

บทที่ 2

แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวความคิดที่สำคัญเพื่อสร้างความเข้าใจในอันที่จะทำให้เกิดกรอบความคิดของการวิจัย ได้แก่ แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อจะนำมาเป็นส่วนหนึ่งของกรอบในการศึกษาถึงพฤติกรรมและศักยภาพในการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังได้มีการศึกษาถึงแนวความคิดของการวางแผนและการวางแผนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดทำแผนเพื่อพัฒนาชุมชนในปัจจุบัน ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพ และการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม เพื่อที่จะได้ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน และสร้างกลไกในการดึงความมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาในการจัดทำแผนพัฒนา

2.1 การพัฒนาชุมชน

2.1.1 ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการพัฒนาชุมชน ดังนี้

Dunham (1958) กล่าวถึงการพัฒนาชุมชนว่าหมายถึง การร่วมกำลังดำเนินงานปรับปรุงความเป็นอยู่ของชุมชน ให้ชุมชนมีความเป็นปึกแผ่นและดำเนินงานไปในแนวทางที่ต้องการ การทำงานพัฒนาชุมชนในขั้นแรกจะต้องอาศัยความร่วมมือกำลังกันของประชาชนในชุมชนนั้นๆ ในการช่วยตัวเองและร่วมมือกันดำเนินงาน แต่มีก็จะได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการด้วย จากหน่วยงานวิชาการหรือองค์การอาสาสมัครอื่นๆ

The UN Bureau of Social Affairs (1955: 6) กล่าวว่าการพัฒนาชุมชนคือ กระบวนการที่มุ่งสร้างความเจริญด้านเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ชุมชนส่วนรวม โดยชุมชนนั้นจะต้องมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันและให้ชุมชนได้ใช้ความคิดริเริ่มของตนเองอย่างเต็มที่

สุวรรณ วลัยเมธิ ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนในฐานะที่เป็นกระบวนการว่า เนื่องจากการดำเนินงานพัฒนาชุมชนจะต้องต่อเนื่องกัน โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการนำคนมาใช้ ที่จะต้องมีการพัฒนาทั้งจิตใจ วินัยของคนให้สอดคล้องกับการพัฒนาวัตถุไปด้วย ในขณะเดียวกัน ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด ทั้งในด้านความคิดริเริ่ม การตัดสินใจ การปฏิบัติและการรับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความศรัทธาเชื่อมั่นในตัวประชาชนเอง และเป็นการขจัดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ

นอกจากนี้ กระบวนการพัฒนาในยุคใหม่จำเป็นต้องเร่งปรับปรุงมาตรการและกลอุทธีให้ทันสมัย สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การบริหารและการตัดสินใจในการพัฒนาจำเป็นต้องกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้ผู้เกี่ยวข้องในระดับล่างมากยิ่งขึ้น (อรพินท์ สทโชชัย, 2538: 1-2)

2.1.2 ข้อแตกต่างระหว่างการพัฒนาชุมชนกับการพัฒนาทั่วไป

1. การพัฒนาชุมชนนั้นการดำเนินงานจะต้องคำนึงถึงชุมชนในทุกๆด้าน เช่น สังคม เศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา วัฒนธรรม พร้อมทั้งนำผลงานด้านต่างๆมาผสมผสานกัน เพื่อให้ชุมชนมีความเจริญก้าวหน้าในทุกๆด้าน ในขณะที่โครงการอื่นๆดำเนินงานในชุมชนเพียงด้านหนึ่งด้านใดเท่านั้น
2. การพัฒนาชุมชนเน้นการดำเนินงานแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนเป็นหลัก
3. การพัฒนาชุมชนเป็นการยึดหลักการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ในขณะที่การพัฒนาอื่นๆอาจไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพราะเป็นงานของเจ้าหน้าที่และนักวิชาการ (ธานีชัย บุญชู, 2526: 24-25)

2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ในต่างประเทศได้มีการศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีการนำการมีส่วนร่วมของประชาชนมาพิจารณาแก้ปัญหาของเมือง ได้แก่ ปัญหาความยากจนและปัญหาการจัดการทรัพยากร ในประเทศอังกฤษและเวลส์ต้องการความมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนโครงสร้าง ในสหรัฐอเมริกามีคำขวัญว่า "maximum feasible participation" โดย Daniel Moynihan ที่ให้ความสำคัญเรื่องกฎหมายการต่อต้านความยากจน(the anti-poverty legislation) และในโครงการรูปแบบของการปรับปรุงเมือง กฎหมายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Sewell and Coppcock, 1977: 3-5)

2.2.1 ความหมายและแนวคิดของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่างๆ เช่น ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ หลายรูปแบบ หลายวิธีการ และหลายวัตถุประสงค์ แตกต่างไปตามมิติต่างๆ มีผลให้ไม่สามารถนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมได้อย่างครอบคลุมครบถ้วน และเป็นที่ยอมรับทั่วไปได้ ขอบเขตเนื้อหาของการมีส่วนร่วมยังไม่กระจ่างชัดอีกด้วย (Vicki Muntarbhorn, 1983:14) อย่างไรก็ตามนักวิชาการและนักปฏิบัติหลายท่านได้ให้คำนิยามและแนวคิดของการมีส่วนร่วมตามวัตถุประสงค์ของเนื้อหาที่เน้นเฉพาะความสนใจของคน ดังนี้

Erwin (1976) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญร่วมกับวิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ความหมายและแนวคิดของการมีส่วนร่วมอื่นๆ มีดังนี้

Friedrich-Ebert Stiftung กล่าวว่า โดยพื้นฐานแล้วการมีส่วนร่วม หมายถึง การปลดปล่อยประชาชนให้หลุดพ้นจากการเป็นผู้รับผลจากการพัฒนา และให้กลายเป็นผู้กระทำในกระบวนการเปลี่ยนแปลง และเข้าสู่ภาวะทันสมัย

Department of International Economic and Social Affairs (1981) กล่าวว่า การนิยามความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรจะมีลักษณะจำกัเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่งๆเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมประเด็น ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาส ที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและของสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนา และเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

2. การมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจและเป็นประชาธิปไตย ในกรณีต่อไปนี้

- 2.1 เอื้อให้เกิดความพยายามพัฒนา

- 2.2 การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

2.3 การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบาย การวางแผน และการ
 กำหนดโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจไม่ว่าระดับท้องถิ่น ภูมิภาคและระดับชาติ
 จะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับประโยชน์ที่ได้

4. ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจผิดแผกแตกต่างกันไปตามสภาพ
 เศรษฐกิจของประเทศ นโยบายและโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจ สังคมของ
 ประชากร การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการ
 ประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน

ปรัชญา เวธวีย์ (2528) ได้ให้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ
 พัฒนาว่า การที่ประชาชนเข้าเกี่ยวข้องกับโดยใช้ความพยายาม หรือใช้ทรัพยากรส่วนตนในกิจกรรม
 ซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาของชุมชน ในแง่ปรัชญา เวธวีย์ เห็นว่า การมีส่วนร่วมมีองค์ประกอบดังนี้

1. มีประชาชนเข้าเกี่ยวข้องกับในกิจกรรมการพัฒนา
2. ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรง
 งาน หรือทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงินทุน วัสดุ ในกิจกรรมการพัฒนา

ในการประชุมเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา จัดโดยศูนย์นโยบายสาธารณะ
 สุข มหาวิทยาลัยมหิดล ได้มีข้อสรุปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง น่าจะหมายถึง
 การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุมการใช้
 ทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและ
 สังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม และได้พัฒนาการรับรู้และ
 ภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัว
 ของตัวเอง (ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์, บรรณาธิการ, 2527:2)

ไพรัตน์ เศรษฐินทร์ (2527:6) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา หมายถึง
 กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนเข้า
 มามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง แต่ ม.ร.ว.อศิน รพีพัฒน์ (2527)
 ได้ให้คำจำกัดความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าประชาชนจะต้องเป็นผู้คิดค้นปัญหาเอง เป็นผู้
 ทำทุกอย่าง ไม่ใช่รัฐบาลกำหนดแล้วให้ประชาชนเข้าร่วม

2.2.2 ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเด็นขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชน ในที่นี้จะพิจารณาเป็น 2 ทาง ตามที่ปรัชญา เวศารักษ์ (2528: 10) ได้แยกเอาไว้ คือ

ทางแรก พิจารณาว่าประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรม หรือขั้นตอนใดในการพัฒนา
ทางที่สอง พิจารณาจากลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ พิจารณาว่าประชาชนเข้า
ร่วมอย่างไรบ้าง

1) ขั้นตอนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

ขั้นตอนในการพัฒนาตามความเห็นของ ม.ร.ว.อ.คิน รพีพัฒน์ (2527: 101) ประชาชนอาจ
เข้าร่วมในขั้นตอนต่างๆของการพัฒนา 4 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนการค้นหาปัญหา กำหนดสาเหตุของปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหา และหาแนวทางแก้ไขปัญหา
2. ขั้นตอนการตัดสินใจ และวางแผนแก้ไขปัญหา
3. ขั้นตอนการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
4. ขั้นตอนประเมินผลงานของกิจกรรมการพัฒนา เพื่อค้นคว้าหาข้อดีและข้อบกพร่อง ซึ่งจะได้นำมาปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานต่อไป

เจมส์ คี ปันทอง (2527:272-273) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นตอนในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหา
2. ขั้นตอนในการวางแผนดำเนินการ
3. ขั้นตอนการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. ขั้นตอนในการติดตามและประเมินผล

Lowdemilk และ Lottos (1980:694-700) ได้เสนอขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมไว้ 7 ขั้นตอน คือ

1. การสำรวจขั้นต้น (Preliminary reconnaissance)
2. การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority problem identification studies)
3. การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search for solution)

4. การกำหนดทางแก้ปัญหา (Assesment of solution)
5. การปฏิบัติตามโครงการ (Project implementation)
6. การประเมินผลโครงการ (Formal project evaluation)
7. การพิจารณาทบทวนโครงการ หรือดำเนินงานให้บรรลุผล (Project reconsideration of completion)

ขอบเขตการมีส่วนร่วมของนักวิชาการทั้งหมดที่ได้อ้างถึงในข้างต้นมีความคล้ายคลึงกัน และมีการแบ่งขั้นตอนกิจกรรมลักษณะการบริหาร ดังที่ ปรัชญา เวศารักษ์ (2528: 10) ได้กล่าวไว้คือ มีการกำหนดปัญหา เลือกแนวทางการปฏิบัติ ดำเนินการ และประเมินผล ประชาชนอาจเข้าร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือเข้าร่วมในทุกขั้นตอนก็ได้

2) ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

ขอบเขตการเข้าร่วมเช่นนี้พิจารณาว่าประชาชนเข้าร่วมทำอะไรบ้าง ดังที่อ้างถึงใน ปรัชญา เวศารักษ์, 2528:10-12) ได้แก่

ตามแนวความคิดของ Cohen และ Uphoff (1977) ประชาชนอาจเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำอะไร อย่างไร เข้าร่วมในการนำโครงการไปปฏิบัติโดยเสี่ยสละทรัพยากรต่างๆ (เช่น เงิน วัสดุ แรงงาน) หรือร่วมมือในองค์การหรือกิจกรรมเฉพาะด้าน เข้าร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา และร่วมในความพยายามประเมินผลโครงการ ซึ่งขอบเขตการเข้าร่วมตามข้อเสนอที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบด้วย การตัดสินใจ (decision making) การดำเนินการ (implementation) การรับประโยชน์ (benefits) และการประเมินผล (evaluation) แนวความคิดของ Cohen และ Uphoff ต่างกับแนวความคิดของ นร.วอสิน รพีพัฒน์ (1982) ตรงที่ไม่เห็นด้วยกับการรับผลประโยชน์หรือผลเสียของการพัฒนานั้นเกี่ยวข้องกับคามมีส่วนร่วมของประชาชน

Milbrath (1965) ได้จัดกลุ่มผู้เข้าร่วมตามระดับนำหนักของการเข้าร่วมในกิจกรรมการเมืองของสหรัฐอเมริกา ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มเฉยๆ (apathetics) เป็นผู้ที่อาจเปิดตัวเองให้กับการเข้าร่วมทางการเมือง ไม่ค่อยรู้ ไม่ค่อยสนใจ และไม่เข้าร่วมในโลกการเมือง
2. กลุ่มคนดู (spectators) เป็นกลุ่มที่เข้าร่วมกิจกรรมน้อยมาก เช่น เข้าร่วมในการรับฟังข้อมูลข่าวสาร ลงคะแนนเสียง อภิปราย และแสดงความคิดเห็น

3. กลุ่มนักสู้ (gladiators) เป็นกลุ่มที่เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกิจกรรมทางการเมือง เช่น เข้าร่วมประชุม เข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรค ครอบครัวยุติธรรม อดเงิน และเข้าร่วมแข่งขันรับตำแหน่ง

ปรัชญา เวศารัษ (2528) ได้กำหนดขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนจากลักษณะกิจกรรมแต่ละคน อาจพิจารณาได้จากความพยายามที่แต่ละบุคคลใช้ในกิจกรรมการพัฒนา ความพยายามเป็นไปได้หลายทาง และผูกพันกับทรัพยากรที่แต่ละคนมีและเสียไป การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นคือเมื่อมีการใช้ความพยายามและมีการเสียทรัพยากรบางอย่าง ดังนี้

1. ร่วมแสดงความคิดเห็น อาจเกิดขึ้นในขั้นตอนใดของการพัฒนาก็ได้
2. ร่วมสละทรัพยากรวัตถุ เช่น การให้ยืมเงิน วัสดุ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน การใช้ประโยชน์จากสถานที่หรืออุปกรณ์ต่างๆ
3. ร่วมสละแรงกาย
4. ร่วมสละเวลา เช่น ร่วมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น เข้าร่วมประชุม

ซึ่งปรัชญา เวศารัษ มีความเห็นสอดคล้องกับ นร.วอหิน รติพัฒน์ ว่าการรับผิดชอบหรือผลเสียของการพัฒนาไม่น่าจะเป็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ถ้ามิได้เสียสละทรัพยากรหรือความพยายามใดๆ และนร.วอหิน รติพัฒน์ ยังได้กล่าวถึงขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า ยังมีแง่มุมที่ใช้พิจารณาเพิ่มเติมอีกหลายแง่มุมที่สำคัญ ได้แก่

1. ลักษณะนำหน้าการมีส่วนร่วม หมายถึงผู้เข้าร่วมได้เข้าร่วมมากน้อยเพียงใด ทุ่มความพยายามหรือทรัพยากรมากน้อยแค่ไหน วัดได้จากปริมาณทรัพยากรหรือความพยายามของแต่ละคนที่ใช้ในการร่วม
2. ลักษณะสนับสนุนหรือคัดค้าน
3. ลักษณะทางจิตใจของผู้ร่วม หมายถึง เข้าร่วมโดยสมัครใจหรือถูกบังคับ

นร.วอหิน รติพัฒน์ มีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมไม่หมายถึง การที่ชาวบ้านถูกผู้นำหรือข้าราชการ เรียกมารวมกันเพื่อทำกิจกรรมการพัฒนา แต่ ปรัชญา เวศารัษ มีความเห็นว่านิยามขอบเขตการมีส่วนร่วมควรเป็นกลางและมีลักษณะกว้าง แม้เป็นการร่วมโดยลักษณะเกรงใจ หรือ บังคับเป็นสิ่งที่ไม่ควรส่งเสริม แต่เป็นประเด็นที่ควรศึกษา และถือว่าเป็นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมด้วย ดังที่ Cohen และ Uphoff เสนอว่าการมีส่วนร่วมอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ การมีส่วนร่วมโดยอาสาสมัคร โดยได้รางวัลตอบแทนและโดยถูกบังคับ

นอกจากที่กล่าวมาแล้วยังมีทฤษฎีของนักวิชาการอื่นๆ เกี่ยวกับลักษณะการมีส่วนร่วม ได้แก่

Arnstein (1995 :358-373) แบ่งลำดับขั้นตอนของการมีส่วนร่วมโดยอาศัยตัวอย่างจากการมีส่วนร่วมในโครงการในสหรัฐอเมริกา 3 โครงการ คือ Urban Renewal , Anti Poverty และ Model cities ออกเป็น 3 ลำดับขั้น คือ (แผนภูมิ 2-1)

ขั้นพื้นฐาน วัตถุประสงค์ของการจัดการให้มีส่วนร่วมเป็นเพียงการให้ความรู้แก่ประชาชน เท่านั้น

ขั้นกลาง กลุ่มคนจะมีส่วนร่วมมากขึ้นในการให้ข้อมูลและคำปรึกษา แต่ยังไม่มีส่วนในการตัดสินใจ

ขั้นสุดท้าย เป็นการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีส่วนในการตัดสินใจและดำเนินการ

การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจเกิดขึ้นด้วยความเต็มใจหรือถูกบังคับก็ตาม แต่สำหรับ ลักษณะการเข้าร่วมพอสรุปรูปแบบหลัก ออกเป็น 4 รูปแบบ คือ การร่วมเสียดเวลา ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมเสียดทรัพยากร และร่วมเสียดแรงงาน

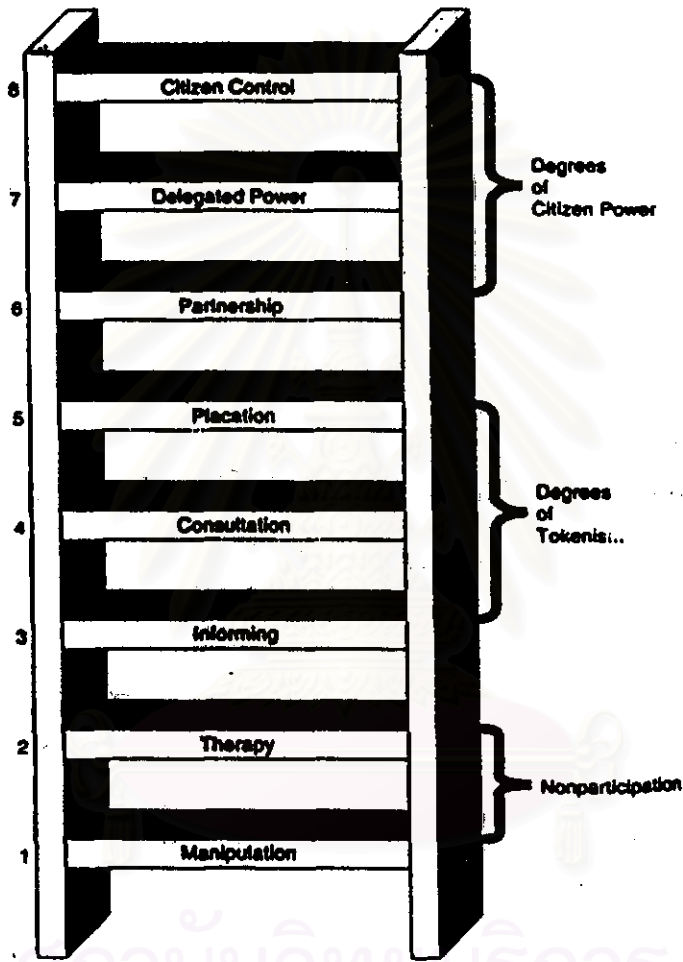
2.2.8 ปัจจัยในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

ทฤษฎีความต้องการของ Maslow (1954:90) ได้อธิบายถึงพฤติกรรมของมนุษย์เกี่ยวกับ ความต้องการขั้นพื้นฐาน 5 ระดับ ตามความสำคัญ คือ

1. ความต้องการทางด้านสรีรวิทยา (physiological needs) ได้แก่ อากาศ น้ำ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค เป็นต้น
2. ความต้องการความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิต (safety needs)
3. ความต้องการทางด้านสังคม (social needs) ได้แก่ การยอมรับจากสังคม เป็นต้น
4. ความต้องการเกียรติยศหรือเสียง (esteem needs)
5. ความต้องการความสำนึกแห่งตน (self fulfillment needs) เป็นความต้องการในระดับสูงสุด เพื่อที่จะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

ประเด็นที่นับว่ามีความสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา คือ ทำไมประชาชนจึงเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่เข้าร่วมในการพัฒนา เพราะเหตุใด

แผนภูมิ 2-1 แสดงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา: Arnstein, 1995 :360

แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรณีศึกษา : ชุมชนบ้านจั่น จังหวัดนครศรีธรรมราช

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สมยศ นาวิกานและมุสตี รุมามม (2520:1)กล่าวว่า การที่บุคคลต่างๆเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ในองค์การก็เพื่อจะตอบสนองความต้องการส่วนบุคคลในอันที่จะทำให้ได้รับความสำเร็จ และเมื่อบุคคลใดเชื่อว่าจะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการรวมกลุ่ม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527:183) ได้อธิบายถึงความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อ ถึงศักดิ์สิทธิ์ และบุคคลสำคัญ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ความเกรงใจก็มีส่วนต่อการเข้าร่วม

Goodenough (1996) ได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นเมื่อพวกเขาเรียนรู้ถึงประโยชน์ที่ได้รับ จากการแลกเปลี่ยนกันระหว่างผู้เข้าร่วม หรือได้รับความช่วยเหลือจากผู้เข้าร่วมคนอื่นๆ

ถ้าจะสรุปถึงปัจจัยในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนตามความเห็นของ ปรีชญา เวศารักษ์ (2528: 32-35) ตามที่ได้กำหนดขึ้นเป็นแนวทางในการวิจัย เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อการพัฒนาชนบท ดังนี้

1. ปัจจัยภายในตัวบุคคล ซึ่งเป็นแรงผลักดันหรือจูงใจที่เกิดขึ้นในตัวบุคคลเอง อาจเป็นความรู้สึก ความคิด ความคาดหวัง ความต้องการ ความสำนึก ที่มีส่วนทำให้บุคคลเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมกิจกรรม

2. ปัจจัยสภาพแวดล้อม ได้แก่ แรงผลักดันทางสภาพแวดล้อมทางกายภาพ สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมือง

2.1 สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ หรือที่มนุษย์สร้างขึ้นอันสามารถและต้องสัมผัสได้ เช่น ภาวะน้ำท่วม ฝนแล้ง ถนนหนทางไม่ดี ดัชนีชะขาด แคลนสาธารณสุขการ เป็นต้น

2.2 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ดัชนีการผลิต การจำหน่าย การประกอบอาชีพ เทคโนโลยีการผลิต ภาวะการว่างงาน ความรู้ในการผลิต บทบาทของพ่อค้าคนกลาง ราคาสินค้า ภาวะหนี้สิน เป็นต้น

2.3 สภาพแวดล้อมทางสังคม ได้แก่ ดัชนีวัฒนธรรม ประเพณี กระบวนการทางสังคม โครงสร้างทางสังคม (เช่น การแบ่งกลุ่ม แบ่งชนชั้นในสังคม) บทบาทของผู้เฒ่าในชุมชน สถานภาพทางสังคม ซึ่งอาจมีผลส่งเสริมหรืออาจเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม

2.4 สภาพแวดล้อมทางการเมือง การปกครองและความมั่นคงปลอดภัย ได้แก่ รูปแบบและดัชนีการเมืองการปกครอง บทบาทข้าราชการ ปัญหาโจรผู้ร้าย ผู้ก่อการร้าย นโยบายและแนวปฏิบัติของรัฐบาลในการบริหาร และการปกครอง เป็นต้น

3. ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น หมายถึง แรงผลักดันหรือแรงจูงใจที่เกิดจากบุคคลอื่น บุคคลอื่น (มิใช่ผู้เข้าร่วมเอง) มีบทบาทในการเป็นผู้ริเริ่ม กระตุ้น ชักชวน อธิบาย และโน้มน้าวในการเข้าร่วมการพัฒนาชุมชน บุคคลอื่นอาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

3.1 บุคคลภายในหมู่บ้าน ได้แก่ ผู้นำที่เป็นทางการ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน เป็นต้น) และบุคคลที่ไม่เป็นทางการ (พระสงฆ์ คหบดี เป็นต้น)

3.2 บุคคลภายนอกหมู่บ้านอาจจำแนกเป็นข้าราชการและเอกชน ข้าราชการซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนา อาจเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยหรือข้าราชการกระทรวงอื่นๆ ซึ่งรับผิดชอบการปกครองและการพัฒนาในเขตพื้นที่ของตน โดยปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล หน่วยงาน หรือผู้บังคับบัญชา สำหรับเอกชนอาจเป็นเจ้าของที่ดินของ สมาคม มูลนิธิ ชมรม กลุ่ม องค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น

4. รางวัลตอบแทน ได้แก่ แรงจูงใจในรูปเงิน วัตถุ ตำแหน่ง สิทธิประโยชน์ เป็นต้น

2.2.4 ผู้เข้าร่วม

เมื่อพิจารณาถึงผู้เข้าร่วม Hollnsteher (1982) ได้เสนอว่า ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ประชาชนไม่ได้หมายถึงทุกคนในชุมชน แต่หมายถึงคนยากจนส่วนใหญ่ซึ่งคือโอกาสและอำนาจ โดยบุคคลเหล่านั้นจะรวมตัวกันขึ้นมา

Uphoff and Cohen (1979) ได้กล่าวว่า จำเป็นต้องแยกแยะให้ออกระหว่างชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลภายนอก การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นกลุ่มบุคคลที่จะต้องให้ความสำคัญสูงสุด คือ มวลชนพื้นฐานหรือชาวบ้าน

ปรัชญา เวธาวัชร (2528: 14-15) อธิบายถึงประเด็น 'ใครเป็นผู้มีส่วนร่วม' ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา ครอบคลุมเฉพาะบทบาทของประชาชน แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกคือประชาชนทั่วไป และกลุ่มที่สองคือผู้นำประชาชนในท้องถิ่น การที่แบ่งประชาชนออกเป็น 2 กลุ่ม เนื่องจากแต่ละกลุ่มค่อนข้างมีบทบาทต่างกันโดยชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทของบุคคลและหน่วยงานอื่นที่มีส่วนดำเนินการในโครงการพัฒนาก็เป็นประเด็นที่น่าสนใจ ทั้งนี้เพราะในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ กลุ่มบุคคล หน่วยงานและสถาบันนอกหมู่บ้านมักเป็นกลุ่มที่รุดหน้าและสำคัญยิ่ง บทบาทของกลุ่มเหล่านี้มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม จึงแบ่งผู้เกี่ยวข้องกับการเข้าร่วมนอกจากประชาชนและผู้นำท้องถิ่นเป็น 4 ประเภท คือ

1. รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และข้าราชการ

2. องค์การเอกชนภายในประเทศ และบุคคลากรขององค์การเอกชนดังกล่าว
3. องค์การเอกชนหรือองค์การของรัฐจากต่างประเทศ และบุคคลากรขององค์การดังกล่าว
4. เอกชนจากในหรือนอกประเทศ ซึ่งมีได้สังกัดหน่วยงานของรัฐและองค์การเอกชนใดๆ

2.2.5 อุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน

เกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ประสบความสำเร็จนั้น ได้มีนักวิชาการได้อธิบายไว้ ซึ่งอ้างถึงในปรัชญา เวสารัชช์ (2528:20-23) ได้แก่

ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์ (2523) พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจถูกจำกัดโดยลักษณะโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมไทย เช่น ความเกรงใจมีผลทำให้บุคคลบางกลุ่มในชุมชน เป็นต้นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้มีฐานะดี ได้รับเลือกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีส่วนร่วมในโครงการต่างๆ และจากข้อสังเกตพบว่าปัญหาอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานของการมีส่วนร่วม คือ ลักษณะการครอบงำโดยบุคคลหรือกลุ่ม ซึ่งไม่ส่งเสริมหรือไม่ให้ความสนใจต่อการมีส่วนร่วมของบุคคลส่วนใหญ่ ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์ จึงชี้ให้เห็นว่า คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจเท่าเทียมกันและมีปัญหาร่วมกัน อาจเข้าร่วมแก้ไขปัญหามาตร่วมช่วยเหลือกันได้ ในสภาพสังคมไทยการปรึกษาหารือกันอย่างเปิดเผยไม่อาจเกิดขึ้น ในสถานการณ์ที่มีคนต่างสถานะกัน

Rubio (1978) กล่าวว่า ชาวบ้านเข้าร่วมกิจกรรมของหมู่บ้านผู้นำ ก็เนื่องจากความเกรงใจ นอกจากนี้มีลักษณะอีกประการหนึ่งซึ่งจำกัดการมีส่วนร่วม ได้แก่ การไม่แสดงความคิดเห็น ซึ่งอาจจากความเกรงใจ หรือความกลัวก็ได้

Khan (1978) เน้นว่าปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญยิ่ง คือการครอบงำโดยรัฐบาลและบุคคลกลุ่มต่างๆ ในลักษณะที่เรียกว่าการพัฒนาที่จัดการให้แก่ประชาชน

Meow (1978) กล่าวถึงการครอบงำของรัฐบาลในการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือแม้รัฐบาลจะยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่การมีส่วนร่วมนั้นเป็นไปเพื่อสนับสนุนกิจกรรมตามแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกำหนด

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528) กล่าวว่าไม่เพียงแต่การครอบงำจะเกิดโดยหน่วยงานของรัฐ ข้าราชการและผู้ปกครองเท่านั้น ผู้นำระดับท้องถิ่นเองก็มีส่วนครอบงำการพัฒนาด้วย ผู้นำเหล่านี้มัก

เป็นคนมีฐานะดี มีอำนาจและมีอิทธิพลในท้องถิ่น และมีความสามารถติดต่อประสานงานกับข้าราชการ หรือตัวแทนของกลุ่มบุคคลและหน่วยงานจากภายนอกได้อย่างดี

Rapkin (1979: 225) เชื่อว่าอุปสรรคได้เกิดขึ้นหลายประการในด้านประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วม ได้แก่ ด้านประสบการณ์ เวลา ความขัดแย้งของวัตถุประสงค์ในแง่ของผลประโยชน์ ตลอดจนปัญหาที่ว่า ใครควรจะเป็นตัวแทนของชุมชน แต่อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมน่าจะเป็นสิ่งใหม่และเป็นประชาธิปไตยในการแก้ปัญหา

กล่าวโดยสรุป ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจเกิดจากสาเหตุต่างๆหลายประการ ได้แก่ ปัญหาสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง ปัญหาค่านิยมและนโยบายของรัฐบาล ปัญหาบุคคล ปัญหาทรัพยากร เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้เกิดแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แม้ในประเทศเดียวกันก็มีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น

2.2.8 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผน

บรรณโศภินทร์ เมฆวิชัย (2538) กล่าวว่า Coben และคณะ ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนว่ามีคุณประโยชน์ ดังนี้

1. ให้ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องต่างๆ
2. เป็นการสร้างการสนับสนุนของประชาชนในการตัดสินใจ
3. หลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งและการล่าช้าของโครงการ
4. เป็นฐานกำลังสนับสนุนในการตัดสินใจอื่นๆในอนาคต
5. เป็นการสร้างความร่วมมือและความเข้าใจระหว่างองค์กรและประชาชน

2.8 การวางแผน

2.8.1 ความหมายและแนวคิดของการวางแผน

โดยทั่วไป 'แผน' หมายถึง กลุ่มของงานหรือโครงการ(project) โดยโครงการเหล่านี้มีความสัมพันธ์และประสานกันเป็นอย่างดี และมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์เดียวกัน เป็นการเตรียมแนวทางให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ (สนธยา พลศรี, 2537:22)

การวางแผนในประเด็นความหมายและแนวคิดได้มีผู้กล่าวไว้หลายท่าน ได้แก่
 ประพันธ์ เศวคนันทน์ (2520:210) กล่าวว่า การวางแผนเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งที่เป็น
 กระบวนการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยผ่านกระบวนการจัดทำที่มีประสิทธิภาพ

บุญธาส ยอดเจียน (2522:11) นิยามการวางแผนว่า คือการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร
 อย่างไร เมื่อไร และใครเป็นผู้กระทำ การวางแผนเป็นตัวยึดจากปัจจุบันไปสู่อนาคต เพื่อให้
 บรรลุเป้าหมายที่วางไว้โดยวิธีการที่ดีที่สุด

มานท พงศจัต (2524) อธิบายว่าการวางแผนเป็นเรื่องของอนาคต ที่มนุษย์ต้องการจะรู้
 เพื่อที่จะได้สร้างสภาวะที่จะทำให้อนาคตที่จะเกิดขึ้นนั้น ให้ผลเกิดคุณประโยชน์ ดังนั้น การวาง
 แผนจึงเป็นกระบวนการที่มีการตัดสินใจตามทางเลือกล่วงหน้าอย่างมีเหตุผล

เมื่อ 15-20ปี มาแล้ว วิธีการของการวิเคราะห์แบบระบบถูกพัฒนาขึ้นในงานด้าน
 วิทยาศาสตร์ อุตสาหกรรมและด้านการทหาร และเมื่อไม่กี่ปีมานี้เองได้มีการยอมรับใช้กับ
 กระบวนการวางแผน เรียกกระบวนการวางแผนแบบระบบ (systematic planning process) (Lee,
 1973:2)

ลักษณะที่สำคัญของการวิเคราะห์แบบระบบคือ การพิจารณาปัญหาในแง่มุมต่างๆ
 อย่างกว้างที่สุด และเป็นการแก้ปัญหาในรูปแบบที่เป็นวงจร ซ้ำแล้วซ้ำอีก (คารณิ ดวิดิพิพัฒน์กุล,
 2539)

2.8.2 กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผน โดยทั่วไป ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

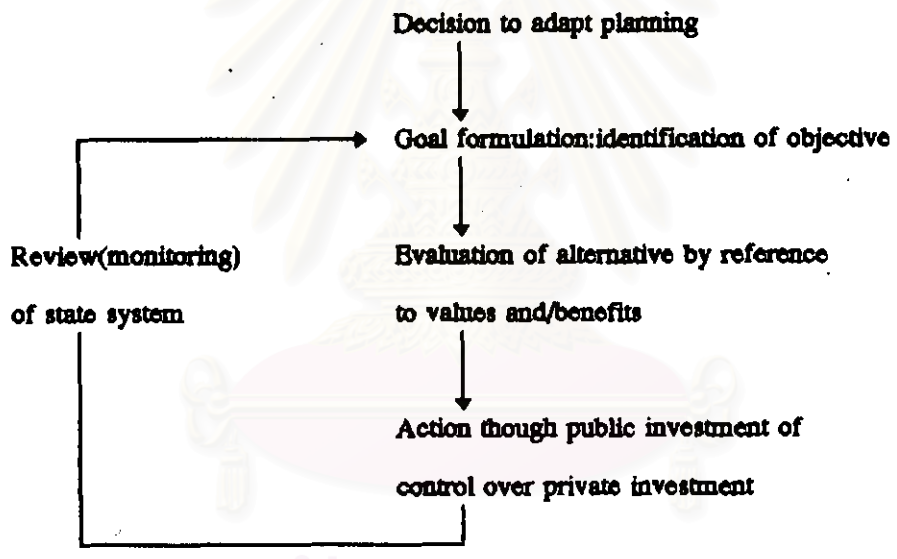
1. การรวบรวมข้อมูล (fact finding)
2. การวิเคราะห์ข้อมูลหรือปัญหา (analysis)
3. การคาดการณ์ปัญหาหรือศึกษาถึงแนวโน้มอนาคต (forecast)
4. ตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (formulation of goal/objective)
5. การวางแผน (planning) ได้แผน (plan)
6. การดำเนินการหรือการปฏิบัติการ (implementation)
7. การประเมินแผน (evaluation)
8. การแก้ไขปรับปรุง (revision)

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนได้มีการกล่าวไว้หลายรูปแบบ จากแต่ละนักวิชาการ แต่จะมีขั้นตอนหลักๆคั้งที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น อาทิ เอกสารประกอบการเรียนวิชาปฏิบัติการวางแผน 1 เสนอกระบวนการวางแผน ดังแผนภูมิ 2-3

Hall (1979 :273) กล่าวถึงMcLoughlinและChadwick ว่าได้เสนอระเบียบวิธีการวางแผน ดังนี้

McLoughlin ได้ตั้งจุดมุ่งหมายอย่างกว้างๆ และกำหนดวัตถุประสงค์อย่างละเอียด คำนวณทางเลือกต่างๆที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และทรัพยากรที่มีอยู่ ในที่สุดถึงขั้นตอนคั่นนินการ

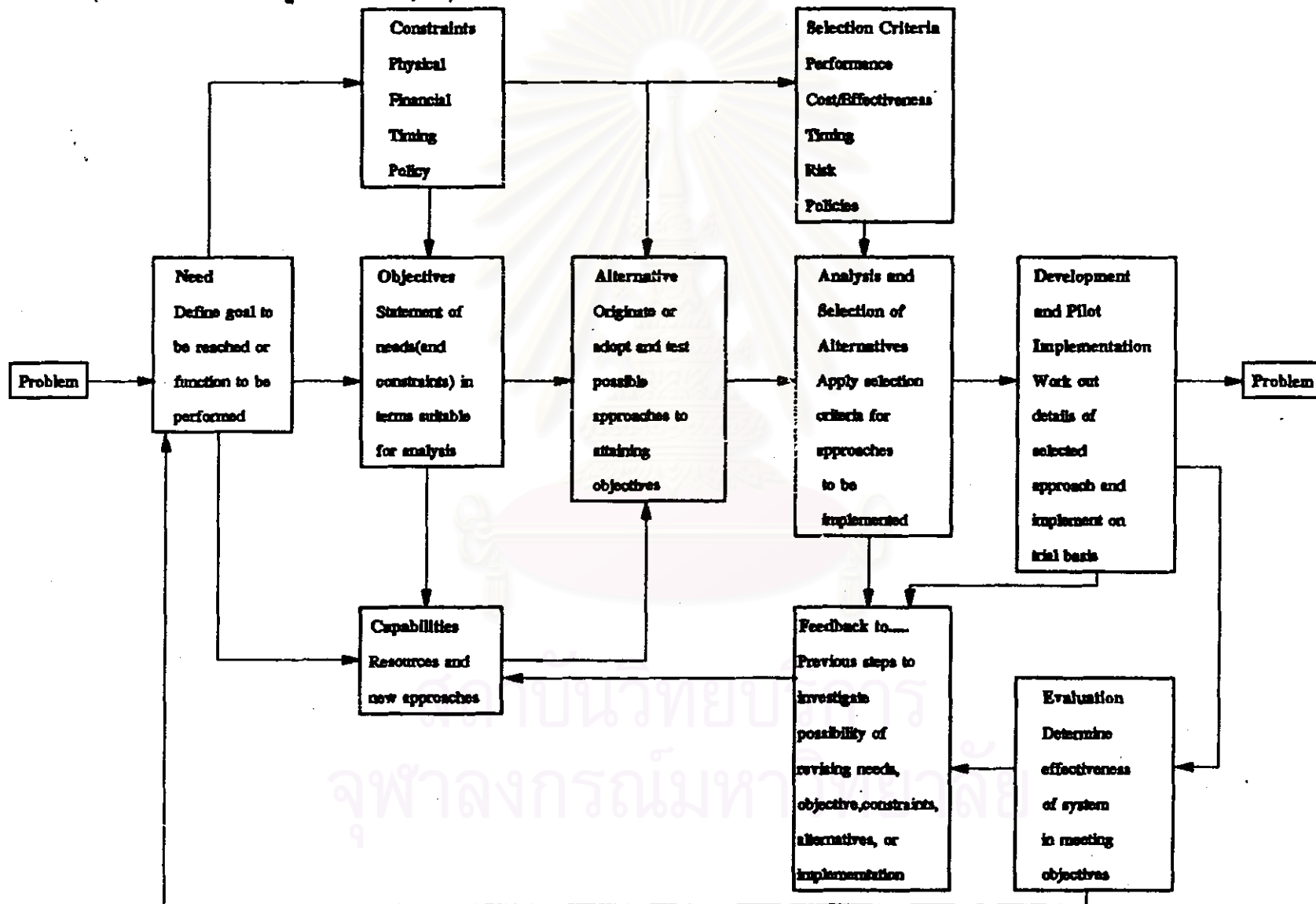
แผนภูมิ 2-2 แนวความคิดกระบวนการวางแผนของ Brian McLoughlin



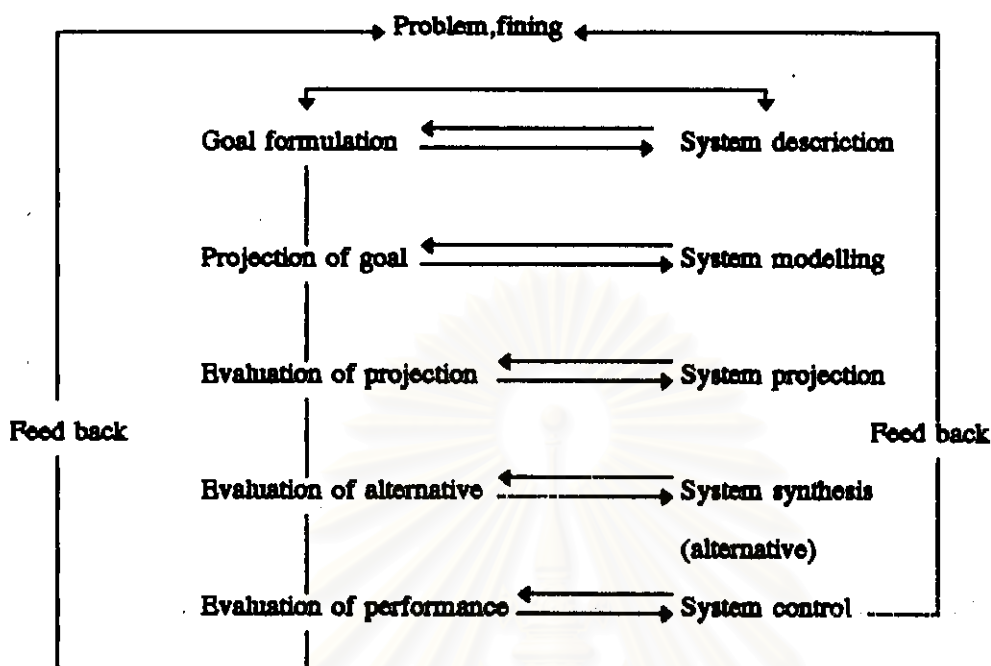
Chadwick ได้เสนอกระการวางแผนที่ซับซ้อนขึ้นมาอีกระดับหนึ่งหนึ่ง โดยแบ่งแยกให้ชัดเจนขึ้น ทางขวามือของภาพคือ ระบบภายใต้การควบคุม และทางซ้ายมือเป็นการวางแผนและมาตรการควบคุมของนักวางแผน กระบวนการจะวนเวียนต่อเนื่องอย่างเป็นระบบ (แผนภูมิ 2-4)

แผนภูมิที่ 2-3 กระบวนการวางแผน

(ที่มา: เอกสารการเขียนวิธปฏิบัติกรวางแผน 1,2538)



แผนภูมิ 2-4 แนวความคิดกระบวนการวางแผนของ George Chadwick



2.3.8 กระบวนการวางแผนพัฒนาชุมชน

นักสังคมวิทยาและนักพัฒนาชุมชนได้จำแนกขั้นตอนของกระบวนการวางแผนพัฒนาชุมชนเอาไว้หลายขั้นตอน และมีความแตกต่างกันออกไป สนธยา พลศรี (2537:9-59) จึงได้สรุปของกระบวนการพัฒนาชุมชน มีขั้นตอนที่สำคัญ 8 ประการ คือ

1. การศึกษาชุมชน เพื่อสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์สภาวะของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม จนสามารถมองเห็นปัญหาหรือความต้องการของชุมชนได้

2. การวิเคราะห์ปัญหาชุมชน มีขั้นตอนการวิเคราะห์ที่สำคัญ 3 ขั้นตอน คือ

2.1 การค้นหาปัญหาที่แท้จริงของชุมชน อาจใช้วิธีการได้ 3 วิธี คือ การใช้หลักในการพิจารณา (ความร้ายแรงเร่งด่วน ผลกระทบต่อคนส่วนมาก การยอมรับของชุมชน และผลเสียหายในอนาคต) การใช้ข้อมูลเป็นตัวชี้วัด (เป็นการนำข้อมูลตัวเองมาเปรียบเทียบกับสภาวะปัญหา กับสภาวะปกติ) และการใช้เกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน (จ.ป.ฐ.)

หลักในการวิเคราะห์ปัญหาของชุมชน ต้องวิเคราะห์ด้วยความเป็นธรรมและมองการณ์ไกล ต้องระบุปัญหาให้ชัดเจนและไม่กว้างเกินไป เพื่อสะดวกในการวิเคราะห์และวางแผน ต้องนำทฤษฎีหลายสาขามาเป็นแนวทางการวิเคราะห์และใช้การวิเคราะห์แบบระบบ (system analysis) เพราะปัญหามีมากและมีความเชื่อมโยงเกี่ยวของสัมพันธ์กัน

2.2 การค้นหาสาเหตุของปัญหาชุมชน อาจกระทำได้ดังนี้ พิจารณาว่าปัญหามีสภาพอย่างไรจึงทำให้เกิดปัญหาได้ พยายามค้นหาสาเหตุของปัญหาในทุกรูปแบบ และสืบสาวผลของปัญหาจนถึงต้นตอของปัญหาที่แท้จริง

2.3 แสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาของชุมชน ต้องศึกษารายละเอียดของปัญหาอย่างรอบคอบ ค้นหาวิธีการแก้ปัญหาจากสาเหตุที่หาได้หลายวิธี พิจารณาวีธีที่ดีที่สุด (เช่น ประหยัด มีประโยชน์ และมีประสิทธิภาพ) เสนอปัญหาต่อชุมชนเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงปัญหา และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชุมชน

3. การจัดลำดับความต้องการและปัญหาของชุมชน เพื่อเป็นแนวทางในการเลือกปัญหาและความต้องการที่จะทำการแก้ไขก่อนหลัง ให้สำนึกถึงหลักสำคัญคือ เป็นปัญหาที่คนในชุมชนส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อนมากที่สุด เป็นปัญหาที่แก้ไขแล้วจะนำไปสู่การแก้ปัญหาอื่นๆ ได้ง่าย และเป็นปัญหาที่อยู่ในขีดความสามารถของประชาชนที่จะร่วมแก้ไขได้

4. การวางแผนแก้ปัญหาในลักษณะโครงการ (program planning) เป็นการเตรียมการแก้ไขปัญหาคตามหลักวิชาการวางแผนและโครงการ อันเป็นการเตรียมการอย่างรอบคอบเป็นระบบล่วงหน้าเพื่อให้บรรลุความสำเร็จได้ง่ายและรวดเร็ว โครงการมีลักษณะที่สำคัญคือ มีขอบเขตวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีขอบเขตการดำเนินงานและระยะเวลาที่แน่นอน

5. การพิจารณาวีธีดำเนินงาน เป็นการตรวจสอบวิธีการดำเนินงานพัฒนาชุมชนตามแผนและโครงการไม่ให้มีข้อบกพร่องหรือเกิดข้อผิดพลาด

6. การดำเนินงานพัฒนาชุมชน เป็นการดำเนินงานตามแผนและโครงการที่ผ่านขั้นตอนที่ 1-5 มาแล้ว โดยการบริหารโครงการและความคุมคิดตามผลโครงการ

7. การประเมินผล เป็นเครื่องมือตรวจสอบการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ แบ่งเป็น 3 ขั้นตอนคือ ขั้นเตรียมวางแผนโครงการ (pre-program evaluation) ซึ่งถ้ามีความเป็นไปได้จึงจะมีการดำเนินการวางแผนและโครงการ ขั้นดำเนินการตามโครงการ (on-going evaluation) ประเมินขณะปฏิบัติงานตามโครงการ และขั้นภายหลังการดำเนินการตามโครงการ (ex-post evaluation) เป็นขั้นติดตามและประเมินภายหลังโครงการเสร็จแล้ว

8. การทบทวนเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรค เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนในโครงการต่อไป

2.4 การวางแผนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.4.1 ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นส่วนหนึ่งที่จำเป็นในวิธีการวางแผน ซึ่งเป็นที่ยอมรับใน อังกฤษ (England) และเวลส์ (Wales) ตั้งแต่ปี ค.ศ.1968 (Hampton, 1977:27)

Rapkin (1979:226) กล่าวว่า การสร้างการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น ไม่เพียงแต่ทำให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นๆ แต่ยังทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นมีความเป็นเหตุเป็นผลและสมบูรณ์

แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ที่อ้างถึงใน Potter (1985) ได้แก่

Conyer (1982) ได้ชี้ว่า มีเหตุผลสำคัญ ที่สนับสนุนการวางแผนโดยประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วม 3 ประการ คือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้เกิดความเข้าใจถึงความต้องการของคนในท้องถิ่น
2. เป็นสมมติฐานอย่างมีเหตุผล ที่ว่าถ้าประชาชนมีความผูกพันตั้งแต่การเตรียมการวางแผน เขาจะแสดงความคิดเห็นออกมาอย่างเปิดเผย และประชาชนจะยอมรับแผนที่ได้ร่วมตั้งแต่ต้น
3. เป็นพื้นฐานของประชาธิปไตยว่าคนควรจะมีผลต่อการพัฒนาตนเอง เป็นการเห็นด้วย ต่อความเชื่อที่ว่า 'planning is for people'

Lloyd (1979) กล่าวว่า นักวางแผนจะต้องค้นหาวิธีการที่ดีที่สุดที่จะต้องวางแผนกับ ประชาชน

Fagence (1977) กล่าวถึงการวางแผนแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ว่านักวางแผนจะต้อง วางแผนโดยสอดคล้องกับหลักศีลธรรม และระบบความคิดในการวางแผนจะมาจากประเพณีที่แข็งแกร่งของสังคมด้วย

Gupta(1983:278)กล่าวถึงข้อเสนอแนะที่ประชุมองค์การสหประชาชาติ เรื่องการตั้งถิ่นฐาน ของมนุษย์ ในประเด็นที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน เมื่อปี ค.ศ. 1976 ว่า

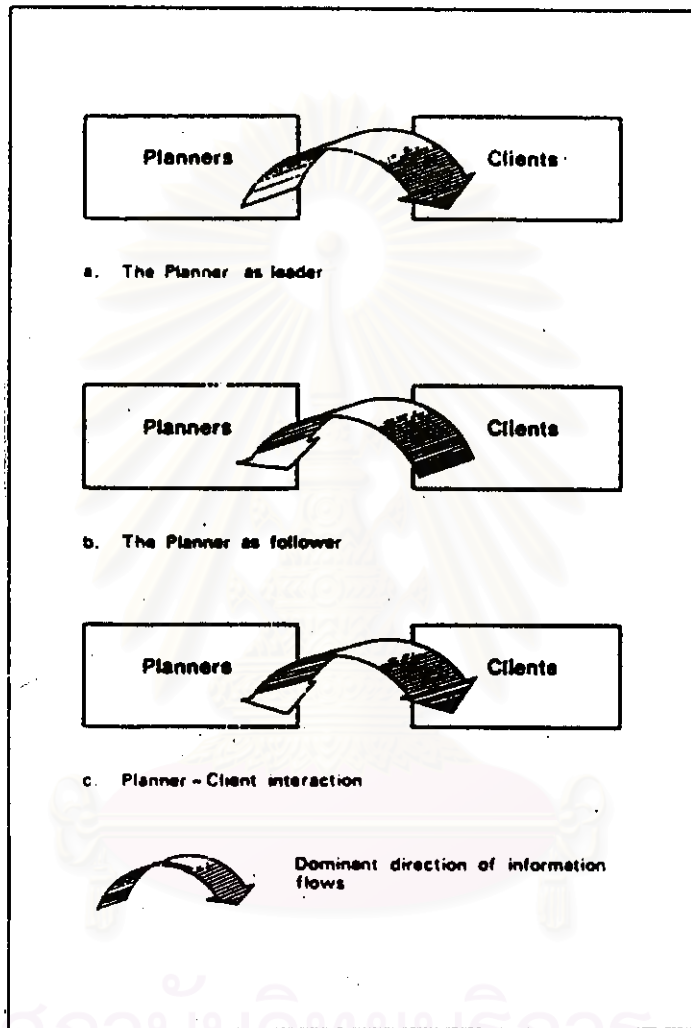
1. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง ในส่วนประกอบของการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลยุทธ์การวางแผนและการพัฒนา ซึ่งจะมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจที่จะวางนโยบายในอนาคต ทางด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน
2. กระบวนการวางแผนจะต้องถูกออกแบบตามความต้องการของประชาชนมากที่สุด
3. เพื่อประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องมีความเป็นอิสระในการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร
4. การมีส่วนร่วมของประชาชนควรจะมีควบคู่กันของความหลากหลายของความคิด รวมถึงวัฒนธรรมที่ตีบทอต่อกันมา และประชาชนไม่ควรจะมีส่วนร่วมเพียงขั้นตอนการตัดสินใจเท่านั้น
5. การมีส่วนร่วมของประชาชนควรจะต้องตอบสนองทั้งความต้องการของสังคมที่ปรากฏใหม่ และสังคมดั้งเดิม ทั้งด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม และควรจะต้องสร้างกลไกที่จะปากคนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน
6. การดึงความมีส่วนร่วมของประชาชนออกมา จะทำให้ได้ปัญหาของชุมชน ซึ่งจะมีผลต่อการพิจารณาเพื่อการตัดสินใจในการจัดการชุมชน

2.4.2 บทบาทระหว่างนักวางแผนกับประชาชน

ประเด็นที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน คือบทบาทหรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักวางแผนกับประชาชน สมมติฐาน 3 แบบจำลอง ของความสัมพันธ์ระหว่างนักวางแผนกับประชาชน ได้แก่ (ดังแผนภูมิ 2-5)

1. นักวางแผนเป็นเสมือนผู้นำ และมีอำนาจเหนือการถ่ายทอดความคิดและข้อมูลข่าวสาร จะไม่มีการถ่ายทอดความคิดและข้อมูลข่าวสารในทางย้อนกลับ Pocock และ Hudson ชี้ว่าเป็นรูปแบบที่ปกติหรือแน่นอนของความสัมพันธ์ระหว่างนักวางแผนกับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหราชอาณาจักร ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง
2. ทางเลือกอีกแบบจำลองหนึ่งคือนักวางแผนเป็นเสมือนผู้ตาม ประชาชนจะแสดงความคิดเห็นในสิ่งที่ต้องการ นักวางแผนจะเป็นผู้ตอบสนอง
3. การวางแผนที่ต้องมีการพูดคุยกัน เป็นรากฐานของการทำงานของนักวางแผนในรูปแบบจำลองที่สาม นักวางแผนจะเป็นตัวแทนในการตรวจสอบหรือประเมินที่จะเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติในการวางแผน จะมีการประนีประนอมทางความคิด การถ่ายทอดความคิดและข้อมูลข่าวสาร จะเกิดขึ้นทั้งสองทาง ในจุดนี้นักวางแผนจะอธิบายเหตุผลสำหรับข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิบัติ (proposed action) ในขณะที่ประชาชนจะถ่ายทอดความจำเป็นและความปรารถนาต่อนักวางแผน

แผนภูมิ 2-5 แสดงบทบาทระหว่างนักวางแผนกับประชาชน



ที่มา: Pocock และ Hudson อ้างถึงใน Potter, 1985 :151

แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรณีศึกษา : ชุมชนบ้านเข้ซัด จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การกระทำเช่นนี้เป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่กระทำอย่างต่อเนื่องระหว่างนักวางแผนกับประชาชน (Potter, 1985: 150-152)

Potter (1985) กล่าวถึงปัญหาที่ต้องเผชิญเกี่ยวกับการวางแผนโดยประชาชนมีส่วนร่วมที่พบ ได้แก่ ช่องว่างของการติดต่อสื่อสารระหว่างนักวางแผนกับประชาชน การขาดความเต็มใจของประชาชนในการเข้าร่วม อาจเป็นเพราะประสบการณ์ในอดีตที่ไม่เป็นไปตามที่คาดไว้ นอกจากนี้ยังมีข้อโต้แย้งว่าการจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนจะเห็นผลช้า และมีประสิทธิภาพต่ำ เนื่องจากการทำงานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเกี่ยวข้องกับเอกสารเป็นจำนวนมาก และป็นงานที่ต้องมีการตรวจสอบโดยละเอียด เสียทั้งเงินทองและเวลา แต่ในความเป็นจริงแล้วมิได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป ถ้าการทำงานที่หนักและมีค่าใช้จ่ายที่สูงมีผลเพื่อการวางแผนในระยะยาว และได้พบกับสิ่งที่ต้องการ

2.4.8 วิธีการสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ใช้ในการวางแผน

Potter(1985: 157-162)กล่าวถึงวิธีการสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ใช้ในการวางแผนมีเป็นจำนวนมาก และมีความแตกต่างกัน ได้ถูกกล่าวถึงจากนักเขียนแต่ละคน (แผนภูมิ 2-6) ในที่นี้จะกล่าวถึงบางวิธีการ ได้แก่

Fagence (1977) จัดวิธีการเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. วิธีการที่เป็นระเบียบแบบแผน (Conventional means) ประกอบด้วย

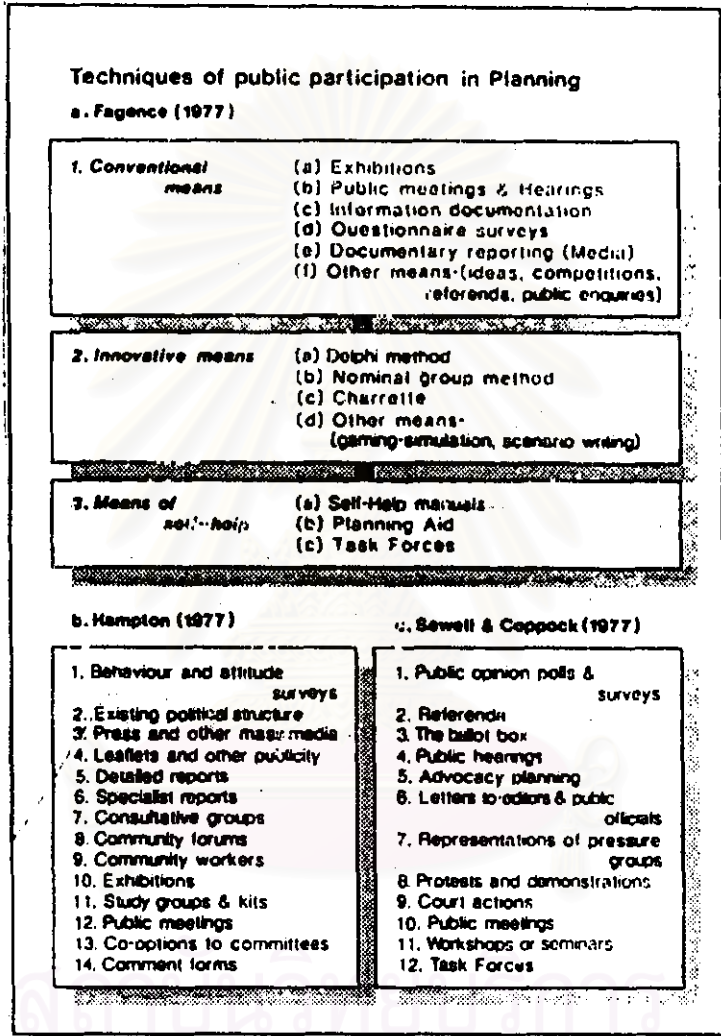
1.1 การแสดงนิทรรศการ (Exhibition) เป็นการถ่ายทอดความคิดในทางเดียว (one-way flow) ประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับ การเข้าถึงปัญหา และประชาชน

1.2 การพบและรับฟังจากประชาชน (Public meeting and hearing) มีการตอบสนองจากประชาชน Fagence ให้ความเห็นว่า มักจะเป็นการประชุมที่มีอำนาจเหนือกว่าของผู้ปกครองหรือผู้เชี่ยวชาญ Arnstein (1969) กล่าวเพิ่มเติมว่าการประชุมแบบนี้บ่อยครั้งที่เป็นการให้ข้อมูลจากนักวางแผนไปสู่ประชาชนเพียงฝ่ายเดียว

1.3 เอกสารข้อมูลข่าวสาร (Information document) ได้แก่ รายงานการสำรวจนโยบายที่ประกาศออกมา วิธีการนี้อาจมีการบิดเบือนข้อมูล

1.4 การสำรวจด้วยแบบสอบถาม (Questionnaire survey) เป็นเครื่องมือสำรวจทางสังคมและรับทราบถึงพฤติกรรม และเป็นวิธีการที่สำคัญเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในโครงการพัฒนาชุมชน ที่ใช้กันในประเทศกำลังพัฒนา

แผนภูมิ 2-6 แสดงวิธีการสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ใช้ในการวางแผน



ที่มา: Potter, 1985 :158

แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรณีศึกษา : ชุมชนบ้านจั่น จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.5 การเสนอข่าวสารจากสื่อมวลชน (Documentary reporting [media]) เป็นเสมือนสถานีเสนอข่าวสาร เป็นกลุ่มที่หลากหลายของการแข่งขันทางความคิด

2. วิธีการที่เป็นสิ่งใหม่ (Innovative means)

2.1 Delphi method มีจุดมุ่งหมายที่จะรวบรวมความรู้ความสามารถจากผู้เชี่ยวชาญ

2.2 Nominal group method มีขั้นตอน คือ จัดประเด็นหรือปัญหาที่จะอภิปราย ผู้เข้าร่วมแต่ละคนให้ความคิดเห็นส่วนตัว นำความเห็นลงตาราง นำความคิดและประเด็นสำคัญมาอภิปรายกัน จัดลำดับ อภิปรายสิ่งที่เกิดขึ้น และนำความคิดและประเด็นสำคัญมาจัดลำดับเป็นครั้งสุดท้าย

2.3 Charrette หัวหน้าในชุมชนมารวมกลุ่มเพื่อมองปัญหาร่วมกัน โดยการชี้นำของคณะกรรมการ ผลการทำงานของแต่ละกลุ่มจะนำมาถูกพิจารณา

3.Means of Self help

3.1 Self help manual เป็นข้อเขียนที่แนะนำสำหรับกลุ่มท้องถิ่น

3.2 Task force กลุ่มพิเศษที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบและรายงานเรื่องราวปัญหา

Hampton (1977) แบ่งวิธีการของการมีส่วนร่วมออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1.วิธีการที่เกี่ยวข้องกับการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชน (Dispersal of information) ได้แก่ แผ่นปลิว (Leaflets) รายงานของผู้เชี่ยวชาญ (Specialist report) ึ่งพิมพ์และสื่อสารมวลชน (The press and the mass media)

2.วิธีการที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมข้อมูลข่าวสารจากประชาชน (Gathering of information) ได้แก่ การสำรวจพฤติกรรมและทัศนคติ (Behavior and attitude survey) การทำแบบสอบถาม (Questionniar) กลุ่มศึกษา (Study group/Kits)

3.วิธีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักวางแผนกับประชาชน (Promotion of Interaction) ได้แก่ กลุ่มผู้ทำงานกับชุมชน (community worker) ดูแผนภูมิ 2-7

วิธีการเหล่านี้เป็นวิธีการที่มีศักยภาพ ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน มีจำนวนมากและหลากหลาย มีผลสะท้อนกลับว่าอาจไม่มีวิธีการใดวิธีการหนึ่งที่สามารถใช้ได้เองเพียงพอ และโดยทั่วไปต้องนำวิธีการอื่นมาใช้ร่วมกัน

แผนภูมิ 2-7 แสดงวัตถุประสงค์ของวิธีการสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ใช้ในการวางแผน

Technique	Dispersal of Information			Gathering of Information			Promotion of Interaction		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Behaviour and attitude surveys						●			
Existing political structure			▲			▲			●
The press and other mass media			●						▲
Leaflets and other general publicity			●						▲
Detailed reports	●						●		
Specialist reports		●							▲
Consultative groups	▲			●			▲		
Community forums					▲			●	
Community workers		▲	▲		▲	▲		▲	●
Exhibitions			●						▲
Study groups/Units		▲			●			▲	
Public meetings		▲	●			▲			▲
Co-optation to committees, etc.					▲			●	
Comment forms						●			

KEY:

- ▲ relevant
- principal use
- major elites
- B minor elites
- C the general public as individuals

ที่มา: Hampoton อ้างถึงใน Sewell ,1977 :35

แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรณีศึกษา : ชุมชนบ้านเจ้าเจ็ด จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.4.4 กระบวนการวางแผนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

Thoreau (1982 :105-107) ได้กล่าวถึงกระบวนการวางแผนที่นำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนเกี่ยวกับการประเมินทางด้านสิ่งแวดล้อม ได้มีความพยายามพัฒนาวิธีการใหม่ๆที่ทำให้เกิดความเชื่อถือได้และเกิดความเข้าใจในกระบวนการวางแผน ซึ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชนถูกจัดอยู่ในขั้นตอนที่ 2 (แผนภูมิ 2-8) เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูล ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ชุมชน กลุ่มผลประโยชน์ นักพัฒนา และกลุ่มนักวางแผน สำหรับวิธีการที่ใช้ในการนำประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การประชุมและรับฟัง การใช้วิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ การทำแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ เป็นต้น

จากกระบวนการวางแผนโดยนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมของThoreau และที่กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาในตอนต้น จะเห็นว่าประชาชนสามารถเข้าร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา ขั้นตอนดังกล่าว คือ ขั้นตอนการกำหนดปัญหา ขั้นตอนเลือกแนวทางการปฏิบัติ ขั้นตอนการดำเนินการตามแผน และขั้นตอนการประเมินผล

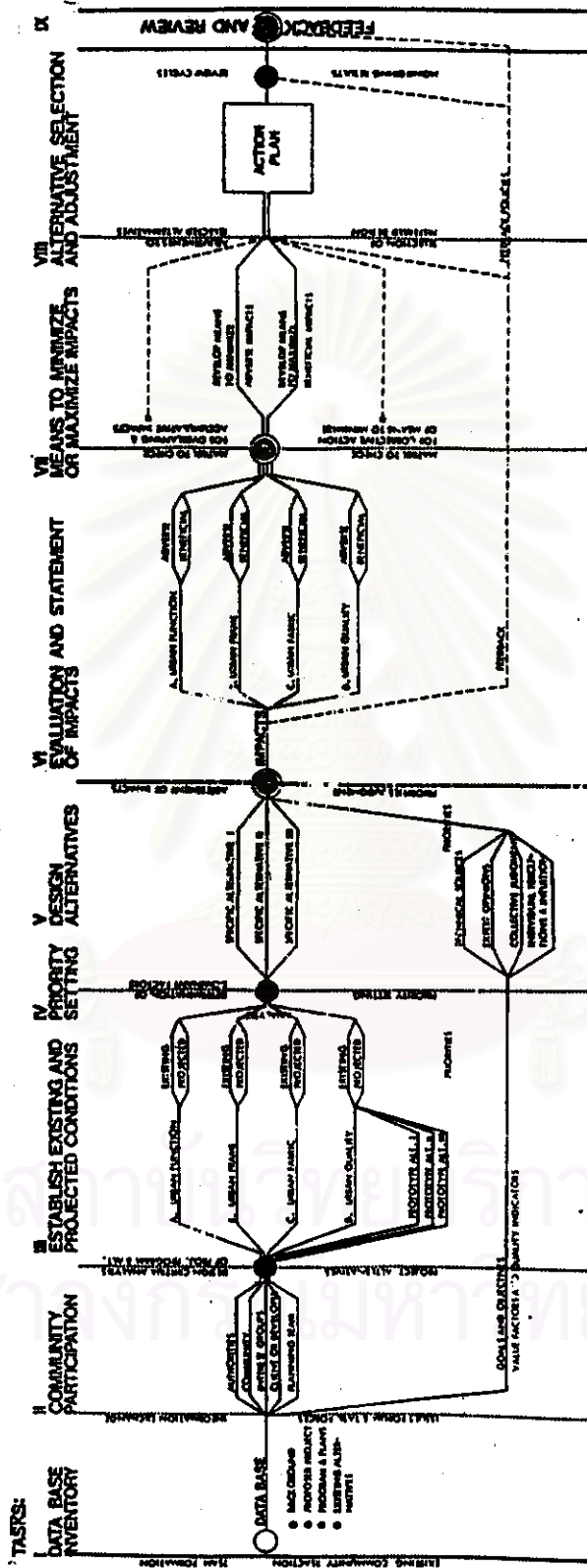
ส่วนกระบวนการวางแผนโดยทั่วไป ประกอบด้วยขั้นตอนหลักๆ คือ การรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลหรือปัญหา การคาดการณ์ปัญหาหรือศึกษาถึงแนวโน้มในอนาคต การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การวางแผน การดำเนินการ การประเมินแผน และการปรับปรุงแก้ไขแผน ประชาชนอาจเข้าร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง ตามการพิจารณาของนักวางแผน

สำหรับบทบาทของนักวางแผนกับประชาชน ควรมีการถ่ายทอดข้อมูลและข่าวสารในสองทิศทาง (two-way-flow)

2.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดทำแผนเพื่อการพัฒนาชุมชน

แผนพัฒนาชุมชน เป็นแผนงานที่จะดำเนินการในชุมชนหรือที่ใดที่หนึ่ง เพื่อให้บรรลุตามนโยบายและวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ในอันที่จะพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาชุมชนควรมีลักษณะเป็นรูปธรรม บอกได้ถึงกายภาพ เช่น ลักษณะการใช้พื้นที่ โครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น เป็นต้น แผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชน กรมศึกษาสุขภาพแห่งชาติ ได้แก่ แผนพัฒนาสุขภาพและผังเมืองรวม

แผนภูมิ 2-3 แสดงการนำชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม



Urban design is, or should be, the process of designing with environmental assessment.

ที่มา : Thomas , 1982 : 106

แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษา : ชุมชนบ้านเข้ซังค์ จังหวัดนครราชสีมา
 ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.5.1 การจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพ

การวางแผนพัฒนาสุขภาพ หมายถึง การที่สุขภาพกำหนดและตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะดำเนินงานอะไร ที่ไหน อย่างไร เมื่อใด ใครเป็นผู้ดำเนินงานหรือรับผิดชอบ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการบริหาร การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น ตามภารกิจ ชำนาญหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

1) ลักษณะของแผนพัฒนาสุขภาพ

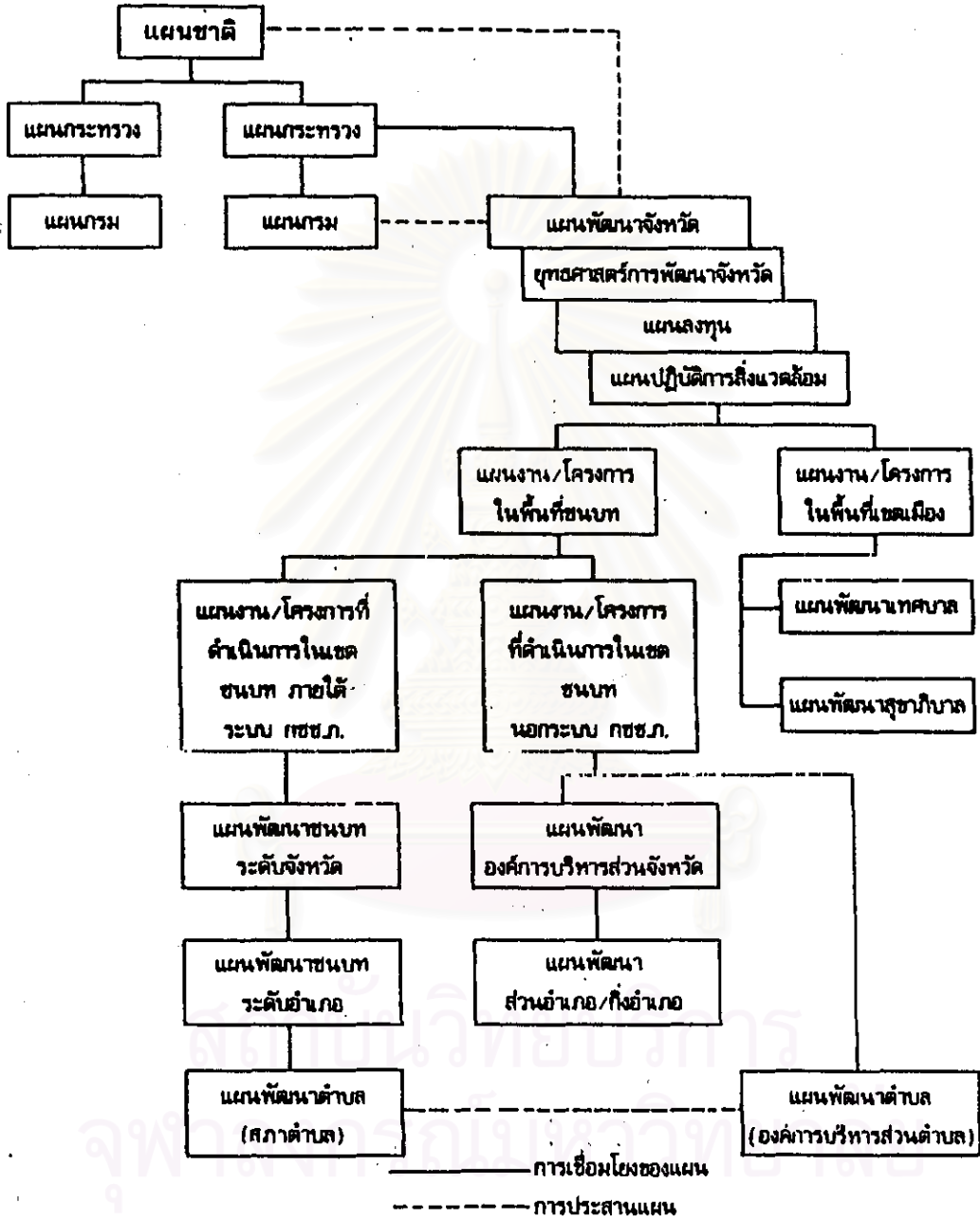
แผนพัฒนาสุขภาพ มีลักษณะดังนี้

1. เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของสุขภาพในภาพรวม มีลักษณะเป็นแผนงานโครงการที่แก้ไขปัญหาสนองตอบความต้องการ นโยบาย และพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่น
2. เป็นแผนที่แบ่งสาขาการพัฒนามี 5 สาขา คือ สาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ สาขาพัฒนาสังคม สาขาพัฒนาการเมืองการบริหาร สาขาพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
3. เป็นแผนใน 2 ระดับ คือ แผนระยะปานกลาง ซึ่งมีระยะเวลาสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (5 ปี) และแผนระยะสั้น ได้แก่ แผนประจำปี
4. เป็นแผนงาน โครงการ ที่มีแนวทางและรายการประสานสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด
5. เน้นหนักโครงการปฏิบัติจริง (Project Oriented)
6. มีองค์การรับผิดชอบในการจัดทำที่ชัดเจนหลายระดับ เพื่อสอดคล้องกันทั้งระดับสูงและระดับล่าง (Top-down up Planning)

2) ความสัมพันธ์ของแผนพัฒนาสุขภาพกับแผนในระดับต่างๆ

แผนพัฒนาสุขภาพเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นในระดับพื้นที่เขตเมือง แต่โดยสภาพความเป็นจริงแล้วพื้นที่ของสุขภาพบางส่วนยังคงมีสภาพใกล้เคียงกับชนบท ดังนั้นการพัฒนาพื้นที่ซึ่งมีลักษณะต่างกัน จึงทำให้แผนพัฒนาสุขภาพจำเป็นต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับแผนพัฒนาแผนพัฒนาอื่นๆดังแผนภาพภูมิ 2-9 จะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาสุขภาพมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มแผนพัฒนาจังหวัด ทั้งนี้ทุกจังหวัดจะรับ ปรับ และผสมผสานแนวทางของแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนกระทรวง ทบวง กรม มาพิจารณาร่วมกับศักยภาพของจังหวัด

แผนภูมิ 2-9 แสดงความสัมพันธ์ของแผนพัฒนาสาขาวิชาในระดับต่างๆ



ที่มา: กรมการปกครอง , 2538 : 10

แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน
 กรณีศึกษา : สาขาวิชาเอ็นจีซี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
 ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3) องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาสุขภาพ

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาสุขภาพมี 2 องค์กรคือ (แผนภูมิ 2-10)

1. คณะกรรมการพัฒนาสุขภาพ ประกอบด้วย ประธานกรรมการสุขภาพเป็นประธาน มีกรรมการคือกรรมการสุขภาพที่คณะกรรมการสุขภาพคัดเลือก จำนวน 3 คน ปลัดอำเภอ ที่นายอำเภอมอบหมาย จำนวน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธานกรรมการสุขภาพคัดเลือก ไม่น้อยกว่า 2 คน และไม่เกิน 3 คน และกรรมการและเลขานุการคือปลัดสุขภาพ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางของแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพ และให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนา

2. คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนา ไม่กำหนดว่าควรประกอบด้วยบุคคลใด จำนวนเท่าใด แต่จากการศึกษาพบว่า องค์กรนี้มักประกอบด้วย ข้าราชการส่วนท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพควรประกอบด้วย

- ปลัดสุขภาพ เป็นประธานกรรมการ
- ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถในท้องถิ่น (2-3 คน) เป็นกรรมการ
- หัวหน้าส่วน (ฝ่าย) หรือผู้แทนทุกส่วน เป็นกรรมการ
- เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดสุขภาพ ที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพโดยตรง เป็นกรรมการและเลขานุการ

และอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอื่นๆที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลให้มีลักษณะสะท้อนปัญหาความต้องการจากประชาชน อีกทางหนึ่ง อาจแต่งตั้งผู้แทนกรรมการชุมชน คู่มกรรมการหมู่บ้านในเขตสุขภาพมาร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพก็ได้

4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพ

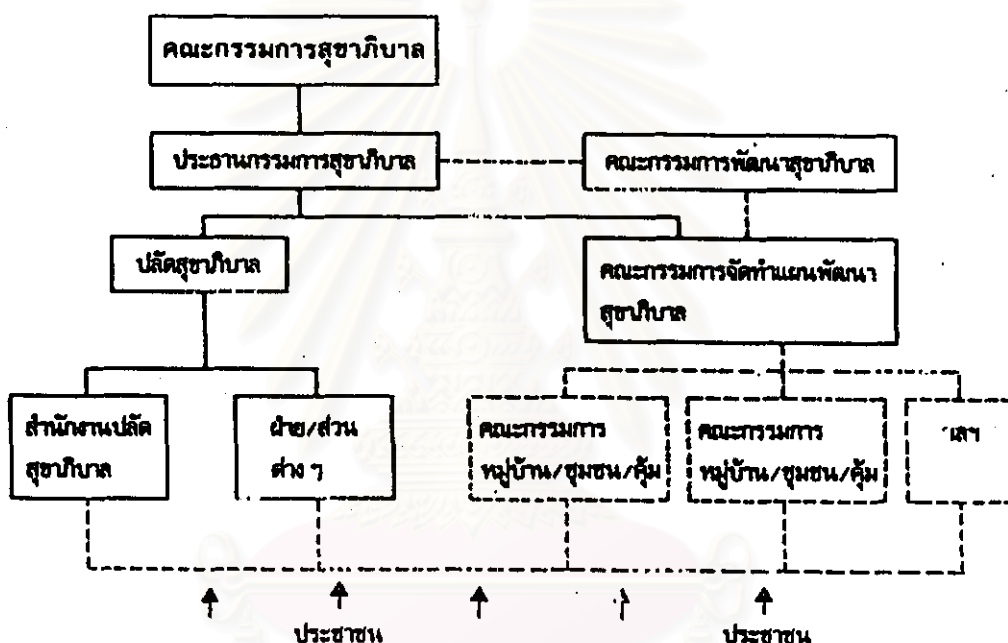
การจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพ ประกอบด้วย 8 ขั้นตอน คือ

1. การเตรียมการจัดทำแผน ประกอบด้วย การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาสุขภาพ และคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพ

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล ในประเด็นหลัก คือ

2.1 สภาพปัญหา แหล่งที่มาของข้อมูลได้แก่ ประธานกรรมการสุขภาพ คณะกรรมการสุขภาพ และคณะกรรมการพัฒนาสุขภาพ โดยสัมภาษณ์และศึกษาเอกสาร

แผนภูมิ 2-10 แสดงองค์การการวางแผนพัฒนาสุขภาพ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา: กรมการปกครอง , 2538 : 11

แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรณีศึกษา : สุขาภิบาลเงินจึก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.2 ความต้องการ ความต้องการจากประชาชน จากประชาชนตัวอย่าง โดยสัมภาษณ์ด้วยแบบสอบถาม

2.3 นโยบาย นโยบายระดับชาติและนโยบายหน่วยงาน โดยสัมภาษณ์และศึกษาเอกสาร

2.4 ศักยภาพ หมายถึงลักษณะของเมืองในด้านใดด้านหนึ่ง(aspect) ที่มีคุณค่าหรือได้เปรียบที่พึงเป็นปัจจัยส่งเสริมการพัฒนา โดยสัมภาษณ์และศึกษาเอกสารจากผู้บริหาร บุคคล-เก่าแก่ และรายงานการวิจัย

3.การวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อจะแปลความหมายจากข้อมูลดิบ จากขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลออกมาเป็นประเด็น ในการพัฒนาทั้ง 4 ประเภท คือ

3.1 ปัญหา มีปัญหาอะไรบ้าง ในแต่ละปัญหามีลักษณะ ขอบเขต และสาเหตุอย่างไร

3.2 ความต้องการ มีความต้องการอะไรบ้าง แต่ละความต้องการมีขอบเขตอย่างไร

3.3 นโยบายมีประเด็นอะไรบ้าง แต่ละประเด็นมีวัตถุประสงค์และที่มาอย่างไร

3.4 ศักยภาพ มีศักยภาพด้านใดบ้าง และแต่ละด้านมีตัวแทนอะไรบ้าง

4.การคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เนื่องจากประเด็นของปัญหา มีขอบเขตที่กว้าง สิ่งที่กำหนดความเป็นปัญหาในขั้นแรก อาจไม่ใช่ปัญหาที่แท้จริง แต่ละปัญหามีความสำคัญไม่เท่ากัน และทรัพยากรต่างๆมีจำกัด การแก้ปัญหาทุกปัญหาในคราวเดียวกันเป็นไปได้ยาก

5. การกำหนดวัตถุประสงค์แผนสาขา แผนงาน

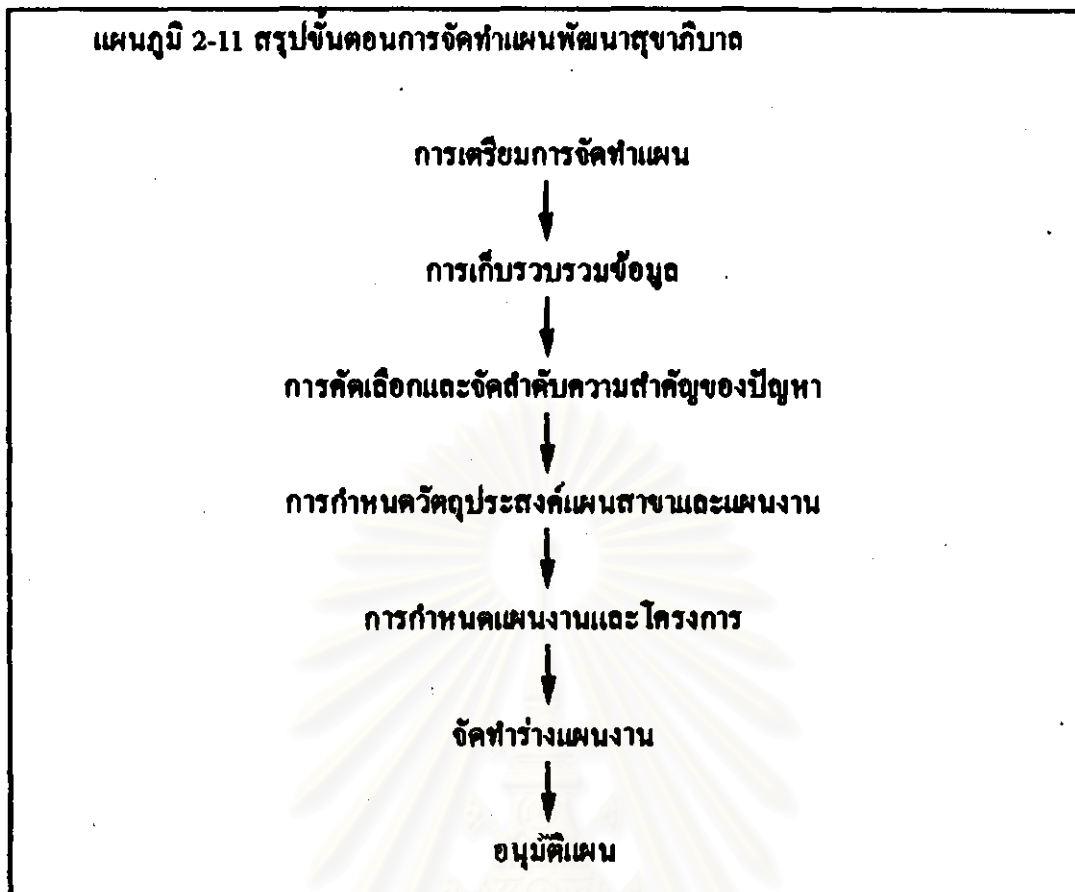
6. การกำหนดแผนงานและโครงการ ประกอบด้วยการกำหนดชื่อ และวัตถุประสงค์โครงการ การกำหนดคีย์ของโครงการ การวิเคราะห์โครงการ (หมายถึงการวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการ) การเขียนโครงการ และการประเมินโครงการ

7. การจัดทำร่างแผนพัฒนา

8. การอนุมัติแผน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิ 2-11 สรุปขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพิบาล



หน่วยงานดำเนินการโดยหลักเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพิบาล ประสานกรรมการสุขภาพิบาลอนุมัติวัตถุประสงค์แผนสาขาและแผนงาน และคัดเลือกแผนงาน โครงการตามความสามารถด้านการคลังหลังจากที่คณะกรรมการพัฒนาสุขภาพิบาลพิจารณา สำนักงานปลัดสุขภาพิบาลจัดทำร่างแผนพัฒนา ดังตารางที่ 2-1 (กรมการปกครอง, 2538) ประชาชนอาจได้มีส่วนร่วมโดยตรงในขั้นตอนเดียว คือการบอกความต้องการ หากการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพิบาลไม่คัดการรวบรวมข้อมูลในรูปแบบนี้ออก และเป็นที่น่าสังเกตว่า ในการรวบรวมข้อมูลประเด็นปัญหาประชาชนไม่ได้เป็นผู้บอกถึงปัญหาของชุมชน แต่เป็นการรวบรวมจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่างๆ

2.5.2 การวางและจัดทำผังเมืองรวม

พื้นที่บางส่วนของสุขภาพิบาลเจ้าเจ็ดอยู่ในเขตผังเมืองรวมเมืองเสนา ประกาศฉบับที่ 324 ปี

2540

ผังเมืองรวม หมายถึง แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อให้เป็นแนวทางการพัฒนาและการดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโลก บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ตารางที่ 2-1 แสดงถึงขั้นตอน กิจกรรมหลัก หน่วยงานดำเนินการของการจัดทำแผนพัฒนาสาขาวิชา

ขั้นตอนการจัดทำแผน	กิจกรรมหลัก/กิจกรรมสำคัญ	หน่วยงานดำเนินการ
1. การจัดทำแผน	: ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ประชุมชี้แจงกรรมการฯ	สำนักงานปลัดสาขาวิชา สำนักงานปลัดสาขาวิชา
2. การเก็บรวบรวมข้อมูล	: เก็บรวบรวมสภาพข้อเท็จจริงต่างๆ	คณะกรรมการจัดทำแผนฯ
3. การวิเคราะห์ข้อมูล	: วิเคราะห์ข้อมูล	คณะกรรมการจัดทำแผนฯ
4. การคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา	: คัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญ ความสำคัญของปัญหา	คณะกรรมการจัดทำแผนฯ
5. การกำหนดวัตถุประสงค์ แผนงาน แผนสาขา	: กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย แผนสาขา แผนงาน : ถัดมากรองวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แผนสาขา แผนงาน : อนุมัติวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แผนสาขา แผนงาน	คณะกรรมการจัดทำแผนฯ ประธานกรรมการสาขาวิชา
6. การกำหนดแผนงานและโครงการ	: กำหนด วิเคราะห์ และจัดทำเอกสารโครงการ ประมาณการรายได้ ประเมินและจัดลำดับโครงการ : พิจารณาแผนงาน โครงการ ตาม ความสามารถด้านการคลัง : คัดเลือกแผนงาน โครงการ ตาม ความสามารถด้านการคลัง	คณะกรรมการจัดทำแผนฯ/ ฝ่ายหรือส่วนต่างๆ สำนักปลัดสาขาวิชาจัดทำแผนฯ สำนักปลัดสาขาวิชา/ คณะกรรมการจัดทำแผนฯ คณะกรรมการพัฒนาสาขาวิชา
7. จัดทำร่างแผนพัฒนา	: ร่างแผนพัฒนา	สำนักงานปลัดสาขาวิชา
8. การอนุมัติแผน	: ตรวจสอบแผน : ให้ความเห็นชอบ : นำเสนอคณะกรรมการสาขาวิชา : เห็นชอบแผน : นำเสนอ นายอำเภอ : นำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด : ลงนามอนุมัติ	คณะกรรมการจัดทำแผนฯ คณะกรรมการพัฒนาสาขาวิชา ประธานกรรมการสาขาวิชา คณะกรรมการสาขาวิชา ประธานกรรมการสาขาวิชา นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด

ที่มา : กรมการปกครอง 2538

1) หลักวิชาการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ในขั้นตอนการวางผัง ก่อนที่จะได้ผังเมืองรวม(ฉบับร่าง) เพื่อนำสู่กระบวนการตามกฎหมาย คือ การทำประชาพิจารณ์นั้น ต้องผ่านขั้นตอนตามหลักวิชาการ ของกรมการผังเมือง สรุปขั้นตอนที่สำคัญ ได้ดังนี้

1. การศึกษาข้อมูลเบื้องต้นและกำหนดเขตสำรวจ เป็นการสร้างฐานข้อมูลจนถึงปฏิบัติงานภาคสนาม นำมาใช้มองภาพรวมของพื้นที่ รวมทั้งระบุสภาพสำคัญหลักๆ แนวโน้มการพัฒนา และผลกระทบต่างๆที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. การกำหนดเขตผังเมืองรวม เป็นการตรวจสอบความเหมาะสมของพื้นที่ เพื่อกำหนดเขตการวางผัง และอาจปรับเขตได้บ้างเป็น การกำหนดเขตผังเมืองรวมควรถูกศึกษาเรื่องความต้องการใช้ที่ดินเพื่อรองรับความเจริญ ทิศทางการพัฒนา ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และขอบข่ายการให้บริการของกิจกรรมต่างๆ

3. การสำรวจภาคสนามและจัดทำแผนที่ เป็นขั้นตอนการจัดทำแผนที่การใช้อาคาร มาตรฐานส่วน 1:4,000 แผนที่การใช้ที่ดิน มาตรฐานส่วน 1:10,000 และแผนที่การคมนาคมขนส่ง มาตรฐานส่วน 1:10,000

4. การเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจสังคม โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลด้านประชากร ได้แก่ จำนวน ความหนาแน่น การย้ายถิ่น และการคาดการณ์ประชากร ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การบริการ การอุตสาหกรรม แรงงาน และสถานะการคลังของท้องถิ่น ด้านสังคม ได้แก่ การศึกษา การศาสนา และประเพณีวัฒนธรรม

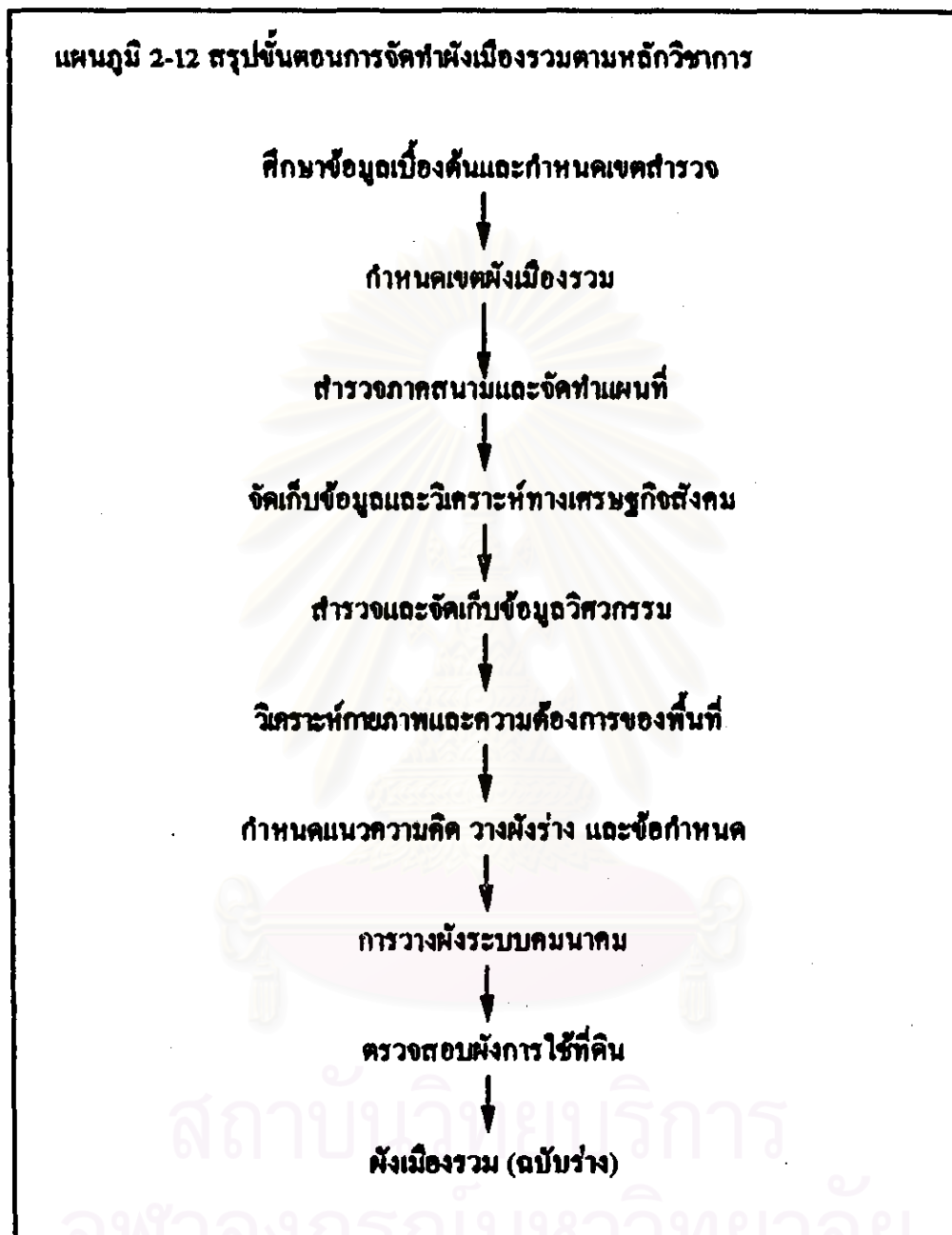
5. การสำรวจและการจัดเก็บข้อมูลทางวิศวกรรม เป็นการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการคมนาคมและขนส่ง ด้านระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สิ่งแวดล้อม และวิศวกรรมโยธาอื่นๆ

6. การวิเคราะห์กายภาพและความต้องการของพื้นที่ เป็นการวิเคราะห์สภาพปัญหาของเมือง ข้อจำกัดทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่เพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

7. กำหนดแนวความคิด วางผังร่าง และร่างข้อกำหนด การกำหนดแนวความคิด เป็นการกำหนดรูปแบบของเมือง การวางผังร่าง เพื่อการใช้ที่ดินแต่ละประเภทของเมืองอยู่ในที่ตั้ง ขนาด และรูปร่างของที่ดินอย่างเหมาะสม สามารถแก้ไขปัญหาของเมืองในปัจจุบัน และป้องกันปัญหาในอนาคตได้ ร่างข้อกำหนด เป็นเครื่องมือที่จะทำให้ผังเมืองรวมที่วางไว้บรรลุวัตถุประสงค์

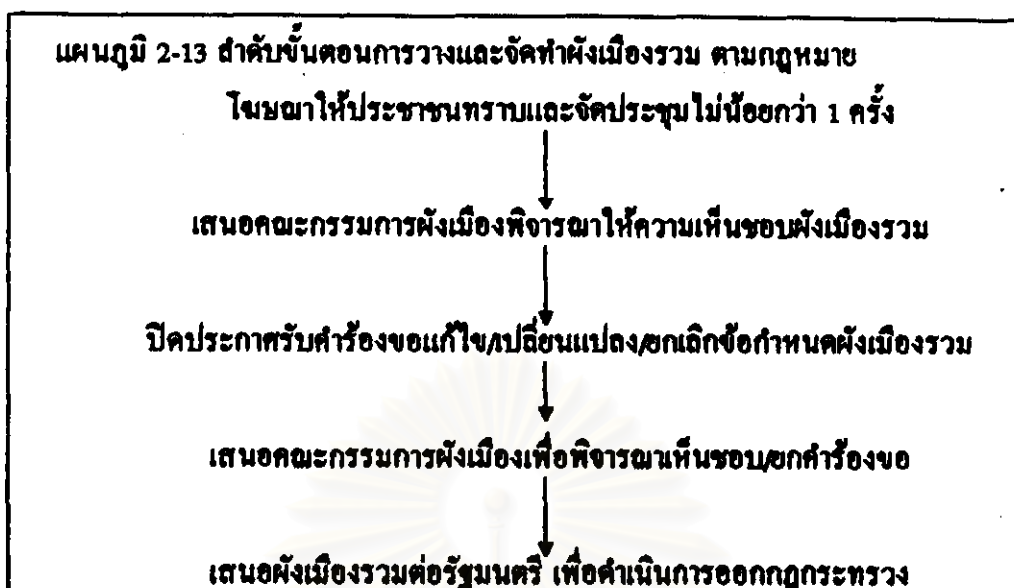
8. การวางผังระบบคมนาคมและข้อเสนอแนะทางด้านการระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เพื่อวางแผนระบบโครงข่ายคมนาคมและขนส่งให้มีประสิทธิภาพ และรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต

9. ตรวจสอบผังการใช้ที่ดิน เพื่อพิจารณาว่าแนวการพัฒนาว่าสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง และแนวโน้มการขยายตัวของพื้นที่เมืองหรือไม่



2) ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่กำหนดไว้ในพรบ. การผังเมือง พ.ศ. 2518

การวางและจัดทำผังเมืองรวม รูปลำดับขั้นตอนที่สำคัญ ได้ดังนี้ (แผนภูมิ 2-13)



3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนผังเมืองรวม

ขั้นตอนการจัดทำผังเมืองรวมตามหลักวิชาการ ไม่ได้มีขั้นตอนใดที่นำประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม จะมีก็แต่ในขั้นตอนตามกฎหมายเท่านั้นที่ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ดังนี้

1. เมื่อจะมีการวางแผนผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด ตามกฎหมายระบุให้ต้องมีการจัดอนุญาตให้ประชาชนทราบ แล้วจัดประชุมไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน

หลักเกณฑ์การอนุญาต มีกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ดังนี้

ขอบเขตทาง	ระยะเวลา	ข้อความ
- ทางวิทยุกระจายเสียง ซึ่งรับฟังได้ในท้องที่ที่จะวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม	ติดต่อกันไม่น้อยกว่า	แสดงถึงเขตท้องที่ สถานที่ วันและเวลาปิดประกาศ แผนที่แสดงเขต
- หนังสือพิมพ์รายวันที่จำหน่ายในท้องถิ่น 7 วัน		ที่จะวางแผนและจัดทำ

ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนประชาชนเข้าร่วมประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ ผู้แทนของประชาชนจะประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งจังหวัดที่จะมี

การวางและจัดทำผังเมืองรวม สมาชิกสภาจังหวัดแห่งท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลแห่งท้องถิ่น และคณะกรรมการสุขภาพแห่งท้องถิ่น

เนื่องการประชุมแต่ละครั้ง ให้สำนักงานผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเชิญบุคคลเหล่านี้ด้วย ได้แก่ ผู้แทนสมาคม องค์กร หรือบุคคลที่เห็นสมควร คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมแห่งจังหวัดนั้น ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

2. เมื่อการวางผังเสร็จสมบูรณ์จะเสนอให้คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบ จะต้องนำผังไปปิดประกาศในท้องที่ที่มีการวางผังไม่น้อยกว่า 90 วัน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถร้องขอให้แก้ไขหรือยกเลิกเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น โดยมีหนังสือถึงกรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังนั้น (สำนักผังเมือง)

2.6 การวิเคราะห์ศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่

การวิเคราะห์ศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่ โดยวิธี Sieve Analysis มีลักษณะ ดังนี้

การวิเคราะห์ศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่ การศึกษาครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์ด้วยวิธี Sieve Analysis เป็นวิธีการเลือกสรรพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนา โดยแยกพื้นที่ที่มีศักยภาพออกจากพื้นที่ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา โดยการกำหนดปัจจัย (Factor) แล้วใช้เทคนิคภาพเชิงซ้อน (Overlay Technique) เพื่อสร้างภาพรวมของพื้นที่ ผลที่ออกมาจะได้พื้นที่ที่มีข้อจำกัดจากมากไปหาน้อย ตามลำดับ

การวิเคราะห์ Sieve Analysis ได้มีการพัฒนาเป็นลำดับ Keeble(1959) มิได้มีการกำหนดค่าคะแนนของปัจจัยต่างๆไว้ แต่ Keeble(1959) ใช้บรรยายแทนการกำหนดค่าคะแนน แล้วนำมาซ้อนกัน (Overlay) บนแผนที่ ต่อมา McHarg ได้ปรับปรุง โดยกำหนดให้ละเอียดยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นข้อมูลทางกายภาพทั้งหมด โดย McHarg ได้ใช้สีเข้มกับปัจจัยที่สำคัญ และใช้ Ranking Criteria แสดงลงในแผนที่ นอกจากนั้นปัจจัยแต่ละตัวยังถูกกำหนดว่าใช้สำหรับการใช้ที่ดินประเภทใด

การวิเคราะห์ด้วยวิธี Sieve Analysis โดยปกติทำลงบนแผนที่กายภาพ แต่เกิดปัญหาความคลาดเคลื่อนเมื่อนำปัจจัยต่างๆมาซ้อนกัน เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้จึงใช้ตารางกริด แล้วให้ค่าคะแนนของปัจจัยต่างๆแต่ละปัจจัยลงในกริด

ปัจจัยที่นำมาพิจารณาเป็นปัจจัยทางกายภาพทั้งสิ้น เนื่องจากต้องการเฉพาะปัจจัยทางกายภาพเท่านั้น ปัจจัยทางกายภาพบางปัจจัยไม่มีความแตกต่างกันในพื้นที่ ได้คัดออกจากการพิจารณา เพราะไม่ได้ให้ผลแตกต่างกันแต่ประการใด

สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย (2527) ได้กำหนดค่าคะแนนของปัจจัย ค่าคะแนนต่างๆขึ้นอยู่กับผลกระทบของปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนา ถ้าปัจจัยของพื้นที่ที่มีผลกระทบที่มีอุปสรรคต่อการพัฒนามาก ค่าคะแนนจะสูง ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาน้อย ค่าคะแนนจะต่ำ และมีบางปัจจัยที่ได้รับการยกเว้น ดังนี้

ตารางที่ 2-2 การให้ค่าคะแนนของปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดของการพัฒนา

ปัจจัย	ค่าคะแนน
1. พื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างปัจจุบัน (Built-up Area)	ยกเว้น
2. พื้นที่เฉพาะ (Specific Site) ที่ตั้งกองทหาร พื้นที่มหาวิทยาลัย พื้นที่ที่มีความสำคัญทางศาสนา	ยกเว้น
3. พื้นที่อนุรักษ์สภาพแวดล้อม (Land Preservation for Agriculture Ecology) พื้นที่อนุรักษ์เพื่อการปฏิรูปที่ดิน พื้นที่อนุรักษ์แหล่งน้ำเพื่อการประปา	ยกเว้น
4. พื้นที่ห้ามก่อสร้าง คัดแปลง หรือ การเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท	ยกเว้น
5. พื้นที่ขาดบริการน้ำประปา	9
6. พื้นที่ไม่สะดวกในการเข้าถึงโดยทางรถยนต์	8
7. พื้นที่เกษตรสมบูรณ์	8
8. พื้นที่ภายในระยะ 1 กิโลเมตรจากเขตปฏิรูปที่ดิน	8
9. พื้นที่ภายในระยะ 1 กิโลเมตรจากเขตอนุรักษ์น้ำเพื่อการประปา	8
10. พื้นที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการทรุดตัวของแผ่นดิน ระหว่าง 9-10 เซนติเมตรต่อปี	7
11. พื้นที่ขาดบริการทางด้านโทรศัพท์	6
12. พื้นที่ไม่สะดวกเข้าถึง โดยทางรถไฟ	5
13. พื้นที่ที่มีการทรุดตัวของแผ่นดินน้อยกว่า 3 เซนติเมตรต่อปี	5
14. พื้นที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความอุดมสมบูรณ์ของดิน	5
15. พื้นที่ภายในระยะ 1-2 กิโลเมตร จากแนวถนนโครงการ	4
16. พื้นที่โครงการบริการด้านโทรศัพท์	4
17. พื้นที่ที่ไม่สะดวกในการเข้าถึงโดยทางน้ำ	4

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ส่วนใหญ่เป็นงานที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอแนะทฤษฎีทางวิชาการ แต่เป็นการมุ่งหาข้อสรุปเพื่อชี้แนะแนวทางวิจัยงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

กรรณิกา ชมดี (2524) ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลทางเศรษฐกิจ ผลการศึกษาพบว่า สิ่งจูงใจที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด ได้แก่ ความต้องการที่จะได้รับความรู้ในการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น ส่วนผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ คือการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีในการประกอบอาชีพ การมีผลผลิตและรายได้เพิ่มขึ้น และได้รับความรู้ในการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น

ปรัชญา เวศรัทธ์ (2528) ศึกษาวิเคราะห์การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาชนบทไทย ใน 24 หมู่บ้าน จังหวัดอุตรธานี และจังหวัดศรีสะเกษ เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับลักษณะกิจกรรมการพัฒนาชนบท มุद्เหตุสำคัญที่ผลักดันให้ประชาชนเข้าร่วมการพัฒนาชนบท บทบาทของผู้นำกับการเข้าร่วมของประชาชน และยุทธวิธีในการระดมการเข้าร่วมกิจกรรม ผลการศึกษาพบว่า

1. กิจกรรมการพัฒนาส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการแก้ไขหรือคลี่คลายสถานะปัญหาที่เกิดขึ้น ได้แก่ กิจกรรมพัฒนาทางกายภาพ กิจกรรมพัฒนาทางเศรษฐกิจและยกระดับรายได้ กิจกรรมพัฒนาสังคม กิจกรรมพัฒนาการเกษตร และกิจกรรมพัฒนาทางการเมืองและความมั่นคง แต่กิจกรรมส่วนใหญ่เหล่านี้มิได้ถูกกำหนดโดยประชาชน ส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐ มีบุคคลากรในพื้นที่เป็นผู้ผลักดันให้เกิดนโยบายหรือแผนปฏิบัติของรัฐบาล

2. การเข้าร่วมโดยทั่วไปเป็นลักษณะการร่วมสละแรงกาย สละทรัพย์และเวลา ปัจจัยที่ผลักดันการมีส่วนร่วม ได้แก่ ปัจจัยสภาพแวดล้อม เช่น ภาวะบีบคั้นทางธรรมชาติ มีน้อยที่ประชาชนจะริเริ่มขจัดปัญหา ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น โดยทั่วไปเป็นผู้ที่เ็นทางการ ปัจจัยที่เป็นรางวัลตอบแทน เช่น เงินปันผล ปัจจัยในตัวบุคคลเอง เช่น ความคาดหวังที่หมู่บ้านจะได้รับการพัฒนา ความปรารถนาให้เกิดความสามัคคี เป็นต้น

3. บทบาทของผู้นำกับการเข้าร่วมของประชาชน พบว่าถ้าเป็นผู้นำภายนอกหมู่บ้าน อาจเป็นข้าราชการ ตัวแทนขององค์การเอกชน ส่วนผู้นำภายในหมู่บ้านอาจเป็นผู้ที่เ็นทางการหรือประชาชนที่ไม่ได้มีตำแหน่งเป็นทางการก็ได้

4. บุทธวิธีในการระดมการเข้าร่วมกิจกรรม โดยทั่วไปมีลักษณะเรียบง่าย อาศัยการบอกเล่าด้วยวาจา กล่าวคือ ข้าราชการและผู้นำหมู่บ้านนิยมใช้การประชุมบนเวที ส่วนผู้นำหมู่บ้านในระดับรองลงมาใช้วิธีการเดินบอกหรือชักชวน

นภา ชมไพบุณย์ (2529) ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทของกลุ่มเกษตรกร ผลการศึกษาพบว่า

1. บทบาทของกลุ่มเกษตรกร แบ่งออกได้เป็น 5 ด้าน คือ บทบาทในฐานะเป็นผู้ระดมความต้องการ บทบาทในฐานะเป็นผู้วางแผน บทบาทในฐานะเป็นผู้ระดมทรัพยากร และบทบาทในฐานะเป็นผู้จัดองค์กร สำหรับบทบาทในฐานะเป็นผู้ระดมทรัพยากร ยังไม่สามารถระดมเงินทุนและสมาชิกได้ในระดับกว้าง

2. ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินบทบาทของกลุ่มเกษตรกร ได้แก่ ที่มาขององค์กร สภาพนโยบาย การตระหนักรู้ของชาวนา และระดับการเข้าถึงสื่อมวลชนของชาวนา

3. ด้านรูปแบบของการมีส่วนร่วมพบว่า สมาชิกส่วนใหญ่อยู่ในขั้นรับผลประโยชน์

4. ช่องทางการมีส่วนร่วมที่มีลักษณะเป็นทางการ ได้แก่ การประชุม และลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ การพบปะส่วนตัว

5. การที่กลุ่มสามารถดำรงอยู่และมีกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากปัจจัยภายในอันเกิดจากความสัมพันธ์ในกลุ่มที่ยังมีความมุ่งหวังจะแก้ปัญหาต่างๆด้วยตนเอง

สมพงษ์ บัวชาบาด (2531) ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การอนุเคราะห์เด็กนอร์เวย์ จังหวัดขอนแก่น วัตถุประสงค์ต้องการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้านที่ได้รับการสนับสนุน จำนวน 2 หมู่บ้าน ผลการศึกษาพบว่า ความแตกต่างทางด้านสภาพแวดล้อมชุมชน ได้แก่ ด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของหมู่บ้าน มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

บัวพันธ์ พรรคทิง และคณะ (2532) วิจัยเรื่องการเข้าร่วมในกระบวนการของชาวบ้าน มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมการเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนา ผลการศึกษาพบว่า พฤติกรรมการเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาของชาวบ้านในโครงการของรัฐ จะเข้าร่วมเพียงบางขั้นตอน เนื่องจากชาวบ้านส่วนใหญ่รู้สึกว่าโครงการต่างๆเหล่านั้นเป็นความรับผิดชอบของทางราชการ สำหรับโครงการของชาวบ้านเองมีขอบเขตจำกัดเกี่ยวกับบุคลากรและงบประมาณส่วนตัวแปรทางอัตวิสัยของประชาชนที่มีความสัมพันธ์กับการเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาชุมชนแทบทุกด้าน ได้แก่ ความหวังในการดำรงชีวิต ความรู้สึกมีอิทธิพล และความรู้สึกเป็นหนึ่ง

โกสธ ฮายใจ (2536) ศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนของกรุงเทพมหานคร ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนบางโคล่ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เข้าร่วมในการรับผลประโยชน์จากกิจกรรม สำหรับระดับการเข้าร่วมพบว่า มีสูงกว่าผู้ไม่เข้าร่วม ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าร่วม พบว่าอายุและรายได้มีผลต่อการเข้าร่วมในกิจกรรมบางประเภท เช่น ปรับปรุงสะพานและทางเดิน กิจกรรมอื่นๆ ปัจจัยด้านอายุ รายได้ เพศ ตำแหน่งทางสังคม อาชีพและฐานะครอบครัว ไม่มีผลต่อการเข้าร่วม

จะเห็นได้ว่าผลการศึกษาในประเด็นปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา จะมีความแตกต่างกันไปตามแต่พื้นที่ ซึ่งต่างก็มีสภาพทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง แตกต่างกัน

Noble และ Gilfoyle (1975) ศึกษาการวางแผนโครงสร้างเมือง Cheshire (The Cheshire Structure Plan) นำการมีส่วนร่วมเข้ามามีจุดมุ่งหมายเพื่อ

1. ส่งเสริมให้เกิดข้อเรียกร้องที่สอดคล้องกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วม
2. ให้ข่าวสารประชาชนในประเด็นกลยุทธ์ และทางเลือกนโยบาย เพื่อสร้างสรรโอกาสให้เพียงพอสำหรับประชาชนที่จะได้เห็นภาพรวมในแต่ละประเด็นของทางเลือก
3. รับฟังมุมมองของประชาชนในการวางแผนต่างๆไปและแนวความคิดในการวางแผนในท้องถิ่นของเขา
4. ต้องการประสบการณ์เกี่ยวกับวิธีการต่างๆของการมีส่วนร่วม

ได้มีการวางแผนโครงสร้างสำหรับเมือง Cheshire ไว้ 3 รูปแบบ ที่เกิดจากการแสดงความคิดเห็นของประชาชนซึ่งมีความแตกต่างกันของขนาดและรูปแบบการเติบโตของเมือง หลังจากนั้น ทางเลือกทั้ง 3 รูปแบบ จะถูกนำไปจัดแสดงและพูดคุยกับประชาชนอีก โดยการจัดนิทรรศการเคลื่อนที่ (touring exhibition) ด้วยคาราวานที่มีอุปกรณ์พร้อม ขบวนคาราวานนี้จะถูกเคลื่อนย้ายไปแสดงยังเมืองต่างๆ ซึ่งเนื้อหาของนิทรรศการอาจถูกเปลี่ยนไปเมื่อถึงเขตพื้นที่พิเศษ ประชาชนที่เข้าชมสามารถพูดคุยกับนักวางแผน ข้อเสนอของคาราวานคือมีน้ำหนักมากและคับแคบถ้ามีคนมาก ข้อดีคือเคลื่อนที่ได้และมีความยืดหยุ่น นอกจากการจัดนิทรรศการเคลื่อนที่แล้วยังมีการจัดประชุม (public meeting) มีสมาชิกสภาจังหวัดและประชาชนเข้าร่วม มีนักวางแผนเป็นผู้นำเสนอ การจัดประชุมถือเป็นโอกาสสำหรับนักวางแผนในการให้ข้อมูลข่าวสารและตอบคำถาม นอกจากนี้ยังมีการแจกตั้งพิมพ์เผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบ เพื่อแสดงความคิดเห็นเข้ามา

2.8 สรุปและกรอบความคิดในการวิจัย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา เป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง โดยใช้ความพยายามในด้านต่างๆ ได้แก่ ความคิด ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ แรงงาน ตลอดจนทรัพยากรในกิจกรรมการพัฒนา ในการจัดทำหรือวางแผนพัฒนาชุมชน ประชาชนสามารถที่จะเข้าร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอนของการพัฒนา คือ ขั้นตอนการค้นหาปัญหา ขั้นตอนการเลือกแนวทางปฏิบัติ ขั้นตอนการดำเนินการหรือปฏิบัติตามแผน และขั้นตอนการประเมินผลงาน ลักษณะของการมีส่วนร่วม ประชาชนอาจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นอาจเกิดขึ้นในขั้นตอนใดของการพัฒนา ร่วมในการตระเตรียมการวัสดุ ร่วมตระเตรียมแรงกาย และร่วมตระเตรียมเวลา

ปัจจัยในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ปัจจัยในตัวบุคคลเอง อาจเป็นความรู้สึก ความคาดหวัง ความสำนึก ปัจจัยสภาพแวดล้อม เป็นสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น ที่มีบทบาทในการเป็นผู้ริเริ่ม กระตุ้น ชักชวน อธิบายและโน้มน้าวในการเข้าร่วมพัฒนาชุมชน และปัจจัยที่เป็นรางวัลตอบแทน สำหรับปัญหาหรืออุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน อาจเกิดจากสาเหตุหลายประการ ได้แก่ ปัญหาสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง องค์กรและนโยบายของรัฐบาล บุคคล และทรัพยากร ประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นประเด็นขั้นตอนการมีส่วนร่วม ลักษณะการเข้าร่วม รวมทั้งปัจจัยและอุปสรรคในการเข้าร่วม ย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่

ในกระบวนการวางแผนเพื่อพัฒนาชุมชน พบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 กลุ่ม คือนักวางแผนกับประชาชน ซึ่งมีบทบาทที่สำคัญ 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 นักวางแผน(planner) เปรียบเสมือนผู้ชำนาญการทางด้านเทคนิค(technician) ที่จะเป็นเพียงผู้จัดทำแผน ประชาชนจะเป็นผู้กำหนดแผนเอง โดยที่ได้รับการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร ความคิด การตัดสินใจจากประชาชน หรือกล่าวในอีกแง่หนึ่งก็คือประชาชนเป็นนักวางแผนเสียเอง ประชาชนในรูปแบบที่ 1 จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจต่อการจัดทำแผน และเข้าใจชุมชนของตนเองดี

รูปแบบที่ 2 นักวางแผนกับประชาชน จะมีการช่วยกันคิด มีการโต้ตอบกัน มีการถ่ายทอดความคิดและข้อมูลข่าวสารใน 2 ทิศทาง

รูปแบบที่ 3 นักวางแผนจะเป็นผู้วางและจัดทำแผนเอง มีขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์ (public hearing) เพื่อเป็นเครื่องมือให้ประชาชนรับรู้ถึงแผน (implement plan) เท่านั้น

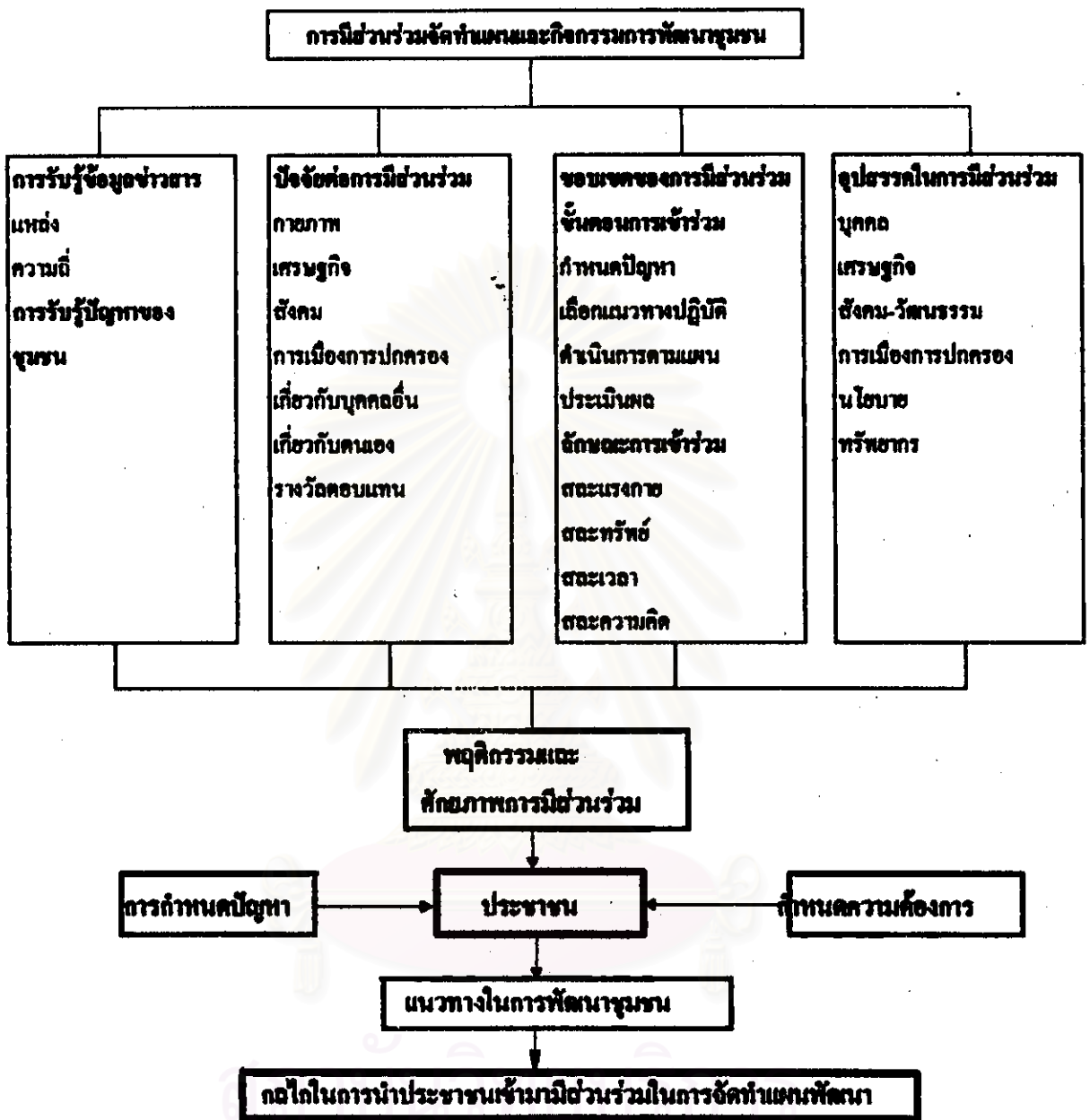
จากรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างนักวางแผนกับประชาชนทั้ง 3 รูปแบบ ถ้าจะให้น้ำหนักของการเข้าร่วมของประชาชน จะเห็นได้ว่า รูปแบบที่ 1 2 และ 3 ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ร้อยละ 100 50 และ 0 ตามลำดับ

ดังนั้นในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรต้องทราบว่าคุณภาพของประชาชนอยู่ในระดับไหน แล้วจะใช้รูปแบบใดในการวางแผน หากพิจารณาถึงพื้นที่สุขภาพตำบลเจ้าเจ็ดแล้ว พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เป็นคนท้องถิ่น มีความรักและผูกพันกับที่อยู่อาศัย ประชาชนจึงควรจะมีบทบาทในการกำหนดความต้องการและแนวทางการพัฒนาชุมชนของตน ดังนั้นหากเลือกใช้รูปแบบที่ 1 ประชาชนยังไม่มีศักยภาพทั้งในแง่ของความรู้ เข้าใจ รวมทั้งเวลา อย่างเพียงพอกับการจัดทำแผน รูปแบบที่ 1 จึงยังไม่เหมาะสมในสภาพปัจจุบัน ส่วนรูปแบบที่ 3 เป็นรูปแบบที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน เป็นผลให้แผนไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ประชาชนไม่ได้ให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมดำเนินโครงการ จึงเป็นแผนที่ไม่ประสบความสำเร็จสำหรับรูปแบบที่ 2 จึงน่าจะเป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสมที่สุด ในการวิจัยครั้งนี้ ประชาชนจะเป็นผู้บอกรับปัญหาของชุมชน และบอกความต้องการเพื่อการพัฒนาชุมชน นักวางแผนจะเป็นผู้นำความต้องการเหล่านี้แล้วใช้หลักวิชาการเพื่อให้ได้แผนที่มีความถูกต้องและมีความเป็นไปได้

การที่จะทราบว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในการรับรู้ปัญหาของชุมชนมากน้อยแค่ไหน นักวางแผนสามารถที่จะยอมรับและเชื่อถือสิ่งที่ประชาชนบอกได้ในระดับใด นักวางแผนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงพฤติกรรมและศักยภาพในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการวิจัยจึงได้มีการศึกษาถึงการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ปัจจัย ขอบเขตและอุปสรรคในการมีส่วนร่วม (แผนภูมิ 2-14)

ในการวิจัยครั้งนี้ ประเด็นที่นับว่ามีความสำคัญยิ่งคือ เพื่อทราบถึงกลไกที่จะดึงความมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน

แผนภูมิ 2-14 แสดงกรอบความคิดในการวิจัย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย