

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน บ้านดินเปิด อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องไว้ ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดเกี่ยวกับประชาคม
3. แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน
4. นโยบายการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนา
5. ข้อมูลของหมู่ที่ 2 บ้านดินเปิด ตำบลลำภี อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

แนวคิดการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการที่ประชาชนได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาใน 6 ประเด็น คือ ความหมายของการมีส่วนร่วม ความสำคัญของการมีส่วนร่วม ระดับของการมีส่วนร่วม เงื่อนไขหรือหลักการในการมีส่วนร่วม ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ความหมายของการมีส่วนร่วม

คำว่า การมีส่วนร่วม (Participation) มีการให้ความหมายไว้หลายมิติ หลายเหตุการณ์ เราก็เลยต้องพิจารณาเฉพาะกรณี ๆ ไป ในการนี้จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดของผู้ทำการศึกษาวิจัยหลาย ๆ ท่าน เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว พบว่า การมีส่วนร่วม มีผู้ให้ความหมายที่หลากหลาย และมีความแตกต่างกัน ดังนี้

เฉลิม เกิดโมลี (2543) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนได้ใช้คุณสมบัติส่วนตัวด้านความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน ตลอดจนทรัพยากรที่มีอยู่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ของกิจกรรมส่วนร่วม

อภิรัช พันธ์เสน (2539, หน้า 44) ให้ความหมายว่าการมีส่วนร่วมอาจเริ่มต้นจากการพัฒนามาจากข้างล่างแทนวิธีการพัฒนาจากบน ไซบายเบื้องบน จุดเริ่มต้นคือการกระจายอำนาจของ

การวางแผนจากส่วนกลางไปเป็นการวางแผนส่วนภูมิภาค การมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง การสร้างประชาธิปไตย คืออำนาจแห่งการกำหนดการพัฒนาให้แก่ประชาชนในกระบวนการนี้ อย่างน้อยที่สุด ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนด วางแผน และดำเนินการในเรื่องทั้งปวง อันมีผลต่อการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และอนาคตของพวกเขา ซึ่งจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อ ประชาชนได้อำนาจ ได้ทรัพยากรจากพวกเขาเหล่านั้น และนั่นย่อมหมายถึงกระบวนการทางประชาธิปไตยและการปกครองตนเอง

ปาริชาติ วัลย์เสถียร และคณะ (2543, หน้า 135) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่ประชาชนจะพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุม การใช้และการกระจายทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม การมีส่วนร่วมในความหมายนี้ จึงเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามแนวทางการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนพัฒนาการรับรู้สติปัญญา และความสามารถในการตัดสินใจ กำหนดชีวิตด้วยตนเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นทั้งวิธีการ (Means) และเป้าหมาย (Ends) ในเวลาเดียวกัน

อรรถ กฤษณ (2550, หน้า 16-17) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

สุภาวดี จันทวนิช (2551 อ้างถึงใน ธวัชชัย กันทะวันนา และคณะ, 2546, หน้า 4) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีผลต่อความสำเร็จของการพัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ซึ่งสามารถพิจารณาในขั้นตอนต่าง ๆ คือ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผน 3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน 4) การมีส่วนร่วมในการได้รับประโยชน์ 5) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2547, หน้า 3-11) บันทึกว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินโครงการและร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนาอีกทั้งเกี่ยวข้องกับความพยายามประเมินผลโครงการนั้นด้วย

วีระกิตติ์ หาญปริพรรณ์ และคณะ (2551 อ้างถึงใน ยุวัฒน์ วุฒิมณี, 2526, หน้า 20) ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม และการพิจารณาตัดสินใจ การปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชน

ยุพาพร รูปงาม (2545, หน้า 5) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม (Participation) คือ เป็นผลมาจากการเห็นพ้องกันในเรื่องของความ ต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องต้องกันจะต้องมีมากจนเกิด ความคิดริเริ่ม โครงการเพื่อการปฏิบัติ เหตุผลเบื้องต้นแรก ของการที่มีคนมาร่วมกัน ได้ควรจะต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมด ที่ทำโดยกลุ่มหรือในนามกลุ่มนั้น กระทำผ่านองค์การ (Organization) ดังนั้นองค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้

เออร์วิน (Erwin, n.d. อ้างถึงใน ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 6) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ว่า คือ กระบวนการให้บุคคลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาร่วมคิด ตัดสินใจ แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของบุคคล แก้ไขปัญหาร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุน ติดตามการ ปฏิบัติงานขององค์การ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง

จากความหมายของการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีความสมบูรณ์ได้ต่อเมื่อประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารองค์การ เริ่มตั้งแต่ขั้นแรกของการวางแผน โดยได้ใช้คุณสมบัติส่วนตัวด้านความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน ตลอดจนทรัพยากรที่มีอยู่ การเสียสละแรงงาน ทรัพย์และร่วมในการปฏิบัติ ไปจนถึงการติดตามประเมินผลในช่วงสุดท้ายของกิจกรรมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเป็นผู้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น คือ การร่วมคิด ร่วมรับรู้ ร่วมวางแผน ร่วมแก้ปัญหา ร่วมพัฒนา ร่วมประเมิน และร่วมรับผลประโยชน์ จะเห็นได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทั้งกายและใจ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาตนเองของประชาชน ประเด็นต่อไปที่ผู้วิจัยจะกล่าวถึง คือ ความสำคัญของการมีส่วนร่วม รายละเอียดดังจะกล่าวต่อไป

ความสำคัญของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการสากลที่อารยะประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมือง เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักการธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใส และเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย

ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ต่างให้

ความสำคัญต่อการบริหารราชการอย่างโปร่งใส สุจริต เปิดเผยข้อมูล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจในทุกระดับ แบบนี้แล้วก็จะมิผู้ได้รับผลประโยชน์จากการมีส่วนร่วม 2 ฝ่าย โดยฝ่ายแรก คือ ส่วนราชการ ทำให้สามารถลดความขัดแย้งหรือการต่อต้านจากประชาชน ช่วยให้งานบรรลุผลสำเร็จตลอดจนได้รับความร่วมมือ และก็ได้รับการสนับสนุนและความไว้วางใจจากประชาชนอีกด้วย ฝ่ายที่สอง คือ ภาคประชาชน ทำให้มีความเข้าใจการทำงานของภาครัฐมากยิ่งขึ้นและมีความเชื่อมั่นในการตัดสินใจของภาครัฐมากยิ่งขึ้น เพราะว่าได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2550, หน้า 20)

กล่าวโดยสรุป เหตุผลที่ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพราะมีความจำเป็นและมีความสำคัญโดยรวม ดังนี้ เพราะปัญหาที่เราเรารู้ดี เราจะมีทางพึ่งตนเองได้ ทำให้ประหยัดงบประมาณที่มีน้อย อยู่บนพื้นฐานความสุจริต ยุติธรรม ตามหลักประชาธิปไตย ทำให้เกิดฉันทามติหรือข้อตกลงยอมรับร่วมกัน มีทางเลือกที่ดีที่ยั่งยืน และยาวนานมากขึ้น (สถาบันสันติศึกษา, ม.ป.ป., หน้า 11) ได้ทราบถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมไปแล้ว ประเด็นต่อมาที่ผู้วิจัยจะนำเสนอ ก็คือระดับของการมีส่วนร่วม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ระดับของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน อาจทำได้หลายระดับ และหลายวิธี ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้ง่าย ๆ แต่บางวิธีก็ต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเรื่องละเอียดอ่อนจึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน รวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับควบคู่กันไปด้วย การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขและเป็นกุญแจดอกสำคัญความสำเร็จในการพัฒนา

International Association for Public Participation (IAP2) (n.d. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2550) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ เพื่อผู้ที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานภาครัฐจะเลือกตัดสินใจออกแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจากระดับการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในภาครัฐ ตั้งแต่ระดับการเข้ามามีส่วนร่วมน้อยที่สุดถึงระดับการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ในระดับที่ 5 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนน้อยที่สุด ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของภาครัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่แท้จริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถ

เข้าถึงได้ รูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การจัดทำสื่อเผยแพร่ การพหามสถานที่จริง การจัดกิจกรรมเปิดบ้าน (Open Houses) และ Website

ระดับที่ 2 การปรึกษาหารือ (Consult) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเท็จจริง ความรู้สึก และความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนมีบทบาทในฐานะการให้ข้อมูล การตัดสินใจ เป็นของหน่วยงานภาครัฐรูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น และการประชุมสาธารณะ

ระดับที่ 3 การให้เข้ามามีบทบาท (Involve) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจ หรือเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผน โครงการ และวิธีการทำงานโดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบอำนวยความสะดวก ยอมรับ การเสนอแนะ และการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน การมีส่วนร่วมระดับนี้มักดำเนินการในรูปแบบการประชุมเชิงปฏิบัติการ

ระดับที่ 4 การสร้างความร่วมมือ (Collaborate) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐ และเอกชน คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน

ระดับที่ 5 การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empower) เป็นระดับที่ให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับที่สูงสุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ รัฐจะดำเนินการตามการตัดสินใจนั้น ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้ เน้นให้ประชาชนเป็นเจ้าของดำเนินการกิจ และภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ เช่น การลงประชามติ และการแก้ไขปัญหาคัดค้านโดยกระบวนการระดม (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2549)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจทำได้ถึง 5 ระดับ ในแต่ละระดับก็ยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างหลากหลายรูปแบบอีกด้วย อย่างเช่น เมื่อราชการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และมีการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางเลือก ทางแก้ไขแล้ว ก็จะทำให้ประชาชนได้รับฟังและรับทราบข้อมูลข่าวสาร เมื่อทางราชการมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับสภาพปัญหา ความคิดเห็นต่อปัญหา และแนวทางแก้ไขปัญหมาแล้ว ราชการก็จะมีข้อมูลนำไปใช้ในการตัดสินใจได้มากขึ้น อย่างเช่นเวลาที่ราชการมาสำรวจความคิดเห็น จัดเวทีสาธารณะ ให้ประชาชนได้ออกความเห็น หรือจัดประชุมกลุ่มย่อยที่เคยมี ก็เป็นการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเช่นกัน ความเกี่ยวข้องที่ราชการมีต่อประชาชนก็คือการทำงานที่มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ระหว่างประชาชนกับราชการ แล้วความคิดเห็น ความต้องการของประชาชนก็จะได้รับการพิจารณาโดยสะท้อนออกมาในทางเลือก

เวลาที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือพัฒนาทางเลือก/แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น การที่เราเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการของทางราชการ ในเรื่อง การเสริมอำนาจประชาชนที่ราชการทำเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เป้าหมายก็เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจโดยการที่ราชการจะปฏิบัติในสิ่งที่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ อย่างเช่น การปฏิบัติตามมติที่เกิดจากการลงประชามติของประชาชน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2550, หน้า 18) ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้ง่าย ๆ แต่บางวิธีก็ต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าให้ง่ายและความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อนจึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไปด้วยนอกจากระดับการมีส่วนร่วมแล้วในการศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการพัฒนาท้องถิ่นจะต้องมีการทราบถึงกระบวนการในการมีส่วนร่วม ดังนี้

กระบวนการมีส่วนร่วม

เซนเทนเดอร์ (Szentendrc, n.d. อ้างถึงใน สถาบันพระปกเกล้า, 2545, หน้า 30-31)

กล่าวถึง การแบ่งกระบวนการการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมด้านการวางแผน
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ
3. การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

จากหลักการและความจำเป็นดังกล่าวทำให้การพัฒนากระบวนการที่ผ่านมาได้รับการพัฒนากระบวนการบริหารราชการที่สนับสนุน การปรับกระบวนการทำงานของส่วนราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น หรือที่เรียกว่า “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม”

สำหรับในส่วนภาคราชการ การส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขและเป็นกุญแจดอกสำคัญของความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและเอื้อต่อประโยชน์สุขของประชาชน เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนและส่งเสริมให้ระบบราชการมีพลังในการพัฒนาประเทศอย่างสร้างสรรค์ อันเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาราชการยุคใหม่ที่เป็นราชการระบบเปิด การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาคราชการที่มาจากทุกภาคส่วนของสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และชุมชนท้องถิ่น จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนได้ทราบความต้องการ และปัญหาที่แท้จริง ลดความขัดแย้งที่ต่อต้าน ทั้งยังเป็น

การสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้ประชาชนร่วมคิดร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ ซึ่งเป็นบทบาทที่หน่วยงานภาคราชการจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นหุ้นส่วน จะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการต่าง ๆ จะสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใด รวมทั้งต้องอาศัยกระบวนการความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคม ที่เป็นพันธมิตรของภาคราชการ ซึ่งถึงเวลาแล้วที่ภาคราชการซึ่งถึงเวลาแล้วที่ภาคราชการจะต้องร่วมมือกันเปิดระบบราชการให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อทำให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดการแบ่งสรรทรัพยากรอย่างยุติธรรม และลดความขัดแย้งในสังคม และที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างกลไกของการพัฒนาระบบราชการที่ยั่งยืน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั่นเอง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2550. หน้า 17-19) สำหรับประเด็นต่อมาที่ผู้วิจัยจะนำเสนอก็คือเงื่อนไขหรือหลักการในการมีส่วนร่วมโดยมีรายละเอียดดังนี้

เงื่อนไขหรือหลักการในการมีส่วนร่วม

เงื่อนไขที่สำคัญที่สุด ของความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ การที่ทุกคนสามารถยกประเด็นปัญหาใด ปัญหาหนึ่งขึ้นมาเพื่อกำหนดเป็นวาระของการประชุมสามารถเสนอทางเลือก และมีส่วนร่วมในการเลือก หรือการตัดสินใจในสุดท้ายได้ จะต้องเป็นการประชุมที่ทุกคนสามารถพูดคุยกันได้อย่างทั่วถึง (Face-to-Face Meeting) ต้องมีการปรึกษาหารือ หรืออภิปรายประเด็นปัญหาที่หยิบยกมาพิจารณากันอย่างกว้างขวางทุกคนต้องการมีส่วนร่วมในการอภิปราย และสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ มีแนวโน้มที่จะพยายามให้เกิดความเห็นพ้อง (Consensus) ร่วมกันในเรื่องปัญหาที่พิจารณา ทั้งนี้ ในการทำงานเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขหรือหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก การมีส่วนร่วมนั้นต้องเกิดจากความตั้งใจที่จะเข้าร่วม เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหาและตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ ประการต่อมา กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม และประการสุดท้าย การมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ อิสรภาพที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกในการมีส่วนร่วมหรือไม่ ข้อสำคัญ คือ การมีส่วนร่วมนั้นต้องไม่เกิดจากการบังคับ หรือขู่เข็ญจากผู้ที่เหนือกว่าต้องเกิดจากการที่ประชาชนจะริเริ่มช่วยเหลือตนเองได้นั้น ประชาชนจะต้องมีโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเสียก่อน กล่าวคือ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขสำคัญดังต่อไปนี้ คือ ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม และประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วมหากไม่มีอิสรภาพ ไม่มีความสามารถ และไม่มี

ความเต็มใจแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่เกิดขึ้น นอกจากเงื่อนไข 3 ประการดังกล่าวแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไข คือ ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรม ประชาชนต้องไม่มีเงินค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปที่เขาจะประเมินค่าตอบแทนที่จะได้รับ ประชาชนต้องมีความพอใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องเข้าใจกันทั้ง 2 ฝ่าย และประชาชนต้องไม่รู้สึกระทอกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือสภาพทางสังคมหากมีส่วนร่วม (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2551) ประเด็นการมีส่วนร่วมที่สำคัญอีกประเด็นที่ผู้วิจัยจะนำเสนอ ก็คือประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคน ซึ่งสามารถแบ่งได้ 8 ประการ ดังนี้ (อรยา อนุกุล, 2552, หน้า 27)

ประการแรก คือ เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือกับประชาชนและการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยทำให้เกิดความกระฉับในวัตถุประสงค์และความต้องการของนโยบายและโครงการนั้น ๆ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ๆ แทนวิธีการที่เคยใช้มาในอดีตซึ่งเป็นการทำให้การตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ มีความรอบคอบมากขึ้น

ประการที่สอง คือ การลดค่าใช้จ่ายและค่าสูญเสียเวลา โดยทั่วไปกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเสียเวลาแต่ในทางปฏิบัติแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น สามารถที่จะลดความล่าช้า และลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันของคนหลายฝ่าย อาจจะดูว่าสิ้นเปลือง และเสียเวลากว่าที่จะตัดสินใจได้ แต่เมื่อตัดสินใจแล้วและนำไปสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีที่ประหยัดกว่าด้วยซ้ำ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอย่างรวดเร็วโดยที่ไม่ได้ทำการตกลงระหว่างกลุ่มหรือขอความเห็นจากกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอาจนำมาความขัดแย้งมาสู่เมื่อนำการจัดสนใจดังกล่าวมาทำการปฏิบัติได้

ประการที่สาม คือ การสร้างฉันทามติ เพื่อเป็นการลดความขัดแย้งในทางการเมือง และก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจ

ประการที่สี่ คือ เพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติในการสร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

ประการที่ห้า คือ การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้า และความขัดแย้งที่รุนแรงได้ ความขัดแย้งในโครงการอาจนำไปสู่การเป็นปฏิปักษ์อันยากที่จะแก้ไข กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น ในการเปิดโอกาสให้กลุ่มได้มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา

สามารถที่จะลดความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่ยาวิเศษ มันไม่อาจจะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุกกรณีได้

ประการที่หก คือ ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง จำเป็นที่จะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งมีความโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อประชาชน และให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนี้ โครงการที่ได้รับการยอมรับหรือการเข้าร่วมจากประชาชนยังทำให้โครงการนั้นได้รับความเชื่อถือและการดำเนินการก็มีความชอบธรรมตามไปด้วย

ประการที่เจ็ด คือ การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ให้แก่ประชาชน ในชุมชนถือเป็นการให้การศึกษาแก่ชุมชนในอีกมิติหนึ่งเป็นการเรียนรู้ในกระบวนการตัดสินใจ และเป็นเวทีในการฝึกฝนผู้นำท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง

ประการที่แปด คือ ช่วยให้ประชาชนสนใจในประเด็นสาธารณะมากขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มทุนทางสังคมและเป็นการช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นสอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

กล่าวโดยสรุป การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนี้ยังจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการ หรือรัฐบาลมีความรอบคอบและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น

สำหรับการมีส่วนร่วมประเด็นสุดท้าย ที่ผู้วิจัยจะนำเสนออีกคือปัจจัยส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ปัจจัยส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สถาบันพระปกเกล้า (2545, หน้า 47-48) ได้ศึกษาปัจจัยส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

ปัจจัยที่หนึ่ง คุณค่าและจิตสำนึกสาธารณะ หมายถึง คุณค่าและระบบความเชื่อสำนึกที่ดีงามเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ในชีวิตของคนและชุมชน ซึ่งกลไกทางสังคมที่มีความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับชุมชน คนกับธรรมชาติ และคนกับคุณธรรม ซึ่งคุณค่าและจิตสำนึกสาธารณะมีความสำคัญที่จะเอื้อต่อปัจจัยในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น ได้แก่

1. คุณค่าและจิตสำนึกในเรื่องของความเป็นพลเมืองดี (Sense of Citizenship)

เพราะเมื่อประชาชนมีจิตสำนึกในเรื่องของความเป็นพลเมืองดีแล้ว จะทำให้ประชาชนตระหนักในความสำคัญของสิทธิและหน้าที่ ที่พลเมืองดีพึงมีต่อท้องถิ่น

2. คุณค่าและจิตสำนึกในเรื่องของความเป็นเจ้าของร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น (Sense of Ownership) เพราะเมื่อประชาชนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของและรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นก็จะทำให้เกิดความผูกพันมีโอกาสนในการแสดงความคิดเห็น มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อประชาชนมีโอกาสดังกล่าวนี้แล้ว จะทำให้เกิดความรู้สึกหวงแหนเป็นของตนและผูกพันกับท้องถิ่นมากขึ้น

ปัจจัยที่สอง กระบวนการและช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งอาจหมายความว่ารวมถึงกระบวนการและวิธีการตลอดจนสิทธิต่าง ๆ ที่สำคัญในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ สิทธิของประชาชนที่สำคัญ ๆ ที่เป็นปัจจัยในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ได้แก่ สิทธิในการร่วมรับรู้ สิทธิในการร่วมคิดเห็น สิทธิในเรื่องของการร่วมปฏิบัติ และสิทธิในการตรวจสอบ

นอกจากนี้ยังสามารถอ้างถึง ความชอบธรรมในกระบวนการมีส่วนร่วมแล้วกลไกและเครื่องมือในทางนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารที่มีความประพฤติมิชอบ หรือแม้แต่กระบวนการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น ดังที่ได้อธิบายไปแล้วในข้างต้นล้วนแล้วแต่เป็นช่องทางที่สำคัญที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างเข้มข้น และมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับตัวประชาชนเองในการปลูกจิตสำนึกของความรับผิดชอบร่วมกัน (Accountability) ของชุมชนหรือท้องถิ่นในการปกครองตนเองร่วมกัน

ปัจจัยที่สาม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information) คือ การแสดงให้เห็นประชาชนได้รับทราบถึงข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน ตลอดจนมีช่องทางที่เท่าเทียมกันของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน จะทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ไว้วางใจในกระบวนการและเข้าร่วมในการตัดสินใจ

แนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการที่ประชาชนได้มีโอกาสได้แสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ดังรายละเอียดที่ผู้วิจัยได้นำเสนอมาแล้วทั้ง 6 ประเด็น

กระบวนการมีส่วนร่วมนับเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาในทุกระดับ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมคิด วิเคราะห์ ตัดสินใจ การวางแผน การปฏิบัติตามแผน การติดตามประเมินผล ในกิจกรรม/ โครงการของชุมชน เน้นการสร้าง ปลูกฝังจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของกิจกรรมและโครงการใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นในชุมชน

ปัจจุบันแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา (People Participation for Development) ได้รับการยอมรับและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในงานพัฒนาทุกภาคส่วนหรือในลักษณะเบญจภาคี ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และประชาชน รวมพลังกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

การมีส่วนร่วมทางสังคม เป็นกรอบคิดแบบตะวันตก ซึ่งเกิดขึ้นควบคู่กับความเชื่อในระบบประชาธิปไตย ที่เชื่อเรื่องสิทธิและความเสมอภาคระหว่างประชาชน นอกจากนั้น ความเชื่อเรื่องการมีส่วนร่วม มีความเกี่ยวพันอย่างลึกซึ้งกับความเชื่อในเรื่องการเป็นปัจเจกที่มีความสามารถ และศักยภาพที่คิดเองเป็นการแสดงความคิดเห็นของตนในชุมชนที่สังกัด ปัจเจกเหล่านี้มีความตระหนักว่าพวกเขาจำเป็นต้องมารวมกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของทุก ๆ คน ภายใต้กติกาที่ร่วมกันกำหนดขึ้น ในขณะที่สังคมไทยแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วม เป็นแนวคิดที่สำคัญในการพัฒนาชนบท ในสังคมไทย มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 และปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นต้นมา และมีการให้ความหมายไว้หลากหลายในแต่ละช่วงเวลาตามแผน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) เน้นให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมมากยิ่งขึ้น แต่ต้องมาชะงักในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เมื่อวิกฤตทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นพอดี แนวทางการมีส่วนร่วมจึงเปลี่ยนไปเป็นเรื่องของการส่งเสริมกระจายอำนาจทางการปกครอง มีการตั้งเอาองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคสาธารณะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ภายใต้กรอบเศรษฐกิจพอเพียงและยังคงนัยยะของความหมายเช่นนี้ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งแนวทางการมีส่วนร่วมจะมีบทบาทสำคัญมากขึ้นต่อการทำงานของกรมการปกครอง ที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในส่วนภูมิภาคของไทย

การมีส่วนร่วมนั้น เป็นอำนาจในการตัดสินใจของตัวบุคคล หรือกลุ่มองค์กรในการเข้ามามีบทบาทร่วมกระบวนการทำงาน ที่ต้องอาศัยความร่วมมือ เพื่อให้การดำเนินการมุ่งไปสู่ความสำเร็จ ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางกายภาพ สภาพความคิดระบบความเชื่อและความเชื่อมั่น ถ้อยมั่น ภายในตัวตนของแต่ละบุคคล แต่ละหน่วยงาน แต่ละองค์กร อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับสภาวะความเหมาะสมในแต่ละยุคแต่ละสมัยอีกด้วย อาจจะกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นหัวใจของการเสริมสร้างพลังของการทำงานร่วมกันของกลุ่ม เพื่อให้สามารถบรรลุความสำเร็จของเป้าหมาย เพราะการมีส่วนร่วมนั้นจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนร่วมทั้งหมด สามารถเข้าใจสถานการณ์ของงานโดยภาพรวมทั้งหมด โดยเฉพาะการทำให้เขารู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของงานนั้น และย่อมส่งผลให้เกิดการมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานนั้น ๆ ให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปตามแนวทางที่ได้วางไว้

ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

โรส (Rose, n.d. อ้างถึงใน สานิตย์ บุญชู, 2529, หน้า 7) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า ชุมชนใดที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากเท่าใด ก็จะทำให้การพัฒนาชุมชนนั้นสามารถเป็นไปได้อย่างสะดวกและสามารถดำเนินไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ได้ ทั้งนี้โดยมีความเชื่อพื้นฐานที่ว่า คนมีศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงคุณค่าของความคิดและสมรรถภาพของคนเรานั้นจะไม่มี ความหมาย ถ้าหากขาดการมีส่วนร่วมกับบุคคลอื่น

ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมี 5 ทฤษฎี ซึ่ง อคิน รพีพัฒน์ (2527 อ้างถึงใน ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 7-9) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion)

มาสโลว์ (Maslow, n.d. อ้างถึงใน ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 7-8) กล่าวว่า การเกลี้ยกล่อมหมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียน เพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงานและถ้าจะให้เกิดผลดีผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อม โดยเฉพาะในเรื่องความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของ Maslow ที่เรียกว่า ลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy of Needs) คือความต้องการของคนจะเป็นไปตามลำดับจากน้อยไปมาก มีทั้งหมด 5 ระดับ ดังนี้

1.1 ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Survival Need) ได้แก่ ความต้องการทางด้านอาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ

1.2 ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต (Safety and Security Needs) ได้แก่ ความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือถูกขโมยทรัพย์สิน หรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

1.3 ความต้องการทางด้านสังคม (Social Needs) ได้แก่ ความต้องการความรัก ความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

1.4 ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (Self-esteem Needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องความสามารถ และความสำคัญของบุคคล

1.5 ความต้องการความสำนึกแห่งตน (Self-actualization Needs) เป็นความต้องการในระบบสูงสุด ที่อยากจะให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดของตนเองเพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการพิเศษของบุคคลที่จะ

พยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นแนวทางที่ดีที่สุด

2. ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Morale)

คนเรามีความต้องการทางกายและใจถ้าคนมีขวัญดีพอ ผลของการทำงานจะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็ต่ำไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่าขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่าง ๆ นั่นเอง การจะสร้างขวัญให้ดีขึ้นต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอารัดเอาเปรียบ การให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดีก็จะเกิดสำนึกในความรับผิดชอบ อันจะเกิดผลดีแก่หน่วยงานทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคล และขวัญของกลุ่ม ดังนั้น จะเป็นไปได้ว่าขวัญของคนเราโดยเฉพาะคนมีขวัญที่ดียอมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้เช่นกัน

3. ทฤษฎีสร้างความรู้สึกราชาชาตินิยม (Nationalism)

ปัจจัยประการหนึ่งที่น่าสู่การมีส่วนร่วมคือ การสร้างความรู้สึกราชาชาตินิยมให้เกิดขึ้น หมายถึง ความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศหรือเน้นค่านิยมเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ มีความพอใจในชาติของตัวเอง พอใจเกียรติภูมิ จงรักภักดี ผูกพันต่อท้องถิ่น

4. ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership)

การสร้างผู้นำจะช่วยจูงใจให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมกลุ่มคน จูงใจไปยังเป้าหมายโดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดีเรียกว่า ผู้นำปฏิฐาน (Positive Leader) ผู้นำพลวัต คือ เคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอ (Dynamic Leader) และผู้นำไม่ดีเรียกว่า ผู้นำลบ (Negative Leader) ผลของการให้ทฤษฎีการสร้างผู้นำ จึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือปฏิบัติงานอย่างมีขวัญกำลังใจ งานมีคุณภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น การสร้างผู้นำที่ดี ย่อมจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยดีนั่นเอง

5. ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร (Administration and Method)

การใช้ระบบบริหารในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีหนึ่งที่ยั่งยืนเพราะใช้กฎหมายระเบียบ แบบแผน เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่มีระบบใดที่ดีที่สุดในเรื่องการบริหาร เพราะธรรมชาติของคนถ้าทำงานตามความสมัครใจอย่างตั้งใจ ไม่มีใครบังคับก็จะทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็ไม่เป็นไปตามนโยบายและความจำเป็นของรัฐ เพราะการใช้ระบบบริหารเป็นการให้ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเพิ่มความภาคหวังผลประโยชน์ (ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 8-9)

แนวคิดเกี่ยวกับประชาคม

ทิพย์ภาวещ ฌ เชียงใหม่ (2547) มีแนวคิดเกี่ยวกับประชาคมว่า ความหมายของประชาคมหรือประชาสังคม เป็นคำที่มีความหมายเดียวกัน เนื่องจากในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Civil Society” ซึ่งเป็นแนวคิดจากประเทศตะวันตกในเรื่อง “สัญญาประชาคม” (Social Contract) ของ John Lock, Thomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau ประชาคม หรือประชาสังคม เป็นสังคมรูปแบบใหม่ที่พัฒนาขึ้นโดยสังคมชั้นกลางเป็นสังคมที่เกิดจากการรวมกลุ่มกันของปัจเจกชน เพื่อต้องการความมั่นคง ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จนเกิดเป็นสังคมการเมือง (Political Society) ที่ชาวเมืองต่างเริ่มสร้างความเข้มแข็งให้กับตนเอง หรือที่เรียกว่า “ชุมชนเข้มแข็ง”

สำหรับสังคมไทยมีลักษณะเป็นสังคมชนบทมากกว่าสังคมเมือง ดังที่ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2539) ได้สรุปว่า “ประชาคม” หรือ “ประชาสังคม” มิใช่หมายความว่า เป็นชุมชนของสังคมชนบทเท่านั้น แต่รวมความถึงคนชั้นกลางในเมืองที่ไม่จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในระบบเครือญาติหรือแบบค้ำหน้า แต่เป็นความผูกพันของผู้คนหลากหลายต่อกันบนพื้นฐานของความร่วมมือและการแสวงหาการมีส่วนร่วมด้วยสำนึกของความเป็นพลเมือง

ภาคประชาชนหรือภาคสังคม ได้แก่ ประชาชน ชุมชน หมู่บ้าน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคุณลักษณะ คือ ความเข้มแข็ง มีความรัก ความเอื้ออาทร มีมิตรภาพและการเรียนรู้ร่วมกัน

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2544) ให้ความหมายความเป็นประชาสังคม หมายถึง การที่วัฒนธรรมซึ่งเป็นกระแสหลักสังคมมีบทบาทในการรักษาคุณค่าพื้นฐานของมนุษยชาติอันได้แก่ การร่วมมือกัน การกล่อมเกลี้ยงเลี้ยงดู การพึ่งพิงอิงกัน การแบ่งปันกัน และความพอค้ำมากกว่าที่จะเป็นคุณค่าเรื่องการแข่งขัน การสะสม การทำลายล้างกัน การแย่งชิงกันและความเกินพอดี

ความเป็นประชาสังคมยังหมายรวมถึงสถานการณ์ที่ภาคประชาชนเป็นหลักเป็นส่วนนำภาครัฐเป็นส่วนใช้และรักษา ปกป้องบริบาลภาคประชาชน มีมาตรการในการรักษาคุณภาพระหว่างธุรกิจกับเศรษฐกิจ และคุณภาพระหว่างรัฐกับสาธารณะกิจส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาชนมีพลังไม่ใช่ทอนพลัง ให้ประชาชนเป็นเจ้าของการอยู่อย่างยั่งยืนมากกว่าเป็นผู้รับเงินหรือรับการพัฒนาหรืองานประมาณรายจ่ายจากรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว กล่าวอีกนัยหนึ่งความเป็นประชาสังคมหมายถึง รัฐบาลโดยประชาชนที่แท้จริงไม่ใช่รัฐบาลเพื่อประชาชน

ประมาศ วะสี (2541) อ้างถึงใน อนันต์ เจริญเก้นทราย (2549) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับประชาคมว่า หมายถึง เรื่องของบุคคลที่มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติบางสิ่งบางอย่าง และมีระบบการจัดการในระดับกลุ่มองค์กรประกอบประชาคม

1. มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน กลุ่มประชาสังคมที่มีสำนักสาธารณะจะต้องมองเห็นอนาคตข้างหน้าร่วมกัน รู้และเข้าใจทิศทางตามที่จะทำกิจกรรมไปด้วยกัน ดังนั้น การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะก่อพลังกลุ่มและมีเป้าหมายโคจรเด่น ทั้งนี้ จะต้องอาศัยการคิดวิเคราะห์โดยมีข้อมูลเพียงพอในการที่จะแสวงหาทางเลือกใหม่ ๆ ที่จะเป็วิสัยทัศน์ของกลุ่ม

2. มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง จะก่อให้เกิดความรู้ ตัดสินใจ และร่วมลงมือปฏิบัติเพื่อผลักดันการเปลี่ยนแปลงที่จะเป็น

3. มีความเป็นธรรมชาติที่มีใช้การแต่งตั้ง จัดตั้งประชาสังคมอยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐ ดังนั้น ต้องเกิดขึ้นบนสำนึกของการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน และเติบโตอย่างเป็นธรรมชาติการจัดตั้งหรือแต่งตั้งโดยอำนาจรัฐจะทำให้ขาดความเป็นอิสระและไม่ยั่งยืนและต่อเนื่อง

4. มีความรัก ความเอื้ออาทร และสมานฉันท์ต่อกัน ความแตกต่างย่อมเกิดขึ้นได้และจำเป็นต้องนำไปสู่ความแตกแยกเสมอไป

5. มีองค์ความรู้จากการปฏิบัติหรือทำกิจกรรมร่วมกัน ประชาสังคมต้องสร้างและสะสมองค์ความรู้ที่สามารถปรับใช้และเรียนรู้ระหว่างกัน

6. มีการเรียนรู้จากการปฏิบัติหรือทำกิจกรรมร่วมกัน จะช่วยให้เกิดภูมิปัญญาหมู่บ้านเป็นเงื่อนไขสร้างความแข็งแกร่งให้เกิดขึ้นกับกลุ่ม

7. มีการติดต่อสื่อสารอย่างต่อเนื่อง เครือข่ายความร่วมมือจะช่วยให้ประชาสังคมมีความเติบโตและขยายตัวอย่างมั่นคง ระบบการสื่อสารจะเป็นลักษณะแนวราบและต้องอาศัยความสัมพันธ์กับสื่อมวลชนในการสนับสนุนด้วย

8. มีระบบการจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพ แม้นักวิชาการบางท่านจะกล่าวว่าประชาคมมีไข่องค์กรแต่เป็นกระบวนการความสัมพันธ์ของกลุ่มคนว่าในข้อเท็จจริงประชาคมขนาดใหญ่จำเป็นต้องมีการจัดระบบความสัมพันธ์ในลักษณะการบริหารจัดการเช่นกัน เพียงแต่องค์กรที่ทำหน้าที่จัดการจะมีลักษณะไม่แข็งตัว หรือเชิงลำดับชั้นการบังคับบัญชา หากทำหน้าที่ประสานงานระหว่างสมาชิก หรือองค์กรเครือข่ายหรือหน่วยงานภายนอก

ประชาคมหมู่บ้าน (สำนักบริหารการปกครองท้องที่, 2541 อ้างถึงใน ชัยยศ ทะไกรราช, 2547)

1. องค์ประกอบของประชาคมหมู่บ้าน แยกออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

1.1 ฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาท้องถิ่น ในหมู่บ้าน จำนวน 2 คน กรรมการหมู่บ้าน จำนวน 3 คน

1.2 ฝ่ายกลุ่มประชาชน ได้แก่ ผู้แทนที่ประชาชนเลือกกันเอง เช่น ผู้แทนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ผู้แทนกลุ่มเกษตรกร ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำ ผู้แทนกลุ่มสตรี แม่บ้าน ผู้แทนกลุ่มผู้สูงอายุ

ผู้แทนกลุ่มเยาวชน อาสาสมัครพัฒนาชุมชน อาสาสมัครประชาสงเคราะห์ อสม. สมาชิก อบพร. ประชาชนชาวบ้าน พระ ที่ชาวบ้านให้ความเคารพศรัทธา ครู โรงเรียนในหมู่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้าน) ผู้แทนธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ จำนวนสมาชิก ประชาคมหมู่บ้าน ควรมีจำนวนร้อยละ 5-10 ของจำนวนประชากรในหมู่บ้าน ประธานและเลขานุการประชาคมเลือกจากกลุ่มผู้แทนฝ่ายประชาชน

2. บทบาทประชาคมหมู่บ้าน

2.1 เสนอปัญหาแนวทางแก้ไขและความต้องการของหมู่บ้าน

2.2 เป็นองค์กรตรวจสอบการดำเนินงานตามโครงการและรายงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ อำเภอ

2.3 ทำหน้าที่คอยตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านและรายงานให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่

2.4 นำปัญหาของหมู่บ้านไปหารือในที่ประชุมประชาคม

2.5 เป็นเวทีให้ความเห็นกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสำคัญ เช่น ยาเสพติด การตลาด และการท่องเที่ยวในพื้นที่ เป็นต้น

2.6 ให้ประชาคมหมู่บ้านมีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อย 1-2 เดือนต่อครั้ง

2.7 คัดเลือกผู้แทนประชาคมไปร่วมเป็นประชาคมตำบล

มัทนา สามาร (2543) ได้เสนอแนวความคิดเรื่อง “ปัจจัยที่ทำให้เกิดความเป็นประชาคมตำบล” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาความเป็นประชาคมตำบลเพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างบทบาทชุมชน และการทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยและเงื่อนไขที่นำไปสู่การพัฒนาความเป็นประชาคมตำบล ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความเป็นประชาคมมีดังต่อไปนี้

1. ทูทางวัฒนธรรม คือ มีวัฒนธรรมในด้านการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ความเอื้ออาทรไว้นื้อเชื่อใจกัน รวมถึงภูมิปัญญาของชุมชน

2. สำนักของสาธารณะ คือ การช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการทำงานอาชีพและการช่วยเหลือกันเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน

3. ผู้นำที่เข้มแข็งและหลากหลาย คือ การมีผู้นำที่มีความซื่อสัตย์ เสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีวิสัยทัศน์ และมีความหลากหลายทั้งวัยวุฒิ คุณวุฒิ และสถานภาพ

4. กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน คือ การจัดกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ชาวชุมชนเพื่อเป็นการยกระดับชุมชนด้วยกัน

5. การมีส่วนร่วมของชุมชน
6. การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกัน
7. การสนับสนุนจากภายนอก ในด้านการเป็นแหล่งเงินทุน แหล่งความรู้ และเป็นสื่อที่กระตุ้นให้เกิดการรวมตัวของชุมชน

สรุปได้ว่า ประชาคม หมายถึง การรวมตัวกันของกลุ่มคนในหลายระดับวิชาชีพซึ่งบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้มีจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองซึ่งมีความต้องการในการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้า โดยประชาคมเป็นศูนย์รวมของกลุ่มคนที่มีเป้าหมาย

แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

แนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78(2) ได้มีการกำหนดให้มีการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัด มีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ประกอบกับ มาตรา 87(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น และต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในมาตรา 53/1 กำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด ซึ่งได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัด โดยให้ความสำคัญในเรื่องความเชื่อมโยง การมีส่วนร่วม และการบูรณาการของทุกภาคส่วน เพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนที่กำหนดทิศทางการพัฒนาร่วมกัน และนำไปใช้ในการผนึกกิจกรรมการทำงานที่สอดคล้องต้องกัน ดังปรากฏตามมาตรา 19 วรรคท้ายของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการที่กำหนดให้ เมื่อแผนพัฒนาจังหวัดได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและประกาศใช้แล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่น และการดำเนินกิจการของจังหวัดและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว

จากแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10-11 รัฐบาลได้กำหนดแนวทางและกลไกขับเคลื่อนเพื่อการพัฒนาโดยใช้ “แผนชุมชน” ซึ่งเป็นแนวทาง/กิจกรรม เพื่อการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ที่ทุกชุมชนต้องมี เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนด

กลุ่มเป้าหมายและกิจกรรมการพัฒนา โดยจัดให้มีกระบวนการการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างกิจกรรมการพัฒนา ภายใต้การสนับสนุนของภาคีการพัฒนา และให้หลักความสำคัญที่มุ่งพัฒนาคนเป็นหลัก ให้ประชาชนและครอบครัวสามารถพึ่งตนเอง ใช้กลไกชุมชนเป็นตัวขับเคลื่อนภายใต้ระบบข้อมูล ที่ชุมชนต้องคิดจัดทำขึ้นเอง ภายใต้การสนับสนุนของจังหวัด เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชน และสังคมเป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศต่อไป ประกอบกับในปัจจุบันนี้ ภาครัฐได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐทุกแห่งต่างออกกฎระเบียบ ตลอดจนนโยบาย หรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ ส่งผลตรงสู่พื้นที่ (หมู่บ้าน/ ตำบล) เนื่องจากแผนพัฒนาหมู่บ้าน เป็นแผนที่สะท้อนปัญหาความต้องการของชุมชนจากล่างขึ้นสู่บน เป็นเครื่องวัดความเข้มแข็ง ของหมู่บ้าน/ ชุมชน เป็นเครื่องมือในการปลุกกระแสชุมชนในการตื่นตัวเพื่อพัฒนาตนเอง

ความหมายของแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ ชุมชน

ความหมายแผนชุมชน (สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม, 2543) หมายถึง การกำหนดอนาคต หรือความมุ่งหวังชุมชน ว่าอยากให้ชุมชนที่เราอยู่เป็นอย่างไร แทนที่คนอื่นมาคิด มากำหนดให้ เหมือนแต่ก่อน ดังนั้นการพัฒนาหรือการแก้ปัญหาของหมู่บ้าน ตำบล ต้องให้สมาชิกในชุมชน เป็นหลักในการกำหนด ส่วนหน่วยงานของรัฐ องค์กรต่าง ๆ หรือบุคคลอื่น เป็นเพียง “ผู้สนับสนุน” หรือ “พี่เลี้ยง” คอยให้คำปรึกษาหรือช่วยเสริมในสิ่งที่ชุมชนทำไม่ได้

ความหมายของแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ ชุมชน ในมุมมองของกรมการปกครอง (กรมการปกครอง, 2553, หน้า 3) หมายถึง กระบวนการเรียนรู้และการจัดการตนเองที่คนในหมู่บ้าน/ ชุมชน มีส่วนร่วมในการคิด วิเคราะห์ปัญหา ประเมินศักยภาพ และความพร้อมของหมู่บ้าน/ ชุมชน โดยใช้ข้อมูลครัวเรือน ข้อมูลชุมชนศักยภาพของชุมชน การจัดทำแผนชุมชน เพื่อใช้เป็นแนวทาง ในการพัฒนาหมู่บ้าน/ ชุมชนของตนเอง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2543) ได้ให้ความหมายของแผนชุมชน ไว้ว่า แผนชุมชน คือ แผนที่เกิดจากชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน บนพื้นฐานความจำเป็น และความต้องการของ ชุมชนซึ่งประกอบไปด้วยกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การพัฒนาด้านการเกษตร การพัฒนาด้านสังคม การพัฒนาด้านสังคม การพัฒนาด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ โดยผู้แทนชุมชนจากทุกสาขาอาชีพ และเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการร่วมกัน นับตั้งแต่การสำรวจชุมชน การประเมินทรัพยากรและ ศักยภาพของชุมชน วิเคราะห์ปัญหา สาเหตุและสร้างความฝัน เพื่อนำมากำหนดเป็นแผนชุมชน แบบมีส่วนร่วม

กล่าวโดยสรุป แผนพัฒนาหมู่บ้าน/ ชุมชน คือ แผนที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของคนใน หมู่บ้าน/ ชุมชน ในการกำหนดอนาคตของชุมชน โดยใช้ข้อมูลครัวเรือน ข้อมูลชุมชน ศักยภาพของ ชุมชน และการเปลี่ยนแปลง ทำความรู้จักตนเอง รู้จักชุมชน และรู้จักโลกภายนอก และร่วมมือกัน

กำหนดเส้นทางชีวิตของตนเองและชุมชน โดยมีการหาข้อมูลความรู้ เพื่อกำหนดแนวทางและจัดทำแผนขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน

ความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาหมู่บ้าน

กรมการปกครอง (2550) สรุปไว้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน เป็นกระบวนการเสริมสร้างการเรียนรู้ของคนในหมู่บ้าน ให้รู้จักตัวเองและคนในหมู่บ้าน/ชุมชน เพื่อให้คนในหมู่บ้าน/ชุมชนได้เรียนรู้ ในการนำประสบการณ์ที่ผ่านมาใช้ในการกำหนดทิศทาง แนวทางการพัฒนาหมู่บ้าน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในหมู่บ้าน มีการค้นหาสาเหตุของปัญหา กำหนดแนวทางแก้ไข มีเป้าหมายความสำเร็จที่ชัดเจน และเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ

เป้าหมายของการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

กรมการปกครอง (2550) กล่าวว่า แผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน มิใช่เป็นเพียงการศึกษาปัญหาของหมู่บ้านแล้วนำมากำหนดเป็นแผนงาน/โครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาของหมู่บ้านเท่านั้น แต่แผนพัฒนาหมู่บ้านเป็นกระบวนการที่ทำให้คนในหมู่บ้าน ได้ตระหนักถึงศักยภาพของตนเองที่มีอยู่ และสามารถดึงศักยภาพของตนเองที่มีอยู่นั้น มาทำให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของตำบล อำเภอ และจังหวัด ดังนั้น กระบวนการส่งเสริมแผนพัฒนาหมู่บ้าน มีเป้าหมายในการค้นหาศักยภาพของหมู่บ้าน รับทราบปัญหาความต้องการ และจัดเก็บข้อมูลต่าง ๆ ของหมู่บ้าน และสามารถนำไปกำหนดวิธีการในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของหมู่บ้านได้อย่างถูกต้อง

ความเป็นมาของแผนพัฒนาหมู่บ้าน

กรมการปกครอง (2550, หน้า 52) ได้ศึกษาแนวนโยบายการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระยะได้แก่

ระยะที่ 1 ตั้งแต่ พ.ศ. 2524-2545

การให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนงาน โครงการในการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล เริ่มจากในปี พ.ศ. 2524 เมื่อมีการกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ซึ่งกำหนดให้องค์กรระดับหมู่บ้าน คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) เป็นผู้นำเสนอปัญหาความต้องการของหมู่บ้านให้คณะกรรมการสภาตำบลจัดทำโครงการและการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล จึงกล่าวได้ว่า สมัยนั้นยังไม่มีการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน การจัดทำแผนมีเพียงแผนพัฒนาตำบล ซึ่งรวบรวมปัญหาความต้องการต่าง ๆ ไว้ และจัดทำโครงการรองรับ เสนอให้อำเภอพิจารณาจัดหางบประมาณสนับสนุน ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 สำนักนายกรัฐมนตรี ได้ออกระเบียบว่าด้วยกรพัฒนาชนบท พ.ศ. 2534 การจัดทำแผนก็อยู่ในลักษณะแผนพัฒนาตำบล โดย

กำหนดให้มีคณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (กปต.) เป็นองค์กรให้การสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลในด้านวิชาการ และอุปกรณ์ ในขณะที่คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ก็มีบทบาทในการพัฒนาปัญหาของหมู่บ้านและร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

กล่าวโดยสรุป ในระยะที่ 1 ยังไม่มีการกำหนดให้จัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านอย่างเป็นทางการเป็นรูปเป็นร่าง แผนพัฒนาที่มีเป็นแผนพัฒนาตำบล ซึ่งรวมปัญหาความต้องการของทุกหมู่บ้านและจัดทำเป็นแผนพัฒนาตำบล ในระดับหมู่บ้านมีเพียงคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำเสนอปัญหาความต้องการ ประชาชนในพื้นที่ยังไม่มีส่วนร่วมในการนำเสนอปัญหาความต้องการมากนัก

ระยะที่ 2 ตั้งแต่ พ.ศ. 2546-2550

เป็นช่วงที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้มีการบริหารรูปแบบใหม่ ได้แก่ การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2546 และวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ส่งผลให้มีการปรับระบบการบริหารราชการของจังหวัด จากที่ส่วนกลางสั่งการมาเป็นการนำปัญหาความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ (Area) มากำหนดเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ ในช่วงนี้มีการนำเทคโนโลยี และวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาใช้มากขึ้น เช่น การบริหารเชิงกลยุทธ์ มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนา มีการให้กลุ่มองค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอปัญหาเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังจำกัดอยู่ในกลุ่ม องค์กร ที่สนใจเท่านั้น ในขณะที่การจัดทำหรือกำหนดแผนงาน/ โครงการในการพัฒนาก็อยู่ที่ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เป็นผู้พิจารณา

ระยะที่ 3 ตั้งแต่ พ.ศ. 2550-2551

เป็นระยะที่มีการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน มีความชัดเจนเป็นรูปเป็นร่างมากขึ้น กล่าวคือ มีการยกเลิกการบริหารราชการแบบบูรณาการ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 7) กำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ให้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น กำหนดให้จังหวัดสามารถจัดทำค่าของประมาณได้ และถือว่าจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ นอกจากนี้ ในมาตรา 61/3 กำหนดให้อำเภอประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชนและพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยกำหนดให้เป็นองค์กรหลักรับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน ในขณะที่กรมการปกครองก็ได้มีการสั่งการให้อำเภอ โดยนายอำเภอเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการบูรณาการองค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน จึงกล่าวได้ว่า ในช่วงนี้

มีการกำหนดให้ทุกหมู่บ้านต้องมีแผนพัฒนาหมู่บ้าน มีการกำหนดองค์กรดำเนินงานการจัดทำแผน มีการสนับสนุนแผนพัฒนาหมู่บ้านให้ได้รับสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากแผนพัฒนาจังหวัด ในการจัดทำแผนมีการกำหนดขั้นตอนในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

องค์กรและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

องค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

ในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน มีความเกี่ยวข้องกับระบบของแผนยุทธศาสตร์พัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด/ กลุ่มจังหวัด เป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางการพัฒนาอย่างเป็นระบบ บูรณาการทรัพยากร งบประมาณ โครงการ ของทุกภาคส่วนในการบริหารพัฒนาหมู่บ้านร่วมกัน โดยในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน มีองค์กรหลักและองค์กรสนับสนุน ดังนี้

1. องค์กรหลักในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 หรือคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522

2. องค์กรสนับสนุนในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน มีดังนี้

2.1 คณะกรรมการบริหารงานอำเภอ (กบอ.)

2.2 คณะอนุกรรมการระดับอำเภอ (อกอ.)

2.3 ชุดปฏิบัติการระดับตำบล

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 มาตรา 28 ตรี ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ กม. ให้มีโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้ผู้แทนจากทุกกลุ่ม ทุกองค์กรในหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมและกำหนดให้มีหน้าที่ ดังนี้

1. ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติหน้าที่
 2. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่นายอำเภอหรือผู้ใหญ่อำเภอร้องขอ
 3. เป็นองค์หลักรับผิดชอบ บูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน
 4. บริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน
- ส่วนโครงสร้างของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) โดยตำแหน่ง ประกอบด้วย

1.1 ผู้ใหญ่บ้าน

1.2 ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

1.3 สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน

1.4 ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน

2. คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) โดยการเลือก กฎหมายกำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้าน เลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 2-10 คน

การแบ่งโครงสร้างการทำงานของ กม. แบ่งออกเป็นแต่ละด้าน ดังนี้

1. คณะทำงานด้านอำนวยการ
2. คณะทำงานด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
3. คณะทำงานด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน
4. คณะทำงานด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ
5. คณะทำงานด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และสาธารณสุข
6. คณะทำงานด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
7. คณะทำงานด้านอื่น ๆ ตามความเหมาะสมของแต่ละหมู่บ้าน

แผนพัฒนาหมู่บ้าน คือ เครื่องมือที่หมู่บ้านใช้เป็นแนวทางในการป้องกัน แก้ไขปัญหา และพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูล แผนงาน โครงการ/ กิจกรรม ที่เกิดจากกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้าน ภายใต้การบูรณาการข้อมูลความคิดวิเคราะห์ การตัดสินใจ โดยผ่านการประชุมหมู่บ้าน ดังนั้น แผนพัฒนาหมู่บ้าน จึงเป็นแผนที่เกิดจากความจำเป็นและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และเป็นบันไดขั้นแรกของการเชื่อมต่อไปยังแผนพัฒนาทุกระดับ โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) เป็นผู้บูรณาการจัดทำร่วมกับประชาชน และทุกภาคส่วน เพื่อให้ได้แผนพัฒนาหมู่บ้านที่มีความสมบูรณ์และครอบคลุมทุกมิติ

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2546 และ วันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 กำหนดให้ทุกจังหวัดใช้การบริหารงานแบบบูรณาการและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Office-CEO) ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป ส่งผลให้มีการปรับระบบบริหารราชการของจังหวัดจากเดิมที่มุ่งเน้นให้จังหวัดปฏิบัติตามคำสั่งการจากส่วนกลาง ไปสู่การส่งเสริมให้จังหวัดเป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ที่ต้องมีการปฏิบัติงานเชิงยุทธศาสตร์ โดยบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลในระดับจังหวัด (Area Agenda) รวมทั้งนำปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทาง เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative) ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้จังหวัดมีขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่และลดทอนปัญหาที่จะเข้าสู่การตัดสินใจของส่วนกลางให้เหลือน้อยลงที่สุด

ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา กลายเป็นกลไกสำคัญในการถ่ายทอดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศลงสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ส่งผลให้การบริหารส่วนภูมิภาคมีบทบาทโดดเด่นในการบูรณาการนโยบายเร่งด่วนของรัฐ รวมทั้งภารกิจหลักของ

ส่วนราชการในระดับภูมิภาคและความต้องการของทุกภาคส่วน มาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี และแผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด ซึ่งเป็นภาพสะท้อนทำให้เห็นตัวตนและศักยภาพของแต่ละจังหวัดชัดเจนมากยิ่งขึ้น

การจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณ

การจัดทำแผนและงบประมาณการพัฒนาจังหวัด เดิมจะมีศูนย์รวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลางเป็นผู้จัดสรรงบประมาณ ต่อมาได้มีการกระจายอำนาจให้ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2546 โดยราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งให้จังหวัดจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการบริหาร สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นจะมีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่กำกับดูแล

ต่อมาในปี พ.ศ. 2550 รัฐบาลได้มีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ทำให้มีผลกระทบต่อการบริหารพัฒนาจังหวัดและอำเภอ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

มาตรา 78(2) กำหนดให้ “รัฐต้องสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณพัฒนาจังหวัดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ และมาตร 87/1 กำหนดให้ รัฐต้องดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น”

2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7)

พ.ศ. 2550 มุ่งเน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งในฐานะรากให้กับราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอจะต้องมีความเข้มแข็ง รวมทั้งเป็นการกระจายอำนาจในเรื่องงบประมาณ คือ งบประมาณของกระทรวงจะลดลง โดยจะกระจายไปตั้งอยู่ที่จังหวัด ซึ่งเป็นศูนย์กลางการบริหารในพื้นที่

ดังนั้น การที่จังหวัดสามารถจัดตั้งงบประมาณเองได้จะทำให้เกิดผลดี กล่าวคือ เกิดความคล่องตัวและสามารถบริหารจัดการเพื่อพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด เนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าวจะเป็นการเชื่อมโยงแผนตั้งแต่ระดับหมู่บ้านและชุมชนมายังอำเภอ จังหวัดตามลำดับ ซึ่งมีความสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ที่มีสาระสำคัญเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านในห้วงที่ผ่านมา

การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านในอดีตที่ผ่านมา มีการจัดทำขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ที่กำหนดแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ โดยการสนับสนุนให้องค์กรประชาชนในระดับหมู่บ้านเสนอปัญหาความต้องการ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง กำหนดให้ประชาชนระดับหมู่บ้าน คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) มีหน้าที่สำคัญในการในการเสนอปัญหาและความต้องการของหมู่บ้านให้คณะกรรมการสภาพลพิจารณาจัดทำโครงการแก้ไขปัญหาไว้ในแผนพัฒนาตำบล

ต่อมาได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2534 กำหนดให้จังหวัดกำหนดนโยบายและทิศทาง แนวทางการพัฒนา และประสานแผนงานและโครงการของจังหวัดที่สอดคล้องกับนโยบายของชาติ ในรูปแบบแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมครอบคลุมทุกพื้นที่ในแต่ละจังหวัด ซึ่งแผนงานและโครงการในแผนพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วย แผนงานและโครงการของหน่วยราชการในส่วนกลางที่ดำเนินการในพื้นที่ของจังหวัดและ โครงการพัฒนาจังหวัดของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น รวมทั้งโครงการพัฒนาตำบล โดยมีคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) เป็นองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ สำหรับองค์กรในระดับตำบลและหมู่บ้าน ให้สภาพลมีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทระดับตำบล โดยให้ทุกตำบลมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล หรือ คปต. ให้การสนับสนุนทางด้านวิชาการและอุปกรณ์ ที่จำเป็นในการดำเนินงานตามโครงการที่สภาพลเป็นผู้ดำเนินการ

สำหรับคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) และคณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้าน ตามระเบียบดังกล่าว โดยมีหน้าที่พิจารณาปัญหาของหมู่บ้านแล้วจัดทำเป็นแผนพัฒนาตำบล และโครงการพัฒนาตำบลของสภาพล เริ่มมีการกำหนดประเด็นปัญหา รวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำไปจัดทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาที่มาจากสภาพข้อเท็จจริงและปัญหาของหมู่บ้านมากขึ้น ส่วนในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านในรูปแบบของการให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ในการวางแผน โดยประชาชนมีบทบาทและแสดงความคิดเห็น ความต้องการ ปัญหาความเดือดร้อนระดับหมู่บ้านผ่านคณะกรรมการหมู่บ้านและให้ความร่วมมือในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ควบคุมโครงการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ก็มีมากขึ้นเช่นกัน

ความหมายของแผนพัฒนาหมู่บ้าน

แผนพัฒนาหมู่บ้าน หมายถึง กระบวนการเรียนรู้เพื่อจัดการตนเองที่ กม. และประชาชนในหมู่บ้านร่วมคิด วิเคราะห์ปัญหา ศักยภาพความพร้อมของหมู่บ้าน ภายใต้อำนาจที่คนในหมู่บ้านจัดเก็บ รวมทั้งข้อมูลจากแผนชนิดต่าง ๆ ที่มีอยู่ในหมู่บ้าน ไม่ว่าจะเป็นแผนที่ส่วนราชการ หน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ให้การสนับสนุน หรือจัดทำขึ้นเพื่อรวบรวมให้เป็นกรอบแนวทางการป้องกันแก้ไขปัญหา และพัฒนาหมู่บ้านให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของหมู่บ้าน

ความเหมือนและความแตกต่างของแผนพัฒนาหมู่บ้านกับแผนชุมชน

การติดตามผลการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ในการทำหน้าที่บูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านในห้วงที่ผ่านมาพบว่า ส่วนราชการ หน่วยงาน ภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนระดับต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนในพื้นที่ ส่วนมากยังคงสับสนเกี่ยวกับชื่อและความหมายแผนระหว่าง “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” กับ “แผนชุมชน” ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร แล้วที่ถูกต้องควรเป็นอย่างไร เพื่อสร้างความเข้าใจในทุกภาคส่วนได้รับทราบและเห็นความแตกต่างระหว่าง “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” กับ “แผนชุมชน” จึงให้ข้อมูลเพื่ออำนวยความสะดวกการสร้างเข้าใจว่าโครงสร้างทางกรปกครองในระดับฐานรากของประเทศ ประกอบด้วย “หมู่บ้าน” และ “ชุมชน”

1. หมู่บ้าน คือ หน่วยการปกครองท้องที่ในระดับเล็กที่สุดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีประวัติความเป็นมา วิถีชีวิต วัฒนธรรมประเพณี และความเป็นเครือญาติ ที่เกี่ยวโยงผูกพันกันอย่างเหนียวแน่น โดยใน “หมู่บ้าน” จะมีผู้ใหญ่บ้านที่ราษฎรเลือกเป็นผู้นำ ทำหน้าที่ปกครองราษฎรในหมู่บ้าน โดยมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือ และมีคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ทำหน้าที่ช่วยเหลือแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

2. ชุมชน คือ ชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล (เฉพาะเทศบาลตำบลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยกเลิกตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 4 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

ความหมายของ “ชุมชน” เป็นกลุ่มย่อยหรือชุมชนย่อยเพื่อการพัฒนาที่จัดตั้งขึ้นในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล (ปัจจุบันเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล) ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 1403/ว 1553 ลงวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2530 ซึ่งชุมชนย่อยเพื่อการพัฒนา หมายถึง ชุมชนที่ประชาชนอาศัยอยู่ร่วมกัน โดยมีสภาพพื้นที่หรือสภาพภูมิศาสตร์ร่วมกัน เช่น ในเขตถนน ตรอก ซอย อาคาร อาคารเรือนแถวเดียวกัน หรือมีลักษณะทางกายภาพเดียวกัน เช่น กลุ่มต่าง ๆ ชุมชนแออัด ชุมชนชาวเมือง หรือหมู่บ้านจัดสรร เป็นต้น

เมื่อ “หมู่บ้าน” กับ “ชุมชน” มีความแตกต่างกันในหลาย ๆ ด้าน ตามข้อมูลที่กำหนดข้างต้น ดังนั้น เมื่อหน่วยการปกครองดังกล่าวจะพิจารณากำหนดทิศทางการป้องกัน แก้ไขปัญหาและพัฒนาเป็นแผน จึงต้องมีชื่อเรียกที่บ่งบอกอัตลักษณ์ของตนเอง กล่าวคือ ถ้าเป็นแผนที่หมู่บ้านจัดทำขึ้น คือ “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” ในขณะเดียวกัน ถ้าเป็นแผนที่ชุมชนจัดทำขึ้นก็คือ “แผนชุมชน” แม้ในอดีตที่ผ่านมาจะมีการเรียกชื่อแผนเหมือนกันทั้งในหมู่บ้านและชุมชนว่าเป็น “แผนชุมชน” แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ กม. เป็นกลไกหลักรับผิดชอบบูรณาการจัดทำ “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” ส่งผลทำให้แผนของหมู่บ้าน คือ “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” ทั้งนี้ เนื่องจากในห้วงที่ผ่านมาทั้งส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ องค์กรเอกชน และภาคประชาสังคมได้เข้าไปส่งเสริมสนับสนุนให้หมู่บ้านจัดทำแผนเป็นจำนวนมาก จนทำให้บางหมู่บ้านมีแผนมากกว่า 1 แผน ซึ่งส่งผลทำให้แผนไม่มีเอกภาพและประชาชนในหมู่บ้านเกิดความสับสนว่า ควรยึดแผนใดดี ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดให้ กม. ซึ่งเป็นกลไกของหมู่บ้าน และมีผู้แทนทุกกลุ่ม ทุกองค์กรในหมู่บ้านเป็นกลไกหลักรับผิดชอบบูรณาการแผนทุกแผน ในหมู่บ้านให้เหลือเพียงแผนเดียว เรียกว่า “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” ส่วนหมู่บ้านที่ยังไม่มีแผนใด ๆ ก็ให้ กม. จัดทำขึ้น เรียกว่า “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” เช่นกัน กล่าวโดยสรุป

1. แผนพัฒนาหมู่บ้าน คือ แผนที่ใช้สำหรับวางแผน ป้องกัน แก้ไขปัญหาและพัฒนาหมู่บ้าน ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการร่วมกับทุกภาคส่วนในหมู่บ้าน

2. แผนชุมชน คือ แผนที่ใช้สำหรับวางแผนป้องกัน แก้ไขปัญหา และพัฒนาในชุมชน ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยมีคณะกรรมการชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการอย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดบทบาทของหน่วยงานในสังกัดในการทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านของ กม. ดังนี้

- 2.1 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการบูรณาการในระดับนโยบาย

- 2.2 กรมการปกครอง เป็นหน่วยงานหลักในการทำความเข้าใจและชักชวนแนวทางปฏิบัติในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน โดยมอบให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นกลไกบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

- 2.3 กรมการพัฒนาชุมชน เป็นหน่วยสนับสนุนข้อมูลสารสนเทศเพื่อการพัฒนาวิทยากร กระบวนการและระบบรับรองมาตรฐานแผน

2.4 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการสร้างความเข้าใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นให้ท้องถิ่นพิจารณานำโครงการตามแผนพัฒนาหมู่บ้านบรรจุในแผนพัฒนาองค์กรส่วนท้องถิ่น

ความสำคัญของการวางแผนพัฒนาหมู่บ้าน

1. ทำให้สมาชิกในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการพัฒนาหมู่บ้าน โดยการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ค้นหาศักยภาพและพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน ไปสู่การพึ่งตนเอง โดยคนในหมู่บ้านช่วยกันหาสาเหตุและหาทางแก้ไขกันเอง เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2. การสำรวจข้อมูลทั้งหลายที่อยู่อย่างกระจัดกระจายในหมู่บ้าน ทำให้ทราบถึงจุดเด่น จุดด้อย และสภาพปัญหาของหมู่บ้าน เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงสาเหตุและหาแนวทางแก้ไขปัญหา

3. หมู่บ้านจะได้รับทราบปัญหาความต้องการของหมู่บ้าน และสามารถร่วมมือกันแก้ไข ปัญหา รวมทั้งจัดทำแผนงาน/ โครงการ เพื่อหาแหล่งงบประมาณมาใช้ในการแก้ไขปัญหของหมู่บ้าน ตลอดจนการกำหนดอนาคตในการพัฒนาหมู่บ้านไปสู่การพึ่งพาตนเอง

4. เป็นการพัฒนาศักยภาพการเป็นผู้นำของคนในหมู่บ้าน ตลอดจนก่อให้เกิด การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างสมาชิกในหมู่บ้าน และระหว่างหมู่บ้าน

5. เป็นการเสริมสร้างและฝึกฝนวิถีชีวิตประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน โดยการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน

เป้าหมายของการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

แผนพัฒนาหมู่บ้านมิใช่เป็นเพียงการศึกษาปัญหาของหมู่บ้านแล้วนำมากำหนดเป็นแผนงาน/ โครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหของหมู่บ้านเท่านั้น แต่แผนพัฒนาหมู่บ้านเป็นกระบวนการที่ทำให้คนในหมู่บ้านได้ตระหนักถึงศักยภาพของตนเองที่มีอยู่ และสามารถดึงศักยภาพของตนเองที่มีอยู่นั้นมาทำให้เกิดการปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของตำบล อำเภอ และจังหวัด ดังนั้น กระบวนการส่งเสริมการบูรณาการจัดทำ “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” จึงมีเป้าหมาย ดังนี้

1. เพื่อค้นหาศักยภาพของหมู่บ้าน รับทราบปัญหาความต้องการและการจัดเก็บข้อมูลต่าง ๆ ของหมู่บ้าน และสามารถนำไปกำหนดวิธีการในการพัฒนาและแก้ไขปัญหของหมู่บ้านได้อย่างถูกต้อง

2. เพื่อจัดทำโครงการเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณและเสนอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ ใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด

3. เพื่อปรับเปลี่ยนแนวคิด พฤติกรรมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในหมู่บ้านด้วยตนเอง ซึ่งจะนำไปสู่การพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน
4. เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ การมีส่วนร่วมของคนในหมู่บ้าน ก่อให้เกิดความร่วมมือของคนในหมู่บ้าน ในการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันรับผิดชอบ ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของคนในหมู่บ้าน
5. เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน วิถีชีวิตประชาธิปไตย และเกิดความรักความสามัคคีในหมู่บ้าน

กระบวนการขั้นตอนในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน มีดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การจัดเก็บข้อมูล คร่าว ๆ ข้อมูลหมู่บ้าน

ขั้นตอนที่ 2 การเตรียมการประชุมหมู่บ้าน

ขั้นตอนที่ 3 การประชุมหมู่บ้าน

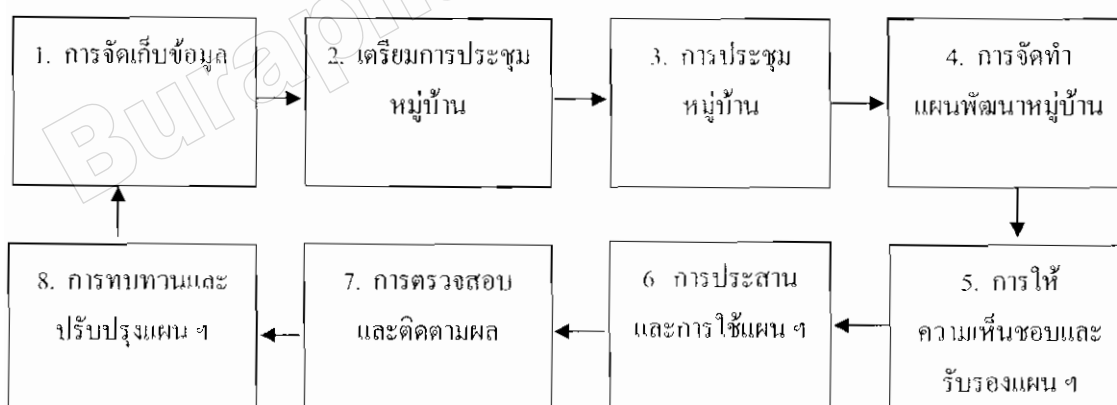
ขั้นตอนที่ 4 การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

ขั้นตอนที่ 5 การให้ความเห็นชอบและรับรองแผนพัฒนาหมู่บ้าน

ขั้นตอนที่ 6 การประสานงานและการใช้แผนพัฒนาหมู่บ้าน

ขั้นตอนที่ 7 การตรวจสอบและติดตามผล

ขั้นตอนที่ 8 การทบทวน ปรับปรุง แผนพัฒนาหมู่บ้าน



ภาพที่ 2 กระบวนการขั้นตอนบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน (กรมการปกครอง, 2550)

ตารางที่ 1 รายละเอียดกระบวนการขั้นตอนบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

ขั้นตอน	รายละเอียด
1. การจัดเก็บข้อมูล ครัวเรือนและ หมู่บ้าน	เพื่อให้รู้สถานะของหมู่บ้าน จำเป็นต้องมีการจัดเก็บข้อมูลที่หมู่บ้านอยากรู้ และจำเป็นต่อการวางแผนพัฒนาหมู่บ้าน โดยแบ่งออกเป็น 1.1 ข้อมูลครัวเรือน กม. ออกแบบการจัดเก็บข้อมูลและมอบหมายให้หัวหน้าคุ้มบ้าน หัวหน้ากลุ่มบ้าน หรือเขตบ้านแล้วแต่กรณี เป็นผู้รับผิดชอบจัดเก็บข้อมูลครัวเรือนในคุ้ม กลุ่ม หรือเขตที่รับผิดชอบ โดยข้อมูลครัวเรือนอาจประกอบด้วย ข้อมูลราย รัับรายจ่าย หนี้สิน เครื่องใช้ไฟฟ้า พาหนะ เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ป่วย เป็นต้น ทั้งนี้ ข้อมูลครัวเรือน กม. สามารถ กำหนดเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม 1.2 ข้อมูลหมู่บ้าน กม. ออกแบบการจัดเก็บข้อมูลหมู่บ้าน โดย 1) รวบรวมจากข้อมูลครัวเรือน 2) จัดเก็บข้อมูลอื่น ๆ ของหมู่บ้าน เช่น ถนน ป่า ที่สาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน คลอง หนอง บึง สาธารณสถาน ฯลฯ เมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนแล้ว กม. มีหน้าที่สรุป รวบรวม และวิเคราะห์ในเบื้องต้น ก่อนจัดร่างแผนพัฒนาหมู่บ้านนำเสนอในที่ประชุมหมู่บ้านในขั้นตอนการเตรียมการประชุมหมู่บ้าน กม. มีหน้าที่ ดังนี้
2. การเตรียม การประชุมและ หมู่บ้าน	เมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนแล้ว กม. มีหน้าที่สรุป รวบรวม และวิเคราะห์ในเบื้องต้นก่อนจัดร่างแผนพัฒนาหมู่บ้านนำเสนอในที่ประชุมหมู่บ้านในขั้นตอนการเตรียมการประชุมหมู่บ้าน กม. มีหน้าที่ ดังนี้ 2.1 กำหนดวัน เวลา สถานที่จัดเวทีการประชุม รูปแบบ การประชุม และระเบียบวาระ ลำดับการนำเสนอ 2.2 แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน เพื่อนำแผนงาน/ โครงการ ร่วมบูรณาการ 2.3 แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน เพื่อเข้าร่วมกระบวนการเรียนรู้/ สนับสนุนการจัดทำการประชุมและกระบวนการจัดทำ “แผนหมู่บ้าน” ร่วมกับหมู่บ้าน 2.4 แจ้งอำเภอล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน เพื่อบอกหมายทีมตำบลร่วมเงินที่เลี้ยงในการประชุมประชาคมร่วมกับหมู่บ้าน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ขั้นตอน	รายละเอียด
3. การประชุมหมู่บ้าน	2.5 แจ้งผู้แทนครัวเรือนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดที่มีอยู่ในหมู่บ้าน ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน เพื่อเข้าร่วมประชุม
	2.6 คณะทำงานด้านจัดทำ “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” จัดทำร่าง “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” เพื่อเตรียมเสนอต่อที่ประชุมในการประชุมหมู่บ้าน เพื่อพิจารณาร่างแผนพัฒนาหมู่บ้านตามที่ กม. จัดทำขึ้นและบูรณาการแผนกับแผนของส่วนราชการหรือแผนอื่น ๆ ที่มีในหมู่บ้าน โดย กม. มีบทบาทในการดำเนินการดังนี้
	3.1 การลงทะเบียนผู้เข้าร่วมประชุมหมู่บ้าน ไว้เป็นหลักฐานว่ามีตัวแทนครัวเรือนเข้าประชุมตามเกณฑ์ที่กำหนด
	3.2 ดำเนินการประชุม ทบทวน ปรับปรุง “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” โดย กม. นำร่าง “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” ที่ได้จัดทำขึ้น เพื่อให้ที่ประชุมพิจารณา โดยที่ประชุม ฯ อาจมีมติเห็นชอบหรือมีการเพิ่มเติมข้อมูลที่สำคัญและจำเป็น หรือตัดทอนส่วนที่ไม่จำเป็นออกตามมติที่ประชุม
	3.3 จัดหมวดหมู่ข้อมูล แผนงาน/ โครงการ/ กิจกรรม ทั้งนี้ ทุกโครงการกิจกรรมที่ระบุตามแผน ฯ จะต้องสอดคล้องกับข้อมูลที่แท้จริง ที่ได้จากการจัดเก็บในขั้นตอนที่ 1 เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยแบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ
	3.3.1 ด้านเศรษฐกิจ เช่น โครงการ/ กิจกรรมที่สามารถเพิ่มรายได้ลดรายจ่าย การใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพเสริมหลังฤดูเก็บเกี่ยว การส่งเสริมและพัฒนากิจการประกอบอาชีพหลักไม่ว่าจะเป็นทางด้านฝีมือ แรงงาน การเกษตร ค้าขาย เป็นต้น
	3.3.2 ด้านสังคมและคุณภาพชีวิต เช่น โครงการ/ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนค่านิยมที่ไม่ถูกต้อง เช่น การใช้ยาเสพติด ฟังเพลงอื่นมากกว่าตนเอง การจัดสวัสดิการของหมู่บ้าน การก่อสร้างหรือซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ของหมู่บ้าน เป็นต้น

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ขั้นตอน	รายละเอียด
	3.3.3 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการ/ กิจกรรมเกี่ยวกับการเตรียมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การปลูกป่าทดแทน การคัดแยกและจัดการขยะ เป็นต้น
	3.3.4 ด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย เช่น โครงการ/ กิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด การตั้งเวรยามรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน การเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงต่าง ๆ การหาข่าว การสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหมู่บ้านข้างเคียง เป็นต้น
	3.3.5 ด้านการบริหารจัดการ เช่น โครงการ/ กิจกรรมเกี่ยวกับการสร้างกฎกติกาของหมู่บ้าน การประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสาร
	3.4 หลังจากที่ประชุมหมู่บ้าน ได้เสนอโครงการ/ กิจกรรม และมีการจัดหมวดหมู่ของโครงการ/ กิจกรรม ออกเป็น 5 ด้านแล้ว ให้ กม. เสนอให้ที่ประชุมหมู่บ้านจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/ กิจกรรม ในแต่ละด้าน ทุกโครงการ/ กิจกรรม ว่าแต่ละโครงการ/ กิจกรรม มีความสำคัญมากน้อยอย่างไร โดยอาจมีการให้คะแนน แล้วเรียงลำดับจากโครงการ/ กิจกรรม ที่มีความสำคัญมากที่สุด ไปหาโครงการ/ กิจกรรม ที่มีความสำคัญน้อยที่สุด ให้ครบทุกด้าน
	3.5 เมื่อจัดเรียงลำดับความสำคัญของโครงการ/ กิจกรรมในทุก ๆ ด้าน เสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้ที่ประชุมร่วมกันพิจารณาว่า 1) โครงการ/ กิจกรรมใด ที่หมู่บ้านสามารถดำเนินการได้เอง 2) โครงการ/ กิจกรรมใด ที่หมู่บ้านต้องร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก 3) โครงการ/ กิจกรรมใด ที่หมู่บ้านมอบหมายให้หน่วยงานภายนอกดำเนินการ เพราะเกินขีดความสามารถของหมู่บ้าน
	3.6 เมื่อได้มีการจัดเรียงลำดับความสำคัญและพิจารณาแนวทางการดำเนินการของแต่ละโครงการ/ กิจกรรมแล้ว ให้ กม. ขอให้ที่ประชุมฯ ลงมติว่าจะเห็นชอบตามที่ได้มีการเรียงลำดับความสำคัญและแนวทางการดำเนินการที่กำหนดหรือไม่ ทั้งนี้ หากที่ประชุมฯ ยังไม่สามารถลงมติได้ เนื่องจากยังไม่ได้ข้อสรุปในเรื่องใด กม. ต้องจัดให้มีการประชุมฯ ใหม่

ตารางที่ 1 (ต่อ)

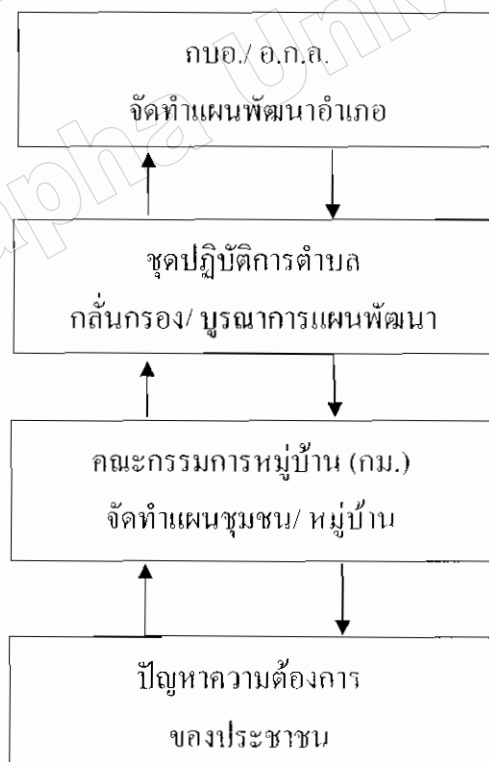
ขั้นตอน	รายละเอียด
	เพื่อร่วมกันพิจารณาจนได้ข้อยุติ
4. การจัดทำ “แผนพัฒนา หมู่บ้าน”	3.7 เมื่อพิจารณาจนได้ข้อยุติแล้ว กม. ต้องจัดทำบันทึกผลการประชุมฯ ไว้เป็นหลักฐาน หลังจากประชุมหมู่บ้านตามขั้นตอนที่ 3 และได้ข้อสรุปแล้ว คณะทำงานด้านจัดทำ “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” จะทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลจากการประชุมหมู่บ้านไปจัดทำ “ร่างแผนพัฒนาหมู่บ้าน” เป็นรูปเล่มเพื่อเสนอที่ประชุม กม. ให้ความเห็นชอบและรับรองเป็น “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” ทั้งนี้ “ร่างแผนพัฒนาหมู่บ้าน” ต้องประกอบด้วย 1. โครงการ/กิจกรรมที่หมู่บ้านดำเนินการเอง 2. โครงการ/กิจกรรมที่หมู่บ้านร่วมกับหน่วยงาน/องค์กรอื่นดำเนินการ 3. โครงการ/กิจกรรมที่หมู่บ้านมอบหมายให้หน่วยงานภายนอกดำเนินการ เพราะเกินขีดความสามารถของหมู่บ้าน
5. การให้ ความเห็นชอบและ รับรองแผนพัฒนา หมู่บ้าน	เมื่อคณะทำงานด้านการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านได้ปรับปรุงร่างแผนพัฒนาหมู่บ้านเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เรียกประชุมหมู่บ้านเพื่อร่วมพิจารณาร่างแผนฯ อีกครั้ง เพื่อให้ความเห็นชอบแผนฯ ทั้งนี้การประชุมฯ ต้องมีตัวแทนครัวเรือน ครัวเรือนละ 1 คน เข้าร่วมประชุมฯ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดที่อาศัยอยู่จริงภายในหมู่บ้าน 5.1 ถ้าที่ประชุมฯ เห็นชอบ ให้ผู้ใหญ่บ้านในฐานะประธาน กม. ลงนามรับรองและประกาศใช้เป็น “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” 5.2 ถ้าที่ประชุมฯ มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ให้คณะทำงานฯ แก้ไขเพิ่มเติมตามมติที่ประชุมฯ แล้วให้ผู้ใหญ่บ้านในฐานะประธาน กม. ลงนามรับรองและประกาศใช้เป็น “แผนพัฒนาหมู่บ้าน”
6. การประสานและ การใช้ “แผนพัฒนา หมู่บ้าน”	คณะทำงานด้านแผนพัฒนาหมู่บ้านสำเนาเอกสารแผนพัฒนาหมู่บ้านฉบับสมบูรณ์ที่ผู้ใหญ่บ้านในฐานะประธาน กม. ลงนามรับรองแล้ว เพื่อ 6.1 จัดเก็บ “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” ไว้ใช้ประโยชน์ในการป้องกัน แก้ไขปัญหาและพัฒนาหมู่บ้าน (โครงการ/กิจกรรมที่ทำเองได้ให้ กม. และประชาชนร่วมกันทำ)

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ขั้นตอน	รายละเอียด
	6.2 จัดส่ง “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์กรบริหารส่วนจังหวัด/ เทศบาล/ องค์การบริหารส่วนตำบล) เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว (โครงการ/ กิจกรรม ที่เกินขีดความสามารถของหมู่บ้าน หรือต้องทำร่วมกับหมู่บ้านดำเนินการเอง) 6.3 จัดส่ง “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” ให้คณะกรรมการระดับอำเภอ (อ.ก.อ.) เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาอำเภอ แผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด (โครงการ/ กิจกรรมที่เกินขีดความสามารถของหมู่บ้าน หรือต้องทำร่วมกับหมู่บ้านดำเนินการ) 6.4 จัดส่ง “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาของส่วนราชการ หรือหน่วยงานดังกล่าว เช่น เกษตร สาธารณสุข ตำรวจ ทหาร เป็นต้น (โครงการ/ กิจกรรมที่เกินขีดความสามารถของหมู่บ้าน หรือต้องทำร่วมกับหมู่บ้านดำเนินการ) 6.5 จัดส่งให้องค์กรเอกชน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) เพื่อประสานและบูรณาการแผน (โครงการ/ กิจกรรมที่เกินขีดความสามารถของหมู่บ้าน หรือต้องทำร่วมกับหมู่บ้านดำเนินการ) คณะกรรมการหมู่บ้านและประชาชนในหมู่บ้าน มีหน้าที่ตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตาม “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” ดังนี้
7. การตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตาม “แผนพัฒนาหมู่บ้าน”	7.1 ตรวจสอบการดำเนินการตามแผนงาน/ โครงการในเขตหมู่บ้านให้มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือไม่อย่างไร 7.2 ตรวจสอบผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการตามแผนงาน/ โครงการภายในหมู่บ้านและร่วมกันหาแนวทางแก้ไข หรือแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยแก้ไข 7.3 ติดตามเร่งรัดการดำเนินการตามแผน/ โครงการ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือผู้รับผิดชอบในโครงการ

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ขั้นตอน	รายละเอียด
	7.4 ตรวจสอบแผนงาน/ โครงการ และระดมสรรพกำลังภายในหมู่บ้านเพื่อดำเนินการตามแผนงาน/ โครงการ ที่หมู่บ้านมีศักยภาพสามารถดำเนินการได้
	7.5 รายงานผลการดำเนินการตามแผนงาน/ โครงการ ที่ดำเนินการแล้วเสร็จ
	ต่อที่ประชุมหมู่บ้าน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของหมู่บ้านให้รับทราบอย่างแพร่หลาย
8. การทบทวนปรับปรุง “แผนพัฒนาหมู่บ้าน”	หมู่บ้านต้องทบทวนหรือปรับปรุง “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” ตามขั้นตอนที่ 1-6 อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อให้ “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” เป็นปัจจุบัน สามารถใช้เป็นแนวทางการป้องกัน แก้ไขปัญหา และพัฒนาหมู่บ้านภายใต้สถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ภาพที่ 3 การเชื่อมโยงและการนำแผนพัฒนาหมู่บ้านไปปฏิบัติ

ภาพที่นำเสนอเพื่อแสดงความเชื่อมโยงและการนำแผนพัฒนาชุมชน/ หมู่บ้าน ไปปฏิบัติ เนื่องจากกระบวนการจัดทำแผนเดิม เมื่อแผนแล้วเสร็จก็เก็บไว้ไม่เคลื่อนไหว แต่ปัจจุบัน กระบวนการจัดทำแผนมีความเชื่อมโยงกันระหว่างแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนพัฒนาอำเภอ และ แผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งระเบียบวิธีการงบประมาณได้กำหนดให้ จังหวัดมีฐานะเป็นกรมจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการตั้งงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดได้เอง เทียบเท่ากับกระทรวง กรม ในส่วนกลางจากแผนผังแผนพัฒนาหมู่บ้าน จะเริ่มจากปัญหา ความต้องการของประชาชน นำมากำหนดเป็นแผนงาน/ โครงการ ในการแก้ไขปัญหาในรูปของแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ ชุมชน โดยคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) หลังจากนั้นชุดปฏิบัติการตำบล ก็จะนำแผนพัฒนาชุมชน/ หมู่บ้าน ทุกหมู่บ้านมาทำการกลั่นกรอง/ บูรณาการ เพื่อเสนอคณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบ บูรณาการ (กบอ.) พิจารณานำไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาอำเภอต่อไป จึงเห็นได้ว่าแผนพัฒนา หมู่บ้าน/ ชุมชน จะได้รับการตอบสนองมีมากขึ้น ปัญหา/ ความต้องการที่ไม่เคยได้รับการเหลียวแล ก็ได้รับการแก้ไข ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับคุณภาพของแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ ชุมชน ว่ามีคุณภาพเพียงใด และ สอดคล้องกับแผนพัฒนาในระดับอื่น ๆ หรือไม่ หากมีความสอดคล้องก็จะได้รับการพิจารณา

องค์ประกอบสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านที่ดี

1. ผู้รับผิดชอบจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่จะต้องมีความรู้ในการจัดทำแผน ประสานงาน และวิธีการทำงานเชิงรุก
2. ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วม มีการจัดทำเวทีประชาคม พหุภาคย์กันทั่วทั้งหมู่บ้าน และเชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนเข้าร่วม ได้แก่ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบล คือ ปลัดอำเภอ สาธารณสุขตำบล เกษตรตำบล พัฒนาการ สมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบล หรือนักการเมืองในพื้นที่ เป็นต้น
3. แหล่งข้อมูล ปัญหา อุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับหมู่บ้าน ได้แก่ กชช.2 ค จปฐ. ข้อมูลแหล่งน้ำ และข้อมูลทั่วไป ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถขอได้จากพัฒนากรหรือปลัดอำเภอได้ กชช.2 ค เป็น ข้อมูลหมู่บ้านที่เกี่ยวกับปัญหา การเกษตร โครงสร้างพื้นฐาน ถนน สะพาน สาธารณสุข การศึกษา และอนุรักษ์ธรรมชาติ จปฐ. ได้แก่ อาหารดี มีที่อยู่อาศัย มีการศึกษา อนามัยถ้วนทั่ว ครอบครัวปลอดภัย มีลูกไม่มาก อยากร่วมพัฒนา เป็นต้น เป็นข้อมูลปัญหาในระดับครัวเรือน ซึ่งจะละเอียดมากขึ้น ไปอีก ข้อมูลแหล่งน้ำ จะมีปัญหา/ อุปสรรค แหล่งน้ำกิน/ น้ำใช้ น้ำเพื่อการเกษตรของแต่ละหมู่บ้าน เป็นต้น
4. เวทีประชาคม สิ่งนี้สำคัญเพราะเป็นเวทีสำหรับทุกคน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาค จะช่วยกันกำหนดเป้าหมายการพัฒนา หรือวิสัยทัศน์ พัฒนาหมู่บ้าน เลือกแนวทางการพัฒนา ตลอดจนแนวทางก่อกองประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบและเข้ามามีส่วนร่วม

5. เรื่องการพัฒนาหมู่บ้าน อาจเป็นเรื่องการรักษาความสงบปลอดภัย โครงสร้างพื้นฐาน การเกษตร และอุตสาหกรรม สาธารณะสุข สิ่งแวดล้อม การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การท่องเที่ยว โครงการเร่งด่วนของรัฐบาล เป็นต้น

แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

กรมการปกครอง (2553) สรุปแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านไว้ ดังนี้

1. การเตรียมการจัดประชุมประชาคม คณะกรรมการหมู่บ้าน กำหนดวัน เวลา สถานที่ จัดเวทีการประชุมประชาคม แจ้งส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน
2. การประชุมประชาคม การลงทะเบียนผู้เข้าร่วมการประชุมประชาคม เพื่อดำเนินการ ทบทวนปรับปรุงแผนพัฒนาหมู่บ้าน นำเสนอร่างแผนพัฒนาหมู่บ้าน ให้ที่ประชุมพิจารณาและ สำนวญปัญหาความต้องการของหมู่บ้าน จัดหมวดหมู่ข้อมูล แผนงาน/ โครงการ จัดลำดับ ความสำคัญ เสนอแนวทางแก้ไข กำหนดทิศทางการพัฒนาหมู่บ้าน ตรวจสอบเอกสารสรุปผล การประชุม บันทึกผลการประชุม
3. การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน จากการรวบรวมข้อมูลการประชุมประชาคมในหมู่บ้าน ไปจัดทำเป็นรูปเล่มเพื่อเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านให้ความเห็นชอบ
4. การให้ความเห็นชอบและรับรองแผนพัฒนาหมู่บ้าน ที่ประชุมพิจารณาร่างแผนพัฒนา หมู่บ้านให้เป็นไปตามมติที่ประชุมประชาคมหมู่บ้าน หรือมีข้อแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้คณะทำงานด้าน การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการหมู่บ้าน พิจารณาอีกครั้ง เมื่อที่ประชุมมีมติรับรองแผนพัฒนาหมู่บ้านแล้ว ให้ประธานกรรมการหมู่บ้าน เป็นผู้ลงนามรับรอง
5. การประสานและการใช้แผนพัฒนาหมู่บ้าน มีการจัดเก็บแผนพัฒนาหมู่บ้านเอาไว้ใช้ ประโยชน์ในหมู่บ้าน แล้วจัดส่งแผนพัฒนาหมู่บ้านไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การบริหาร ส่วนตำบล เพื่อใช้เป็นแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดส่งแผนไปให้คณะกรรมการบริหารงานอำเภอ (กบอ.) เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป
6. การทบทวนปรับปรุงแผนพัฒนาหมู่บ้าน จะต้องดำเนินการทบทวนแผนพัฒนา หมู่บ้านอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อให้แผนพัฒนาหมู่บ้านเป็นปัจจุบัน สามารถใช้เป็นแนวทางพัฒนา และแก้ไขปัญหาของหมู่บ้านในสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ
7. การตรวจสอบและการติดตามการดำเนินการตามแผนพัฒนาหมู่บ้าน คณะกรรมการ หมู่บ้านมีหน้าที่ตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานตามแผนพัฒนาหมู่บ้าน เพื่อให้เกิด ความโปร่งใส ตรวจสอบผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงานตามแผน/ โครงการ ภายในหมู่บ้านและ ร่วมกันหาทางแก้ไข หรือแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหาทางแก้ปัญหา รายงานผลการดำเนินงานที่

ดำเนินการแล้วเสร็จ ประสบผลสำเร็จต่อที่ประชุมประชาคมหมู่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ และส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์

นโยบายการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนา

นับตั้งแต่คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2546 และวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 กำหนดให้ทุกจังหวัดใช้การบริหารงานแบบบูรณาการและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Office-CEO) ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป ส่งผลให้มีการปรับระบบบริหารราชการของจังหวัดจากเดิมที่มุ่งเน้นให้จังหวัดปฏิบัติตามการสั่งการของส่วนกลาง ไปสู่การส่งเสริมให้จังหวัดเป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ที่ต้องมีการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ โดยบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลในต่างจังหวัด (Area Agenda) รวมทั้งนำปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้จังหวัดมีขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่และลดทอนปัญหาที่จะเข้าสู่การตัดสินใจของส่วนกลางให้เหลือน้อยที่สุด (กรมการปกครอง, 2553, หน้า 2-8)

ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา กลายเป็นกลไกสำคัญในการถ่ายทอดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศลงสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ส่งผลให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีบทบาทโดดเด่นในการบูรณาการนโยบายเร่งด่วนของรัฐ รวมทั้งภารกิจหลักของส่วนราชการในระดับภูมิภาคและความต้องการของทุกภาคส่วน มาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ซึ่งเป็นภาพสะท้อนทำให้เห็นตัวตนและศักยภาพของแต่ละจังหวัด ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

การจัดทำแผนตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

นอกเหนือจากการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการแล้ว การบริหารงานเชิงกลยุทธ์ได้นำความเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบบการจัดทำแผนและงบประมาณในระดับรัฐบาลและระดับส่วนราชการ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินและกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

1. แผนการบริหารราชการแผ่นดิน คือ แผนยุทธศาสตร์หลักของชาติที่กำหนดว่าตลอดระยะเวลา 4 ปี ในการบริหารงานของรัฐบาล รัฐบาลต้องการทำอะไร และจะบรรลุได้อย่างไร ซึ่งจะ

ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีทิศทาง สามารถคาดการณ์ได้และเป็นระบบ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2547 กำหนดให้คณะรัฐมนตรี จัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี แผนการบริหารราชการแผ่นดิน มีประโยชน์สำหรับการใช้เป็นแผนแม่บท ในการถ่ายทอดกลยุทธ์หลักลงไปในระดับกระทรวง กรม กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ซึ่งต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการหรือยุทธศาสตร์ของแต่ละส่วนราชการ ให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินตารากิจและพื้นที่ที่รับผิดชอบ ทำให้กลยุทธ์หลักจากยุทธศาสตร์ระดับชาติ ได้รับการถ่ายทอดและแปลงสู่การปฏิบัติในระดับส่วนราชการ (Functional Approach) และระดับพื้นที่ (Area Approach) ต่อไป โดยแผนการบริหารราชการแผ่นดินฉบับปัจจุบัน คือ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2555-2558 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2554 ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2554

2. แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี คือ แผนยุทธศาสตร์ในช่วง 4 ปี ของส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวง กรม กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ที่มีความสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพื่อขับเคลื่อนให้ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลบรรลุเป้าหมาย ซึ่งส่วนราชการต้องจัดทำแล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ คือ วิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ และ โครงการ/ กิจกรรม เพื่อแสดงให้เห็นถึงทิศทาง เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ที่มุ่งหวัง เครื่องมือในการวัดผล และแนวทางการดำเนินการของแต่ละส่วนราชการ ที่จะถ่ายทอดประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และกลยุทธ์หลัก จากแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ไปสู่การปฏิบัติในขอบเขตภารกิจและพื้นที่ที่รับผิดชอบ

3. แผนปฏิบัติราชการประจำปี คือ แผนปฏิบัติการของแต่ละส่วนราชการซึ่งจัดทำขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ โดยส่วนราชการจะนำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี มาถ่ายทอดเป็นแผนปฏิบัติการประจำปี มีการระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ การกำหนดโครงการพัฒนา ที่จะดำเนินการสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ตลอดจนประมาณการงบประมาณที่ต้องใช้ ซึ่งส่วนราชการจะนำแผนปฏิบัติราชการประจำปี ไปใช้ในการจัดทำคำของบประมาณสำหรับปีนั้น

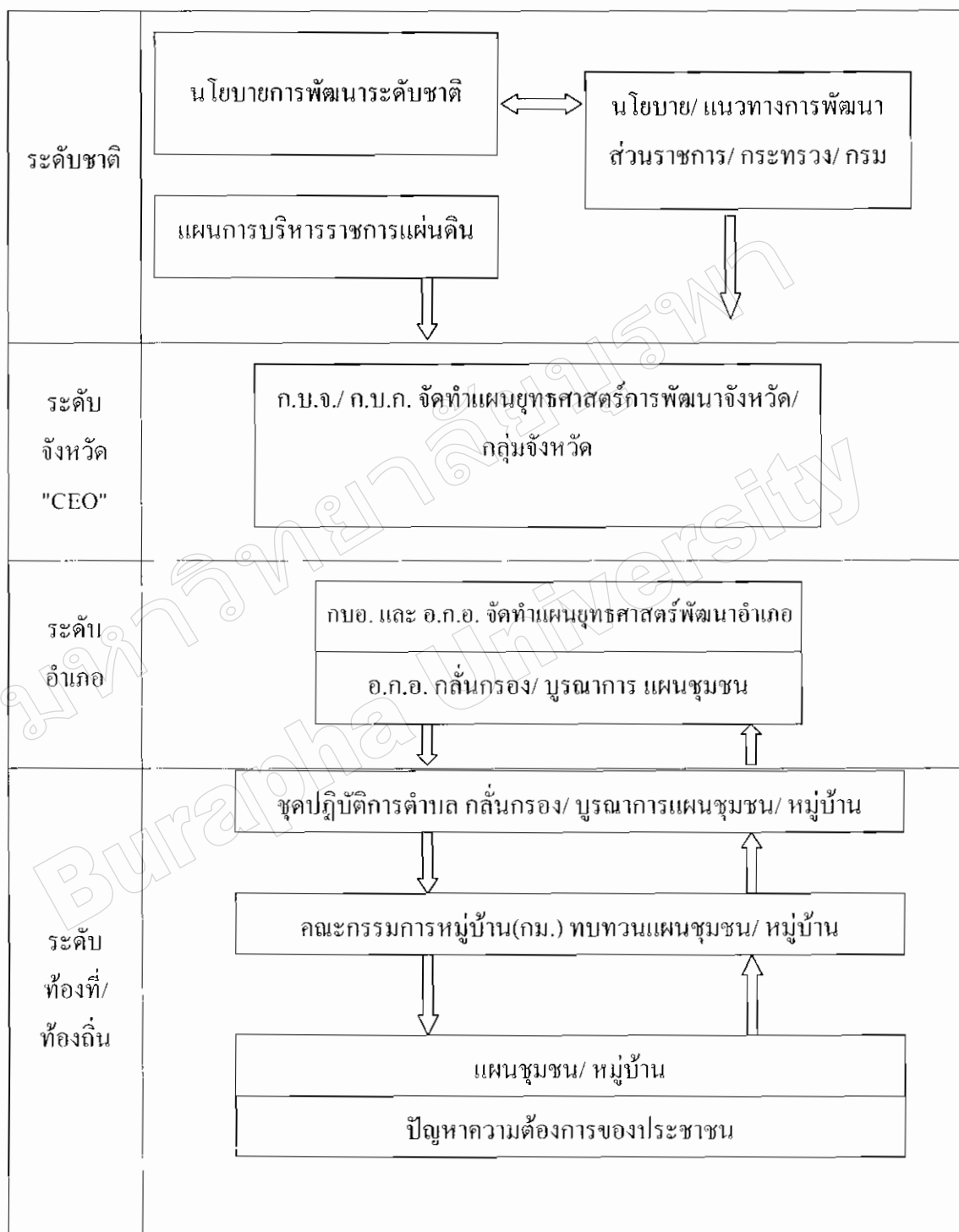
บทบาทของอำเภอภายใต้ระบบการจัดทำแผนแบบใหม่

แม้กฎหมายจะไม่ได้กำหนดให้อำเภอใช้ระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการเหมือน จังหวัดและไม่ได้กำหนดให้อำเภอจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของอำเภอ แต่ในฐานะที่อำเภอ เป็นหน่วยงานปฏิบัติที่สำคัญ ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและนำนโยบายของรัฐบาลและจังหวัดไปปฏิบัติ มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ ของอำเภอที่มีความเชื่อมโยงกับแผนการปฏิบัติ บริหารราชการแผ่นดินของจังหวัด รวมทั้งต้องสะท้อนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ผ่านการจัดทำแผนชุมชน ระดับหมู่บ้านและตำบลขึ้นมาตามลำดับ ซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำแผน ยุทธศาสตร์พัฒนาอำเภอแบบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพและเกิดจากการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

การจัดทำแผนชุมชน/ หมู่บ้าน

เนื่องจากในกระบวนการจัดทำแผนชุมชน/ หมู่บ้าน ไม่ได้กำหนดให้อำเภอหรือ ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ โดยตรง แต่นั่นหนักให้ชุมชน/ หมู่บ้าน คิดเองทำเอง อำเภอจึงมี บทบาทในฐานะผู้ส่งเสริมกระบวนการจัดทำแผนชุมชน โดยมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและให้ การสนับสนุนแก่ชุมชน ตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผน จนถึงการดำเนิน โครงการ แต่ในบางกรณี หากชุมชนร้องขอ อำเภออาจเข้าร่วมดำเนิน โครงการที่เกินขีดความสามารถของชุมชน

ขั้นตอนการเชื่อมโยงแผนพัฒนาหมู่บ้านกับแผนยุทธศาสตร์



ภาพที่ 4 การเชื่อมโยงแผนพัฒนาหมู่บ้านกับแผนยุทธศาสตร์ระดับบน (กระทรวงมหาดไทย, 2551)

ข้อมูลของหมู่ที่ 2 บ้านดินเปิด ตำบลลี้ อำเภอยายเมือง จังหวัดพังงา

ประวัติหมู่บ้าน

บ้านดินเปิดเป็นหมู่บ้านที่ตั้งขึ้นใหม่เล็กกว่าเดิมบ้านดินเปิดมีขุนน้ำ (แอ่งขนาดใหญ่) ซึ่งชาวบ้านเรียกกันว่าขุนบ้านร้าง ขุนน้ำแห่งนี้จะมีปลาหลายชนิดอาศัยอยู่มากโดยรอบบริเวณขุนน้ำจะมีดินดินเปิด (พระยาสัตตบรรณ) ขึ้นอยู่มากมายจึงเรียกชื่อหมู่บ้านนี้ว่าบ้านดินเปิดตามชื่อพระยามีเจริญออกมาอยู่ในพื้นที่ (สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดพังงา, 2555)

ความหมาย/ ที่มาของชื่อบ้าน

ชื่อบ้านดินเปิด มาจากการเรียกชื่อต้นไม้ชนิดหนึ่งที่ขึ้นอยู่มากในหมู่บ้านแห่งนี้ต้นไม้ชนิดนี้บางแห่งเรียกว่าพระยาสัตตบรรณ เป็นไม้อื่นต้นชาวบ้านเรียกกันว่า ดินดินเปิด

บ้านดินเปิด ตั้งอยู่ในพื้นที่ของตำบลลี้ อำเภอยายเมือง จังหวัดพังงา เป็นหมู่บ้านที่อุดมสมบูรณ์ในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในอดีตประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำเหมืองแร่มายาวนานกว่า 120 ปี แต่หลังจากเมื่อธุรกิจเหมืองแร่ซบเซา ราคาแร่ตกต่ำทำให้ชาวบ้านได้เลิกประกอบอาชีพทำแร่ และหันมาประกอบอาชีพด้านการเกษตร ปลูกยาพารา ปลูกปาล์ม และทำสวนผลไม้ นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา โดยปัจจุบันชาวบ้านดินเปิดร้อยละ 80 ประกอบอาชีพเกษตรกรรมทำสวนยางพารา การดำเนินชีวิตของชุมชนก็คือการกรีดยางเป็นอาชีพหลัก

ในอดีตหมู่บ้านดินเปิด ยังขาดกลไกในการพัฒนาหมู่บ้านที่จะนำไปสู่การใช้งบประมาณของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน หรือตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้อย่างถูกต้องตรงจุด ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้นับว่าแตกต่างจากชุมชนอื่น ๆ ของประเทศไทย ที่การพัฒนาหมู่บ้านยังคงต้องมุ่งหวังและพึ่งพาความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งถึงแม้จะมีมากมายหลายหน่วยงาน แต่ขาดการบูรณาการเพื่อการพัฒนาชุมชนให้เข้าไปในทิศทางเดียวกันและตรงกับความต้องการของชาวบ้านได้

ข้อมูลทางการปกครอง

หมู่ที่ 2 บ้านดินเปิดเป็นหนึ่งจำนวน 7 หมู่บ้าน ของตำบลลี้ อำเภอยายเมือง จังหวัดพังงา มีนายวิวัฒน์ วสันต์ เป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 2 บ้านดินเปิด

การบริการพื้นฐาน

การกมณคมของบ้านดินเปิด มีดังนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบลลี้, 2555)

1. ถนน ร.พ.ช. หรือถนนในท้องถิ่นในตำบลลี้ มีถนนลาดยางที่หน่วยงานของ ร.พ.ช. ดำเนินการสร้างให้จำนวน 2 สาย คือ สายบ้านทุ่งมะพร้าวถึงบ้านคลองห้ำ ระยะทาง 16 ก.ม.

สายบ้านเขี้ยวตลอดถึงบ้านดินเป็ด ระยะทาง 7 ก.ม. นอกจากนี้ยังถนน คสล. ที่ อบต. ลำกึ และโครงการ ทพต. ดำเนินการจัดสร้างอีกจำนวนหนึ่ง

2. ถนนในหมู่บ้านของหมู่ที่ 2 บ้านดินเป็ด มีถนนจำนวน 8 สาย และถนน คสล. จำนวน 4 สาย

การดำเนินงานด้านการวางแผนของหมู่บ้านดินเป็ด

ในปี พ.ศ. 2547 ผู้นำชุมชนบ้านดินเป็ดได้มีโอกาสเข้าร่วมในเวทีการเรียนรู้เพื่อจัดทำแผนพัฒนาชุมชน แผนชุมชนบ้านดินเป็ด จึงเริ่มเป็นรูปเป็นร่างและเริ่มดำเนินการจัดทำในปีระหว่างปี พ.ศ. 2548-2549 โดยกระบวนการจัดทำแผนชุมชนของบ้านดินเป็ดได้มีขั้นตอนการดำเนินงานดังต่อไปนี้ (วิวัฒน์ วสันต์, สัมภาษณ์, 3 กันยายน 2555)

1. การเตรียมความพร้อมชุมชน โดยเชิญตัวแทนของแต่ละครัวเรือนเข้าร่วมในเวทีเพื่อค้นหาหมู่บ้านดินเป็ดในอดีต ปัจจุบันและอนาคต สร้างความรู้ ความเข้าใจ และความพร้อมในการจัดกระบวนการทำแผนพัฒนาชุมชน

2. การวิเคราะห์ข้อมูล การเรียนรู้ตนเองและชุมชน โดยมีการวิเคราะห์ศักยภาพของชุมชนในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย สิ่งแวดล้อมและโครงสร้างพื้นฐาน วิเคราะห์ผลกระทบจากภายนอกที่มีผลต่อชุมชน วิเคราะห์สภาพปัญหาของชุมชนและร่วมกันค้นหาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น และร่วมกันวิเคราะห์สถานการณ์ และแนวโน้มที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับชุมชนในอนาคต

3. การคัดเลือกโครงการและระบุเป้าหมาย มีการกำหนดวิสัยทัศน์ คัดเลือกโครงการที่สามารถนำมาสร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้แก่ชุมชน และกำหนดทิศทางการพัฒนาตามศักยภาพของชุมชน และเพื่อให้ชุมชนมีเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาหมู่บ้านไปในแนวทางเดียวกัน

4. การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ โดยตัวแทนของชุมชนจะจัดลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการและกิจกรรมตามประเด็นการพัฒนาหมู่บ้าน และนำร่างแผนชุมชนเข้าสู่เวทีประชาพิจารณ์แผนชุมชน เพื่อให้แผนชุมชนสามารถดำเนินงานได้บรรลุตามเป้าหมาย

นอกจากนี้ แผนชุมชนบ้านดินเป็ด ยังดำเนินการจัดทำแผนโดยน้อมนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่เน้นหนักให้ชุมชนพึ่งพาตนเองได้ โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วม และการเรียนรู้วิเคราะห์ศักยภาพของชุมชนร่วมกับปัญหาของชุมชนที่ประสบอยู่ จึงเกิดเป็นแผนของชุมชนที่มีการพัฒนามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 จนถึงปัจจุบัน โคนแผนการพัฒนาชุมชนบ้านดินเป็ดประกอบไปด้วยแนวทางกรแก้ไขปัญหาลึก 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม ที่มีความเชื่อมโยงกับฐานทรัพยากร ทน การตลาด ความปลอดภัย โครงสร้าง

พื้นฐาน เทคโนโลยี และภูมิปัญญา ซึ่งได้ก่อให้เกิดการกำหนดวิสัยทัศน์ของบ้านดินเปิดไว้ในแผนชุมชนดังนี้

“หมู่บ้านแห่งความสามัคคี สิ่งแวดล้อมดี คนมีคุณภาพ” โดยมีทิศทางการพัฒนาตามศักยภาพคือการเป็น “หมู่บ้านเกษตรแบบพอเพียงและยั่งยืน” และยังกำหนดพันธกิจการพัฒนาบ้านดินเปิดใน 9 ประเด็นหลักที่ประกอบไปด้วย ส่งเสริมการเกษตรแบบผสมผสานอย่างมีคุณภาพ, ส่งเสริมการประกอบอาชีพเสริมเพิ่มรายได้ทุกครัวเรือน, ส่งเสริมการออมและพัฒนาสถาบันการเงินเป็นธนาคารชุมชน, ส่งเสริม และร่วมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ส่งเสริมการสร้างสุขภาพให้แข็งแรงทุกกลุ่มวัย, ส่งเสริมการศึกษาและพัฒนการเรียนรู้สู่ความก้าวหน้าของชุมชน, พัฒนาการจัดสวัสดิการชุมชนครบทุกด้าน, ส่งเสริมและรักษาความสามัคคีอย่างยั่งยืน และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้พร้อมและมีคุณภาพ และยังได้มีการกำหนดตำแหน่งการพัฒนาอาชีพชุมชน ใน 3 แนวทางประกอบไปด้วย

1. ส่งเสริมการปลูกยางพารา และการผลิตยางแผ่นคุณภาพดี ด้วยการรวมกลุ่มเพาะพันธุ์ยาง จัดทำการขยายพันธุ์กล้ายางคุณภาพดี มีกลุ่มติดตามยาง กลุ่มผสมปุ๋ยที่ถูกต้องวิชาการโดยการใช้ปุ๋ยผสมที่มีราคาถูก มีตลาดประมูลยาง มีการอบรมการกรีดยางที่ถูกต้องวิธี และส่งเสริมการผลิตยางแผ่นที่ดีมีคุณภาพ

2. ส่งเสริมการปลูกพืชผักสวนครัว ผักไร้ดิน และผักปลอดสารพิษเพราะในปัจจุบันชาวบ้านตื่นตัวบริโภคผักที่ไม่ได้ปลูกเองทำให้มีสารพิษตกค้างส่งผลเสียต่อสุขภาพร่างกายของคนชุมชนและเป็นสาเหตุของโรคต่าง ๆ

3. ส่งเสริมการทำอาชีพเสริมในหมู่บ้าน ด้วยการจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้ชาวบ้านได้มีอาชีพเสริม เช่น กลุ่มแม่บ้านทำขนม กลุ่มเพาะเห็ด โครงการชีววิถี เพื่อไม่ให้ชาวบ้านได้ใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์โดยไม่ไปมั่วสุมกับอบายมุขต่าง ๆ ซึ่งการดำเนินการต่าง ๆ จะยึดหลักประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของชุมชน มีการจัดเวทีประชาคมทุกครั้ง โดยยึดมติเสียงส่วนใหญ่เป็นแนวทางในการดำเนินงาน และรับฟังเสียงส่วนน้อยเพื่อปรับปรุงแก้ไข มีการทำงานเป็นทีม และแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจน แบ่งปัน และรับผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน โดยผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก มีทำงานอย่าโปร่งใส และตรวจสอบได้ และมีการบูรณาการการทำงานของภาคีเครือข่ายเพื่อพัฒนาและสนับสนุนการดำเนินงานต่าง ๆ ของชุมชน

ปัจจัยความสำเร็จของชุมชนบ้านดินเปิดในการพัฒนาไปสู่การเป็นชุมชนต้นแบบเศรษฐกิจพอเพียงประกอบไปด้วย

1. การมีเหตุผล บ้านดินเปิดมีแผนชุมชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาหมู่บ้าน และได้นำข้อมูลของชุมชนตามสภาพความเป็นจริงมาวิเคราะห์ปัญหาและ

หาศักยภาพของชุมชนและมีการพัฒนาข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งเป็นแผนที่เกิดขึ้นจากกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน

2. ความพอประมาณ บ้านดินเปิดมีกิจกรรมเพื่อลดรายจ่าย โดยปลูกทุกอย่างที่กิน (พืชผักสวนครัว) ทำปุ๋ยหมัก ปุ๋ยชีวภาพ เตาเผาถ่าน ทำน้ำยาล้างจาน มีการจัดตั้งธนาคารไก่อ เพื่อขยายพันธุ์แบ่งให้กับครอบครัวอื่น ๆ มีการเลี้ยงหมูหลุม มีการรวมกลุ่มเพื่อขายแผ่นยางและ น้ำยางดิบ มีกลุ่มแม่บ้านแปรรูปผลผลิตอาหาร มีการจัดทำบัญชีครัวเรือน ฯลฯ โดยกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ได้นำชาวบ้านดินเปิดไปสู่การรู้จักประมาณตนเองและไม่ฟุ้งเฟ้อ

3. ภูมิคุ้มกัน มีกิจกรรมเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้กับชุมชนและตนเองต่าง ๆ ดังนี้ สนับสนุนให้มีการออม โดยจัดทำกระบอกไม้ไผ่คุณ 2 แจกให้ครัวเรือนออมเงินระยะเวลา 6 เดือน แล้วเมื่อนำมาฝากกับสถาบันการเงินชุมชนเงินที่ได้จะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าของเงินออม ในกระบอกไม้ไผ่ นอกจากนี้ชาวบ้านยังมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอย่าง สม่ำเสมอ มีการฝึกอบรมเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง และมีการการถ่ายทอดภูมิปัญญาต่าง ๆ ของชุมชน

4. ความรู้ ชุมชนมีกิจกรรมในการรวบรวมข้อมูลความรู้ และความคิดในการวิเคราะห์ ปัญหาของชุมชน และมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพิ่มพูนความรู้ ทักษะและประสบการณ์ เพื่อนำ ความรู้ที่ได้รับกลับมาพัฒนาครัวเรือนและชุมชนของตนเอง และพร้อมที่จะถ่ายทอดองค์ความรู้ ให้กับชุมชนอื่น ๆ เพื่อขยายผลการดำเนินงาน

5. คุณธรรม บ้านดินเปิดมีผู้นำชุมชนที่มีจิตใจมุ่งมั่น เสียสละ และชาวบ้านทุกคนมีความรักสามัคคีดูแลเอาใจใส่ซึ่งกันและกันทั้งภายในครอบครัวและเพื่อนบ้าน จะเห็นได้จากการ ลงแขกช่วยเหลือในงานประเพณีและเทศกาลต่าง ๆ ของชุมชน

หมู่บ้านดินเปิด จึงเป็นหมู่บ้านต้นแบบ ที่นำพลังแห่งความสามัคคีมาสร้างสรรค์สิ่งดี ให้เกิดขึ้นภายในชุมชน โดยมีเป้าหมายสูงสุดก็คือ การก้าวไปเป็นหมู่บ้านการเกษตรแบบพอเพียง และยั่งยืน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546-2553 และใช้เป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ มี 2 ประการ คือ การมีส่วนร่วม และ การจัดทำแผนพัฒนาของหมู่บ้าน/ท้องถิ่น ดังนี้

ศิริขวัญ อุทา (2546) ศึกษากระบวนการจัดทำแผนชุมชนอย่างมีส่วนร่วมในจังหวัดลำพูน พบว่า กระบวนการจัดทำแผนชุมชนอย่างมีส่วนร่วม มีกระบวนการ คือ การจัดเวทีสร้างความเข้าใจ เรื่องแผนชุมชน การรวบรวมข้อมูลระดับชุมชน การวิเคราะห์/ การจัดทำแผนชุมชนระดับหมู่บ้าน

ระดับตำบล และสรุปทบทวน ส่วนที่แตกต่างกัน คือ การคัดเลือกแกนนำก่อนเข้าร่วมทำแผน การจัดทำแผนระดับหมู่บ้าน/ชุมชน การรวบรวมข้อมูล มีทั้งการใช้แบบสอบถาม การพูดคุย การจัดเวทีชาวบ้าน เงื่อนไขสำคัญที่มีการจัดทำแผนชุมชน เช่น โครงการกองทุนชุมชนจังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชน รวมทั้งแนวคิด ทักษะ ความรู้ ความเข้าใจของวิทยากรกระบวนการ ความเข้าใจของแกนนำชุมชนและสมาชิกที่เข้าร่วม การจัดการทุนของชุมชนที่มีอยู่ ทั้งด้านคน/องค์กร สังคม/วัฒนธรรม ภูมิปัญญา ระบบนิเวศน์ ทุนเป็นตัวเงิน ตลอดจนฐานข้อมูลของชุมชน รวมทั้งการเชื่อมประสานระดับเครือข่าย เช่น ระดับหมู่บ้าน ระดับตำบล

สมงาม อารยธรรม (2553) ศึกษาเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี ของประชาชนในเขตตำบลหนองปลิง อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านการมีส่วนร่วมอยู่ในอันดับสูงสุด คือด้านการดำเนินการ ประชาชนมีส่วนร่วม หรือเป็นตัวแทนกลุ่มในการเข้าร่วมกับคณะกรรมการเพื่อพิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน/โครงการ ตามความต้องการของประชาชน ด้านการตัดสินใจ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งหมายความว่าประชาชนมีส่วนร่วมปานกลางในการชี้แจงรายละเอียดและสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภา อบต. ด้านการประเมินผล ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาตรวจสอบในการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการด้านการรับผลประโยชน์ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับปานกลาง

สมจิตร ศรีแสนยง (2553) ศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของประชาชนตำบลหนองบัว อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า วิธีการ และรูปแบบในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว มีแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ร่วมกันค้นหาปัญหา ความต้องการของประชาชน พิจารณาปัญหาและมีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในแต่ละด้าน ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนรายด้านพบว่าทุกด้าน คือ ด้านการวางแผน ด้านการปฏิบัติ ด้านติดตามผล และด้านรับผลประโยชน์ อยู่ในระดับปานกลาง ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนของทุกหมู่บ้านมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผน รวมถึงการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประชาคมหมู่บ้านและตำบล

วาสนา นาจันทร์ (2553) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลกำพวน อำเภอสุขสำราญ จังหวัดระนอง พบว่า กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวมี 4 ขั้นตอน คือ 1) การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา 2) การเก็บรวบรวมข้อมูล 3) การวิเคราะห์ข้อมูล 4) การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยแต่ละขั้นตอนพบว่า ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนแรกและขั้นตอนที่สอง และจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในสองขั้นตอนแรก พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคและพบแนวทางแก้ไขปัญหาคือ การให้ข้อมูลข่าวสารยังไม่ได้ครอบคลุม ประชาชนต้องไปทำงานนอกบ้าน ประชาชนยังขาดความเข้าใจเรื่องการทำแผน โดยมีแนวทางแก้ไข 2 แนวทาง คือ 1) ปรับปรุงประสิทธิภาพสื่อเสียงตามสายให้มีประสิทธิภาพ 2) ต้องสร้างความเข้าใจการเรียนรู้ให้ชาวบ้าน

ชญาพร กมลกิจไพศาล และชยยุทธ บุราสิทธิ์ (2553) ศึกษากระบวนการจัดทำแผนชุมชนอย่างมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาของบ้านทางยาว อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี พบว่า กระบวนการจัดทำแผนชุมชนมี 4 ขั้นตอน คือ การวิเคราะห์ชุมชน การวางแผน การดำเนินการ และการติดตามและประเมินผล ในส่วนของกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนชาวบ้านมีส่วนร่วมในระดับมากในการวิเคราะห์ชุมชน โดยเสนอปัญหาและจัดลำดับความสำคัญปัญหา การวางแผน ชาวบ้านได้ร่วมกำหนดเป้าหมาย วิสัยทัศน์และโครงการของชุมชนและชาวบ้านมีส่วนร่วมระดับน้อยในการติดตามและประเมินผล ผู้นำชุมชนจะเป็นผู้ติดตามและประเมินผล ปัญหาอุปสรรค การจัดทำแผนชุมชน ได้แก่ การเตรียมความพร้อม การจัดลำดับความสำคัญ การกำหนดเป้าหมาย และทิศทางการพัฒนา การวิเคราะห์ความสอดคล้องของโครงการ ความรับผิดชอบในหน้าที่และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน ทำให้ผู้ศึกษาทราบว่า แผนพัฒนาหมู่บ้านเป็นแผนที่หมู่บ้าน/ชุมชนจัดทำขึ้นเอง ในการกำหนดอนาคต ความมุ่งหวังของหมู่บ้าน/ชุมชนที่จะดำเนินไปในทิศทางใด โดยอาศัยความร่วมมือของคนในหมู่บ้าน/ชุมชน ในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามผล และร่วมรับผลประโยชน์ ด้วยการวิเคราะห์ปัญหา ความต้องการของของหมู่บ้าน ตามศักยภาพและความพร้อมของหมู่บ้านในการที่จะพัฒนาหมู่บ้าน โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งเป็นองค์กรพื้นฐานระดับหมู่บ้าน ที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญ ในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน เพื่อสะท้อนปัญหาความต้องการของหมู่บ้าน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหา ภายใต้อำนาจการพึ่งพาตนเอง ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ทั้งนี้ ได้มีอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคอยให้การสนับสนุนในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งแผนพัฒนา

หมู่บ้าน จะเป็นกระบวนการเสริมสร้างการเรียนรู้ของคนในหมู่บ้าน ในการค้นหาศักยภาพของหมู่บ้าน รับทราบปัญหา ความต้องการ และจัดเก็บข้อมูลต่าง ๆ ของหมู่บ้าน และสามารถนำไปกำหนดวิธีการในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของหมู่บ้านได้อย่างถูกต้อง มีเป้าหมายความสำเร็จที่ชัดเจนและเชื่อมโยงนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ