

## บทที่ ๖

### สรุปและเสนอแนะกรณีศึกษาในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนด้วยกลยุทธการมีส่วนร่วม ของประชาชน

ที่ผ่านมาได้มีการศึกษาถึงพฤติกรรมและศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดทำแผนพัฒนาชุมชนและในกิจกรรมการพัฒนาชุมชน ศึกษาวิธีการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะนำไปสู่บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน ในด้านข้อดีและข้อด้อย บทบาทของนักวางแผน รัฐ และประชาชน ที่จะทำให้วิธีการนำประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนประสบความสำเร็จ

#### ๖.1 วิเคราะห์ข้อดี ข้อด้อย ในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการดำเนินการศึกษานี้ออกแนวทางจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพนิคมเจ้าเจ็ด โดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน ในระยะเวลาประมาณ 1 ปี (ค.ศ. 2540 ถึงค.ศ. 2541) ถือได้ว่าเป็นกรณีศึกษาที่ให้ประสบการณ์ (empirical case) เพื่อนำมาเป็นข้อสรุป แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จำกัดด้วยงบประมาณ เวลา และการจัดเก็บข้อมูล ในที่มีขอกล่าวถึงสิ่งที่ได้พบบางประการที่เห็นว่ามีน่าสนใจ และทำให้เห็นถึงข้อดีและข้อด้อย(หรือข้อบกพร่องหรือข้อควรระวัง)ในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน ต่อไป

การเข้าไปในชุมชนเพื่อทำการศึกษา เริ่มต้นได้เข้าพบปลัดสุขภาพนิคมเจ้าเจ็ดเป็นเสมือนเป็นตัวแทนของหน่วยงานราชการ และกำนันของแต่ละตำบลซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่นที่เป็นทางการ เพื่อแจ้งวัตถุประสงค์ของการศึกษา การเข้าพบยังได้ทราบถึงสภาพทั่วไปและปัญหาโดยสรุปของสุขภาพนิคมเจ้าเจ็ด ในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าเป็นการทำความรู้จักชุมชนและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนในบางส่วน การเข้าพบผู้นำท้องถิ่นเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงาน ท่านยังให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีและอีกประการหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ดียิ่งที่ผู้นำท้องถิ่นมีความเข้าใจและเห็นด้วยที่จะนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน เท้ากับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของแผนพัฒนาสุขภาพนิคมเจ้าเจ็ดระยะปานกลาง (พ.ศ. 2540-2544) ต่อมานั้นได้มีการสำรวจแบบภาคกระเวน (site reconnaissance) ลักษณะภูมิประเทศ สภาพของสิ่งแวดล้อม โครง

สร้างพื้นฐาน ดัชนีความเป็นอยู่ ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจและสังคม สามารถทำให้ได้รับรู้ภาพรวมและเข้าใจถึงสภาพพื้นฐานของชุมชนได้อย่างรวดเร็ว และยังมีโอกาสพบปะกับผู้คน ทำความรู้จัก และบอกถึงจุดมุ่งหมายในการเข้ามามีการศึกษา รวมถึงชี้แจงข้อดีและประโยชน์ของการจัดทำแผนโดยการมีส่วนร่วมจากประชาชน ชาวสมาชิกบ้านเจ้าเจ็ดมีลักษณะนิสัยมีความเป็นมิตรกับคนแปลกหน้า และสามารถคุ้นเคยได้อย่างรวดเร็ว อาจเนื่องมาจากสมาชิกบ้านเจ้าเจ็ดเป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท พร้อมทั้งจะยอมรับสิ่งใหม่ๆเข้ามาอย่างชาวเมือง และมีลักษณะนิสัยเป็นกันเองอย่างชาวชนบท

ข้อมูลทุติยภูมิเป็นการเก็บรวบรวมจากหน่วยงานราชการต่างๆเป็นส่วนใหญ่ ข้อมูลของสมาชิกบ้านเจ้าเจ็ดซึ่งเป็นข้อมูลระดับสมาชิกจะถูกจัดเก็บไว้ที่ฝ่ายต่างๆของสำนักงานสมาชิก ในหน่วยงานระดับอำเภอและจังหวัดจะเป็นข้อมูลภาพรวมของอำเภอเสนาและจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปัญหาของการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล ความไม่ทันสมัย รวมถึงความไม่น่าเชื่อถือในการจัดเก็บ ข้อมูลที่มักพบว่ามีปัญหาได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ การประกอบอาชีพ กิจกรรมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของประชาชน และการมีส่วนร่วมในประเด็นอื่นๆ เป็นต้น ในเมื่อการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิสามารถให้ข้อมูลได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น การเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิจึงนับว่ามีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการศึกษาที่ค้องนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบอกปัญหาและความต้องการพัฒนาชุมชน แต่ในบางครั้งปัญหาบางอย่างอาจเกิดขึ้นกับชุมชนแล้ว แต่ประชาชนอาจไม่เห็นว่าเป็นปัญหา บทบาทของนักวางแผนควรได้เพิ่มความละเอียดและรอบคอบในการตรวจสอบความเป็นจริง ยกตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นในสมาชิกบ้านเจ้าเจ็ด คือ ปัจจุบันสมาชิกมีความสามารถในการเก็บขนขยะมูลฝอย ได้ประมาณร้อยละ 67 ของขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นต่อวัน จะเห็นได้ว่า แม้ขยะมูลฝอยตกค้างยังไม่เป็นปัญหาที่เด่นชัดในปัจจุบัน แต่อาจก่อให้เกิดมลพิษต่อชุมชนได้อย่างเด่นชัดในอนาคต หากปล่อยให้เกิดขึ้นอย่างสะสม แต่ประชาชนเห็นว่าสิ่งเหล่านี้ไม่ใช่ปัญหาของชุมชน อาจเนื่องมาจากแต่ก่อนขยะที่ทิ้งส่วนใหญ่เป็นขยะธรรมชาติ สามารถย่อยสลายได้ง่าย เมื่อเข้าสู่ระบบนิเวศนั้นก็ตามาปรับให้สู่ความสมดุลได้ ประกอบกับการเป็นสังคมเกษตรกรรม กลับเป็นการเพิ่มปัญหามลพิษธรรมชาติ ประชาชนจึงเห็นว่าเป็นเรื่องปกติ ขยะไม่ใช่เรื่องใหญ่ แต่ในขณะที่ปัจจุบันขยะที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเป็นสิ่งที่ย่อยสลายยาก เป็นอันตราย แต่ประชาชนก็ยังเคยชินอยู่กับสภาพเดิมๆอยู่

การตัดสินใจปัญหาที่ประชาชนเป็นผู้บอกเป็นข้อพึงระวังแล้ว การเสนอแผนพัฒนาสมาชิกบ้านเจ้าเจ็ดจากความต้องการของประชาชน เป็นข้อพึงระวังเช่นกัน จะต้องมีการตรวจสอบในด้านความสามารถของท้องถิ่น ความสามารถในแง่เทคนิคและหลักวิชา หรือกล่าวโดยสรุปคือความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชน เช่น ประชาชนสมาชิกบ้านเจ้า

เจ็ดส่วนหนึ่งมีความต้องการโรงเรียนเพิ่มขึ้น แต่จากการศึกษาพบว่า ศึกษานิเทศก์จำนวน โรงเรียนทั้งระดับมัธยมศึกษาและระดับประถมศึกษาครอบคลุมการให้บริการทั้งเขตศึกษานิเทศก์แล้ว เมื่อศึกษาถึงเหตุผลที่ประชาชนอยากให้มีความต้องการโรงเรียนเพิ่มขึ้นพบว่า เพราะอยากมีทางเลือกให้ บุตรหลานได้เข้านิเทศก์มากขึ้น ดังนั้นประเด็นสำคัญอาจอยู่ที่คุณภาพการศึกษามากกว่าด้าน ปริมาณโรงเรียน

วิธีการดึงความมีส่วนร่วมจากประชาชน การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้วิธีการสัมภาษณ์โดยใช้แบบ สอบถาม (Interviewing) เนื่องจากเมื่อพิจารณาสภาพสังคมของชาวศึกษานิเทศก์แล้ว พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ต้องออกไปทำงานนอกบ้าน เมื่อกลับมามีบ้านก็มักจะมีงานบ้านหรือกิจกรรม ของครอบครัวที่ต้องทำ ดังนั้นเลือกใช้วิธีการประชุมประชาชน (public meeting) หรือประชุมกลุ่ม (focus group) จะมีความยากลำบากที่จะนัดประชาชนให้มีเวลาตรงกัน และในการศึกษาซึ่งมีข้อ จำกัดด้านงบประมาณ และเวลา ทำให้ไม่สามารถจะเข้าไปคลุกคลีกับชุมชนจนกระทั่งสามารถรับ ทราบความสัมพันธ์หรือความขัดแย้งโดยลึกซึ้ง ในอันที่จะทำให้การดำเนินการประชุมเป็นไปอย่าง ราบรื่น สำหรับวิธีการใช้แบบสอบถาม (questionnaires) ผู้ศึกษาไม่ได้เลือกใช้เนื่องจากประชาชน บางคนอาจไม่รู้หนังสือ หรือมีปัญหาด้านสุขภาพ หรือไม่ต้องการทำแบบสอบถามเอง และยังเป็น วิธีที่มีการได้ตอบในทิศทางเดียว

วิธีการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถาม สามารถได้ตอบกันได้ ในการวางแผนพัฒนา ชุมชนครั้งนี้ ไม่ได้มีการกำหนดกลุ่มบุคคลอย่างแน่นอนตายตัว เพียงแต่กระจายการสัมภาษณ์ให้ ทั่วถึงในทุกๆพื้นที่ เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นในศึกษานิเทศก์ติดอยู่กับประชาชนทั่วไป ไม่ติดอยู่ กับประชาชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ จนเกิดฝ่ายที่ได้รับผลประโยชน์และเสียผลประโยชน์ขึ้น ในชุมชนอย่างชัดเจน ดังเช่นพื้นที่อื่นๆอาจมีปัญหาหม่นหมองน่าเสียดาย ปัญหาอาจมาจากกลุ่ม อุตสาหกรรมโดยตรง จนเกิดประชาชนอีกกลุ่มที่เสียผลประโยชน์ สาเหตุของปัญหาในศึกษานิเทศก์ เข้าใจก็มักเกิดจากประชาชนโดยทั่วไป ด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือเพราะผลประโยชน์ เพียงเล็กน้อย เป็นต้น

การเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชน เป็นขั้นตอนที่ต้องใช้เวลาและกระทำด้วยความ รอบคอบ ระมัดระวัง ถือว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งที่มีความยากลำบากในการในงาน ตั้งแต่การเตรียม บุคคลที่จะเข้าสัมภาษณ์ประชาชน การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการทำวิทยานิพนธ์ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงต้อง สัมผัสกับพื้นที่และประชาชนด้วยตนเอง ผู้ช่วยสัมภาษณ์เป็นเพื่อนนิสิตจะได้รับการถ่ายทอดถึง สภาพของชุมชนในแต่ละด้าน อาจจะแตกต่างจากการทำงานวางแผนในสภาพความเป็นจริงที่กลุ่ม นักวางแผนจะได้สัมผัสกับชุมชนทั้งกลุ่ม ดังนั้นบุคคลที่ช่วยสัมภาษณ์เหล่านี้จะต้องทำความเข้าใจ

กับแบบสอบถาม และกลวิธีในการทำงานบางประการเป็นพิเศษ เช่น กรณีศึกษาภิบาลเจ้าเจ็ดอำเภอ ประชาชนที่เคยเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนาชุมชนกิจกรรมใดบ้าง ประชาชนบางรายจะตอบว่าไม่เคยเข้าร่วมกิจกรรมใดเลย เพราะคิดว่าการร่วมลงแรงหรือทรัพย์เพียงเล็กน้อย ไม่คิดว่าเป็นการเข้าร่วมกิจกรรม เพราะกิจกรรมโดยส่วนใหญ่เป็นของสุขาภิบาลหรืออำเภอ ผู้สัมภาษณ์ต้องอธิบายเพิ่มเติมว่า ประชาชนอาจเข้าร่วมกิจกรรมในชั้นตอนใดชั้นตอนหนึ่งก็ได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นถึงบางประเด็นที่มีความสำคัญที่นักวางแผนพึงตระหนักในการทำงานร่วมกับประชาชน ซึ่งจะกล่าวสรุปในข้อเสนอแนะสำหรับนักวางแผนในหัวข้อ 6.3 ต่อไป ในการศึกษาครั้งนี้พอจะทำให้เห็นถึงข้อดีและข้อด้อยของการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

การแก้ไขปัญหของสุขาภิบาลเจ้าเจ็ด มีความจำเป็นต้องวางแผนเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ โดยที่เป้าหมายจะเน้นเพื่อการแก้ปัญหาที่มีอยู่ให้หมดไป แต่อาจจะทำให้เกิดทั้งผู้รับผลประโยชน์และผู้เสียผลประโยชน์ เช่น ในการแก้ปัญหาการคมนาคมของสุขาภิบาลเจ้าเจ็ด หากมีการขยายหรือคิดถนนเพิ่มภายในพื้นที่ตำบลเจ้าสด็จ อาจทำให้ประชาชนบางรายต้องเสียพื้นที่ใช้ประโยชน์ไป แต่ก็จะมีประชาชนบางกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์จากการใช้เส้นทาง เป็นต้น ดังนั้นการวางแผนโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะลดหรือยุติความขัดแย้ง ทำให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมในการจัดการ การวางแผนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการวางแผนที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตย เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก ข้อดีต่างๆ อาจเกิดจากความเห็นห้องของคนส่วนใหญ่ นอกจากนี้การที่ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน สามารถช่วยให้ประชาชนเข้าใจว่าขณะนี้มีปัญหาอะไรขึ้นกับชุมชน และแต่ละประเด็นปัญหานั้นควรมีวิธีการแก้ไขและป้องกันปัญหาอย่างไร เพื่อที่จะให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมสูงสุดและเกิดผลกระทบน้อยที่สุด การทำงานที่มีคนจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้องสามารถทำให้มองปัญหาได้รอบด้าน มองปัญหาได้อย่างตรงจุด เพราะประชาชนเหล่านี้จะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง การแก้ปัญหาจึงทำได้ตรงจุด เช่น ปัญหาสุขภาพจิตของสุขาภิบาลเจ้าเจ็ด ถ้าวิเคราะห์ถึงโครงสร้างของปัญหาจากประชาชนหลายๆฝ่ายแล้วพบว่า เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ คือ เมื่อประชาชนไม่มีอาชีพ หรือประกอบอาชีพที่ไม่มั่นคง ทำให้ขาดรายได้ เกิดเวลาว่าง เกิดความเครียด เกิดการรวมกลุ่มแล้วชักชวนเสพและค้ายาเสพติด แล้วเกิดปัญหาทางสังคมด้านอื่นๆตามมา ดังนั้นหากสามารถแก้ปัญหามาจากสาเหตุที่แท้จริง หรือสามารถแก้ไขปัญหอย่างตรงจุดแล้ว จะสามารถคลี่คลายปัญหาได้อย่างถูกต้องทิศทาง และอาจมีการแก้ไขปัญหาในด้านอื่นๆประกอบด้วยหากเห็นว่ามีความเชื่อมโยงกัน เช่น ด้านการให้ความรู้เพื่อสร้างความตระหนักถึงพิษภัยของยาเสพติด เป็นต้น และนอกจากนี้หากใน

การศึกษาไม่ได้ใช้วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน จะไม่สามารถทำให้เห็นการมองปัญหาได้อย่างรอบด้านและตรงจุดอย่างชัดเจนพอ กล่าวคือ ทำให้ไม่สามารถทราบปัญหาบางประเด็นได้จากการให้ข้อมูลของผู้บริหารและการตรวจสอบเอกสารเพียงอย่างเดียว แม้ว่าจะเป็นประเด็นสาเหตุของปัญหาที่ยังไม่ขยายผลในพื้นที่กว้างจนมีความรุนแรงอย่างชัดเจนจนกลายเป็นสาเหตุหลักของปัญหาในชุมชนก็ตาม ตัวอย่างเช่น การทิ้งมูลสัตว์ที่เลี้ยงในเชิงเศรษฐกิจลงสู่ลำคลอง ของผู้มีอำนาจในท้องถิ่นบางราย เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แหล่งน้ำเน่าเสียและการเกิดกลิ่นเหม็นในพื้นที่ใกล้เคียง เป็นต้น การวางแผนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน คนส่วนใหญ่ได้มีโอกาสรับรู้และเข้าใจถึงปัญหาแล้ว ความร่วมมือที่จะตามมาก็มีมาก เนื่องจากประชาชนเกิดความรู้สึกร่วมกันใจและเกิดความเชื่อมั่นว่าจะสามารถแก้ปัญหาได้ ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จของแผนและท้ายที่สุดก็จะสามารถพัฒนาชุมชนให้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ได้ การทำงานที่คนส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสรับรู้และเข้าใจ ความร่วมมือที่ตามมาจะมีน้อย ยิ่งถ้ามีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรมแล้ว ก็จะมี ความแตกแยกตามมา หลังจากเกิดความร่วมมือในการปฏิบัติตามแผนแล้ว จะเกิดการติดตามเอาใจใส่แผนจากประชาชนเท่ากับเป็นส่วนหนึ่งในการตรวจสอบและประเมินผลว่าแผนนั้นสามารถแก้ปัญหาหรือพัฒนาชุมชนได้หรือไม่ การติดตามและเอาใจใส่แผนของประชาชนยังเป็นการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและบุคคลที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังสามารถทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องเพื่อที่จะได้นำมาใส่ใจในการวางแผนหรือจัดทำแผนพัฒนาชุมชนในครั้งต่อไป

การศึกษาครั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการนำวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน สามารถประจักษ์ถึงข้อดีในแง่ที่สามารถมองปัญหาได้รอบด้านและตรงจุดได้อย่างชัดเจนมากที่สุด และในหลักการของการวางแผนนั้น หากไม่ทราบปัญหาที่แท้จริงแล้ว เมื่อได้แผนพัฒนาชุมชนออกมา แผนนั้นจะไม่สามารถแก้ไขปัญหของประชาชนได้อย่างตรงประเด็น ข้อดีในประเด็นอื่นๆแม้จะเกิดขึ้นตามมา เช่น เกิดการปฏิบัติตามแผน และเกิดการประเมินและตรวจสอบแผนก็ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใดรวมทั้งไม่สามารถลดและยุติข้อขัดแย้งได้ ในการศึกษาครั้งนี้ไม่สามารถค้นพบจนถึงขั้นเกิดผลจากการนำแผนไปปฏิบัติได้ ดังนั้นข้อดีประเด็นที่ 2 3 และ 4 (ลดและยุติความขัดแย้ง เกิดการปฏิบัติตามแผน และเกิดการประเมินและตรวจสอบแผน) จึงเป็นการสันนิษฐานว่าเป็นสิ่งที่น่าจะเกิดขึ้น

ตารางที่ 6-1 แสดงให้เห็นถึงการมองปัญหาของการศึกษาในครั้งนี้ที่มีการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเปรียบเทียบกับแผนพัฒนาสุขภาพนิคมเจ้าเจ็ด ระยะปานกลาง (ปี พ.ศ. 2540-2544) ว่ามีบางประเด็นปัญหาที่แผนพัฒนาฯ ไม่ได้นำมาพิจารณา (ยกตัวอย่างประเด็นปัญหาที่มีระดับความรุนแรงมากที่สุดถึงน้อย) ซึ่งเป็นการทำให้เห็นว่า การนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสามารถทำให้มองเห็นปัญหาได้รอบด้าน และตรงประเด็น อันเป็นหนทางที่จะทำให้แก้ปัญหาได้อย่างตรงจุด



ตารางที่ 6-1 แสดงประเด็นปัญหาที่พบจากการศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับปัญหาที่พบจากแผนพัฒนาสุขภาพระดับจังหวัด

ด้าน	ปัญหา	การศึกษา	แผนพัฒนาสุขภาพ
1. ด้านสิ่งแวดล้อม	การขออาศัยของชุมชนจากบริเวณ	/	x
	ดินเสื่อมคุณภาพ	/	x
	การชะล้างพังทลายของดิน	/	x
	ปริมาณสัตว์น้ำลดลง	/	x
	อุทกภัย	/	x
	ความแห้งแล้ง	/	x
	แหล่งน้ำธรรมชาติกินเงิน	/	/
	สารพิษตกค้างในดินและน้ำ	/	/
	แหล่งน้ำธรรมชาติไม่สามารถนำมาใช้ได้	/	/
	2. ด้านเศรษฐกิจ	ผลผลิตทางการเกษตรลดลง	/
ไม่มีที่ทำกิน		/	x
หนี้สิน		/	/
การว่างงาน		/	/
ราฟ. ผลผลิตตกต่ำ		/	/
3. ด้านสังคม	ปัญหาสุขภาพจิต	/	x
4. ด้านการบริการ- ขั้นพื้นฐาน	ขาดแคลนแหล่งน้ำอุปโภคบริโภค	/	/
	การให้บริการประปาไม่ทั่วถึงและขาดประสิทธิภาพ	/	/
	การเดินทางไม่สะดวกเนื่องจากสภาพถนนไม่ได้มาตรฐาน	/	/
	การเดินทางไม่สะดวกเนื่องจากรถประจำทางไม่เพียงพอหรือเข้าไม่ถึง	/	x

หมายเหตุ

/ ปัญหาที่พบ

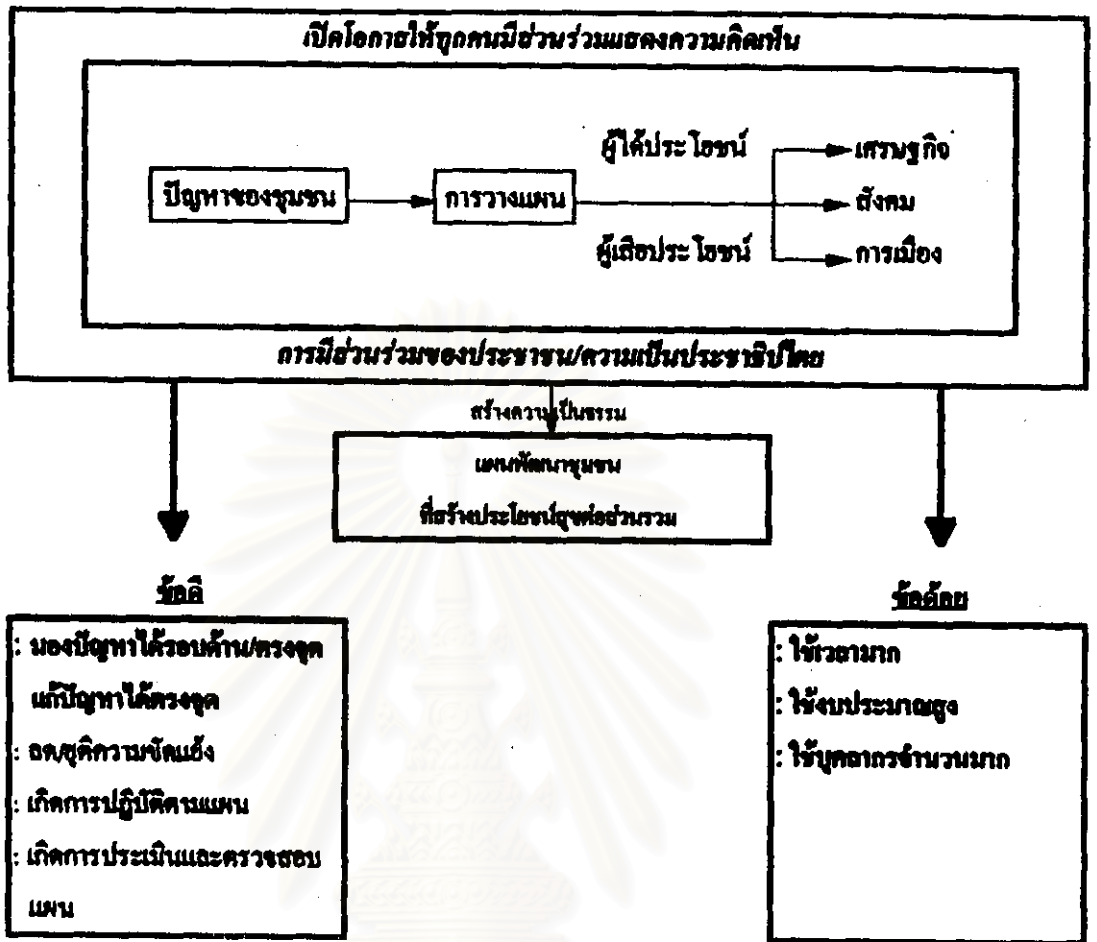
x ปัญหาที่ไม่พบ

การทำงานกับคนจำนวนมาก โดยหลายๆคนช่วยกันมองปัญหา ข้อมูลที่ได้มากจะมีมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเป็นข้อมูลที่มีความหลากหลาย สิ่งก็ตามมาคือต้องใช้เวลาในการตรวจสอบ ข้อมูลและมีการทำงานในขั้นตอนต่างๆมากขึ้น เนื่องจากการวางแผนจะเกิดประสิทธิภาพ เมื่อสามารถรวบรวมข้อมูลหรือข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุด การทำงานที่ต้องเพิ่มความละเอียดรอบคอบ และใช้เวลานานจะมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้น เช่น ในการศึกษาครั้งนี้ มีความจำเป็นที่ต้องใช้เวลาและมีขั้นตอนการทำงานกับชุมชนที่เพิ่มขึ้น จึงเกิดค่าใช้จ่ายในค่าต่างๆที่สูงขึ้น ได้แก่ ค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าอาหาร ตลอดจนค่าเอกสารต่างๆ นอกจากนี้การวางแผนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังต้องใช้บุคลากรการทำงานที่มากขึ้นเพื่อการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล และอาจต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในบางพื้นที่ที่มีปัญหา สิ่งทีกล่าวมานี้เป็นข้อดีของการจัดทำแผนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่เป็นข้อดีที่สามารถลดความรุนแรงได้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของการทำงาน เช่น มีการวางแผนที่ดีสามารถลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน มีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ เลือกวิธีการดึงความมีส่วนร่วมจากประชาชนที่เหมาะสมกับชุมชน โดยมีการศึกษาถึงพฤติกรรมและศักยภาพในการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างรอบคอบ มีการเตรียมบุคลากรที่มีความพร้อมในการทำงานทั้งร่างกาย จิตใจและความสามารถ เป็นต้น แต่ด้านองในระยะเวลาแล้วข้อดีของวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนทางจัดทำแผนพัฒนาชุมชนก็น่าจะสามารถหักล้างข้อดีได้ เพราะการเสียเวลา ต้นทุน(ค่าใช้จ่าย)และกำลังคน ในขั้นตอนการวางแผนย่อมจะน้อยกว่าต้องเสียเวลา ค่าใช้จ่าย และกำลังคนในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความผิดพลาดของแผน แผนภูมิที่ 6-1 แสดงข้อดี ข้อดีของการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

## 6.2 องค์ประกอบสำคัญที่ก่อให้เกิดความสำเร็จในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

เมื่อพิจารณาการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในข้อดีแล้วพบว่าข้อดีที่สำคัญ คือ สามารถมองปัญหาได้รอบด้าน ตรงประเด็น ทำให้สามารถแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุดและสามารถต่อเนื่องนำไปสู่การลดและยุติความขัดแย้ง เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติตามแผน และเกิดความเข้าใจใ้ในการติดตามประเมินและตรวจสอบแผนตามมาตรฐานประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น จะเห็นว่าข้อดีมีมาก ส่วนข้อดีต่างๆ ได้แก่ เสียเวลา มีค่าใช้จ่ายและใช้บุคลากรเป็นจำนวนมาก แต่สามารถหาแนวทางป้องกันและหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จึงเป็นวิธีการที่ น่าจะสามารถนำแผนไปสู่ความสำเร็จและบังเกิดผลในทางปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนสุขภาพจิตทำมาถางปัจจัยแวดล้อมต่างๆที่ดี ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคม ระบบ

แผนภูมิที่ ๐-1 ข้อดี และข้อด้อยในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





การบริการขั้นพื้นฐาน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ความเป็นไปได้ที่จะทำให้การจัดทำแผนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สำคัญคือ นักวางแผน รัฐ และประชาชน ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีศึกษาที่เป็นประสบการณ์ที่ได้กล่าวมาแล้ว

แผนภูมิที่ 6-2 แสดงความร่วมมือของนักวางแผน รัฐ และประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน



นักวางแผนควรมีความตระหนักในบทบาทและหน้าที่ของการทำงานตามขั้นตอนต่างๆ เช่น การเก็บรวบรวมข้อมูล การตรวจสอบข้อมูลและข้อเท็จจริง ความตระหนักในการที่จะหลีกเลี่ยงความไม่ถูกต้อง ความสามารถในการใช้เหตุผลและการตัดสินใจ รวมถึงการใช้เทคนิคและหลักวิชาต่างๆ ในการถ่วงถ่วงข้อมูล/ปัญหา ศักยภาพ/นโยบายการพัฒนาชุมชน และความต้องการของประชาชน ตลอดจนกลไกในการทำงานการมีส่วนร่วมกับประชาชน เพื่อให้ได้แผนพัฒนาชุมชนออกมา นักวางแผนไม่อาจจะทำงานได้อย่างเต็มที่และประสบผลสำเร็จ ถ้าหากไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐและประชาชน เนื่องจากรัฐเป็นฝ่ายที่ออกกฎระเบียบ/กติกาดังกล่าว ในการที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนได้มากน้อยแค่ไหน ฝ่ายประชาชนเองก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ถ้าหากประชาชนมีพฤติกรรมและศักยภาพในการมีส่วนร่วมสูง การทำงานก็จะมีผลราบรื่นมากยิ่งขึ้น รวมทั้งประหยัดเวลาและทรัพยากร และได้แผนเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความสมบูรณ์ ในหัวข้อที่ 6.3 6.4 และ 6.5 จะกล่าวถึงข้อเสนอแนะที่เป็นกลไกในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน ในฝ่ายนักวางแผน รัฐ และประชาชน ตามลำดับ

## 6.3 ข้อเสนอแนะสำหรับนักวางแผนในการวางแผนทางจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 6.3.1 บทบาทของนักวางแผน

บทบาทของนักวางแผนโดยทั่วไป คือ เป็นผู้วางแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ แต่การที่จะสร้างแผนขึ้นมาเพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น การให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการวางแผนจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง นักวางแผนสามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน อาจในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน ซึ่งขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วม เนื่องจากงานวางแผนจะมีผลกระทบทางตรงและทางอ้อมต่อวิถีชีวิตและสภาพเศรษฐกิจสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการวางแผนเป็นงานปฏิบัติการที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่นโดยตรง เช่น การใช้ที่ดิน การคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น

นักวางแผนนับว่าเป็นผู้ที่มีความสำคัญที่จะทำให้การวางแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนประสบความสำเร็จ จะเห็นจากการทำงานของนักวางแผนในการศึกษาคั้งนี้ เช่น ตั้งแต่เข้าพบชุมชนโดยทำความเข้าใจกับผู้บริหาร ผู้นำ และประชาชน การตรวจสอบข้อมูลทั้งด้านปัญหาและความต้องการในการพัฒนาชุมชนของประชาชน การเลือกใช้วิธีการสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน และข้อควรระวังต่างๆในการทำงานของนักวางแผน เป็นต้น ซึ่ง Lloyd (1979) ได้เน้นว่านักวางแผนจะต้องค้นหาวิธีการที่ดีที่สุดในการที่จะวางแผนร่วมกับประชาชน

ในการวางแผนบางครั้ง นักวางแผนอาจคิดว่าไม่จำเป็นต้องนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพราะนอกจากจะเป็นการเสียเวลา เสียค่าใช้จ่าย รวมทั้งยังมีอุปสรรคหลายอย่างเกิดขึ้น โดยนักวางแผนจะใช้ข้อมูลที่รวบรวมได้จากแหล่งต่างๆหรือข้อมูลที่มีอยู่แล้วเป็นสิ่งสนับสนุนในการวางแผน การวางแผนในรูปแบบนี้ก็อาจเกิดขึ้นได้ แต่นักวางแผนควรเพิ่มบทบาทที่สำคัญในประเด็นต่อไปนี้

1. นักวางแผนจะต้องเพิ่มความละเอียดรอบคอบและความระมัดระวังในการตรวจสอบข้อเท็จจริง
2. นักวางแผนต้องตระหนักถึงเทคนิค และมาตรฐานต่างๆมากขึ้นเพื่อใช้เป็นเกณฑ์การตัดสินใจ
3. นักวางแผนต้องมีเหตุผล มีความสามารถที่จะตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผล
4. นักวางแผนควรหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไม่ถูกต้อง และต้องกระทำในสิ่งที่สร้างสรรค์

### 6.3.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน

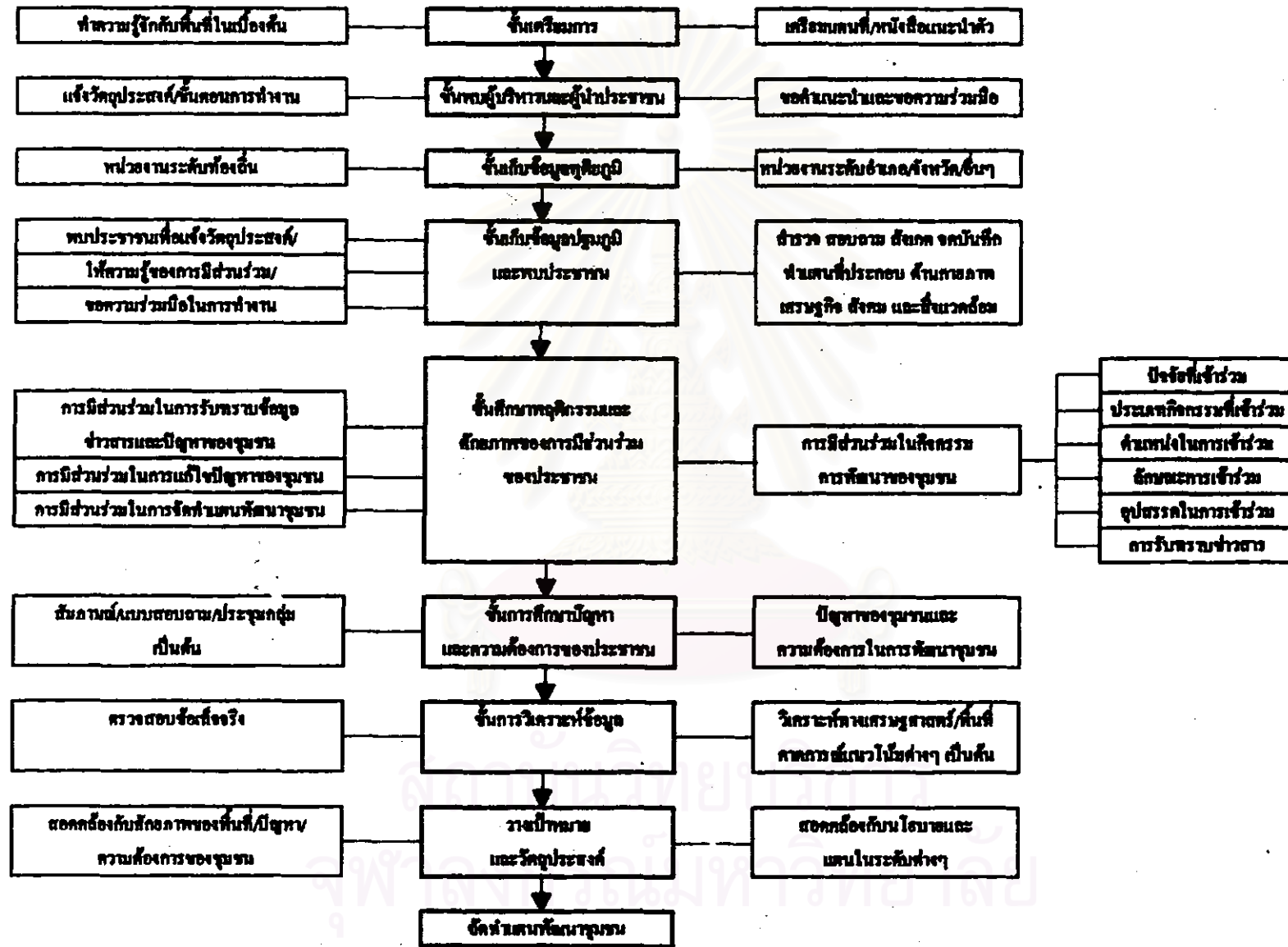
ขั้นตอนการวางแผนโดยทั่วไป จนกระทั่งได้ 'แผน' ออกมา ประกอบด้วยขั้นตอนหลักๆ คือ การรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลหรือปัญหา การคาดการณ์ปัญหาหรือแนวโน้มในอนาคต การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ และการวางแผน จากการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดให้ใช้วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการรวบรวมข้อมูล ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลด้านปัญหาและความต้องการจากประชาชน ในขั้นตอนเชิงวิชาการอื่นๆที่เหลือผู้ศึกษาเห็นว่าควรจะเป็นหน้าที่ของนักวางแผน เพราะนักวางแผนจะเป็นผู้รวบรวมข้อมูลจากประชาชน แล้วใช้เทคนิคหรือหลักวิชาการในกระบวนการวางแผนเพื่อให้ได้แผนที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ เทคนิคการวิเคราะห์ต่างๆ ในการวางแผน ได้แก่ การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ การวิเคราะห์ทางด้านพื้นที่ การวิเคราะห์ทางด้านประชากร และการคาดการณ์แนวโน้ม เป็นต้น หลักวิชาการเหล่านี้ประชาชนทั่วไปยังอาจไม่มีความรู้ นักวางแผนเองก็ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในหลายแขนงมารวมมือกัน หลังจากที่ได้(ร่าง)แผนออกมาแล้วประชาชนอาจเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบแผนอีกครั้ง ซึ่งเป็นสิ่งที่นักวางแผนควรนำมาพิจารณา การนำประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน จะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเห็นประโยชน์ของการที่ตนเองได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วม บางครั้งไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง แต่น่าจะดีกว่าคอยเป็นผู้รับฟังแผนเพียงอย่างเดียว การมีส่วนร่วมยังเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนมีความคิดที่จะริเริ่มช่วยกันคิด ช่วยกันค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาให้กับนักวางแผนได้มากขึ้น

การวางแผนทางจัดทำแผนพัฒนาชุมชน ขอเสนอขั้นตอนโดยสังเขปอันเป็นผลจากการศึกษา (แผนภูมิ 6-3) ซึ่งขั้นตอนที่จะกล่าวต่อไปมีบางขั้นตอนอาจเกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันหรือเชื่อมต่อกัน สามารถปรับการทำงานตามความเหมาะสมของสถานการณ์ เป็นต้นว่า เมื่อทราบปัญหาแล้วอาจจะไปพบปัญหาเพิ่มขึ้นใหม่ และต้องกลับไปหาข้อมูลเพิ่มเติม และอาจนำไปสู่การปรับเป้าหมายต่อไป ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนนี้สามารถประยุกต์ไปดำเนินการกับขั้นตอนของแผนพัฒนาชุมชนในแบบต่างๆ ได้ เช่นแผนพัฒนาสุขภาพ แผนพัฒนาเทศบาล และผังเมืองรวม เป็นต้น

1. **ขั้นเตรียมการ** เมื่อนักวางแผนทราบว่าจะต้องจัดทำแผนพัฒนาชุมชนในพื้นที่ใด จะต้องเตรียมการ ดังนี้

- ทำความรู้จักกับพื้นที่ในเบื้องต้นก่อน โดยการหาจากข้อมูลทุติยภูมิเท่าที่จะหาได้ ได้แก่ ที่ตั้ง การเดินทาง ลักษณะภูมิประเทศ เป็นต้น

แผนภูมิที่ 6-3 แสดงขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน



- แผนที่ ได้แก่ แผนที่แสดงลักษณะภูมิประเทศ มาตรฐาน 1: 50,000 แผนที่แสดงอาคาร มาตรฐาน 1: 4,000 เป็นต้น

- หนังสือรายงานตัวและขอความร่วมมือในการทำงานต่อตัวแทนส่วนราชการ เช่น ปลัด สุขาภิบาล

2. ขั้นตอนผู้บริหารและผู้นำชุมชน เข้าพบผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ปลัด สุขาภิบาล) และผู้นำชุมชน(กำนัน) เพื่อรายงานตัว แจ้งวัตถุประสงค์ และขั้นตอนการทำงาน พร้อมทั้งขอข้อมูลที่น่าวางแผนเห็นว่าควรจะได้จากระดับผู้บริหาร และคำแนะนำในการปฏิบัติงานกับ ชุมชน

3. ขั้นตอนเก็บข้อมูลทุติยภูมิ เก็บข้อมูลทุติยภูมิจากหน่วยงานระดับสุขาภิบาล อำเภอ และ จังหวัด ควรเตรียมหนังสือขอข้อมูลไว้ด้วยเพราะบางหน่วยงานมีความจำเป็นต้องใช้ นอกจากนี้ อาจเตรียมแบบกรอกข้อมูลไว้ เพราะจะง่ายต่อการจดบันทึก เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับประชากร รายได้ เป็นต้น จากการศึกษาพบว่า การเก็บรวบรวมข้อมูลบางครั้งมีปัญหาเกิดขึ้น ได้แก่ หน่วยงานไม่ได้รับการจัดเก็บข้อมูลที่น่าวางแผนต้องการเอาไว้ จึงต้องมีการประยุกต์ข้อมูลอื่นๆที่มีอยู่มาใช้แทน หรือต้องมีการสัมภาษณ์ประชาชนเพื่อให้ได้ข้อมูล เป็นต้น

4. ขั้นตอนเก็บข้อมูลปฐมภูมิและพบประชาชน การเก็บข้อมูลปฐมภูมิในพื้นที่โดยการ สํารวจ สอบถาม ตั้งเขต แล้วจดบันทึกและทำแผนที่ประกอบ พร้อมกับพบปะประชาชนเพื่อแจ้ง ความประสงค์และขอความร่วมมือในการทำงาน การสำรวจสภาพของหมู่บ้านและสภาพทั่วไป คำนวณต่างๆ ถือเป็นพื้นฐานของการเข้าถึงประชาชน นอกจากนี้การเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) เป็นวิธีการจำเป็นสำหรับหาข้อมูลใหม่ๆเกี่ยวกับวิถีการดำเนินชีวิตที่เป็นอยู่ หรือการ เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นขณะผู้ศึกษาไม่ได้อยู่ในภาคสนาม บางครั้งการสังเกตโดยตรงเป็นเรื่องที่เป็น ไปไม่ได้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้นำชุมชน

5. ขั้นตอนศึกษาศักยภาพและพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการรับทราบข้อมูลข่าวสารและปัญหาของชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาของชุมชน การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน ในประเด็นต่างๆ เช่น ประเภทกิจกรรมที่เข้าร่วม ปัจจัยในการเข้าร่วม ตำแหน่งของการร่วมกิจกรรม ลักษณะการเข้าร่วม อุปสรรคในการเข้าร่วม และความคาดหวังที่จะได้รับ



6. เน้นการศึกษาปัญหาและความต้องการของชุมชน เป็นการศึกษาถึงปัญหาของชุมชนและความต้องการของประชาชนในการพัฒนาชุมชน

7. เน้นการวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากการรวบรวมและคาดการณ์แนวโน้ม โดยใช้เทคนิคต่างๆ วิเคราะห์และตรวจสอบปัญหาและความต้องการของประชาชน

8. เน้นวางเป้าหมายและวัตถุประสงค์ และจัดท้วแผน เป็นการวางเป้าหมายและวัตถุประสงค์ให้สอดคล้องกับนโยบายของการพัฒนาในระดับต่างๆ สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ ปัญหาและความต้องการของชุมชน

### ๐.๓.๘ ข้อเสนอแนะสำหรับนักวางแผน

การจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน การให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ถูกต้องและมีความชัดเจนมีความสำคัญ การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) เพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ การลดช่องว่างระหว่างนักวางแผนกับประชาชนจึงมีความจำเป็น เพราะจะช่วยสร้างบรรยากาศให้เกิดความไว้วางใจและความร่วมมือ การที่นักวางแผนเข้าไปทำงานการมีส่วนร่วมควรคำนึงถึงดังต่อไปนี้

1. การแนะนำตัวต่อชุมชน เช่น แนะนำตัวต่อผู้นำ และประชาชน(การพบปะกับประชาชน อาจใช้วิธีการเดินเยี่ยมเยือนในขณะที่ทำการสำรวจพื้นที่ ซึ่งเหมาะสำหรับชุมชนที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่เกินไป เช่น ศูนย์นิคมเจ้าเจ็ด) เท่าที่จะทำได้ในโอกาสต่างๆ นับว่ามีความสำคัญ เพราะเป็นส่วนหนึ่งที่ประชาชนจะยอมรับในตัวนักวางแผน ซึ่งเป็นหนทางที่จะนำไปสู่การนำความมีส่วนร่วมเข้ามา สำหรับการเข้าพบผู้นำหรือผู้ที่มีอำนาจในชุมชน ตั้งเริ่มการทำงานเป็นสิ่งที่ดี เพราะนักวางแผนจะได้ทราบถึงความเป็นมาของชุมชน สภาพเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงปัญหาของชุมชน นักวางแผนควรได้มีการพูดคุยเพื่อสร้างความเข้าใจในการทำงานและการพูดคุยต้องกระทำอย่างเป็นกลาง อาจขอความช่วยเหลือจากผู้นำในบางเรื่องที่เป็น เพราะการพบในบางครั้งอาจสร้างความเข้าใจผิดให้เกิดขึ้นได้ เช่น เพื่อให้ได้แผนพัฒนาชุมชนที่เกิดการมีส่วนร่วม ผู้นำชุมชนอาจเกแหย่หรือชักชวนให้ประชาชนให้ข้อมูลที่บิดเบือนความจริง เพื่อประโยชน์ของหมู่บ้านที่จะได้มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเข้ามา และนอกจากนี้ความหวังดีของผู้นำอาจทำให้การทำงานของนักวางแผนไม่เป็นไปตามขั้นตอนและเป้าหมายโดยมิได้ตั้งใจก็เป็นได้

2. การมีโครงการวางแผนหรือจัดทำแผนพัฒนาชุมชนใดๆ เช่น แผนพัฒนาสุขภาพ และการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม ควรได้มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ก่อนที่จะมีการจัดทำเกิดขึ้น เพื่อที่จะได้เป็นการสร้างความเข้าใจรวมถึงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนประชาสัมพันธ์ถึงขั้นตอนการทำงานและขั้นที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารวิธีการใดจะมีความเหมาะสมกับชุมชน นักวางแผนต้องอาศัยการสังเกต หรือสอบถามจากผู้ที่มีความเข้าใจชุมชน เช่น ที่ชุมชนสุขภาพใจเจ้าเจ็ด วิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม ได้แก่ การบอกกล่าวของผู้นำชุมชนหรือเพื่อนบ้าน เพราะประชาชนมีความใกล้ชิดสนิทสนมกัน และการกระจายเสียงตามหอกระจายเสียงของหมู่บ้าน ก่อนเข้าก่อนออกไปทำงานและหกโมงเย็นหลังเลิกงานแล้ว

3. นักวางแผนต้องคำนึงถึงโอกาส สถานที่ และเวลาที่เหมาะสมในการทำงานร่วมกับประชาชน เช่น ให้อาสาสมัครหลังเลิกงานหรือในวันหยุดบริเวณที่สร้างสมาธิในการพูดคุย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประชาชนในตำบลเข้มแข็ง เพราะประชาชนส่วนใหญ่ออกไปทำงานนอกบ้านและประกอบอาชีพค้าขายเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าตำบลอื่นๆ

4. นักวางแผนควรมีการศึกษาถึงพฤติกรรมและศักยภาพในการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อที่จะได้ทราบว่าควรจะมีข้อมูลจากประชาชนมาใช้ในการวางแผนได้มากน้อยเพียงใด และนักวางแผนก็จะได้ทราบต่อไปว่าควรใช้กลไกอะไรในการดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

5. วิธีการที่จะใช้เป็นกลไกเพื่อให้ได้ข้อมูลจากประชาชน ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของนักวางแผน เช่น ถ้าต้องการรับฟังความคิดเห็นข้อมูลและข่าวสารจากประชาชน สามารถทำได้โดยการสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม และการลงคะแนนความคิดเห็น เป็นต้น แต่ด้านนักวางแผนต้องการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับประชาชน อาจใช้วิธีการสัมภาษณ์ การอภิปรายกลุ่ม และการประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น และการจะเลือกใช้วิธีการใดยังขึ้นอยู่กับสภาพสังคม วิถีชีวิตของคนในชุมชน รวมถึงความจำเป็นของข้อมูลที่ต้องใช้ ข้อจำกัดของเวลาและบุคลากรในการทำงาน ในการศึกษาคำนี้ใช้วิธีการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถาม เพราะเป็นวิธีการที่มีการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารในสองทิศทาง และมีความเหมาะสมกับสภาพของชุมชน

6. การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิและปฐมภูมิ ต้องวางแผนก่อนเสมอว่าจะรวบรวมข้อมูลอะไรบ้าง เพื่อที่จะได้รวบรวมข้อมูลอย่างตรงประเด็นและประหยัดเวลา และต้องรวบรวมข้อมูลตามข้อเท็จจริง ปราศจากความลำเอียง และความคิดเห็นส่วนตัว

7. นักวางแผนต้องระบุกลุ่มตัวแทนประชาชนอย่างระมัดระวัง เพื่อให้ได้บุคคลที่สามารถเข้าร่วมในการจัดทำแผนอย่างมีประสิทธิภาพ และนอกจากนี้การระบุกลุ่มบุคคลอย่างถูกต้องยังช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการทำงาน จากการศึกษาครั้งนี้ ไม่ได้มีการกำหนดกลุ่มบุคคลอย่างตายตัว เพียงแต่กระจายการสัมภาษณ์ให้ทั่วถึงในทุกพื้นที่ เนื่องจากปัญหาของสุขาภิบาลเจ้าเจ็ด ตกอยู่กับประชาชนทั่วไป ไม่ได้เกิดฝ่ายใดประโยชน์และเสียผลประโยชน์ขึ้นอย่างชัดเจน

8. เมื่อได้(ร่าง)แผนพัฒนาแล้วการนำประชาชนเข้ามาตรวจสอบอีกครั้งเป็นสิ่งที่ดี เพราะนอกจากประชาชนจะได้ตรวจสอบว่าใช่เป็นแผนที่ต้องการหรือไม่ หรือเป็นแผนที่สามารถแก้ปัญหาให้ชุมชนได้หรือไม่แล้ว นักวางแผนก็สามารถใช้โอกาสนี้ในการอธิบายถึงเหตุผล ที่มาที่ไปว่าทำไมจึงได้แผนออกมาในรูปแบบนี้ ใช้เทคนิคและหลักวิชาการอย่างไร มีข้อแตกต่างที่ประชาชนต้องการเนื่องมาจากข้อจำกัดหรืออุปสรรคอะไร แต่อย่างไรก็ตามการนำ(ร่าง)แผนพัฒนาออกมาให้ประชาชนตรวจสอบอีกครั้ง มักมีข้อจำกัดในด้านเวลา งบประมาณ และบุคคล ดังนั้น แผนที่ปราศจากการตรวจสอบ นักวางแผนต้องพิสูจน์ออกมาเป็นแผนที่ชัดเจนว่าแผนนั้นสามารถแก้ไขและป้องกันปัญหาได้จริง รวมทั้งได้นำความคิดเห็นของประชาชนเข้ามาพิจารณาด้วยแล้ว

9. ในระหว่างการทำงานภาคสนาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำงานร่วมกับประชาชน นักวางแผนควรจะปฏิบัติตน ดังนี้

- สร้างความเป็นมิตร สุภาพอ่อนโยนและใจเย็นกับประชาชน
- ช่างสังเกต
- เวลาพูดใช้ศัพท์ง่ายๆ หลีกเลี่ยงศัพท์เทคนิค
- ให้โอกาสประชาชนให้พูดให้มากที่สุด เป็นนักฟังที่ดี
- เวลาทำสัมภาษณ์ต้องเลือกสถานที่และเวลาที่เหมาะสม
- ยอมรับคำวิจารณ์ของถูกให้สัมภาษณ์
- พยายามกระตุ้นให้ผู้ถูกสัมภาษณ์สนใจได้ตอบอยู่ตลอดเวลา และไม่กระทำให้ผู้ถูกสัมภาษณ์เกรงกลัวและกระดากอาย
- ระลึกไว้เสมอว่าประชาชนทุกคนเป็นบุคคลสำคัญ

การที่ประชาชนเป็นผู้ระบุปัญหาและความต้องการในการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชน ดังเช่น สุขาภิบาลเจ้าเจ็ด ที่ตั้งอยู่ใกล้กับกรุงเทพมหานคร ซึ่งสุขาภิบาลฯเป็นชุมชนที่อยู่ในช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทไปสู่สังคมเมือง เนื่องจากกระแสการเปลี่ยนแปลงรอบข้างที่ส่งผลเข้ามา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบางอย่างที่สุขาภิบาลเจ้าเจ็ดไม่สามารถ

ต่อต้านได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรม เป็นต้น ประชาชนต้องปรับเปลี่ยนการพัฒนา  
 ด้านต่างๆไปตามกระแสที่เกิดขึ้น โดยประชาชนส่วนใหญ่ได้มีการพิจารณาศักยภาพ ความพร้อม  
 ของชุมชน ตลอดจนผลเสียที่จะเกิดขึ้นบ้างหรือไม่ ดังนั้น นักวางแผนควรจะทำอย่างไรที่จะใช้วิธี  
 การมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชนอย่างแท้จริง นักวางแผนควรจะ  
 เลือกแนวทางตามที่ประชาชนระบุทั้งหมดหรือไม่ ผู้ศึกษาเห็นพ้องกับความคิดของ Fagence  
 (1977) ที่ว่า นักวางแผนจะต้องวางแผนโดยสอดคล้องกับหลักคิดธรรม และระบบความคิดในการ  
 วางแผนจะต้องมาจากประเพณีหรือวิถีชีวิตที่แข็งแกร่งของสังคมด้วย และGupta (1983) ได้กล่าวว่  
 องค์การสหประชาชาติชี้แนะว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนควรจะต้องสนองทั้งความต้องการ  
 ของสังคมใหม่และสังคมเดิม และผู้ศึกษาเห็นว่านักวางแผนควรเพิ่มบทบาทที่สำคัญ ได้แก่ นักวาง  
 แผนต้องเพิ่มความละเอียดรอบคอบและความระมัดระวังในการตรวจสอบข้อเท็จจริง นักวางแผน  
 ต้องมีเหตุผลและตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผล และนักวางแผนจะต้องวางแผนพัฒนาชุมชนโดยคำนึง  
 ถึงวิวัฒนาการของชุมชน ศักยภาพ และความพร้อมของชุมชนและประชาชน ผลได้และผลเสียที่จะ  
 เกิดขึ้นในระยะยาวต่อชุมชน

#### 6.4 ข้อเสนอแนะสำหรับรัฐในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐเป็นฝ่ายหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการที่รัฐออกกฎ ระเบียบ กติกา ตลอดจนข้อเสนอ  
 แนะนำต่างๆ เพื่อให้การทำงานเป็นไปตามขั้นตอนที่วางไว้ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา  
 มีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ดังนั้นรัฐควรจะทำอย่างไรที่จะให้เกิดประโยชน์จากการวางแผนโดย  
 วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากที่สุด เช่น มีการแก้ไขกฎ ระเบียบบางประการ หรือเพิ่มขึ้น  
 หน่วยงานหรือบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น ในอันที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม  
 ในการเสนอความคิดเห็นให้มากที่สุด ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เสนอกลไกในการทำงานการมี  
 ส่วนร่วมกรณีของรัฐ โดยขอยกตัวอย่างแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้องและได้มีการศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอน  
 การจัดทำมาแล้ว คือ แผนพัฒนาสุขภาพภาค และผังเมืองรวม

แผนพัฒนาชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสุขภาพภาคเข้าเจ็ด มี 2 แผน คือ แผนพัฒนา  
 สุขภาพภาคและผังเมืองรวม ซึ่งแผนพัฒนาสุขภาพภาค กรมการปกครอง (2538) ได้กำหนดให้ชั้น  
 ตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้มีการรวบรวมข้อมูลความต้องการจากประชาชน ในทางปฏิบัติจึง  
 ขึ้นอยู่กับนักวางแผนว่าจะนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใดหรือไม่นำประชาชนเข้ามา  
 เลย นักวางแผนอาจใช้ข้อมูลที่มีอยู่และถือว่าเพียงพอแล้ว ส่วนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม  
 กฎหมายได้กำหนดให้มีการทำประชาพิจารณ์ (public hearing) ก่อนเสนอคณะกรรมการผังเมือง  
 รวมพิจารณาให้ความเห็นชอบผังเมืองรวม แต่กฎหมายได้ยึดหยุ่นให้ผู้แทนประชาชนเข้าร่วมแทน

ได้ ในการศึกษาครั้งนี้ได้เสนอกลไกในการที่จะนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำแผนพัฒนาชุมชน สิ่งที่ได้เสนอมาจากการสังเกตจากพฤติกรรมและวิถีชีวิตประชาชน วิเคราะห์แผนที่จัดทำอยู่ในปัจจุบันว่ามีจุดอ่อนจุดแข็งอย่างไร และบทบาทของนักวางแผนในการจัดทำแผน เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมและศักยภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น อาจจะทำให้กลไกในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความแตกต่างกันไป

#### 6.4.1 การจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพ

จากการศึกษาขอเสนอขั้นตอนที่จะนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็น 3 ขั้นตอน 1 ใน 3 ขั้นตอน เป็นขั้นตอนที่มีอยู่แล้วในการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพ(ขั้นตอนที่ 2 ส่วนของการรวบรวมปัญหา) แต่ขอเสนอให้มีการเพิ่มบทบาทและหน้าที่มากขึ้น



1. ขั้นตอนการเตรียมการจัดทำแผน ขอเสนอให้มีการแจ้งให้ประชาชนทราบว่าจะมีการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพ พร้อมทั้งชี้แจงขั้นตอนและเวลาในการจัดทำแผน ตลอดจนขั้นตอนที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้ การแจ้งให้ประชาชนทราบใช้วิธีปิดประกาศในจุดที่ประชาชนสามารถเห็นได้ชัดเจน กระจายเสียงของหมู่บ้าน วิทยุท้องถิ่น และแจ้งผ่านผู้นำชุมชน โดยให้มีการแจ้งให้ประชาชนทราบติดต่อกันไม่น้อยกว่า 15 วัน



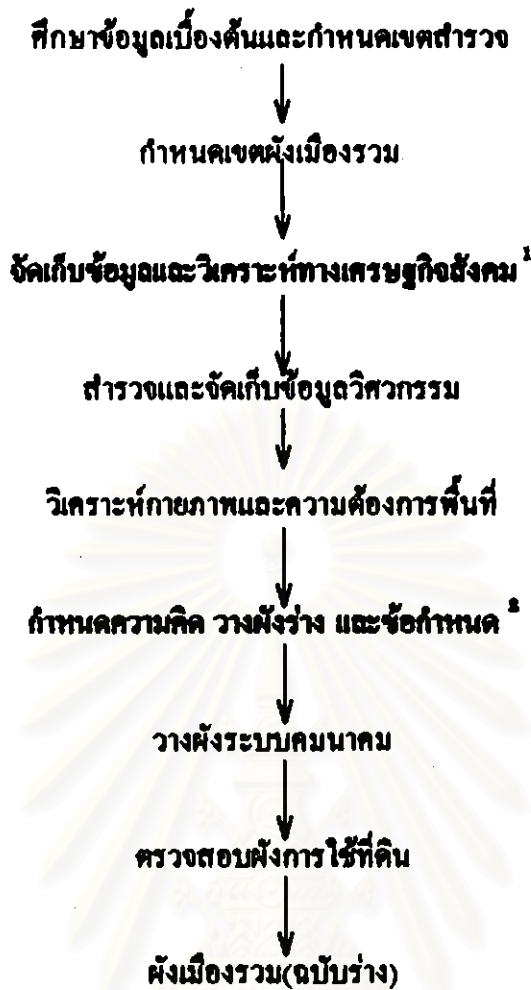
2. ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพเดิม(กรมการปกครอง,2538) ได้กำหนดให้เก็บรวบรวมข้อมูลความต้องการจากประชาชน จากการศึกษาจึงกำหนดให้มีการรวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาจากประชาชนด้วย เนื่องจากขั้นตอนการจัดทำแผน(เดิม)ปัจจุบันได้กำหนดให้มีการรวบรวมปัญหาจากประชาชนกรมการสุขภาพ ปลูกสุขภาพ คณะกรรมการสุขภาพ และคณะกรรมการพัฒนาสุขภาพ เท่านั้น การรวบรวมข้อมูลปัญหาและความต้องการจากประชาชน ใช้วิธีการแบบสอบถาม หรือสัมภาษณ์ หรือประชุมกลุ่ม อาจใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งหรือหลายวิธีร่วมกันตามความเหมาะสม สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพเข้าใจควรมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลปัญหาและความต้องการซึ่งในปัจจุบันในการจัดทำแผนฯ ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนใดๆเลย การเก็บข้อมูลปัญหาซึ่งสามารถวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การกำหนดความต้องการได้ และยังเป็น การตรวจสอบว่าความต้องการของประชาชนสอดคล้องกับปัญหาหรือไม่ และการที่นักวางแผนสอบถามแต่ความต้องการของประชาชนเพียงอย่างเดียวโดยที่ประชาชนไม่ได้ระบุปัญหา จะไม่สามารถทำให้นักวางแผนทราบโครงสร้างของปัญหาที่แท้จริง

3. ขั้นตอนการจัดทำร่างแผนงาน เมื่อได้ร่างแผนพัฒนาแล้วขอเสนอให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (focus group/public meeting)

นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการเลือกตั้งตัวแทนชุมชน เพื่อเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพ มีหน้าที่เข้าร่วมจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพ ซึ่งการจัดทำแผนฯในปัจจุบันของกรมการปกครอง(2538) ก็ได้มีข้อเสนอแนะไว้อยู่แล้ว แต่ขอเสนอว่าควรมีบทบาทอื่นๆที่ชัดเจน ได้แก่ ร่วมประสานงานระหว่างคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพกับประชาชน และตรวจสอบการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพว่าเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมหรือไม่ รวมทั้งนำปัญหาและความต้องการของประชาชนเข้าร่วมพิจารณาหรือไม่อย่างไร ตัวแทนของชุมชนควรเป็นผู้ที่ประชาชนโดยส่วนใหญ่ของแต่ละชุมชนให้ความเชื่อถือและไว้วางใจ พร้อมทั้งมีความรู้และความสามารถ

#### 6.4.2 การวางและจัดทำผังเมืองรวม

การวางและจัดทำผังเมืองรวม แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรก คือ การจัดทำผังเมืองตามหลักวิชาการ และขั้นตอนหลัง คือ การวางและจัดทำผังเมืองรวมที่กำหนดใน พรบ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 สำหรับการจัดทำผังเมืองรวมตามหลักวิชาการ มีขั้นตอนดังนี้



1. ขั้นตอนการจัดเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจสังคม ในหลักการกำหนดให้รวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเสนอให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อจะได้ทราบถึงสภาพทั่วไป ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยวิธีการสัมภาษณ์หรือใช้แบบสอบถามหรือประชุมกลุ่ม (focus group) หรืออาจใช้หลายวิธีการร่วมกัน

2. ขั้นตอนกำหนดแนวความคิด วางผังร่างและข้อกำหนด เสนอให้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบเมืองและข้อคิดเห็นอื่นๆ โดยใช้การสัมภาษณ์ หรือแบบสอบถาม หรือประชุมกลุ่ม(focus group) หรืออาจใช้หลายวิธีการร่วมกัน

สำหรับขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่กำหนดใน พรบ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 มีขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

**โฆษณาให้ประชาชนทราบและจัดประชุมไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง \***

เสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบผังเมืองรวม

เปิดประกาศรับคำร้องขอแก้ไข/เปลี่ยนแปลง/ยกเลิกข้อกำหนดผังเมืองรวม

เสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาเห็นชอบ/ยกคำร้องขอ

เสนอผังเมืองรวมต่อรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการออกกฎกระทรวง

\* การจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ขอเสนอให้ออกหลักการให้ผู้แทนประชาชนเข้าร่วมประชุมแทนประชาชนได้ แต่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมรวมถึงบุคคลอื่นที่เห็นสมควร

นอกจากนี้ขอเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากในการศึกษาพบว่า การทำงานการมีส่วนร่วมควรมีการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม เพราะสามารถช่วยกันตรวจสอบการทำงานของคนบางคนหรือบางฝ่ายได้อย่างใกล้ชิด และควรมีกฎบุคคลที่มีความเป็นกลางในการทำงาน ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นมากยิ่งขึ้นในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมคณะกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน บิณฑบาตและหน้าที่ ดังนี้

1. เป็นศูนย์กลางในการรับทราบ ติดต่อ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประชาชน เจ้าหน้าที่พนักงานการผัง หน่วยงานราชการ NGOs สถาบันการศึกษาต่างๆในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
2. แจ้งถึงลำดับขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม และแจ้งขั้นตอนที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้
3. ติดตามความคืบหน้าการวางและจัดทำผังเมืองรวม และแจ้งให้ประชาชนรับทราบ
4. รวบรวมความคิดเห็นของประชาชนจากการทำประชาพิจารณ์ เพื่อเป็นข้อมูลให้สำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม เสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา
5. รวบรวมคำร้องขอแก้ไข/เปลี่ยนแปลง/ยกเลิกข้อกำหนดผังเมืองรวม เพื่อเป็นข้อมูลให้สำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม เสนอคณะกรรมการผังเมืองรวมพิจารณา

6. เป็นผู้ตรวจสอบข้อมูลต่างๆจากการทำประชาพิจารณ์ และการเปิดเผย 90 วัน ที่ สำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม เสนอคณะกรรมการผังเมืองรวม

คณะกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย (10-15 คน)

1. ผู้รับผลกระทบ (ร้อยละ 40)
2. หน่วยงานจัดทำผังเมืองรวม (ร้อยละ 15)
3. หน่วยงานราชการอื่นๆ (เช่น สำนักงานจังหวัด สำนักงานป่าไม้จังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด เป็นต้น) (ร้อยละ 30)
4. NGOs หรือนักวิชาการอิสระ หรือสถาบันการศึกษาต่างๆ (ร้อยละ 15)

การตั้งคณะกรรมการ จะมีผลดีในเรื่องการรับฟังความคิดเห็น ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายข้อมูล ความคิดเห็นกับประชาชน ตลอดจนการสร้างการยอมรับ สนับสนุน อดความขัดแย้ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการทำงาน

ในการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพิบาดและการวางและจัดทำผังเมืองรวมควรมีความเชื่อมโยง และสอดคล้องกัน มีการวางแผนถึงระดับโครงการและมีการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการ

การปฏิบัติตามแผนจากประชาชนจะเกิดขึ้นได้ รัฐจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับอย่างเต็มที่ โดยรัฐต้องมีนโยบาย ดังนี้ **ประการแรก** ต้องให้การศึกษากับประชาชน เป็นการให้ความรู้ด้านวิชาการ หรือเทคโนโลยี ซึ่งประชาชนจะสามารถนำความรู้เข้าไปตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในแง่การบริหารและทางด้านเทคนิคได้ เช่น การให้ความรู้เกี่ยวกับวิธีการจัดการขยะมูลฝอย ข้อดีและข้อเสียของวิธีการจัดการขยะมูลฝอยแบบต่างๆ เป็นต้น **ประการที่สอง** การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนในขั้นตอนต่างๆมากขึ้น เช่น การตัดสินใจ การจัดการผลประโยชน์ เป็นต้น รัฐอาจจำเป็นต้องเป็นผู้ดูแลหรือเป็นที่เอื้อย แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนกว่าที่จะถึงขั้นเกิดการปฏิบัติตามแผนอย่างประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปและใช้เวลายาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนสุขภาพิบาดเข้มแข็ง เนื่องจากในขณะนี้ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นผู้ที่สามารถให้ข้อมูลและคำปรึกษาแก่นักวางแผนได้ และจากระบบความสัมพันธ์ของชุมชนตั้งแต่เดิมเป็นระบบอุปถัมภ์ ซึ่งไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น จึงทำให้ประชาชนเห็นว่ารัฐหรือหน่วยงานของรัฐควรเป็นหลักในการแก้ไขปัญหาของชุมชน แต่ประชาชนไม่ได้ปฏิเสธที่ตนจะเข้าไปมีส่วนร่วมกับ

รัฐในการแก้ปัญหา จะเห็นได้จากประชาชนสุขภาพใจเข้มแข็ง กว่าร้อยละ 90 เห็นด้วยที่ว่าประชาชนควรจะไปมีส่วนร่วมในการวางแผนแก้ไขปัญหของชุมชน เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่ากลไกของรัฐจึงเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญที่จะทำให้การให้การจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนประสบความสำเร็จ

### 6.5 ประชาชนกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นกลุ่มบุคคลที่จะต้องให้ความสำคัญสูงสุด คือ มวลชนชั้นพื้นฐานหรือชาวบ้าน (Uphoff และ Cohen ,1979) เหตุผลสำคัญที่สนับสนุนการวางแผนโดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม คือ ทำให้เกิดความเข้าใจถึงความต้องการของคนในท้องถิ่น และถ้าประชาชนมีความผูกพันตั้งแต่การเตรียมการวางแผน ประชาชนจะแสดงความคิดเห็นออกมาอย่างเปิดเผย และจะนำไปสู่การยอมรับแผนที่ได้ร่วมตั้งแต่ต้น (Conyer ,1982) และจากการศึกษาในข้างต้นได้พบว่า หากไม่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะไม่สามารถทำให้ทราบปัญหาที่แท้จริงของชุมชนและมองปัญหาได้อย่างรอบด้าน ดังนั้น ประชาชนจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะทำให้การวางแผนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนประสบความสำเร็จ

ในการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพจิตและการวางแผนและจัดท่างเมืองรวมเมืองเมืองสนาประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง มีตัวแทนของประชาชนเข้าร่วมในการให้ข้อมูลต่างๆของชุมชน ส่วนในการเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนาชุมชนของสุขภาพจิต ประชาชนโดยส่วนใหญ่เข้าร่วมกิจกรรมเนื่องจากแรงผลักดันทางสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ได้แก่ ภาวะน้ำท่วม ถนนหนทางไม่ดี เป็นต้น ซึ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้นประชาชนบางรายทนกับสภาพปัญหาเหล่านี้ไม่ได้จะเห็นได้จากประชาชนจะมีการรวมกลุ่มแบบเฉพาะกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาค้างๆไป เพราะบางครั้งถ้าพึ่งหน่วยงานราชการก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทันที่ อาจเกิดจากสาเหตุด้านงบประมาณและบุคลากร รองลงมาประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาชุมชนเนื่องมาจากแรงผลักดันภายในตนเอง อาจเป็นความรู้สึก ความคิด ความคาดหวัง ความต้องการและความสำนึกที่จะปรับปรุงและพัฒนาชุมชนของตนเอง สำหรับขั้นตอนการเข้าร่วมกิจกรรม ประชาชนส่วนใหญ่เข้าร่วมกิจกรรมในขั้นตอนคำเนิงาน โดยการสละแรงกาย จะเห็นได้ว่าประชาชนโดยส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าร่วมในขั้นตอนอื่นๆ เช่น การกำหนดปัญหา เลือกวิธีการแก้ปัญหา และประเมินผล อาจเป็นเพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความมั่นใจ ไม่กล้าคิด และไม่รู้สึกว่าตนเองสามารถกำหนดและเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นอยู่ในชุมชนได้ ตลอดจนประชาชนอาจมีเงื่อนใจของเวลา เพราะต้องใช้เวลาในการประกอบอาชีพ หรือมีเช่นนั้นกิจกรรมที่เกิดขึ้นต้องเป็นกิจกรรมที่ขจัดความแค้นแค้นของประชาชน หรือถ้าประเมินถึงลำดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนของ Arnstein (1995)



แล้ว จะเห็นว่าประชาชนชาวสุขาภิบาลเจ้าเจ็ดมีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในขั้นกลาง คือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล (Informing) และให้คำปรึกษา (Consultation) แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เกิดความคิดริเริ่มด้วยตนเองเพื่อแสดงออกถึงการกระทำในขั้นที่สูงขึ้นไป จากระดับของการมีส่วนร่วมนี้จึงทำให้มองเห็นข้อดีด้านการที่สามารถมองปัญหาได้รอบด้านและตรงจุด เป็นประเด็นชัดเจน การที่ประชาชนมีพฤติกรรมการเข้าร่วมในลักษณะที่เป็นอยู่นอกจากมองในฝ่ายประชาชนแล้ว ส่วนหนึ่งอาจมีสาเหตุเนื่องมาจากบทบาทของนักวางแผน และการเปิดโอกาสของหน่วยงานที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ในการศึกษาได้มีการเสนอแนะกลไกการทำงานของนักวางแผน และหน่วยงานของรัฐ ไปในหัวข้อที่ 6.3 และ 6.4 แล้ว

แต่อย่างไรก็ตามประชาชนสุขาภิบาลเจ้าเจ็ดโดยส่วนใหญ่ก็มีความคิดเห็นว่า ประชาชนก็ควรจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนแก้ไขปัญหของชุมชน แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ จะเห็นว่าควรเป็นหน้าที่หลักของเจ้าหน้าที่สุขาภิบาลในการแก้ไขปัญหา อาจเนื่องมาจากประชาชนเห็นว่าปัญหาต่าง ๆ นั้นเกินกว่ากำลังประชาชนที่จะแก้ไขด้วยตนเองเพราะบางอย่างเป็นเรื่องเทคโนโลยี แต่ควรได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายของรัฐเองด้วย และรวมถึงระบบความสัมพันธ์ของชุมชนที่ยังเป็นระบบอุปถัมภ์ ซึ่งไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น จึงเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งที่สำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา สำหรับในแง่ศักยภาพของประชาชนในการระบุปัญหา ความต้องการพัฒนาชุมชนนั้น จากการศึกษาพบว่าประชาชนนั้นมีศักยภาพพอที่นักวางแผนจะนำข้อมูลนั้นมาใช้ในการวางแผนได้ ดังนั้นจะหาอย่างไรที่จะให้ประชาชนสร้างจิตสำนึก ความตระหนักในความเป็นเจ้าของพื้นที่ชุมชน ความรักต่อถิ่นอาศัยที่มีอยู่แล้วให้มากยิ่งขึ้น และเข้าใจสภาพที่ตนเองเผชิญอยู่ พอที่จะผลักดันให้เกิดความเชื่อมั่นพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกล้าแสดงออกทางความคิดในการเข้าร่วมจัดทำแผนพัฒนาชุมชนต่อไป ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่าแม้ในระยะเริ่มต้น(ปัจจุบัน)ประชาชนยังเข้าร่วมกิจกรรมในขั้นตอนการดำเนินงานก็ตาม ในอนาคตถ้าหน่วยงานของรัฐและนักวางแผนได้เปิดโอกาสและทำให้ประชาชน ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น ตลอดจนประชาชนสามารถบอกถึงปัญหาของชุมชนและความต้องการที่จะพัฒนาชุมชนได้มากยิ่งขึ้นไปแล้ว และนักวางแผนก็ใช้เทคนิคและหลักวิชาอย่างเต็มที่ที่จะให้ได้แผนพัฒนาที่สามารถแก้ไขปัญหของชุมชนได้ เมื่อผลสำเร็จจากแผนพัฒนาชุมชนเกิดขึ้นก็จะเป็นแรงกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นยิ่งขึ้นไป ว่าความมีส่วนร่วมของตนก็เป็นแรงหนึ่งที่สามารถเปลี่ยนแปลงชุมชนไปในทางที่ดี และสามารถกำหนดแนวทางการดำเนินชีวิตของคนได้ ความกล้าและความคิดริเริ่มในการมีส่วนร่วมก็จะมากยิ่งขึ้น และจะพัฒนาไปสู่การรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาชุมชนในที่สุด อันเป็นการสนับสนุนข้อความที่กล่าวว่าการมีส่วนร่วมทำให้ประชาชนได้พัฒนาการรับรู้ ภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจ

ใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง (ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ ,บรรณาธิการ ,2527) แผนภูมิที่ 6-4 แสดงลำดับพัฒนาการการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนของประชาชน

จากการศึกษามีประเด็นที่น่าสนใจ กล่าวคือ การเก็บรวบรวมข้อมูลความต้องการจากประชาชนเพื่อประกอบการวางแผน ความต้องการพัฒนาจากการระบุของประชาชน อยู่บนพื้นฐานความคิด ความรู้ ความเข้าใจที่มีต่อปัญหาและสถานการณ์ของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงเนื่องมาจากกระแสภายนอกทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังเช่น สุขภาพจิตแล้ว จึงทำให้ความต้องการของประชาชนในบางครั้งแปรไปตามกระแสเหล่านั้น ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้เมื่อประชาชนมีบทบาทของผู้ที่มีความตระหนักถึงศักยภาพ ความต้องการที่แท้จริงของชุมชน และผลกระทบในแง่ลบที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว เพราะฉะนั้นประชาชนจะต้องได้รับความรู้หรือการศึกษา เพื่อที่จะได้นำมาเป็นเครื่องมือในการพิจารณาและแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในชุมชนของตนเอง

#### 6.6 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาต่อไป

การศึกษาเพื่อวางแนวทางจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษาสุขภาพจิต เป็นเพียงการศึกษามือต้น มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อที่จะได้ทราบถึงกลไกหรือวิธีการที่จะนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยอาศัยพฤติกรรมและศักยภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับการศึกษาต่อไปมีประเด็น ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาเพื่อวางแนวทางจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน ในพื้นที่ศึกษาที่มีสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่แตกต่างกันออกไป เช่น พื้นที่ที่มีความเป็นเมืองสูง พื้นที่ที่กำลังประสบปัญหาอย่างชัดเจน พื้นที่ที่มีความแตกต่างกันของกลุ่มคน หรือมีความขัดแย้งกัน ผลจากการศึกษาอาจจะได้ข้อสรุปถึงกลไกหรือวิธีการที่จะนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนที่มีความแตกต่างหลากหลายกันไป
2. ศึกษาเพื่อสร้างกลไกในการนำแผนพัฒนาชุมชนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ให้สามารถนำไปปฏิบัติจนเกิดผลสำเร็จ
3. ศึกษาเพื่อการประเมินแผนพัฒนาชุมชนอันเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน หลังจากได้นำแผนไปปฏิบัติแล้ว

แผนภูมิที่ 6-4 แสดงลำดับการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน

