

## บทที่ 2

### แนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (พ.ศ. 2545-2549) สืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น และเปิดโอกาสให้ชุมชน ในรูปประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล และประชาคมอำเภอ เข้ามามีบทบาท ในการกำหนดแนวทางการพัฒนา ให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการในชุมชน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ ผู้ศึกษาจะต้องศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ และเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. ทฤษฎีการวางแผน
2. แนวคิดการมีส่วนร่วม
3. แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลโดยกระบวนการมีส่วนร่วม
4. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 ทฤษฎีการวางแผน

##### 2.1.1 ความหมายของการวางแผน

อนันต์ เกตุวงศ์ (2541) ได้ให้ความหมายนุ่ค่าว่าการวางแผน (Planning) มาจากคำภาษาละตินว่าแพลนัม (Plannum) ซึ่งหมายถึงพื้นราบ (flat surface) และได้นำมาใช้ในภาษาอังกฤษเมื่อศตวรรษที่ 17 โดยพจนานุกรมออกซฟอร์ด (Oxford Dictionary) ตามความหมายของพื้นราบ หมายถึงการกำหนดแบบฟอร์มในทางราบ เช่น แผนที่และแบบพิมพ์เขียว (blueprint) ของสิ่งก่อสร้างต่างๆ

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2526:56) ให้นิยามของการวางแผนว่า เป็นความพยายามจริงจังที่จะเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดทิศทาง การเปลี่ยนแปลงของปัจเจกเศรษฐกิจหรือการวางแผนพัฒนา เป็นการวางแนวทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีเกณฑ์ และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่องเพื่อเลือกเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดในการบรรลุเป้าหมาย

Fremont E.Kast และ James E.Rosenzweig (ปรกรณ์ ปริยากร,2542:37) อธิบายว่าการวางแผนคือกระบวนการของการพิจารณาตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร มีการเลือกวัตถุประสงค์นโยบาย โครงการและวิธีปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น

Harold Koontz และ Cyril O'Donnell (ปกรณัม ปรียากร, 2542:37) กล่าวว่า การวางแผนคือการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด และใครเป็นผู้กระทำการวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันไปสู่อนาคตตามที่ต้องการ และทำให้สิ่งต่างๆ เกิดขึ้นตามต้องการ

H.G.Hicks (ปกรณัม ปรียากร, 2542:37) อธิบายว่าการวางแผนเป็นหน้าที่ทางบริหารประการแรกที่กระทำเพื่อกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งโดยเฉพาะ การที่จะวางแผนได้สำเร็จผลนั้นจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ตัวเลขข้อมูลจากอดีต การตัดสินใจในปัจจุบันและทำการประเมินผลในอนาคตด้วย

R.L.Ackoff (ปกรณัม ปรียากร, 2542:38) กล่าวว่า การวางแผนคือบางสิ่งที่เรากระทำก่อนที่จะมีการกระทำ (action) เกิดขึ้น และเป็นเรื่องของ การตัดสินใจโดยอาศัยการทำนายล่วงหน้า การวางแผนเป็นสิ่งที่จำเป็นเมื่อสภาพในอนาคตที่เราต้องการนั้นเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่ต้องอาศัยซึ่งกันและกันหลายๆ ด้านเป็นชุดหรือเป็นระบบหนึ่งของการตัดสินใจ การวางแผนเป็นกระบวนการอันหนึ่งซึ่งทำให้เกิดสภาพอย่างหนึ่งหรือหลายๆ อย่างในอนาคตอันเป็นสิ่งที่ต้องการ และเป็นสิ่งที่ไม่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้ถ้าไม่มีการกระทำ

Kast and Rosenweick (ปกรณัม ปรียากร, 2542:37) กล่าวว่า การวางแผนคือกระบวนการพิจารณาข้อมูลด้านต่างๆ เพื่อตัดสินใจล่วงหน้าว่า ควรจะทำอะไร อย่างไร มีการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการและวิธีปฏิบัติ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น

Henry Mintzberg (ปกรณัม ปรียากร, 2542:39) กล่าวว่า การวางแผนเป็นกระบวนการที่เป็นทางการโดยคำนึงถึงการบูรณาการหรือ เชื่อมโยงระบบการตัดสินใจของหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกันอันจะนำไปสู่การกำหนดวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อบรรลุสู่จุดมุ่งหมายหรือผลลัพธ์ที่ต้องการร่วมกัน

จากคำนิยามดังกล่าวสามารถแยกเป็นองค์ประกอบของการวางแผนได้ 7 ประการ (ปกรณัม ปรียากร, 2542:26-28) คือ

1. การวางแผนเป็นกระบวนการ (process) กระบวนการในที่นี้หมายถึงกิจกรรมที่ต่อเนื่องกันซึ่งเกิดขึ้นในหน่วยเดียวกัน กิจกรรมนี้ต้องการทั้งทรัพยากรและพลังงานเพื่อทำให้กิจกรรมดำเนินไปได้

2. การจัดเตรียม (preparing) การวางแผนเป็นกระบวนการของการเตรียมชุดหนึ่งของการตัดสินใจเพื่อให้ได้รับการอนุมัติและดำเนินการโดยองค์กรอื่นๆ แม้ว่าหน่วยงานหนึ่งมีหน้าที่วางแผน มีอำนาจอนุมัติและดำเนินการตามแผนก็ตาม กระบวนการดังกล่าวนี้ยังมีอยู่ต่างหาก โดยเฉพาะ

3. ข้อมูลข่าวสาร (information or a set) ข้อมูลข่าวสารเปรียบได้กับเส้นเลือดใหญ่ของการเตรียมการในการวางแผน ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารจึงเป็นสิ่งที่นักวางแผนต้องสืบค้น รวบรวม คัดแยก วิเคราะห์ กลั่นกรอง และสรุปจากสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร

4. การตัดสินใจเพื่อการกระทำ (decisions for action) การวางแผนมุ่งสู่การกระทำเป็นสิ่งสำคัญ ไม่ได้มุ่งไปสู่วัตถุประสงค์อย่างอื่น แต่การวางแผนก็มีผลงานระดับสอง (secondary results) อื่นๆ อย่าง เช่น การพัฒนาการบริหาร การพัฒนาการตัดสินใจและการฝึกอบรมให้คนทำงานร่วมกัน เป็นต้น

5. ในอนาคต (in the future) ลักษณะสำคัญยิ่งของการวางแผนได้แก่ การมุ่งสู่อนาคต มีการพยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคต ความไม่แน่นอน และเงื่อนไขต่างๆ

6. การมุ่งสู่การทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ (directed at achieving goals) กระบวนการวางแผนจะไม่สามารถดำเนินไปได้ถ้าขาดวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์จะเป็นตัวกำหนดทิศทาง จุดหมายปลายทางของการกระทำเป็นกระบวนการดังกล่าวมา

7. ใช้วิธีการที่ให้ผลงานสูง (by optimal means) จุดสำคัญอันหนึ่งในกระบวนการวางแผนก็คือการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการกับเป้าหมาย (means/end analysis) เพื่อเลือกวิธีการกระทำที่ก่อให้เกิดผลตามเป้าหมายมากที่สุด

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า การวางแผนก็คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็วัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ โดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี่คือ จะทำอะไร (What) ทำไมจึงต้องทำ (why) ใครบ้างที่จะเป็นผู้กระทำ (who) จะกระทำเมื่อใด (when) จะกระทำกันที่ไหนบ้าง (where) และจะกระทำกันอย่างไร (how)

การตอบคำถามทั้งห้าประการแรกสามารถทำได้โดยบุคคลทั่วไป หรือบุคคลที่เป็นผู้บริหารซึ่งมีความรู้ประสบการณ์กว้างๆ เพราะทำได้โดยใช้ความสามารถต่างๆ ไป ส่วนการตอบคำถามสุดท้ายคือ ทำอย่างไร จำเป็นต้องมีผู้มีความรู้เฉพาะด้าน หรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นโดยตรง เช่น วิศวกร แพทย์ หรือนิติกร เป็นต้น ผู้ที่ไม่มีความรู้และประสบการณ์เฉพาะด้านจะไม่สามารถบอกได้อย่างถูกต้อง ดังนั้นการวางแผนโดยทั่วไปจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลจำนวนหนึ่ง

2.1.2 ความสำคัญของการวางแผน (Significance of Planning) ( ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546:5-8)

1) เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางด้านการจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตากว้างไกล มองเหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ปัญหา ความ

ต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ดังนั้นองค์กรจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวและเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อมอันได้แก่สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น

2) ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ๆ เข้ามาในองค์กร ทั้งนี้เนื่องจากปรัชญาของการวางแผนยึดถือและยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง ไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างนิรันดรจึงทำให้มีการยอมรับแนวความคิดเชิงระบบ (System approach) เข้ามาในองค์กรยุคปัจจุบัน

3) ทำให้การดำเนินการขององค์กรบรรลุถึงเป้าหมายที่ปรารถนาทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์กร ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินการเป็นไปด้วยความมั่นคงและมีความเจริญเติบโต

4) เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน เพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์กรที่ชัดเจน และยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์กรให้มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้น เป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

5) ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงานเนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยต่างๆ (a rational approach) มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่

กล่าวโดยสรุปว่า ไม่มีองค์กรใดที่ประสบความสำเร็จได้ โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของกระบวนการจัดการที่ดี

**2.1.3 ประโยชน์ของการวางแผน (Advantages of Planning)** (ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น 2546:3-4)

การวางแผนที่ดีย่อมส่งผลให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้

1) บรรลุจุดมุ่งหมาย (Attention of Objectives) การวางแผนทุกครั้งจะมีจุดหมายปลายทางเพื่อให้องค์กรบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดให้ การกำหนดจุดมุ่งหมายจึงเป็นงานขั้นแรกของการวางแผน ถ้าจุดมุ่งหมายที่กำหนดมีความแจ่มชัดก็จะช่วยให้การบริหารแผนมีทิศทางมุ่งตรงไปยังจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างสะดวกและเกิดผลดี

2) ประหยัด (Economical Operation) การวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้สติปัญญาเพื่อคิดวิธีการให้องค์กรบรรลุถึงประสิทธิภาพ เป็นการให้งานในฝ่ายต่างๆ มีการประสานงานกันดี กิจกรรมที่ดำเนินมีความต่อเนื่องกัน ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในงานต่างๆ ที่ทำ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆ อย่างคุ้มค่านับว่าเป็นการลดต้นทุนที่ดี ก่อให้เกิดการประหยัดแก่องค์กร

3) ลดความไม่แน่นอน (Reduction of Uncertainty) การวางแผนช่วยลดความไม่แน่นอนในอนาคตลง เพราะการวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต การวางแผนที่มีประสิทธิภาพเป็นผลมาจากการวิเคราะห์พื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นแล้ว ทำการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต และได้หาแนวทางพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้แล้ว

4) เป็นเกณฑ์ในการควบคุม (Basis of Control) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารได้กำหนดหน้าที่การควบคุมขึ้น ทั้งนี้เพราะการวางแผนและการควบคุมเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออกเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการคู่กันอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือถ้าไม่มีการวางแผนก็ไม่สามารถมีการควบคุมกล่าวได้ว่าแผนกำหนดจุดมุ่งหมายและมาตรฐานการปฏิบัติงานในหน้าที่การควบคุม

5) ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ (Encourage Innovation and Creativity) การวางแผนเป็นพื้นฐานด้านการตัดสินใจ และเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดแนวความคิดใหม่ๆ (นวัตกรรม) และความคิดสร้างสรรค์ ทั้งนี้เนื่องจากขณะที่ฝ่ายจัดการมีการวางแผนกันนั้นจะเป็นการระดมปัญหาของคณะผู้ทำงานด้านการวางแผนทำให้เกิดความคิดใหม่ๆ และความคิดสร้างสรรค์ นำมาใช้ประโยชน์แก่องค์กรและยังเป็นการสร้างทัศนคติการมองอนาคตระหว่างคณะผู้บริหาร

6) พัฒนาแรงจูงใจ (Improve Motivation) ระบบการวางแผนที่ดีจะเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงความร่วมแรงร่วมใจในการทำงานของผู้บริหาร และยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นในกลุ่มคนงานด้วยเพราะเขารู้อย่างชัดเจนว่าองค์กรคาดหวังอะไรจากเขาบ้าง นอกจากนั้น การวางแผนยังเป็นเครื่องมือฝึกและพัฒนาแรงจูงใจที่ดีสำหรับผู้บริหารในอนาคต

7) พัฒนาการแข่งขัน (Improve Competitive Strength) การวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้องค์กรมีการแข่งขันกันมากกว่าองค์กรที่ไม่มีการวางแผนหรือมีการวางแผนที่ขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการขยายขอบข่ายการทำงาน เปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน ปรับปรุงสิ่งต่างๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

8) ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี (Better Coordination) การวางแผนได้สร้างความมั่นใจในเรื่องเอกภาพที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร ทำให้กิจกรรมต่างๆ ที่จัดวางไว้มุ่งไปที่จุดมุ่งหมายเดียวกันมีการจัดประสานงานในฝ่ายต่างๆ ขององค์กรเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในงานแต่ละฝ่ายขององค์กร

2.1.4 ข้อจำกัดในการวางแผน (ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546:4-5)

1) การขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้ ในการวางแผนจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลต่างๆ เพื่อนำมาพิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายและกิจกรรมต่างๆ ที่จะดำเนินงาน แต่ถ้าขณะที่มีการวางแผนนั้น กลุ่มทำงานได้ข้อมูลที่มาจากแหล่งที่เชื่อถือไม่ได้ จะทำให้การวางแผนงานนั้นเกิดการผิดพลาด ฉะนั้นข้อมูลนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดแผนงานเป็นอย่างยิ่ง

2) การวางแผนเป็นกระบวนการมองไปข้างหน้า ถ้าผู้บริหารมีแนวโน้มที่จะทำงานในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก เขาจะไม่สามารถทำการวางแผนที่ดีได้เลย ฉะนั้นผู้วางแผนจะต้องเป็นบุคคลที่มีความคิดริเริ่มและเป็นคนที่มีความกระตือรือร้นจะสามารถมองหามาตรการ ประเมินและติดตาม แผนที่วางไว้ได้อย่างเหมาะสมและเข้าใจการดำเนินงานตามแผนอย่างถูกต้อง

3) การวางแผนเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย การวางแผนอาจจะทำให้การปฏิบัติการบางกรณีล่าช้าไปได้ แต่ก็จริงที่ว่าถ้าเราไม่ใช้เวลาในการวางแผนอย่างพอเพียงแล้ว แผนที่กำหนดขึ้นอาจจะกลายเป็นแผนที่ใช้ไม่ได้ จึงกล่าวได้ว่าการวางแผน เกี่ยวข้องกับการใช้เวลาและค่าใช้จ่ายในการรวบรวมการวิเคราะห์ สารสนเทศและการประเมิน ทางเลือกต่างๆ ดังนั้นถ้าการจัดการไม่จัดงบประมาณค่าใช้จ่ายอย่างเพียงพอในการวางแผน ไม่ยอม ใช้เวลาให้พอเพียงคิดแต่เพียงว่าเสียเวลาสิ้นเปลืองแล้วผลของแผนที่จะออกมาดีนั้น ย่อมเป็นไปได้

4) การดำเนินการภายในองค์กรที่เข้มงวดเกินไปในเรื่องต่างๆ จะเป็นอุปสรรค ในการนำความคิดริเริ่มและแนวความคิดใหม่ๆ เข้ามาสู่องค์กร ฉะนั้นผู้วางแผนจำเป็นต้องมีการ ยืดหยุ่นการดำเนินการในบางกรณีบ้างซึ่งจะนำผลดีมาสู่องค์กร

5) การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดในการวางแผน บางครั้งเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรธุรกิจต่างๆ ทั่วโลกเป็นผลกระทบอย่างต่อเนื่องมาจาก ความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ฉะนั้นผู้วางแผนไม่สามารถยอมรับเรื่องราวต่างๆ ที่ อาจเกิดขึ้นได้ อาจจะไปสู่การต่อต้านจากกลุ่มคนงานและทัศนคติเช่นนี้จะส่งผลต่อ กระบวนการ วางแผนที่เกิดขึ้นขาดประสิทธิภาพ

6) ประสิทธิภาพในการวางแผนอาจมีข้อจำกัดมาจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถ ควบคุมได้เพราะปัจจัยภายนอกบางอย่างยากแก่การทำนายและคาดการณ์ เช่นการเกิดสงคราม การ ควบคุมของรัฐบาล หรือภัยธรรมชาติต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ผู้วางแผนไม่สามารถควบคุมได้ก็อาจทำให้ การดำเนินงานตามแผนประสบปัญหายุ่งยากได้

### 2.1.5 หลักการพื้นฐานในการวางแผน (ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546:5-6)

การวางแผนประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 4 ประการด้วยกัน คือ

1. การวางแผนจะต้องสนับสนุนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ (Contribution to Purpose and Objectives) ในการวางแผน ผู้วางแผนจะต้องตระหนักถึงความสำคัญว่าเป้าหมายของแผนทุกแผนที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องเกื้อหนุนและอำนวยความสะดวกให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การสัมฤทธิ์ผล หลักการนี้เกิดขึ้นจากธรรมชาติขององค์การธุรกิจต่างๆ ที่จัดขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ของกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันในองค์กรบรรลุตามเป้าหมายหรือประสบความสำเร็จได้ด้วยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกอย่างจริงจัง

2. การวางแผนเป็นงานอันดับแรกของกระบวนการจัดการ (Primacy of Planning) ซึ่งกระบวนการจัดการประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การสั่งการ (Leading) และการควบคุม (Controlling) การวางแผนเป็นงานเริ่มต้นก่อนขั้นตอนอื่น ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเป็นตัวสนับสนุนในทางด้านอื่นๆ ดำเนินไปด้วยความสอดคล้อง

3. การวางแผนเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกคน (Pervasiveness of Planning) การวางแผนเป็นงานของผู้บริหารทุกระดับที่จะต้องทำแล้วแต่ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะผู้บริหารในระดับที่ต่างกันต่างก็มีความรับผิดชอบควบคุมในหน้าที่ตนกระทำอยู่ให้ประสบความสำเร็จ ฉะนั้นการวางแผนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

4. ประสิทธิภาพของแผนงาน (Efficiency of Plans) ในการวางแผนนั้นผู้วางแผนจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของการวางแผน ซึ่งสามารถพิจารณาจากการบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยการลงทุนอย่างประหยัดและคุ้มค่า เช่น การใช้เวลา เงิน เครื่องมือ แรงงาน และการบริหารที่ดีสร้างความพึงพอใจให้แก่สมาชิกในองค์กร

หลักการพื้นฐาน 4 ประการนี้นับว่ามีส่วนสำคัญในการปูพื้นฐานของความคิดในด้านการวางแผนให้้องค์การประสบความสำเร็จก้าวหน้า

### 2.1.6 ลำดับขั้นในกระบวนการวางแผน (Steps in Planning Process) (ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546:6-7)

การดำเนินงานใดๆ ก็ตามควรจะมีลำดับขั้น และขั้นตอน ทั้งนี้เพื่อให้งานนั้นมีประสิทธิภาพการวางแผนก็เช่นกัน จำเป็นต้องทำต่อเนื่องเป็นกระบวนการลำดับขั้นในการวางแผน ประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Setting Objectives) เป็นงานอันดับแรกที่นับวางแผนจะดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้รู้ทิศทางที่จะก้าวเดินต่อไปข้างหน้า เพราะการวางแผนเป็นเรื่องของอนาคตซึ่งได้กล่าวมาแล้ว และเป็นพื้นฐานที่จะเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมอื่นๆ ในองค์กร สิ่งสำคัญที่จะต้องตระหนักในการวางแผนคือแผนที่จะต้องมีคามชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกในองค์กรเกิดความเข้าใจในทิศทางเดียวกันอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงานและมีการประสานงานกัน

2. พัฒนาข้อตกลงที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตในการวางแผน (Developing the Planning Premises) ผู้วางแผนจะต้องกำหนดข้อตกลงต่างๆ ที่จะมาเป็นขอบเขตในการวางแผน เพื่อสามารถคาดการณ์เหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคตได้ถูกต้องใกล้เคียง การกำหนดข้อตกลงเบื้องต้นจะนำมาเป็นพื้นฐานในการวางแผน ขอบเขตและข้อตกลงต่างๆ ที่เป็นผลมาจากข้อมูลและปัจจัยภายนอก เช่น การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วด้านเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ความรู้สึกของประชาชน นอกจากปัจจัยภายนอกแล้ว การวางแผนจะต้องตระหนักถึงข้อมูลและปัจจัยภายในองค์กรด้วย จึงจะทำให้ข้อตกลงที่กำหนดขึ้นมาจากข้อมูลรอบด้านอันเป็นผลทำให้ข้อมูลที่น่ามาใช้เป็นกรอบในการวางแผนมีความเชื่อถือได้มากขึ้น

3. พิจารณาข้อจำกัดต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในการวางแผน (Reviewing all possible Limitations on Planning) ข้อจำกัดต่างๆ มักเกิดขึ้นเสมอในการทำงานใดๆ ฉะนั้นถ้าผู้วางแผนได้มีการพิจารณาและคำนึงสิ่งเหล่านี้แล้วก็จะสามารถขจัดข้อจำกัดต่างๆ ให้เหลือน้อยลง สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาค่าความในการวางแผน ได้แก่ ขอบเขต อำนาจหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ สภาพทางการเงิน ตลอดจนบุคคลากรต่างๆ ในองค์กร เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีน้ำหนักสำคัญในการกำหนดแผนงานที่จะดำเนินการต่อไป

4. พัฒนาทางเลือก (Developing Alternatives) ในการวางแผนผู้วางแผนควรได้แสวงหาทางเลือกต่างๆ ที่จะมาเป็นแนวทางในการดำเนินการตามแผนนั้น เพราะบางครั้งการดำเนินการตามแผนหนึ่งๆ ไม่ใช่มีแนวทางปฏิบัติแนวเดียวที่จะบรรลุความสำเร็จของแผนนั้น แต่อาจมีแนวปฏิบัติหลายๆ แนวที่สามารถไปถึงวัตถุประสงค์ของแผนนั้นได้เช่นกัน ฉะนั้นผู้วางแผนจำเป็นต้องคิดถึงแนวทางต่างๆ หลายๆ แนวมากำหนดกิจกรรมในการวางแผน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการพัฒนาความคิดของผู้วางแผนให้มีความหลากหลายตามข้อมูลต่างๆ

5. ประเมินทางเลือก (Evaluation the Alternatives) การประเมินทางเลือกนี้ต้องการหลังจากได้มีการพัฒนาทางเลือกต่างๆ แล้ว ผู้วางแผนจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยต่างๆ ของทางเลือกแต่ละแนวประกอบว่าจะเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนที่ทางเลือกเหล่านี้จะทำให้กิจการดำเนินไปได้แล้วจึงตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เป็นไปได้สูงสุด (the most feasible alternatives) สิ่งนี้



เป็นข้อคิดสำหรับผู้วางแผนในการประเมินทางเลือกนั้นก็คือไม่มีวิธีใดที่ให้ผลสูงสุดเพียงวิธีเดียว ฉะนั้นผู้วางแผนควรตัดสินใจเลือกทางเลือกสองแนวทางหรือมากกว่า และนำทางเลือกที่เลือกแล้วมาหลอมรวมกันเพื่อเป็นแผนที่เป็นไปได้มากที่สุด (the most feasible plan) ในการปฏิบัติ

6. แปลงแผนสู่การปฏิบัติ (Converting Plans into Actions) ผู้วางแผนต้องทำการเปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะออกมาในรูปการกำหนดเป็นนโยบาย (policies) ตารางการทำงาน (schedules) และงบประมาณ (budgets) การเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่กล่าวนี้จะช่วยเป็นแนวทางในการดำเนินการปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้น

**2.1.7 ลักษณะของแผนที่ดี (Requirement of a Good Plan)** (ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546:7-8)

1. แผนควรมีลักษณะที่เฉพาะมากกว่ามีลักษณะกว้างหรือกล่าวทั่วๆ ไป (It should be specific rather than general) การที่เฉพาะถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่งจะก่อให้เกิดความชัดเจนและโอกาสที่จะเกิดความเข้าใจผิดหรือนำไปใช้ผิดๆ นั้นน้อยมาก ฉะนั้นการจัดทำแผนจะต้องมีลักษณะเฉพาะเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่ต้องตีความกันในลักษณะต่างๆ และบางครั้งการตีความ นั้นอาจก่อให้เกิดดำเนินการที่ผิดทิศทางไปก็เป็นไป

2. แผนควรจะจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่รู้แล้วและสิ่งที่ยังไม่รู้ให้ชัดเจน (A plan should distinguish between the known and the unknown) ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการคาดการณ์เหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคต ฉะนั้นการจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่ไม่รู้และรู้ให้เห็นเด่นชัด จะทำให้ผู้ใช้แผนคำนึงถึงและพิจารณาสิ่งที่ยังไม่รู้ให้รอบคอบ

3. แผนควรมีการเชื่อมโยงอย่างเป็นเหตุผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้ (A plan should be logical and practical) ซึ่งเรื่องนี้นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่ผู้วางแผนจะต้องใช้การคิดวิเคราะห์ การคิดวิจารณ์ตามเป็นฐานในการพิจารณาข้อมูลต่างๆ อย่างมีเหตุผลและตัดสินใจเลือกแนวทางดำเนินการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

4. แผนจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและสามารถปรับได้ (The plan must be flexible and capable of being modified) แผนที่น่าไปใช้จะต้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่สามารถเกิดได้ทุกขณะ นอกจากนั้นการดำเนินการต่างมักจะมีตัวแปรต่างๆ จำนวนมากที่มีผลกระทบต่อแผน ฉะนั้นแผนที่ดีจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและปรับให้เข้ากับสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป

5. แผนจะต้องได้รับการยอมรับจากกระบวนการที่เกี่ยวข้อง (The plan must be acceptable to the persons who adopt it and to the persons who are affected) ทั้งนี้เนื่องจากการ

ยอมรับจะนำมา ซึ่งความตั้งใจและความร่วมมือเป็นอย่างดีในการนำแผนไปปฏิบัติ ถ้าแผนที่วางนั้น ได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องย่อมเป็นผลดีแก่การดำเนินงานขององค์การเป็นอย่างยิ่ง

## 2.2 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นสาระสำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมหรือในด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับนานาชาติ ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับชุมชนก็มิใช่ของใหม่ แต่เป็นเรื่องที่พยายามทำการมาหลายทศวรรษแล้ว (ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527:117) ซึ่งการมีส่วนร่วมนั้น มีรายละเอียดต่างๆ ดังนี้.-

### 2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527:183) ได้ให้ความหมายของ “การมีส่วนร่วม” เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2538) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมคือ การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนิน โครงการและร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการที่พัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินโครงการนั้นๆ ด้วย

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528:5) ได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมว่า เป็นการที่ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยการใช้ความพยายามหรือใช้ทรัพยากรในส่วนของตนต่อกิจกรรมซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาชุมชน โดยการมีส่วนร่วมต้องมีองค์ประกอบดังนี้

1. ประชาชนเข้าเกี่ยวข้องในกิจกรรมการพัฒนา
2. ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน หรือทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงินและวัสดุในกิจกรรมพัฒนา

วรรณิการ์ ภูมิงค์พิทักษ์ (2540:12) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึงกระบวนการที่ให้ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงาน โดยการร่วมคิด ร่วมลงมือปฏิบัติ ร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ และร่วมในการติดตามประเมินผล

ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527:2) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงว่า น่าจะหมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการและควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทาง

เศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคมและได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

ชูเกียรติ เปี่ยมศรี (2543:21) ได้อธิบายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องต้องกัน จะต้องมีการเกิดความคิดริเริ่มโครงการเพื่อการปฏิบัติ กล่าวคือ จะต้องเป็นความเห็นพ้องต้องกัน จะต้องมีการเกิดความคิดริเริ่มโครงการเพื่อการปฏิบัติการณ์นั้นๆ เหตุผลเบื้องต้นของการที่คนมารวมกันได้ควรจะต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมดที่ทำโดยกลุ่มหรือทำในนามกลุ่มนั้นกระทำผ่านองค์การ (Organization) ดังนั้นองค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527:6) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า หมายถึง กระบวนการรัฐ การทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์กรอาสาสมัครรูปต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน ให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

วิชัย วัฒนศัพท์ (จุฬาลงกรณ์, 2545 :<http://www.student.chula.ac.th/~43742255/Participation-1.htm>) ให้ความเห็นว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชน คือกระบวนการที่นำเอาความห่วงกังวลของสาธารณชน ความต้องการ และค่านิยม ผสมเข้าไปกับการ ดำเนินการตัดสินใจของรัฐ กระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชนจึงเป็นสื่อกลางสองทาง ด้วยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่ดีกว่า ที่สาธารณชนโดยส่วนราชการสนับสนุน

โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ (2528:94) อธิบายว่า ประชาชนควรมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา นับตั้งแต่การสำรวจปัญหา การค้นหาแนวทางแก้ไข การคิดค้นและการกำหนดกิจกรรมต่างๆ และดำเนินการแก้ไข ทั้งนี้จะต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการดำเนินงานตลอดกระบวนการ ดังนั้น ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงควรมีดังนี้

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา และพิจารณาแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางแก้ไข และวางแผนหรือโครงการแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติการแก้ไขปัญหามาตามแผนและโครงการที่วางไว้
4. การรับประโยชน์จากโครงการ
5. การประเมินผลโครงการ

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527:6-7) กล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ คือ

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้า ปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเงื่อนไขและลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและของหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ โดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527:10) ได้แบ่งขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

## 2.2.2 รูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน

(จุฬาลงกรณ์, 2545: <http://www.student.chula.ac.th/~43742255/Participation-1.him>)

การมีส่วนร่วมที่ดำเนินอยู่โดยทั่วไปสามารถสรุปได้เป็น 5 รูปแบบ คือ

### 1) การรับรู้ข่าวสาร (Public Information)

การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าวจะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

## 2) การปรึกษาหารือ (Public Consultation)

การปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือระหว่างผู้ดำเนินการโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบเพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมหรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้การปรึกษาหารือยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการและกิจกรรมมากขึ้น และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกในการตัดสินใจ

## 3) การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting)

การประชุมรับฟังความคิดเห็นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม และผู้มีอำนาจตัดสินใจในการทำโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้ใช้เวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจ และค้นหาเหตุผลที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่นั้นหรือไม่ การประชุมรับฟังความคิดเห็นมีหลายรูปแบบ รูปแบบที่พบเห็นกันบ่อย ได้แก่

### 1. การประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting)

การประชุมลักษณะนี้จะต้องจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วมเพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะโครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและตอบข้อซักถาม การประชุมในระดับนี้อาจจะจัดในระดับที่กว้างขึ้นได้ เพื่อรวมหลายๆ ชุมชนในคราวเดียวกัน ในกรณีที่มีหลายชุมชนได้รับผลกระทบ

### 2. การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical Hearing)

สำหรับโครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการ จำเป็นจะต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบายซักถาม และให้ความเห็นต่อโครงการ การประชุมอาจจะจัดในที่สาธารณะทั่วไป ผลการประชุมจะต้องนำเสนอต่อสาธารณะและผู้เข้าร่วมประชุมต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

### การประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

เป็นการประชุมที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการ การประชุมและคณะกรรมการจัดการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับมีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน ซึ่งอาจมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้นทั้งนี้รูปแบบการประชุมไม่ควรจะเป็นทางการมากนัก และไม่เกี่ยวข้องกับนัยของกฎหมายที่จะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินใจในทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดในหลายวันและไม่จำเป็นต้องจัดเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไป

#### 4) การร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)

เป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในทางปฏิบัติที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่าย ๆ อาจดำเนินการให้ประชาชนได้รับผลกระทบ เลือกว่าแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่ง ที่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งได้รับเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ซึ่งประชาชนจะมีบทบาท ชี้นำการตัดสินใจได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้นๆ ว่าจะมีการวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด

#### 5) การใช้กลไกทางกฎหมาย

รูปแบบนี้ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในเชิงของการป้องกันแก้ไข แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องและป้องกันสิทธิของตนเอง อันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม และเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าควรจะได้รับ โดยในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้หลักการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในหลายมาตรา ได้แก่ มาตราที่ 44,46,48,56,60,62,70,74,76,78,79,84,282,283,284 และ 290 เป็นต้น ซึ่งประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญทั้งในรูปของปัจเจกและในรูปขององค์กรและ ตามที่ได้ระบุไว้ใน พระราชบัญญัติต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการใช้กลไกทางกฎหมายนี้อาจจะทำให้เกิดความยึดถือต่อการดำเนินโครงการหรือการยุติโครงการรวมทั้งมีการค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

#### 2.2.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

ยุพิน ระพิพันธุ์ (2544:21-22) เสนอว่าปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

1. ปัจจัยของสิ่งจูงใจ จากสภาพความเป็นจริงชาวบ้านที่จะเข้าร่วมกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งทั้งในแง่การร่วมแรง ร่วมทรัพยากร หรืออื่นๆ นั้น มีเหตุผลอยู่ 2 ประการคือ

1.1 การมองเห็นว่าตนจะได้รับประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ตนทำไป ซึ่งถือเป็นเรื่องการกระตุ้นให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

1.2 การได้รับคำบอกกล่าวหรือชักชวนจากเพื่อนบ้านให้เข้าร่วม โดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

2. ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม แม้ว่าชาวชนบทเป็นจำนวนมากจะเป็นประโยชน์ของการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาแต่ก็ไม่อาจเข้าร่วมกิจกรรมได้

เนื่องจากไม่เห็นช่องทางของการมีส่วนร่วม หรือเข้าร่วมแล้วก็ไม่ได้รับสิ่งที่คาดคิดเอาไว้ เนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นมิได้จัดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสม เช่น ภาวะผู้นำ ลักษณะการทำงาน กฎระเบียบ แบบแผน เป็นต้น ดังนั้นปัจจัยพื้นฐานทางด้านโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมจึงควรมีลักษณะ

2.1 เปิดโอกาสให้ทุกคนและทุกกลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนารูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง โดยการเข้าร่วมอาจอยู่ในรูปของการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยมีตัวแทนก็ได้

2.2 ควรมีกำหนดเวลาที่แน่ชัด เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดสื่อนไขของตนเองได้

2.3 กำหนดลักษณะกิจกรรมที่แน่นอน

3. ปัจจัยอำนาจในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม โดยปกติที่ผ่านมา ในกิจกรรมหนึ่งๆ แม้ว่าประชาชนจะเห็นด้วยและมีโอกาสเข้าร่วม แต่ไม่อาจกำหนดเป้าหมาย วิธีการหรือผลประโยชน์ของกิจกรรม เพราะสิ่งเหล่านี้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำ

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527:183) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่

1. ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์ การสร้างโบสถ์วิหาร

2. ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยทั้งๆ ที่ยังไม่มีศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ ออกปากขอแรงผู้น้อยก็ช่วยแรง

3. อำนาจบังคับที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่างๆ เช่น บิบบังคับให้ทำงานเยี่ยงทาส ฯลฯ

พัทธา สายหู (2529:246) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีความสำคัญและส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ได้ดำเนินการอยู่ในชุมชน ซึ่งความสำเร็จของโครงการพัฒนาชุมชนขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยที่เป็นลักษณะของโครงการ เช่น เป็นโครงการที่ประชาชนต้องการ

2. ปัจจัยที่เป็นลักษณะของชาวบ้านเอง เช่น ขยันขันแข็ง สามัคคี มีผู้นำดี

3. ปัจจัยที่มาจากทางราชการ เช่น ถือเป็นโครงการสำคัญ มีงบประมาณเหลือเพียงพอ มีเจ้าหน้าที่วิชาการสนับสนุน

4. ปัจจัยที่เป็นส่วนประกอบ เช่น การคมนาคมสะดวก วัสดุพร้อม เศรษฐกิจของหมู่บ้านไม่ฝืดเคือง

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528:170) ได้กล่าวถึงปัจจัยสำคัญซึ่งผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาชนบท ดังนี้

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองและความปลอดภัย
2. ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น โดยเฉพาะผู้นำ เช่น ผู้นำ ผู้นำบ้าน
3. ปัจจัยที่เป็นรางวัลตอบแทน ได้แก่ ค่าตอบแทนแรงงาน เงินปันผลจากสหกรณ์ออมทรัพย์
4. ปัจจัยภายในตัวบุคคล ได้แก่ ความคาดหวังในประโยชน์ส่วนรวม ความรู้สึกเกรงใจ ไม่กล้าปฏิเสธเมื่อถูกชักชวน หรือความรู้สึกว่าเป็นพันธะที่ต้องเข้าร่วม เพื่อให้เกิดความสามัคคี

### 2.3 แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวปฏิบัติการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ถือปฏิบัติตามคู่มือปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา ของสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอันได้แก่ ภาคประชาชน ภาคเอกชน ภาคธุรกิจ นักวิชาการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ สื่อมวลชน ฯลฯ มี การจัดตั้งเวทีประชาคม และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะและร่วมตัดสินใจ ผ่านขบวนการและขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลและในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ

#### 2.3.1 ความเป็นมาของแนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลโดยกระบวนการมีส่วนร่วม

ร่วมของประชาชน (ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, มปป.: 1) แผนพัฒนาท้องถิ่นจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะช่วยสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการวิเคราะห์สภาพปัญหา/ความต้องการของท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การกำหนดจุดมุ่งหมายในการพัฒนา การกำหนดภารกิจ และแนวทางการดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายดังกล่าวอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยให้การกำหนดแผนงาน/โครงการ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีทิศทาง สอดคล้อง และประสานสนับสนุนในจุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งนอกจากจะทำให้ปัญหา/ความต้องการได้รับการตอบสนองอย่างเหมาะสมแล้ว ยังเป็นการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดในขณะเดียวกันด้วย



หลักการสำคัญที่ถือเป็นหัวใจของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นก็คือ การกำหนดจุดมุ่งหมายในการพัฒนาและการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่จะนำไปสู่การบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพราะหากไม่มีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาที่ชัดเจนแล้ว การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไปเรื่อยๆ เมื่อมีปัญหาหรือความต้องการอะไรเกิดขึ้นก็กำหนดแนวทางดำเนินการเป็นเรื่อยๆ ไป ซึ่งนอกจากจะต้องแก้ไขปัญหาอย่างซ้ำซ้อนและไม่มีที่สิ้นสุดแล้ว ยังอาจมีผลกระทบในการก่อให้เกิดความรุนแรงของปัญหาเพิ่มขึ้นจนเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะเยียวยาแก้ไขได้ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะในช่วงแผน 5 ปี (พ.ศ.2545-2549) ซึ่งเป็นโอกาสอันดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งจะได้กำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการ และศักยภาพของตนเองเป็นอย่างดี ซึ่งนอกจากจะเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดแล้ว ยังเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในอนาคตอันใกล้นี้ อีกทางหนึ่งด้วย

การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น (เทศบาล) 5 ปี เป็นกระบวนการกำหนดการใช้ทรัพยากรขององค์กร โดยกำหนดกิจกรรมต่างๆ ไว้ล่วงหน้าให้บรรลุภารกิจ วัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย ในช่วงเวลาที่กำหนดหรือกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ นโยบายและเป้าหมายอะไร เท่าใด มีกิจกรรมหรือขั้นตอนอะไรบ้าง ในช่วงเวลาใด สถานที่ใด โดยใครหรือหน่วยงานใดรับผิดชอบ และต้องใช้ทรัพยากรใดบ้าง เป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าภารกิจ วัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเกี่ยวข้องกับกับชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนท้องถิ่นในอนาคต

การที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ หรือภาพในอนาคตของท้องถิ่นที่มุ่งหวังในระยะห้าปี หรือระยะเวลาที่มากกว่านั้น และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา ตลอดจนแผนพัฒนาระยะปานกลางห้าปีอีกด้วย เพื่อไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้จากวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาห้าปี จะมีการกำหนดแผนพัฒนาประจำปี อันเป็นแผนการใช้ทรัพยากร งบประมาณของท้องถิ่นในระยะสั้น เพื่อแก้ไขปัญหาและหรือพัฒนาท้องถิ่นในทิศทางที่สอดคล้องกับกรอบการพัฒนาระยะห้าปี

กล่าวโดยสรุป แผนพัฒนาท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็นแผนที่เรียกว่า “แผนยุทธศาสตร์” (Strategic Plan) ที่มีวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาย่างน้อยห้าปี เป็นกรอบในการกำหนดแผนพัฒนาประจำปี หรือแผนการใช้งบประมาณของท้องถิ่น (อิสระ สุวรรณผล และ ปธาน สุวรรณมงคล)

### 2.3.2 ความหมายแผนพัฒนาเทศบาล

แผนพัฒนาเทศบาล หมายถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น เพื่อแสดงลักษณะและสภาพเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นในอนาคต กล่าวอีก นัยหนึ่ง ยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์หรือแนวทางการพัฒนาเพื่อให้ท้องถิ่นบรรลุสถานภาพที่ปรารถนาในอนาคตหรือวิสัยทัศน์ และบรรลุภารกิจขององค์กรที่กำหนดไว้ เมื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดแผนงานสาขาต่างๆ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาที่กำหนดขึ้นในการจัดทำแผนพัฒนาห้าปี

แผนพัฒนาเทศบาล ประกอบด้วย

- (1) แผนพัฒนาเทศบาลระยะยาว 15 ปี
- (2) แผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี และ
- (3) แผนพัฒนาเทศบาลประจำปี

สำหรับแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ที่มีลักษณะเป็นการกำหนดทิศทางและเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ที่ครอบคลุมการพัฒนาทุกพื้นที่และทุกด้าน/สาขาการพัฒนาในเขตอำเภอ ซึ่งจะเป็พื้นฐานข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ปี ข้อมูลหลักในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย, 2543:12)

การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) ที่สำคัญเนื่องจากเป็นแผนที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9(พ.ศ. 2545-2549) ทั้งเนื้อหาสาระ และ

ระยะเวลา ที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและสานต่อเจตจำนงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

กล่าวโดยสรุปแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) เป็นแผนที่สร้างมิติใหม่ของการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ก็คือ เน้นการมีส่วนร่วมของประชามหมู่บ้าน ชุมชน ตำบล ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี กล่าวได้ว่าแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) เป็นแผนที่มาจากความต้องการของประชาชนระดับหมู่บ้าน (Grass Root) ชุมชนในเทศบาลอย่างแท้จริง

### 2.3.3 ความสำคัญของการวางแผน (พะยอม วงศ์สารศรี, 2542:70)

1) เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางด้านการจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตากว้างไกล

มองเหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ปัญหา ความต้องการ ดังนั้นองค์การจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวและเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อมอันได้แก่สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น

2) ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ๆ เข้ามาในองค์การ ทั้งนี้เนื่องจากปรัชญาของการวางแผนยึดถือและยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง ไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างนิรันดรจึงทำให้มีการยอมรับแนวความคิดเชิงระบบ (System approach) เข้ามาใช้ในองค์การยุคปัจจุบัน

3) ทำให้การดำเนินการขององค์การบรรลุถึงเป้าหมายที่ปรารถนาทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์การ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินการเป็นไปด้วยความมั่นคงและมีความเจริญเติบโต

4) เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนเพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์การที่ชัดเจนและยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์การให้มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้น เป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

5) ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงานเนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยต่างๆ (a rational approach) มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่

กล่าวโดยสรุปว่าไม่มีองค์การใดที่ประสบความสำเร็จได้ โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของกระบวนการจัดการที่ดี

#### 2.3.4 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้แบ่งขั้นตอนและแนวทางการจัดทำ

แผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี (พ.ศ.2545-2549) แบ่งออกเป็นขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

(ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, มปป., น.5-15)

##### 1) ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี

เพื่อให้แผนพัฒนาท้องถิ่น เทศบาล มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) แผนพัฒนาจังหวัดห้าปี (พ.ศ.2545-2549) และแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี (พ.ศ.2545-2549) จึงกำหนดกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี (พ.ศ.2545-2549) ไว้ 7 ขั้นตอน ดังนี้-

**ขั้นตอนที่ 1** การจัดทำลำดับปัญหา/ความต้องการรายสาขา และแนวทางการดำเนินการแก้ไข

**ขั้นตอนที่ 2** การจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549)

**ขั้นตอนที่ 3** การจัดทำยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี (พ.ศ.2545-2549)

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดรายละเอียดกิจกรรม แผนงาน/โครงการ ในระยะ 5 ปี

ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549)

ขั้นตอนที่ 6 การรับทราบปัญหา/ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อปรับปรุงร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี

ขั้นตอนที่ 7 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) ฉบับสมบูรณ์

## 2) รายละเอียดวิธีการจัดทำแผน

องค์ประกอบคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล หรือเมืองพัทยาประกอบด้วย

- |  |                                |
|--|--------------------------------|
| 1. นายกเทศมนตรี หรือปลัดเมืองพัทยา   | ประธานกรรมการ                  |
| 2. เทศมนตรีทุกคนหรือรองปลัดเมืองพัทยา  | กรรมการ                        |
| 3. สมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาเมืองพัทยา<br>ที่สภาเทศบาล หรือสภาเมืองพัทยาคัดเลือกไม่เกินสามคน  | กรรมการ                        |
| 4. หัวหน้าสำนักงานจังหวัด  | กรรมการ                        |
| 5. ผังเมืองจังหวัด   | กรรมการ                        |
| 6. ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น  | กรรมการ                        |
| 7. ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงานแผนพัฒนาอำเภอที่<br>นายอำเภอในเขตพื้นที่ที่ตั้งของเทศบาลหรือเมืองมอบหมาย  | กรรมการ                        |
| 8. ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำองค์กรภาคเอกชนหรือองค์กรประชาชนที่<br>นายกเทศมนตรีหรือปลัดเมืองพัทยาคัดเลือกจำนวนไม่น้อย<br>กว่าสามคนและไม่เกินห้าคน | กรรมการ                        |
| 9. ปลัดเทศบาลหรือหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา  | กรรมการและ<br>เลขานุการ        |
| 10. รองปลัดเทศบาลหรือรองหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา<br>ที่ได้รับมอบหมาย   | กรรมการและ<br>ผู้ช่วยเลขานุการ |
| 11. ผู้อำนวยการ/หัวหน้ากองวิชาการและแผนงาน<br>หรือหัวหน้า งานวิเคราะห์นโยบายและแผน<br>หรือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน                 | กรรมการและ<br>ผู้ช่วยเลขานุการ |

องค์ประกอบคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลหรือเมืองพัทยาประกอบด้วย

- |   |               |
|---|---------------|
| 1. ปลัดเทศบาลหรือหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา       | ประธานกรรมการ |
| 2. รองปลัดเทศบาลหรือรองหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา | กรรมการ       |

ที่ได้รับมอบหมาย

3. หัวหน้าส่วนการบริหารงานของเทศบาลหรือเมืองพัทยา กรรมการ
4. เจ้าหน้าที่สำนักผังเมืองจังหวัดที่ผังเมืองจังหวัดมอบหมาย กรรมการ
5. ผู้อำนวยการ/หัวหน้ากองวิชาการและแผนงาน หรือหัวหน้างานวิเคราะห์นโยบายและแผน หรือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เลขานุการ

**ขั้นตอนที่ 1 การจัดลำดับปัญหา/ความต้องการรายสาขาและแนวทางดำเนินการแก้ไข ดำเนินการ ดังนี้**

**1.1 จัดประชุมคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการสนับสนุนการ** จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ส่วนราชการ องค์กรภาคเอกชน/องค์กรประชาชน และผู้นำชุมชนในท้องถิ่น เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา/ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และแนวทางดำเนินการแก้ไขจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

**1.2 คณะกรรมการสนับสนุนฯ นำปัญหา/ความต้องการ และแนวทางดำเนินการ** แก้ไขที่ได้มาจากการระดมความคิดเห็นตามข้อ 1.1 มาวิเคราะห์เกี่ยวกับลักษณะ ขอบเขต และสาเหตุ เพื่อกำหนดเป็นโครงสร้างของปัญหาที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพปัญหา สาเหตุ และแนวทางดำเนินการแก้ไขในแต่ละด้าน รวมทั้งให้มีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการตามความจำเป็นเร่งด่วนของท้องถิ่น

**ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี**

**2.1 จัดประชุมคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการสนับสนุนการ** จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ส่วนราชการ องค์กรภาคเอกชน/องค์กรประชาชน ผู้นำชุมชนในท้องถิ่น และ ผู้แทนของทุกส่วนการบริหาร เพื่อร่วมระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพการพัฒนา หรือ จุดมุ่งหมายในการพัฒนาที่ท้องถิ่นต้องการให้เกิดขึ้น โดยยึดวิสัยทัศน์การพัฒนาของจังหวัดหรือวิสัยทัศน์การพัฒนาของอำเภอเป็นกรอบในการกำหนดหรือปรับใช้เป็นวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น (สภาพการหรือจุดมุ่งหมายในการพัฒนาที่ท้องถิ่นต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต) โดยแสดงเป็นข้อความที่บรรยายถึงลักษณะการพัฒนาของท้องถิ่นที่พึงประสงค์

**2.2 แนวทางการจัดทำวิสัยทัศน์ของท้องถิ่น 5 ปี อาจประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้**

- 1) ประเมินสภาพการณ์ ปัญหา/ความต้องการในอดีตและปัจจุบันของท้องถิ่น
- 2) วิเคราะห์แนวโน้มของสภาพปัญหา ความต้องการ และอุปสรรคอีก 5 ปี

ข้างหน้าของท้องถิ่น

- 3) กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น (จุดมุ่งหมายการพัฒนาที่ท้องถิ่น

ต้องการบรรลุถึงในระยะ 5ปี) โดยใช้เทคนิคการระดมความคิดเห็นตามความเหมาะสม

### 2.3 ลักษณะของวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่นที่ดี มีดังนี้

- 1) มีความครอบคลุมการพัฒนาในทุกด้าน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต
- 2) มีความเป็นไปได้ในการบรรลุถึงภายใต้เงื่อนไขของศักยภาพและข้อจำกัดที่มีอยู่
- 3) มีความสอดคล้องกับแนวคิดและทิศทางการพัฒนาของประเทศ จังหวัด หรืออำเภอ อย่างเหมาะสม

### ขั้นตอนที่ 3 การจัดทำยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี

#### 3.1 จัดประชุมคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการสนับสนุนการ

จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย ส่วนราชการ องค์กรภาคเอกชน/องค์กรประชาชน และผู้นำชุมชนในท้องถิ่น และผู้แทนของแต่ละส่วนการบริหาร เพื่อพิจารณานำยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของจังหวัด หรืออำเภอ และวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น มากำหนดหรือปรับใช้เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่น แล้วจึงกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าวในระยะ 5 ปี โดยอาจประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

- 1) วิเคราะห์ปัญหา/อุปสรรค/ข้อจำกัด โอกาส-ศักยภาพ ในการพัฒนาท้องถิ่นในแต่ละสาขาการพัฒนา
- 2) กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น (ภารกิจในการพัฒนาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเพื่อนำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายหรือวิสัยทัศน์การพัฒนาที่กำหนดไว้)
- 3) กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นในแต่ละด้าน

### ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดรายละเอียดกิจกรรม แผนงาน/โครงการ ในระยะ 5 ปี

4.1 จัดประชุมคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และผู้แทนของทุกส่วนการบริหาร เพื่อพิจารณากำหนดและจัดทำรายละเอียดแผนงาน/โครงการ และกิจกรรม ในระยะ 5 ปี ที่อยู่ในขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน ให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นที่กำหนดไว้ โดยให้มีความเชื่อมโยงกันระหว่างวัตถุประสงค์ในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับสาขาการพัฒนา แผนงานหลัก แผนงานย่อย จนถึงระดับโครงการ

### ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมรายละเอียดของแผนงาน/โครงการตามขั้นตอนที่ 4 แล้ว จัดทำเป็นเอกสารร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี โดยประกอบด้วย แผนงาน/โครงการ 2 ส่วน คือ แผนงาน/โครงการที่ใช้งบประมาณของท้องถิ่น ดำเนินการและแผนงาน/โครงการที่ต้องการขอรับการสนับสนุนหรืออุดหนุนจากหน่วยงานส่วนกลางหรือภูมิภาค ผสมรวมเข้าเป็นร่างแผนพัฒนา 5 ปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ขั้นตอนที่ 6 การรับทราบปัญหา/ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

เพื่อปรับปรุงร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี สำหรับกรณีเทศบาลตำบลให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมในขั้นตอนการจัดประชุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอำเภอ และ/หรือจัดประชุมองค์กรภาคเอกชน/องค์กรประชาชน และผู้นำชุมชนในท้องถิ่นเพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาคมอำเภอหรือประชาชนในท้องถิ่น เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับในกระบวนการดังกล่าว ไปปรับปรุงหรือจัดทำรายละเอียดกิจกรรมเพิ่มเติม และนำไปบรรจุในแผนงาน/โครงการของร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี ต่อไป

### ขั้นตอนที่ 7 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี (พ.ศ.2545-2549)

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ติดตาม/ตรวจสอบกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) และนำประเด็นที่นอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี มาปรับปรุงเพิ่มเติมแผนพัฒนา 5 ปี ของท้องถิ่นให้สมบูรณ์ แล้วนำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี เสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็น

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เสนอร่างแผนพัฒนาฯ เพื่อขอรับความเห็นชอบต่อสภาท้องถิ่นและเสนอผู้บริหารท้องถิ่นลงนามอนุมัติตามลำดับ

ประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ที่ได้รับอนุมัติ และสำเนาแผนพัฒนาฯ ส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดและอำเภอ พร้อมทั้งปีคประกาศใช้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยเร็ว นับแต่วันที่ได้รับอนุมัติหรือประกาศใช้

สำเนาแผนพัฒนา 5 ปี ฉบับสมบูรณ์ส่งให้กรมการปกครอง จำนวน 1 ชุด (ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น)

#### 2.4 งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการค้นคว้างานวิจัยที่มีผู้ศึกษาในประเด็นการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้มีวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

อลงกรณ์ ปราบไพรี (2545) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) โดยกระบวนการประชาคม กรณีศึกษาอำเภอ สันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งการวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเกี่ยวกับการวางระบบประชาคมอำเภอ โดยกระทรวงมหาดไทยในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในชุมชนของตนเอง และศึกษาถึงบทบาทประชาคมว่ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในชุมชนของตนเองอย่างมีระบบอันส่งผลให้แผนพัฒนาอำเภอสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งจะได้ ทราบถึงข้อจำกัดในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอในรูปแบบเดิมที่จัดทำโดยภาครัฐ เพื่อศึกษาแนวทางและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอในรูปแบบใหม่ เพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนาและปรับปรุงแผนพัฒนาอำเภอให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

งานวิจัยของ เดช กาญจนางกูร (2527) ในประเด็นบทบาทของภาคราชการต่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยพบว่าหมู่บ้านที่มีหน่วยงานของรัฐในระดับส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น เอกชนเข้าไปให้ความช่วยเหลือ หมู่บ้านนั้นจะมีศักยภาพในการพัฒนาสูงกว่า หมู่บ้านที่ได้รับการช่วยเหลือน้อยกว่า และหัวหน้าครัวเรือนมักมีความคิดในการที่จะขอรับความช่วยเหลือจากทางราชการอย่างมากในการพัฒนาหมู่บ้านให้เจริญ

กรณีศึกษา ชมดี (2524) ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภี อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในแบบต่างๆ คือ การร่วมประชุม การร่วมออกแรง การร่วมออกวัสดุ อุปกรณ์ การร่วมเป็นผู้นำ การร่วมเป็นคณะกรรมการ การร่วมเป็นผู้ริเริ่ม และมีส่วนร่วมในการประชุมมากที่สุด รองลงมาคือ ร่วมออกแรงและร่วมเป็นผู้ชักชวน นอกจากนี้สิ่งจูงใจที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดได้แก่ ความต้องการที่จะได้รับความรู้ในการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น ส่วนผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจคือ การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีในการประกอบอาชีพ การมีผลผลิตและรายได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งการได้รับความรู้เพิ่มขึ้นในการประกอบอาชีพ

ส่วนปัจจัยที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้แก่ เกียรติ ความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อสมาชิก ความสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่ การได้รับการชักจูงจากเพื่อนสมาชิก ความต้องการที่จะได้รับประโยชน์จากกลุ่มได้แก่ เงินทุน วัสดุ อุปกรณ์ในการประกอบอาชีพ และความช่วยเหลือใน



การจำหน่ายผลผลิต การได้รับอาชีพใหม่เพิ่มขึ้น รวมทั้งรายได้เพิ่มขึ้น โดยการเพิ่มผลผลิตการ  
ได้รับการชักจูงจากผู้นำในท้องถิ่น โดยแบ่งผู้นำออกเป็น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ผู้ช่วย  
ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาล คณะกรรมการสภาตำบล คณะกรรมการพัฒนา  
หมู่บ้าน พัฒนาการ เจ้าหน้าที่โครงการสารภี และเจ้าหน้าที่เกษตร

ขวัญชัย วงศ์นิตกร (2532) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของ  
ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตหมู่บ้านจัดสรรชานเมือง ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านจัดสรรเทพประทาน อำเภอ  
บางกรวย จังหวัดนนทบุรี ผลการศึกษาพบว่า ผู้ที่อาศัยในเขตหมู่บ้านจัดสรรชานเมืองมีส่วนร่วม  
พัฒนาชุมชนของตนเองในด้านร่วมบำรุงรักษาและติดตามผลการพัฒนาชุมชนมากที่สุด รองลงมา  
มีส่วนร่วมปฏิบัติการเสนอความคิดเห็นและวางแผนพัฒนาชุมชน ตามลำดับ นอกจากนี้พบว่าปัจจัย  
ทางฐานะเศรษฐกิจ การเป็นผู้นำทั้งนอกและในชุมชน การเป็นสมาชิกกลุ่มกิจกรรม การติดต่อผู้นำ  
การได้รับข่าวสารกิจกรรมชุมชน เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนคือระดับการศึกษา  
ความรู้ ความเข้าใจในแบบการพัฒนาชุมชน

ชูเกียรติ เปี่ยมศรี (2543) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการ  
พัฒนาชุมชนย่อย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองระยอง จังหวัดระยอง ผลการศึกษาพบว่า  
คณะกรรมการชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนย่อยในระดับปานกลาง และอายุ ระดับ  
การศึกษา รายได้ เป็นปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการพัฒนา  
ชุมชนย่อย ส่วนความคิดเห็นต่อการพัฒนาชุมชนย่อย มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของ  
คณะกรรมการชุมชนย่อยในการพัฒนา

ผลการศึกษาวิจัยของ ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2532) สรุปว่า การปกครองท้องถิ่นและหน่วย  
การบริหารงานพัฒนาระดับชาวบ้าน ควรให้ความรู้แก่ประชาชนให้เข้ามามีบทบาทควบคุมการ  
บริหารมิใช่ปล่อยให้เป็นเรื่องของระบบราชการฝ่ายเดียว สำหรับองค์กรระดับตำบล หมู่บ้าน จำเป็น  
ที่รัฐต้องสร้าง องค์กรเหล่านี้ให้พร้อมในการพัฒนาตนเอง ต้องปรับเปลี่ยนการบริหารชนบทจาก  
ราชการส่วนกลางเป็นการบริหารโดยประชาชนระดับหมู่บ้าน ซึ่งถือว่าการวางรากฐาน  
ประชาธิปไตยระดับหมู่บ้านไปสู่ความมั่นคงของชาติโดยรวม

ในทฤษฎีของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2540) กระบวนการประชาสังคม คือเครือข่ายของ  
กลุ่มและองค์กรที่เชื่อมระหว่างรัฐกับปัจเจกชน ความต่างของความสัมพันธ์ของเครือข่าย  
ประชาสังคมกับรัฐ และรัฐกับตัวปัจเจกชนก็คือ ประชาสังคมต้องไม่ยอมให้รัฐครอบงำบางการ  
แม้จะยอมรับความช่วยเหลือจากรัฐ และทำงานร่วมกับรัฐได้ แต่ก็ไม่นั้นความขัดแย้ง

จากการศึกษา แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีการวางแผน แนวคิด  
วัฒนธรรมทางการเมือง แนวคิดประชาคม แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล โดย

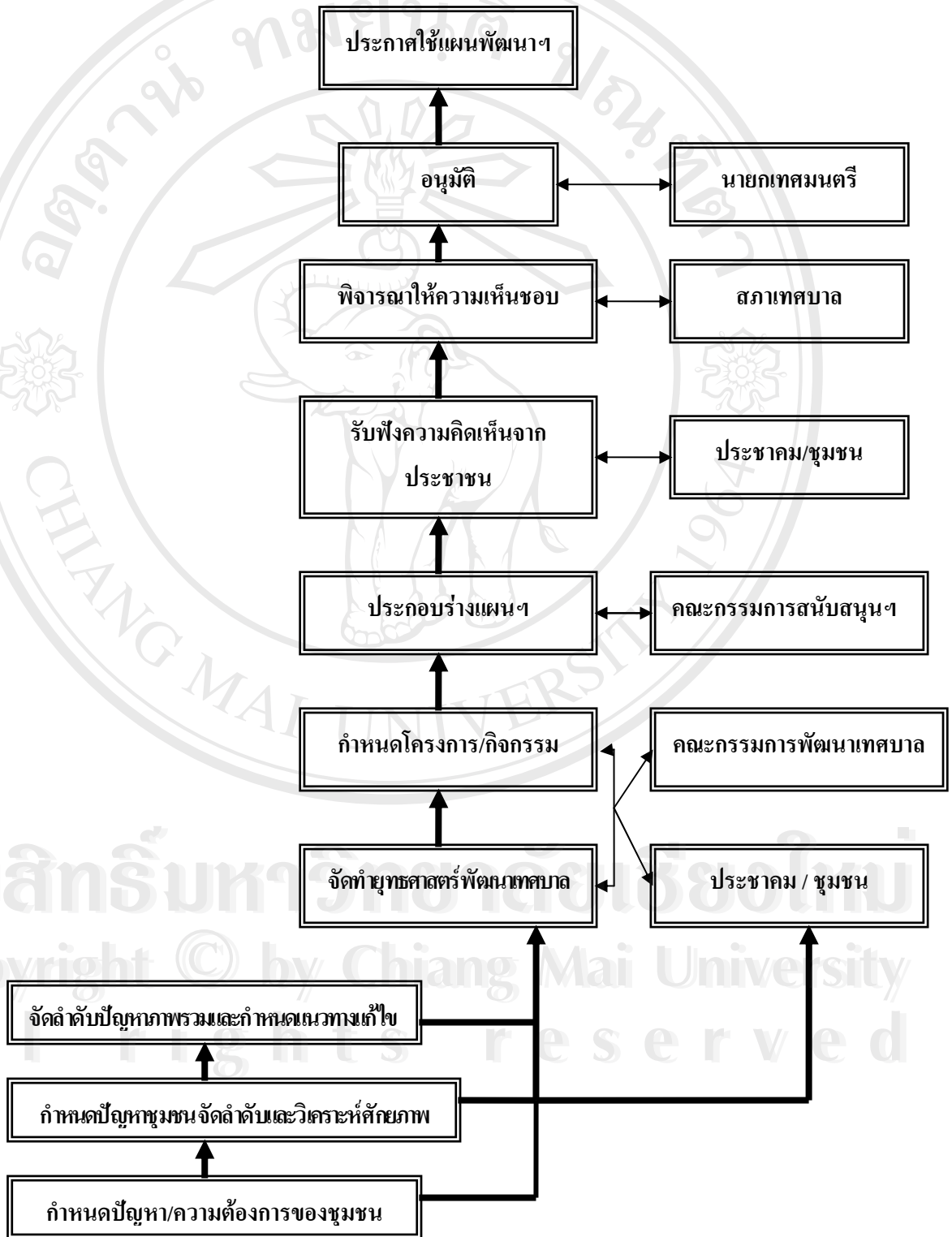
กระบวนการประชาคมของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งจากการศึกษาเอกสารผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากข้อค้นพบดังกล่าวนี้ ยิ่งทำให้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า บทบาทของภาครัฐมีความสัมพันธ์ไม่มากนัก น้อยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงจำเป็นที่จะศึกษา “การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน” ซึ่งเป็นแผนที่เปลี่ยนกระบวนการ จัดทำโดยภาครัฐมาสู่ภาคประชาชน



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved

2.5 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

แสดงความเชื่อมโยงของการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) แบบมีส่วนร่วมของประชาชน



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
 Copyright © by Chiang Mai University  
 All rights reserved