงานภาครัฐขาดการประชาสัมพันธ์ และขาดการให้ความรู้และทำความเข้าใจแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำแผน

**ประเด็นที่ 3 กระบวนการมีส่วนร่วมในการทำแผน** จากการสำรวจความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ทุกกลุ่มตัวอย่างมองว่าปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชนคือขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาชนสังคม ซึ่งอาจจะมีจากการที่ ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผน ไม่รู้จักขั้นตอนและกระบวนการทำแผน การจัดสรรงบประมาณของภาครัฐ รวมทั้งไม่มีความรู้สึกรู้ว่าประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นนี้เอง นำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนไปในทิศทางที่ต่ำ นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องการเมืองในการจัดทำแผน เช่น ทำให้แผนไม่ได้จัดลำดับความสำคัญตามปัญหาที่เกิดโครงการใดที่เป็นโครงการของฝั่งตรงข้ามมีอำนาจมักไม่ได้รับการเสนอทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายในการเข้าร่วมในการจัดทำแผนชุมชน

**ประเด็นที่ 4 การประสานงานและความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** จากการสำรวจความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า มีเพียงกลุ่มข้าราชการเท่านั้น ที่มองว่าการประสานงานที่เป็นปัญหา เนื่องจากจาก หน่วยงานที่รับผิดชอบ ไม่ว่าจะหน่วยงานหลักในการทำแผน ไม่ว่าจะพัฒนาชุมชน ที่ทำการปกครองอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการในส่วนภูมิภาค ที่รับผิดชอบงานตาม function ก็คือขาดการประสานงาน เพราะต่างฝ่ายต่างแยกกันทำ ไม่มีการบูรณาการในการทำงานร่วมกัน

นอกจากนี้ยังพบว่า ทุกกลุ่มตัวอย่างมองว่า ระบบการเมืองในพื้นที่ เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญ ในการจัดทำแผนชุมชน เนื่องจากผู้นำในพื้นที่ นอกจากบางคนจะขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการที่เกี่ยวข้องในการทำแผนชุมชนแล้ว ยังไม่สามารถแยกประเด็นการพัฒนาและการเมืองออกจากกัน ทำให้การทำแผนชุมชนถูกบิดเบือนไปจากความเป็นจริง เพราะแทนที่จะเน้นการแก้ปัญหาตามความเดือดร้อนและจำเป็น กลายเป็นแผนเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง และนำไปสู่ปัญหาการคอร์รัปชันได้

## 4.2 บทวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชน

จากการศึกษาค้นคว้าระเบียบ คู่มือ งานวิจัย และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชน รายประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่ 1 ระเบียบกฎหมาย** จากการศึกษาค้นคว้า พบว่า ระบบการจัดสรรงบประมาณลงมาในเชิงพื้นที่ (Area-based budgeting) ไม่ว่าจะเป็งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีปริมาณน้อย เมื่อเทียบกับงบประมาณเชิงภารกิจ (Function budgeting) ทำให้ไม่สามารถจัดทำโครงการหรือแผนงาน เพื่อแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองในระดับพื้นที่ได้ อีกประเด็นหนึ่งคือ ระบบระเบียบในการใช้เงินงบประมาณประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่สามารถตอบสนองแผนหรือโครงการที่ชาวบ้านนำเสนอ เพราะโครงการที่เสนอติดเรื่อง

ระเบียบงบประมาณประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากมีการประเมินหรือตรวจสอบจะก่อให้เกิดปัญหา ทำให้การใช้งบประมาณเกิดการติดขัด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะใช้งบประมาณของตนเองในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้นอกจากนี้แผนชุมชนส่วนใหญ่ไม่ถูกเชื่อมโยงสู่ แผนจังหวัด และระเบียบในการของงบประมาณประมาณจากหน่วยงานอื่น

**ประเด็นที่ 2 โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบ สามารถสรุปได้ดังนี้**

- **ภาคราชการ** ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะคอยเข้ามากำกับกลุ่มผู้นำในชุมชนในเรื่องการจัดทำแผนชุมชน และคอยชักนำคนในชุมชนระหว่างการประชุมทำแผนพัฒนาชุมชนให้เชื่อฟังและคล้อยตาม จนกลายเป็น “ประชานิยม” ผู้เข้าร่วมไม่มีโอกาสได้เสนอความต้องการที่แท้จริงให้ที่ประชุมได้รับทราบ เป็นได้เพียงแต่ผู้ที่ยกมือตามคำสั่งของผู้นำ เพื่อให้ได้ผลการจัดลำดับโครงการในแผนชุมชนตามที่คาดไว้ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นการ “ขอ” สร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา ท่อระบายน้ำ เป็นต้น มีบางชุมชนที่ทางอบต. และผู้นำชุมชนทำธุรกิจเป็นผู้รับเหมาเสียเอง ดังนั้นการเข้ามากำกับกับการจัดทำแผนชุมชนให้เป็นไปในทิศทางที่ตนเองต้องการ อาจเป็นการเอื้อต่อธุรกิจของตนและญาติได้ รวมทั้งการทับซ้อนกันในการแบ่งเขตพื้นที่การปกครอง การกระจายอำนาจและแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบระหว่างเทศบาล กับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นเหมือนการบริหารที่ทับซ้อนกัน ไม่มีการบูรณาการร่วมกัน ส่งผลถึงการพัฒนาของหมู่บ้านและการติดตามตรวจสอบของชุมชน เช่น การซ่อมแซมถนน เมื่อเกิดผลกระทบต่อชุมชน ชาวบ้านไม่รู้ว่าจะต้องไปขอความช่วยเหลือกับหน่วยงานใด เมื่อไปติดตามการทำงานก็มักจะบอกว่าเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น ซึ่งทำให้ชาวบ้านเกิดความสับสนและท้อแท้ที่จะไปติดตามการทำงานหรือประเด็นเจ้าหน้าที่ไม่ได้ทำหน้าที่ในการเป็นที่ปรึกษาหรือคอยแนะนำ ชวนคุย ให้ชาวบ้านได้เกิดกระบวนการคิด การวิเคราะห์ด้วยตนเอง เป็นต้น

- **ผู้นำในพื้นที่** ในการจัดทำแผนในบางพื้นที่จะเน้นที่ตอบสนองนโยบายหาเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งทำให้ความต้องการของชาวบ้านเสนอไปไม่ได้รับการตอบสนอง อีกทั้งโครงการที่ลงมายังหมู่บ้าน ไปเอื้อประโยชน์ให้กับฐานเสียงของนักการเมือง และชาวบ้านไม่ได้มีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ เนื่องจากปัญหาอิทธิพลที่รุนแรงจึงทำให้ชาวบ้านไม่กล้าเข้าไปยุ่งเกี่ยว ไม่กล้าเข้าไปติดตาม เกรงจะเกิดความไม่ปลอดภัย ปัจจัยดังกล่าวจึงทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญที่จะทำให้ชาวบ้านได้เห็นถึงความสำคัญของแผนชุมชน เพราะหากแผนชุมชนไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ หรือไม่เอื้อประโยชน์ต่อชุมชนได้จริง ชาวบ้านจะเกิดความท้อแท้ เกรงกลัวอิทธิพลซึ่งจะทำให้ชาวบ้านไม่กล้าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับการกระบวนการจัดทำแผนชุมชนได้

- **ประชาชน** ได้แก่ ประชาชนธรรมดา/ชาวบ้านที่เข้าร่วมจัดทำแผนชุมชน เป็นผู้ที่ไม่รู้จักแผนชุมชนดีพอ อาจเคยได้ยินแต่ไม่เข้าใจว่าแผนชุมชนคืออะไร เชื่อฟังผู้นำ ไม่กล้าเสนอความคิดเห็นในที่ประชุม เพราะกลัวเสนอแล้วไม่มีใครฟัง ไม่เป็นที่ยอมรับ ดังนั้นการตัดสินใจจัดลำดับความสำคัญให้แต่ละโครงการจึงเป็นการรับฟังกลุ่มผู้นำแล้วยกมือให้ในสิ่งที่ผู้นำต้องการ

### **ประเด็นที่ 3 กระบวนการมีส่วนร่วมในการทำแผน** จากการศึกษาพบว่า

- ขาดการสื่อสารในกระบวนการจัดทำแผนทั้งในแผนชุมชน และระดับแผนพัฒนาท้องถิ่น ไม่มีการสื่อสารให้ชาวบ้านเข้าใจและเห็นความสำคัญของกระบวนการจัดทำแผน และไม่มี การนำข้อมูลพื้นที่มาใช้ประกอบในการวางแผน

- วิทยากรผู้ดำเนินกระบวนการประชุมทำแผนขาดทักษะในการเป็นวิทยากร กระบวนการ ทำให้ไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมในเวทีได้ จึงทำให้ชาวบ้านที่เข้าร่วมเวทีไม่สามารถ คิดวิเคราะห์และนำเสนอความต้องการที่แท้จริงได้

- เวลาในการจัดทำประชาคมแผนชุมชน ในหลายพื้นที่การทำประชาคมเพื่อจัดทำแผน จะจัดในช่วงเวลากลางคืน เพื่อให้ชาวบ้านที่ต้องออกไปทำงานภายนอกได้มีโอกาสในการเสนอปัญหา และความต้องการของชุมชนตนเอง แต่ก็ยังพบว่าหลายพื้นที่กลุ่มคนที่เข้าร่วมเป็นการส่งตัวแทนหรือ ให้ผู้สูงอายุเข้าร่วมแทน ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะไม่กล้าเสนอปัญหาและความต้องการ เมื่อมีผู้นำเสนอ ก็จะยกมือเอาตามที่คนเสนอแล้ว ทำให้การเสนอในกระบวนการจัดทำแผนชุมชนจึงยังขาดการมีส่วนร่วมจาก หลาย ๆ กลุ่มเมื่อโครงการที่เสนอขึ้น ก็มักจะเป็นโครงการที่คนในพื้นที่ได้เห็นร่วมกัน และได้ใช้ ประโยชน์ร่วมกัน

**ประเด็นที่ 4 การประสานงานและความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** จาก การศึกษา พบว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำแผนชุมชนและแผนพัฒนาในระดับอื่น ๆ ขาด การบูรณาการและวางแผนร่วมกัน ต่างฝ่ายต่างทำ จากการศึกษาการที่จะทำให้แผนชุมชนและแผน ระดับอื่น ๆ จะประสบผลสำเร็จได้นั้น ความสัมพันธ์ในเชิงไม่เป็นทางการ ระหว่างผู้จัดทำแผน ผู้ประสานแผน และผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ จึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการจัดทำแผน ชุมชนกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอยังไม่มีการจัดทำแผนที่ชัดเจน ทำให้ความเชื่อมโยงของ การพัฒนาจากระดับหมู่บ้าน/ชุมชน สู่ระดับอำเภอ ไปจนถึงระดับจังหวัด เกิดช่องว่าง และส่งผลให้ การพัฒนาพื้นที่ขาดการบูรณาการแผนงาน/โครงการที่เป็นรูปธรรม

### 4.3 ผลสำรวจความเห็นด้วยแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอในการทำแผนชุมชน

ในหัวข้อนี้ เป็นการนำเสนอแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอจากการสำรวจผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำแผนชุมชน จำนวน 4 กลุ่มตัวอย่าง อันได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผู้นำท้องถิ่นและท้องที่ ภาคประชาสังคม กลุ่มภาคประชาชน ดังนี้

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอในการทำแผนชุมชน

กลุ่มตัวอย่าง	แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอในการทำแผนชุมชน
กลุ่มข้าราชการ	1. การให้ความรู้และสร้างการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนและผู้นำ 2. มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนให้ชัดเจน
กลุ่มผู้นำท้องถิ่นและท้องที่	1. การให้ความรู้และสร้างการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนและผู้นำ
กลุ่มภาคประชาสังคม	1. การให้ความรู้และสร้างการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนและผู้นำ 2. กระบวนการทำแผนที่โปร่งใส ตรวจสอบได้
กลุ่มภาคประชาชน	1. การให้ความรู้และสร้างการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนและผู้นำ 2. กระบวนการทำแผนที่โปร่งใส ตรวจสอบได้

จากการสำรวจแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอในการทำแผนชุมชนของผู้เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ในแต่ละประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่ 1 การให้ความรู้และสร้างการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนและผู้นำ** ซึ่งถือว่าเป็นประเด็นที่ทุกกลุ่มตัวอย่างเสนอให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวเนื่องจากประชาชนและผู้นำขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผน ไม่รู้จักขั้นตอนและกระบวนการทำแผน การจัดสรรงบประมาณของภาครัฐ และทิศทางในการพัฒนาในพื้นที่ เพื่อสร้างความเข้าใจและกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนนอกจากนี้ การเห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มคนในพื้นที่กำหนดให้ผู้แทนกลุ่มย่อยต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเข้าร่วม นอกเหนือจากผู้นำของชุมชนในการประชุมเพื่อคัดเลือกโครงการ

**ประเด็นที่ 2 มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนให้ชัดเจน** ซึ่งข้อเสนอดังกล่าว ถูกสะท้อนโดยกลุ่มข้าราชการเพียงอย่างเดียว เนื่องจากมีความซ้ำซ้อนกัน ไม่ว่าจะเป็น กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ขาดความเอกภาพในการจัดทำแผนและบูรณาการแผน โดยมีความเห็นหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่ หรือใช้องค์กรที่มีอยู่เดิมได้ตามความเหมาะสม แต่ต้องมีการกำหนดหน้าที่ให้ชัดเจน มีงบประมาณในการจัดทำแผนให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ นอกจากนี้ควรมีการจัดทำคู่มือ หลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดทำแผน รวมทั้งการเผยแพร่ความรู้ ข้อมูลให้แก่ประชาชนด้วย

**ประเด็นที่ 3 กระบวนการทำแผนที่โปร่งใส ตรวจสอบได้** ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวสะท้อนผ่านภาคประชาสังคมและภาคประชาชน โดยคาดหวังให้ผู้ปฏิบัติ (ข้าราชการ) และผู้ตัดสินใจในการดำเนินนโยบายในบางระดับ (นักการเมือง) ใช้หลักธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้ ในทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการจัดทำแผน กระบวนการตัดสินใจอนุมัติโครงการหรือใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้ประชาชนรู้สึกว่าเป็นเจ้าของหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสอดคล้องตามหลักเจตนารมณ์ของประชาธิปไตย

#### 4.4 บทวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอในการทำแผนชุมชน

จากการศึกษาค้นคว้าระเบียบ คู่มือ งานวิจัย และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถวิเคราะห์ประเด็นแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอในการทำแผนชุมชนรายประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่ 1 ระเบียบกฎหมาย** จากการศึกษาพบว่า รัฐควรจัดสรรงบประมาณให้แก่พื้นที่เพียงพอกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ มีการกระจายอำนาจให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังสนับสนุนการพัฒนาในระดับพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม สามารถเพิ่มอำนาจการตัดสินใจด้านหลักเกณฑ์ในการจัดสรรทรัพยากรจากภาครัฐให้ลงสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนได้ ซึ่งส่งผลให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนที่เหมาะสมกับศักยภาพของแต่ละชุมชนได้

**ประเด็นที่ 2 โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบ** สามารถสรุปได้ดังนี้ ผู้นำชุมชน และสมาชิกชุมชน ที่จะต้องให้ความสำคัญกับแผนชุมชน มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องแผนชุมชน ซึ่งชุมชนต้องมีผู้นำที่มีศักยภาพในด้านความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ ตัดสินใจได้ และเป็นแบบอย่างที่ดี พร้อมนำประชาชนเข้าร่วมกระบวนการวางแผนชุมชนมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนให้ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่ หรือใช้องค์กรที่มีอยู่เดิมได้ตามความเหมาะสม แต่ต้องมีการกำหนดหน้าที่ให้ชัดเจน มีงบประมาณในการจัดทำแผนให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ นอกจากนี้ควรมีการจัดทำคู่มือ หลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดทำแผน รวมทั้งการเผยแพร่

ความรู้ ข้อมูลให้แก่ประชาชน ในส่วนข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ ควรที่จะเข้ามาเป็นพี่เลี้ยง ในการให้ความรู้และสร้างการมีส่วนร่วมแก่ประชาชน ในเรื่องของการจัดทำแผนชุมชน แผนในระดับอื่น ๆ อีกด้วย รวมทั้ง จัดตั้งหน่วยงานหลักระดับประเทศ ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการบูรณาการการจัดทำและเชื่อมโยงแผนทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นแผนชุมชน แผนพัฒนาหมู่บ้าน หรือแผนพัฒนาท้องถิ่น และในทุกระดับ

**ประเด็นที่ 3 กระบวนการมีส่วนร่วมในการทำแผน** จากการศึกษา พบว่า สมาชิกชุมชนต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจและสนใจเข้าร่วมเวทีประชาคม เพื่อเป็นพลังสำคัญที่ทำให้เกิดกระบวนการวางแผนชุมชน และชุมชนควรมีการเตรียมความพร้อม มีการวิเคราะห์ข้อมูล กำหนดวิสัยทัศน์ และทิศทางการพัฒนา กำหนดแผนงานโครงการ ปฏิบัติตามแผนชุมชน โดยมีการนำข้อมูลมาวิเคราะห์ปัญหา โดยประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน คือร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการร่วมบริหารจัดการ และร่วมติดตามประเมินผลในการแก้ไขปัญหาชุมชนด้วยตนเอง ซึ่งตัวแทนครัวเรือนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเข้าร่วมวางแผนตั้งแต่ต้น มีแผนชุมชนที่ได้บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมทั้งมีการนำแผนชุมชนไปปฏิบัติร่วมกันตามแนวทางของชุมชน โดยมีแผนชุมชนเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็ง ยั่งยืนและพึ่งตนเองได้ นอกจากนี้ยังมีความตระหนักในด้านความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการปกป้องสิทธิประโยชน์ชุมชน การปฏิบัติตามกระบวนการ มีวิสัยทัศน์ร่วม มีการจัดการทุนของชุมชนที่มีอยู่ ทั้งด้านคน/องค์กร สังคม/วัฒนธรรม ภูมิปัญญา ระบบนิเวศ ทุนที่เป็นตัวเงิน ตลอดจนฐานข้อมูลของชุมชน รวมถึงการเชื่อมประสานเครือข่าย ระดับหมู่บ้านสู่ระดับตำบล และมีช่องทางในการบูรณาการกับภาครัฐและภาคีพัฒนาอื่น ๆ

**ประเด็นที่ 4 การประสานงานและความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** จากการศึกษา พบว่า ควรมีการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อลดความซ้ำซ้อน ลดความสิ้นเปลือง และไม่สร้างความสับสนให้แก่ชุมชนใช้สื่อต่าง ๆ ที่สามารถกระจายข้อมูลในวงกว้างได้ง่าย และอาจจะสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงคอยอำนวยความสะดวก การจัดทำแผนและเชื่อมโยงแผนในระดับพื้นที่ และจัดทำหลักสูตรและคู่มือการจัดทำและเชื่อมโยงแผน รวมถึงกลไกและระเบียบ/กฎเกณฑ์เบื้องต้นตั้งแต่การเริ่มจัดทำ ขับเคลื่อน รวมถึงการติดตามประเมินผลจากกรอบการดำเนินงานที่หน่วยงานกลางวางไว้ โดยพัฒนาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และให้ความรู้ ความเข้าใจ และเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนในพื้นที่โดยเฉพาะชุมชนให้สามารถวิเคราะห์ปัญหา ประเมินศักยภาพและหาแนวทางแก้ไขที่สร้างสรรค์ได้

## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุปผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนชุมชน

ผลการศึกษาวิจัยทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่าง ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำ “แผนชุมชน” สามารถสรุปปัญหาและอุปสรรครวม ใน 4 ประเด็นหลักตามประกอบด้วย ระเบียบกฎหมาย โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบ กระบวนการมีส่วนร่วมในการทำแผน และการประสานงานและความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

**ประเด็นที่ 1 ระเบียบกฎหมาย** 1) ในเรื่องของระบบการจัดสรรงบประมาณลงมาในเชิงพื้นที่ (Area-based budgeting) ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีปริมาณน้อย เมื่อเทียบกับงบประมาณเชิงภารกิจ (Function budgeting) ทำให้ไม่สามารถจัดทำโครงการหรือแผนงาน เพื่อแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองในระดับพื้นที่ได้ สอดคล้องกับความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า งบประมาณที่จัดสรรลงมาในเชิงพื้นที่มีค่อนข้างจำกัด ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะอุดหนุนเป็นรายหัวตามจำนวนประชาชน ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ประเด็นนี้ ส่วนใหญ่จะพบในความคิดเห็นของผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่นกับภาคประชาชนมากกว่า ในขณะที่ตัวแทนของข้าราชการที่ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการในส่วนภูมิภาคไม่ได้มองประเด็นนี้เป็นปัญหาหลัก 2) ในเรื่องความยุ่งยากของ กระบวนการ ขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการทำแผน นั้นความคิดเห็นจะมาจากกลุ่มผู้นำท้องถิ่นท้องถิ่นที่ ส่วนกลุ่มตัวอย่างอื่น ไม่ได้คิดว่าประเด็นนี้เป็นปัญหา 3) ประเด็นเรื่องระเบียบงบประมาณประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นมาจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นเป็นหลัก เช่นกัน เมื่อพิจารณาภาพรวมในประเด็น เรื่อง ระเบียบกฎหมายแล้ว กลุ่มตัวอย่างที่เป็น ผู้นำท้องถิ่นท้องถิ่น และกลุ่มข้าราชการ ที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มองว่าระเบียบกฎหมาย เป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการที่ทำให้แผนชุมชนไม่ประสบผลสำเร็จ

**ประเด็นที่ 2 โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบ** ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนชุมชน 1) ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการทำแผนชุมชน ความเข้าใจในกระบวนการประสานแผนในระดับต่าง ๆ รวมทั้งระบบงบประมาณในเชิงพื้นที่ ทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ ดังนั้นการตัดสินใจจัดลำดับความสำคัญให้แต่ละโครงการจึงเป็นการรับฟังกลุ่มผู้นำแล้วยกมือให้ในสิ่งที่ผู้นำต้องการ ซึ่งจากการวิเคราะห์ความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างและทบทวนวรรณกรรมแล้ว มี



ความคิดเห็นที่ตรงกัน 2) ผู้นำในพื้นที่ ขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการที่เกี่ยวข้องในการทำแผนชุมชนแล้ว ยังไม่สามารถแยกประเด็นการพัฒนาและการเมืองออกจากกัน ในการจัดทำแผนในบางพื้นที่ จะเน้นที่ตอบสนองนโยบายหาเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งทำให้ความต้องการของชาวบ้านเสนอไปไม่ได้รับการตอบสนอง อีกทั้งโครงการที่ลงมายังหมู่บ้านไปเอื้อประโยชน์ให้กับฐานเสียงของนักการเมือง และชาวบ้านไม่ได้มีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ ซึ่งจากการวิเคราะห์ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ตัวแทนภาครัฐ ตัวแทนภาคประชาสังคม และตัวแทนภาคประชาชน มองว่าประเด็นนี้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการทำแผน ยกเว้นตัวแทนผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่นที่เท่านั้น ที่ไม่ได้มีความคิดเห็นว่าเป็นปัญหาและอุปสรรค 3) หน่วยงานภาครัฐขาดการประชาสัมพันธ์ และขาดการให้ความรู้และทำความเข้าใจแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำแผน ซึ่งจากการวิเคราะห์ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ทั้ง 2 กลุ่ม ได้แก่ ตัวแทนภาคประชาสังคม และตัวแทนภาคประชาชน มองว่าประเด็นนี้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการทำแผน 4) นอกจากนี้ จากการศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องยังพบว่า การทับซ้อนกันกันในการแบ่งเขตพื้นที่การปกครอง ไม่ว่าจะพื้นที่และท้องถิ่น หรือระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ก็เป็นอุปสรรคในการจัดทำแผนชุมชนเช่นกัน

**ประเด็นที่ 3 กระบวนการมีส่วนร่วมในการทำแผน** จากการวิเคราะห์จากความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างและการ จากการศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า 1) ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การทำแผนชุมชนไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจาก ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคม ซึ่งอาจจะมีจากการที่ ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผน ไม่รู้จักขั้นตอนและกระบวนการทำแผน การจัดสรรงบประมาณของภาครัฐ รวมทั้งไม่มีความรู้สึกรู้ว่าประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นนี้เอง นำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนไปในทิศทางที่ต่ำ และมีเรื่องการเมืองในการจัดทำแผน 2) เรื่องของผู้นำกระบวนการ และเวลาในการจัดทำแผนชุมชน ซึ่งจากการศึกษาเอกสารพบว่าเป็นอีกปัญหาหนึ่ง แต่ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างไม่พบในปัญหาดังกล่าว

**ประเด็นที่ 4 การประสานงานและความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** จากการวิเคราะห์จากความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างและการ จากการศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำแผนชุมชนและแผนพัฒนาในระดับอื่น ๆ ขาดการบูรณาการและวางแผนร่วมกัน ต่างฝ่ายต่างทำ ระหว่างผู้จัดทำแผน ผู้ประสานแผน และผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ทำให้ความเชื่อมโยงของการพัฒนาจากระดับหมู่บ้าน/ชุมชน สู่ระดับอำเภอ ไปจนถึงระดับจังหวัด เกิดช่องว่าง และส่งผลให้การพัฒนาพื้นที่ขาดการบูรณาการแผนงาน/โครงการที่เป็นรูปธรรม

## 5.2 แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอเชิงนโยบาย

ผลการศึกษาวิจัยทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่าง ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำ “แผนชุมชน” สามารถสรุปแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอเชิงนโยบาย ใน 4 ประเด็นหลักตาม ประกอบด้วย ระเบียบกฎหมาย โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบ กระบวนการมีส่วนร่วมในการทำแผน และการประสานงานและความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

### 5.2.1 ระเบียบกฎหมาย

**5.2.1.1 การจัดสรรงบประมาณในภาครัฐให้เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาของคนในพื้นที่** รัฐควรจัดสรรงบประมาณให้แก่พื้นที่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังสนับสนุนการพัฒนาในระดับพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม สามารถเพิ่มอำนาจการตัดสินใจด้านหลักเกณฑ์ในการจัดสรรทรัพยากรจากภาครัฐให้ลงสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนได้ ซึ่งส่งผลให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนที่เหมาะสมกับศักยภาพของแต่ละชุมชนได้

**5.2.1.2 กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนให้มีความชัดเจนและยืดหยุ่น** ให้ครอบคลุมตั้งแต่การจัดทำและเชื่อมโยงแผนนั้น กระบวนการระดมความคิดเห็นในทุกระดับ ตั้งแต่เวทีประชาคมในชุมชน/หมู่บ้าน การคัดเลือกโครงการของ อปท. การพิจารณาจัดทำแผนระดับอำเภอ/จังหวัด รวมถึงการเข้ามาจัดทำโครงการของภาคีการพัฒนาและองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ (NGO) ต้องมีกลไกที่ยืดหยุ่นและเอื้อต่อการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ โดยขยายกรอบระยะเวลาให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถแสดงความคิดเห็นได้ในทุกระยนอกเหนือจากการลงมติในที่ประชุมเพียงครั้งเดียว นอกจากนี้ ต้องเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วม โดยการจัดประชุมระดมความคิดเห็นเป็นกลุ่มย่อย ซึ่งอาจแบ่งตามกลุ่มอาชีพ ความถนัด หรือแบ่งตามกลุ่มหัวข้อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ หรือ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้หญิง ผู้สูงอายุ ก่อนการประชุมใหญ่เพื่อลงมติร่วมกันทั้งพื้นที่

### 5.2.2 โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบ

**5.2.2.1 จัดตั้งหน่วยงานหลักในการจัดทำแผน** ซึ่งหน่วยงานดังกล่าว โดยให้ขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการบูรณาการการจัดทำและเชื่อมโยงแผนทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นแผนชุมชน แผนพัฒนาหมู่บ้าน หรือแผนพัฒนาท้องถิ่น และในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชุมชน อปท. ท้องที่ จังหวัด และขับเคลื่อนแผนชาติ รวมถึงกระตุ้นการมีส่วนร่วมและตรวจสอบโดยภาคประชาชนและประชาสังคมต่าง ๆ พร้อมทั้ง รับผิดชอบที่สร้างกระบวนการการจัดทำและเชื่อมโยงแผนในทุกระดับ โดยเน้นความชัดเจน ไม่ซับซ้อน และสามารถนำไปปฏิบัติได้ง่ายวางกลไกและกำหนดระเบียบ/กฎเกณฑ์เบื้องต้นซึ่งสร้างความโปร่งใสและนำไปสู่การมีส่วนร่วมของคนทุกกลุ่ม

พร้อมทั้งกำหนดกรอบระยะเวลาการทำงานในทุกระดับให้มีความสอดคล้องกัน เป็นตัวกลางประสานความร่วมมือและบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน นักวิชาการ และภาคีการพัฒนาที่มีบทบาทต่อการทำแผนในแต่ละพื้นที่ จัดสรรงบประมาณลงสู่ชุมชนตามแผนที่ได้รับการอนุมัติ โดยมีงบประมาณสำหรับการทำแผนโดยเฉพาะ และสร้างระบบฐานข้อมูลรวมเกี่ยวกับการทำและเชื่อมโยงแผนของทุกพื้นที่โดยเน้นที่การเข้าถึงและนำไปใช้ได้ง่าย เป็นต้น

**5.2.2.2 จัดตั้งตรวจสอบกระบวนการจัดทำแผนทุกระดับ** ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวควรเป็นหน่วยงานอิสระ ซึ่งไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบกระบวนการจัดทำและขับเคลื่อนแผนในทุกระดับ โดยเฉพาะการคัดเลือกโครงการและการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

**5.2.2.3 ควรให้ความสำคัญกับโครงการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่มากกว่าโครงสร้างพื้นฐาน** ที่ผ่านมาแผนของหน่วยพัฒนาในพื้นที่ เน้นเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก ดังนั้นควรกำหนดสัดส่วนอย่างชัดเจนให้แผนของ อบท. มากกว่าร้อยละ 50 เป็นโครงการที่เน้นพัฒนาคุณภาพชีวิตและสุขภาวะของคนในพื้นที่ พิจารณาจัดทำแผนระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้แผนพัฒนาที่ชุมชนจัดทำขึ้นเป็นข้อมูลหลักในการพิจารณาคัดเลือกโครงการ พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกโครงการที่ได้มาตรฐาน สมเหตุสมผล วัตถุประสงค์ ประเมินได้ และตรวจสอบได้ และบังคับใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวทุกครั้ง ในการอนุมัติจัดทำโครงการต่าง ๆ เห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มคนในพื้นที่กำหนดให้ผู้แทนกลุ่มย่อยต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเข้าร่วม นอกเหนือจากผู้นำของชุมชนในการประชุมเพื่อคัดเลือกโครงการ ใช้แผนชุมชนซึ่งได้ระบุปัญหาและศักยภาพของชุมชน เป็นข้อมูลสำคัญในการพิจารณาเข้ามาพัฒนาพื้นที่ โดยนอกเหนือจากเป้าหมายการพัฒนาที่วางไว้แล้วนั้น การดำเนินงานต้องเน้นให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมจากสมาชิกทุกคนในชุมชนนั้น ๆ อย่างแท้จริง เพื่อให้ชุมชนสามารถพัฒนาตนเอง และเป็นแบบอย่างให้แก่ชุมชนอื่น ๆ ได้ในอนาคต นอกจากนี้ผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ควรกำหนดกรอบวิสัยทัศน์ของจังหวัดให้เข้ากับบริบทของพื้นที่ พร้อมทั้งเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับวิสัยทัศน์และเป้าหมายการพัฒนาของจังหวัดให้ประชาชนทุกคน รวมถึงหน่วยงานทุกระดับ รับทราบและเข้าใจร่วมกัน

### 5.2.3 กระบวนการมีส่วนร่วมในการทำแผน

**5.2.3.1 เสริมสร้างบรรยากาศในการแสดงความคิดเห็นและบังคับใช้กลไกที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มคน** เช่น จัดให้มีการระดมสมองกลุ่มย่อยอย่างสม่ำเสมอ กำหนดช่วงเวลาการลงมติที่เอื้อต่อผู้ทำงานประจำ เปลี่ยนวิธีการลงมติจากการยกมือเป็นการเขียนใส่กระดาษโดยไม่ระบุชื่อ เพิ่มช่องทางในการแสดงความคิดเห็นเช่นการจัดตั้งกระดานความคิดหรือกล่องรับความคิดเห็นสำหรับการทำแผนไว้ที่ศูนย์กลางของชุมชน พร้อมทั้งชักจูงให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาส คน

จน คนต่างด้าว คนชายขอบ และผู้ที่ไม่ค่อยมีบทบาทในชุมชนให้เข้ามาแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมมากขึ้น

**5.2.3.2 นำข้อมูลมาใช้ประกอบการจัดทำแผนและดำเนินโครงการต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ** เช่น ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) และข้อมูลความยากจนเพื่อแผนพัฒนาที่มีคุณภาพสามารถสะท้อนความจำเป็นของชุมชนได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ การนำข้อมูลมาใช้เป็นหนึ่งในขั้นตอนสำคัญที่ช่วยกลั่นกรองคุณภาพของข้อมูล นำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงให้ข้อมูลมีความแม่นยำมากยิ่งขึ้น

**5.2.3.4 สร้างเครือข่าย องค์กรที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการสร้างเครือข่าย องค์กรที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ** เช่น บ้าน วัด โรงเรียน ซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนาที่ใช้ 3 สถาบันหลัก ได้แก่ บ้าน ซึ่งหมายถึงคน เป็นผู้ลงมือปฏิบัติ วัด อบรมบ่มเพาะจิตใจ และโรงเรียน นำองค์ความรู้มาประยุกต์ใช้ มาใช้เพื่อให้ร่วมกันปรับเปลี่ยนทัศนคติของชุมชนให้เห็นความสำคัญและมองแผนชุมชนเป็นแผนจัดการตนเอง เป็นแนวทางพัฒนาเพื่อนำชุมชนไปสู่ความเข้มแข็ง และสามารถพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต

## 5.2.4 การประสานงานและความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

**5.2.4.1 บูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ** เพื่อลดความซ้ำซ้อน ลดความสิ้นเปลือง และไม่สร้างความสับสนให้แก่ชุมชน

**5.2.4.2 มีการประชาสัมพันธ์ให้ครอบคลุม** โดยใช้สื่อต่าง ๆ ที่สามารถกระจายข้อมูลในวงกว้างได้ง่าย เช่น วิทยุชุมชน วิทยุกระจายเสียง ป้ายโฆษณา แผ่นพับ ใบปลิว อินเทอร์เน็ต หรือแม้กระทั่งการบอกต่อ เพื่อเชิญให้ทุกคนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยผู้นำชุมชนและผู้นำกลุ่มย่อยต้องเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ให้ชาวบ้านรับทราบผ่านช่องทางต่าง ๆ เหล่านี้ด้วยเช่นเดียวกัน

**5.2.4.3 สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา** โดยมีการทำ MOU ของแต่ละหน่วยงานกับสถาบันการศึกษา คอยอำนวยความสะดวกการจัดทำแผนและเชื่อมโยงแผนในระดับพื้นที่ (ชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด) จัดทำหลักสูตรและคู่มือการจัดทำและเชื่อมโยงแผน รวมถึงกลไกและระเบียบ/กฎเกณฑ์เบื้องต้น ตั้งแต่การเริ่มจัดทำ ขับเคลื่อน รวมถึงการติดตามประเมินผลจากกรอบการดำเนินงานที่หน่วยงานกลางวางไว้ โดยพัฒนาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่

### 5.3 ข้อเสนอแนะกระบวนการจัดทำแผนชุมชน

โดยมีขั้นตอนในการจัดทำแผนชุมชน ดังนี้

**5.5.1 มีการประชุมระดมความคิดตามกลุ่มอาชีพ/ความถนัด** โดยเฉพาะกลุ่มประเด็นการพัฒนา ควรเปิดโอกาสให้กลุ่มองค์กรต่าง ๆ รวมถึงคนจน/ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย เพื่อระบุปัญหาและประเมินศักยภาพของชุมชน นำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาจัดทำเป็นข้อเสนอโครงการ จัดลำดับความสำคัญของโครงการ และขับเคลื่อนโครงการ รวมถึงสรุปทเรียนติดตาม ประเมินผลเมื่อโครงการได้รับการอนุมัติ

**5.5.2 มีวิทยากรกระบวนการ** ซึ่งนอกจากมีความรู้ความสามารถในการทำแผนแล้ว ควรเป็นบุคคลที่มีทักษะในการถ่ายทอดความรู้ และกระตุ้นการแสดงออกของประชาชนมาให้มากที่สุด

**5.5.3 มีการส่งต่อแผนชุมชนไปยัง มหาวิทยาลัย/สถาบันวิชาการ** เพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการ ปัญหาและผลกระทบของโครงการ รวมถึงพัฒนาและปรับปรุงแผนร่วมกับชุมชน จากนั้นนำเสนอแผนต่อ อปท. และช่วยชุมชนติดตามประเมินผลแผนชุมชน

**5.5.4 มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกโครงการให้ชัดเจนและรัดกุม** และพิจารณาคัดเลือกโครงการเพื่ออนุมัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการหมู่บ้าน เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์โครงการตามหลักเกณฑ์แล้ว จะพิจารณาขับเคลื่อนโครงการด้วยตนเองหรือส่งต่อไปยังระดับอำเภอ/จังหวัด ตามความเหมาะสมของโครงการ

**5.5.5 อำเภอ** ควรดำเนินการพิจารณาโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของอำเภอในภาพรวมเพื่อส่งต่อไปกับจังหวัด

**5.5.6 จังหวัด** การจัดทำแผนต้องประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลจากแผนพัฒนาอำเภอ จากวิสัยทัศน์ของจังหวัดเอง และแผนงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับจังหวัด จากนั้นทำการคัดเลือกโครงการที่จะอนุมัติจัดทำโดยใช้งบประมาณของจังหวัดเอง และร่วมกับ โดยเชิญหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม ภาศิการพัฒนา และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่มีความสนใจและมีศักยภาพเพียงพอมาเข้าร่วมรับฟังการนำเสนอโครงการจากชุมชน อำเภอ และอปท. และคัดเลือกโครงการที่เห็นชอบเพื่อให้การสนับสนุนทั้งในด้านงบประมาณและองค์ความรู้เมื่อได้โครงการทั้งหมดที่จะอนุมัติจัดทำแล้ว โครงการเหล่านี้จะถูกรวบรวมเป็นแผนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดเพื่อนำเสนอเข้าสู่แผนชาติ และแผนงานของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ต่อไป

## รายการอ้างอิง

### หนังสือและบทความในหนังสือ

- กรมการพัฒนาชุมชน. *การบูรณาการแผนชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน, 2553.
- กรมการพัฒนาชุมชน. *ระเบียบวาระชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชุมชน, 2551.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. *บทเรียนการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนระดับตำบล/จังหวัดและการบูรณาการแผนพัฒนาชุมชนกับหน่วยงาน/ภาค*. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาองค์ความรู้และประเมินผล สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2559.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. *วิเคราะห์โครงการผันเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง*. กรุงเทพฯ: สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 2518.
- ดิเรก ฤกษ์ห่วย. *การพัฒนาชุมชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2527.
- ทวีทอง หงส์วิวัฒน์. *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศักดิ์โสภณ วัฒนาพานิช, 2517.
- เบญจมาศ อยู่ประเสริฐ. *หน่วยที่ 9 การวิจัยการมีส่วนร่วมทางส่งเสริมการเกษตร ในประมวลสาระประชุมวิชาการเพื่อการพัฒนาการส่งเสริมเกษตร*. นนทบุรี: สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, 2544.
- ประธาน สุวรรณมงคล. *นโยบายด้านการเมืองการปกครอง ใน ประมวลสาระและแนวทางการศึกษาชุดวิชาเฉพาะเชิงนโยบายสาธารณะ*. นนทบุรี: สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, 2547.
- ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. *กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543.
- พัฒน์ บุญยรัตพันธุ์. *การสร้างพลังชุมชนโดยกระบวนการพัฒนาชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทย, 2549.
- ไพรัตน์ เดชะรินทร์. *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศักดิ์โสภณการพิมพ์, 2527.
- เมธี พะยอมยงค์. *เศรษฐกิจชุมชน ทางเลือกเพื่อการพัฒนาชุมชน ในอุตสาหกรรมพื้นบ้านกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน*. เชียงใหม่: นพบุรีการพิมพ์, 2544.

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. *หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดอนุเคราะห์ไทย, 2526.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *สภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 4 : การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังท้องถิ่น : การปฏิรูประบบงบประมาณ*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. *แผนกับการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด*. กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2552.

เสน่ห์ จามริก. *นโยบายกลวิธีที่มีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, 2527.

อำนาจ อนันตชัย. *การระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบล*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

## บทความวารสาร

ชมพูนุท เมฆเมืองทอง. “ปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนแผนชุมชนสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน.” *วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2558): 4.

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์. “การมีส่วนร่วมของประชาชน.” *วารสารพัฒนาชุมชน*, ฉ 21 (2531): 24-30.

วิวัฒน์หามนตรี. “การจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงตำบลชัยฤทธิ์ อำเภอยะโยง์จังหวัดอ่างทอง.” *วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*, 1 (2556): 39.

## วิทยานิพนธ์

กรกฎ วิสิทธิ์. “การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทผู้ใหญ่บ้านต่อการพัฒนาท้องถิ่นในตำบลป่าป้อง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551.

จารีย์ พรหมเกิด. “การพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชนในการทำแผนชุมชนเพื่อแก้ปัญหาความยากจนบ้านพังสิงห์ หมู่ที่ 1 ตำบลท่าเรือ อำเภอมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาสังคมเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช, 2548.

- ฉลอง ดิษสี. “การมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในจังหวัดเชียงใหม่ต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาพัฒนาสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2541.
- ชุตากานต์ กำจัดภัย. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำแผนชุมชน: กรณีศึกษาตำบลหันทราย อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว.” งานนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการบริหารทั่วไป วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2552
- ณัฐวิภา วาบา. “การมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการจัดทำแผนชุมชน: ศึกษากรณีตำบลยะรม อำเภอเบตง จังหวัดยะลา,” งานนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการบริหารทั่วไป วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2553.
- นันทชพร นามพิกุล. “การพัฒนาศักยภาพของคณะกรรมการหมู่บ้านในการจัดทำแผนชุมชน : กรณีศึกษาบ้านนาอ่าง หมู่ที่ 1 ตำบลนาตาล อำเภอต่างอย จังหวัดสกลนคร.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร, 2557
- ประวิทย์ ออกตัน. “บทบาทของผู้นำกลุ่มต่าง ๆ ในการทำแผนชุมชน กรณีศึกษาอำเภอร่องบัวทอง จังหวัดลพบุรี.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550.
- ปวีรวรรต วรวิวัฒน์กุล. “การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในการพัฒนาชนบท : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาพัฒนาสังคม บัณฑิตวิทยาลัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2538.
- อำพร สานุกพันธ์. “แนวทางพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนชุมชนของเทศบาลตำบลหนองเรือ อำเภอหนองเรือ จังหวัดขอนแก่น.” การศึกษาอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2555

## รายงานการศึกษา

- จำนงค์ อติวัฒน์สิทธิ์. *ระบบการพัฒนาสังคมที่นำไปสู่ความมั่นคงของมนุษย์. รายงานการศึกษาเสนอต่อสำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. กรุงเทพฯ : กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548.*
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *รายงานการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่สนับสนุนให้ชุมชนเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544.*



## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

รัตน์วดี เศรษฐจิตร. “Abc to Abb งานวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่สู่การปฏิรูปงบประมาณของประเทศ.”  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2560. <http://www.trf.or.th/research-management/8807-abc-to-abb>.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม.” สำนักงาน  
คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2560. [http://www.opdc.go.th/specialphp?spc\\_id=.2&content\\_id=156](http://www.opdc.go.th/specialphp?spc_id=.2&content_id=156).

สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอไทรโยค. “แผนชุมชน คืออะไร”. แผนชุมชน. สืบค้นเมื่อวันที่ 10  
กันยายน 2560. <http://district.cdd.go.th/saiyok/แผนชุมชน-คืออะไร/>



ภาคผนวก



## ภาคผนวก ก

## ปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชนในความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง	ความคิดเห็นกลุ่มข้าราชการ
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 1	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ประชาชนไม่มีความรู้เกี่ยวกับการทำแผนชุมชน ไม่รู้กระบวนการขั้นตอนของแผนชุมชนว่าต้องมีขั้นตอนอย่างไร</li> <li>2. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือ เนื่องจากมองว่าเป็นเรื่องไกลตัว</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 2	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือ เนื่องจากบางครั้งมาแสดงความคิดเห็นแล้วไม่ได้รับการตอบสนอง เลยคิดว่ามาแล้วเสียเวลา</li> <li>2. ส่วนใหญ่แผนชุมชน มักเกิดจากตัวผู้นำ ส่วนประชาชนไม่รู้เรื่องอะไร</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 3	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ส่วนราชการต่าง ๆ ฝ่ายต่างทำ ไม่เคยลงเวทีพร้อมกัน ของเกษตรก็จะลงของเกษตร, พัฒนาชุมชนก็จะลงของพัฒนาชุมชน ท้องถิ่นก็ของท้องถิ่น ทำให้พอต้องมาทำแผนภาพรวมก็ไม่ทราบปัญหาครบทุกด้าน</li> <li>2. นักการเมืองชอบเล่นพรรคพวกและสนใจแต่ละคะแนนเสียง ทำให้ไม่ได้เรียงลำดับตามความจำเป็นของปัญหา</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 4	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือ ยิ่งในสังคมเมือง ที่ทุกคนต้องทำมาหากิน</li> <li>2. ประชาชนไม่เข้าใจว่าทำแผนไปทำไม แล้วเขาจะได้อะไร</li> <li>3. แผนผู้นำมักจะทำเอง ไม่เคยถามชาวบ้าน</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 5	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. แผนไม่ได้มาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง</li> <li>2. ชาวบ้านไม่มีความรู้เรื่องแผนและระบบงบประมาณ</li> <li>3. เวลาจัดเรียงลำดับความสำคัญใช้ระบบพวกลากมากไป พวกใครมาเยอะ/และตนเองได้ผลประโยชน์ ก็จะยกให้โครงการนั้น ไม่ได้ดูเรื่องความจำเป็นของปัญหาเลย</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 6	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ขาดประสานงานของหน่วยราชการที่รับผิดชอบเรื่องการทำแผน</li> <li>2. หลายครั้งที่ชาวบ้านเสนอไป แต่ไม่ถูกนำมาใช้เนื่องจากอยู่คนละฝ่ายกับผู้นำหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ทำให้ไม่ได้รับการตอบสนองในการแก้ไขปัญหา</li> <li>3. ขาดการประชาสัมพันธ์ในการทำแผน</li> </ol>

## ภาคผนวก ก

## ปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชนในความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง (ต่อ)

กลุ่มตัวอย่าง	ความคิดเห็นกลุ่มผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่น
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 1	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ชาวบ้านไม่ให้ความร่วมมือ การเรียกประชุมแต่ละครั้งยากมาก ถ้าไม่ได้ของแจกก็จะไม่มา</li> <li>2. ชาวบ้านบางคนเอาแต่ใจ ไม่ยอมฟังเหตุผล ไม่เข้าใจว่าแผนกับงบประมาณ มันมีขั้นตอนอย่างไร</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 2	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ดูความจำเป็นของปัญหา หากโครงการของพวกกันเองก็จะถูกนำมาพิจารณา แต่ถ้าเป็นฝั่งตรงข้ามก็จะไม่ใช่</li> <li>2. ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการทำแผน/โครงการ บางครั้งชอบแบ่งโครงการเพื่อหลีกเลี่ยงระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (ใช้แบบตกลงราคา) ทำให้โครงการที่ควรจะทำให้เสร็จได้ในโครงการเดียว ต้องใช้เวลามากกว่าจะแล้วเสร็จ</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 3	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ระบบงบประมาณในพื้นที่มีจำกัด ทำให้โครงการไม่ได้รับการตอบสนอง</li> <li>2. ชาวบ้านขาดความรู้ ความเข้าใจในการทำแผน</li> <li>3. ขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการทำแผนยุ่งยาก ซับซ้อน</li> <li>4. หากฝ่ายท้องถิ่นกับท้องถิ่นไม่ถูกกัน การขับเคลื่อนแผนชุมชนเป็นไปได้ยาก</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 4	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ชาวบ้านไม่ค่อยให้ความร่วมมือ แต่พอถึงเวลาก็จะเอา</li> <li>2. งบประมาณลงในท้องถิ่นมีน้อย ทำให้การพัฒนาในพื้นที่ช้า</li> <li>3. ส่วนกลางไม่ชอบลงพื้นที่ พอถึงเวลาก็จะมาเร่งให้ทำโครงการ/แผน ไม่มีการแจ้งล่วงหน้า</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 5	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. งบประมาณมีน้อย เพราะเงินจัดสรรเป็นรายหัวประชากร แต่บางพื้นที่มีอาณาเขตกว้าง ต้องการพัฒนามาก</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 6	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ชาวบ้านไม่ค่อยให้ความร่วมมือในการจัดทำแผน</li> <li>2. ชาวบ้านไม่มีความรู้/ขาดความสนใจ ไม่มองเห็นประโยชน์จากการทำแผน</li> </ol>

## ภาคผนวก ก

## ปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชนในความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง (ต่อ)

กลุ่มตัวอย่าง	ความคิดเห็นกลุ่มภาคประชาสังคม
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 1	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ผู้นำในพื้นที่ ไม่ค่อยประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ</li> <li>2. ประชาชนไม่ค่อยมีความรู้เรื่องการทำแผน</li> <li>3. ประชาชนไม่มองเห็นประโยชน์จากการทำแผน</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 2	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. แผนส่วนใหญ่ผู้นำจะคิดเอาเอง ไม่ค่อยฟังเสียงประชาชน</li> <li>2. ประชาชนขาดความรู้เกี่ยวกับการทำแผน</li> <li>3. ประชาชนไม่ค่อยสนใจ ไม่ให้ความร่วมมือเท่าไร</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 3	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. งบประมาณมีจำกัด ทำให้แผนถูกตอบสนองได้อย่างจำกัด</li> <li>2. ประชาชนส่วนใหญ่ชอบเสนอโครงการที่เป็นด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก จะไม่ค่อยสนใจโครงการด้านอื่น</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 4	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การเรียงลำดับความสำคัญของแผน/การตัดสินใจในการพิจารณาการทำโครงการ มักมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้การทำแผนถูกบิดเบือนไปจากความเป็นจริง เพราะแทนที่จะเน้นการแก้ปัญหาตามความเดือดร้อนและจำเป็น กลายเป็นแผนเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 5	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย เนื่องจากเสนอไปก็ไม่เคยได้</li> <li>2. ประชาชนและผู้นำ ชอบเสนอแผนที่เกี่ยวข้องกับการสร้างถนน ไม่ได้พิจารณาถึงแผนด้านอื่น เช่น การศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อมเลย</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 6	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. โครงการที่มีความจำเป็น แต่มีคนยกมือให้หน่อย เนื่องจากคนละพวกหรือมีผู้มีส่วนได้เสียหน่อย ก็มักไม่ได้รับการตอบสนอง</li> <li>2. ผู้นำบางคนไม่มีความรู้เรื่องแผน แต่เป็นพวกกับผู้มีอำนาจ</li> <li>3. ประชาชนไม่มองเห็นประโยชน์จากการทำแผน</li> </ol>

## ภาคผนวก ก

## ปัญหาและอุปสรรคในการทำแผนชุมชนในความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง (ต่อ)

กลุ่มตัวอย่าง	ความคิดเห็นกลุ่มตัวแทนภาคประชาชน
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 1	1. ประชาชนไม่มีความรู้เกี่ยวกับแผนชุมชน 2. ในช่วงการทำแผนหรือการประชุม ไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้รับทราบ
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 2	1. ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย เนื่องจาก เสนอไปก็อยู่ในแผน แต่ไม่ได้รับบรรจุในโครงการ/ข้อบัญญัติ 2. โครงการใดที่เป็นโครงการของฝั่งตรงข้ามผู้นำ มักไม่ได้รับการเสนอ 3. มีการทุจริต คอร์รัปชัน เกิดขึ้นบ่อย ๆ
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 3	1. ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย เนื่องจาก เสนอไปก็อยู่ในแผน แต่ไม่ได้รับบรรจุในโครงการ/ข้อบัญญัติ 2. โครงการใดที่เป็นโครงการของฝั่งตรงข้ามผู้นำ มักไม่ได้รับการเสนอ 3. มีการทุจริต คอร์รัปชัน เกิดขึ้นบ่อย ๆ
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 4	1. ไม่มีการประชาสัมพันธ์ จากผู้นำหรือข้าราชการ 2. งบประมาณมีน้อย มีจำกัด แต่ความต้องการมีมาก ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ครบทุกคน
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 5	1. บางทีปัญหาสำคัญและเร่งด่วน แต่พอลงมติ มีคนยกมือน้อยก็ไม่ได้รับการพิจารณา 2. ผู้นำบางคนไม่มีความรู้เรื่องแผน แต่มีอำนาจและพรรคพวก ทำให้การพัฒนาไม่มีประสิทธิภาพ
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 6	1. ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เรื่องแผน 2. มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการทำแผน ทำให้แผนไม่ได้จัดลำดับความสำคัญตามปัญหาที่เกิด

## ภาคผนวก ข

## แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอตามความเห็นของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง	ความคิดเห็นกลุ่มข้าราชการ
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 1	1. จัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนทุกระดับ 2. จัดทำคู่มือ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการทำให้ชัดเจน
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 2	1. มีหน่วยงานหรือตัวกลางที่ประสานความร่วมมือในการจัดทำแผน ระหว่างทุกภาคส่วน 2. รัฐควรจัดสรรงบประมาณมายังท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 3	1. เพิ่มช่องทางให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน 2. มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผน และมีงบประมาณ/ค่าใช้จ่ายในการจัดทำแผนด้วย
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 4	1. ให้พิจารณาการตัดสินใจ/การจัดลำดับความสำคัญ ควรพิจารณาจากข้อมูลเพียงพอ และความสำคัญของปัญหาเป็นหลัก 2. มีกฎระเบียบ และการจัดทำแผนที่ชัดเจน
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 5	1. รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณลงมายังท้องถิ่นให้มาก 2. เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้แสดงความคิดเห็นและตรวจสอบการทำงาน
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 6	1. มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผน และมีงบประมาณ/ค่าใช้จ่ายในการจัดทำแผนด้วย และประสานงานกับทุกภาคส่วนได้

## ภาคผนวก ข

## แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอตามความเห็นของกลุ่มตัวอย่าง (ต่อ)

กลุ่มตัวอย่าง	ความคิดเห็นกลุ่มผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่น
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 1	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. รัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณลงมายังท้องถิ่นให้มากขึ้น</li> <li>2. ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 2	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. รัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณลงมายังท้องถิ่น โดยจัดสรรความต้องการ สภาพปัญหา สภาพพื้นที่ มากกว่าจัดสรรตามรายชื่อของประชาชน</li> <li>2. หลักการประสานแผน ระหว่างแผนต่าง ๆ ต้องมีความชัดเจน มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 3	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ผู้นำ ควรยึดหลักผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ</li> <li>2. การทำแผนต้องมีความโปร่งใส ประชาชนตรวจสอบได้</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 4	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำกัด ดังนั้นรัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณลงมายังท้องถิ่นให้มากขึ้น</li> <li>2. ควรมีหลักเกณฑ์และคู่มือในการจัดทำแผน รวมทั้งพิจารณาแผน/โครงการให้ชัดเจน</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 5	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ควรเพิ่มงบประมาณลงมาในพื้นที่ให้มาก</li> <li>2. ภาครัฐ/ส่วนราชการ ควรส่งเสริมและให้ความรู้แก่ประชาชน ให้เห็นความสำคัญของการทำแผน</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 6	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีหน่วยงานหรือผู้ที่มีความรู้ เกี่ยวกับการจัดทำแผน การประชาคมเช่น สถาบันการศึกษา เข้ามาช่วยในการจัดทำแผน</li> <li>2. เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน</li> </ol>



## ภาคผนวก ข

## แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอตามความเห็นของกลุ่มตัวอย่าง (ต่อ)

กลุ่มตัวอย่าง	ความคิดเห็นกลุ่มภาคประชาสังคม
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 1	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ให้ความรู้แก่ประชาชน และผู้นำ ในการจัดทำแผนชุมชน</li> <li>2. เชิญชวน บุคลากร กลุ่มองค์กรต่าง ๆ ที่มีความเชี่ยวชาญในการทำแผน แผนมีความรู้ในแต่ละด้าน มาช่วยกัน</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 2	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. พร้อมทั้งเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับวิสัยทัศน์และเป้าหมายการพัฒนาของจังหวัดให้ประชาชนทุกคน รวมถึงหน่วยงานทุกระดับ รับทราบและเข้าใจร่วมกัน</li> <li>2. ภาครัฐ/ส่วนราชการ ควรส่งเสริมและให้ความรู้แก่ประชาชน ให้เห็นความสำคัญของการทำแผน</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 3	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. เห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม</li> <li>2. ควรสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน ว่าไม่จำเป็นต้องเสนอแต่แผนเกี่ยวกับพวกโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น แต่ควรให้ความสำคัญกับปัญหาด้านอื่นด้วย</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 4	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. รัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณลงมาในพื้นที่ให้มากขึ้น</li> <li>2. บูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อลดความซ้ำซ้อน ลดความสิ้นเปลือง และไม่สร้างความสับสนให้แก่ชุมชน</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 5	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. รัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณลงมาอย่างต่อเนื่องให้มากขึ้น</li> <li>2. บูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อลดความซ้ำซ้อน ลดความสิ้นเปลือง และไม่สร้างความสับสนให้แก่ชุมชน</li> </ol>
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 6	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีความโปร่งใสในการตัดสินใจเลือกในการพิจารณาโครงการ</li> <li>2. มีหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจน สามารถประสานงานผู้ที่เกี่ยวข้องในการทำแผนได้ มีการประชาสัมพันธ์ให้แก่ประชาชนได้ทราบ</li> </ol>

## ภาคผนวก ข

## แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอตามความเห็นของกลุ่มตัวอย่าง (ต่อ)

กลุ่มตัวอย่าง	ความคิดเห็นกลุ่มตัวแทนภาคประชาชน
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 1	1. อยากให้การทำแผนเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง 2. รัฐ ควรจัดทำคู่มือ ขั้นตอนการทำแผนชุมชนเพื่อให้ง่ายต่อการทำแผน
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 2	1. อยากให้นักการเมือง/ผู้นำ ทำเพื่อผลประโยชน์อย่างแท้จริง 2. ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการในทำแผน
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 3	1. ให้ความรู้แก่ประชาชน และผู้นำ ในการจัดทำแผนชุมชน 2. เชิญชวน บุคลากร กลุ่มองค์กรต่าง ๆ ที่มีความเชี่ยวชาญในการทำแผน แผนมีความรู้ในแต่ละด้าน มาช่วยกัน
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 4	1. มีกฎระเบียบในการจัดทำแผนชุมชน และแผนอื่นให้ชัดเจน 2. มีคู่มือและให้ความรู้แก่ประชาชน
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 5	1. ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้เกี่ยวกับการทำแผน 2. ควรสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนและผู้นำให้เห็นความสำคัญของแผน
กลุ่มตัวอย่าง ที่ 6	1. มีกระบวนการจัดทำแผนที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นายแพทย์ บ้านสระ
วันเดือนปีเกิด	28 เมษายน 2531
ตำแหน่ง	ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ) ที่ทำการปกครองอำเภอพนมสารคาม จังหวัด ฉะเชิงเทรา
ประสบการณ์ทำงาน	กรมการปกครอง พ.ศ.2559- ปัจจุบัน : ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง ปฏิบัติการ) ที่ทำการปกครองอำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา กรมการปกครอง พ.ศ.2557-2559 : นักวิเคราะห์นโยบายและแผน 3 องค์การบริหารส่วนตำบลเกษตรสุวรรณ จังหวัดชลบุรี

