พัฒนาการการขับเคลื่อนแผนชุมชนกับแผนพัฒนาท้องถิ่นในบริบทประเทศไทย*

กตัญญู แก้วหานาม**
พิมพ์ลิขิต แก้วหานาม***

(วันรับบทความ : 20 ธันวาคม 2561 /วันแก้ไขบทความ : 5 มีนาคม 2562 /วันตอบรับบทความ : 7 มีนาคม 2562)

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการการขับเคลื่อนแผนชุมชนกับแผนพัฒนาท้องถิ่นในบริบทประเทศไทย การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research) นำข้อมูลนั้นมาสังเคราะห์และประมวลผลเพื่อหาคำอธิบายเกี่ยวกับประเด็นที่ศึกษา ผลการศึกษา พบว่า การจัดทำแผนตาม “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561” โดย ให้แก้ไขคำว่า “แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี” เป็น “แผนพัฒนาท้องถิ่น ” ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 อย่างเคร่งครัด ผ่านกระบวนการขั้นตอน 12 ข้อ โดยในพื้นที่การขับเคลื่อน มีการเชื่อมโยงแผนชุมชนเข้ามาในขั้นตอนในระยะเริ่มต้นในการเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งท้องถิ่นสามารถใช้แผนชุมชนเข้ามาร่วมวิเคราะห์ศักยภาพของท้องถิ่น รวบรวมข้อมูลและปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนามีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อการจัดบริการสาธารณะได้ โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรศึกษาบริบทในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแผนชุมชน เพื่อทราบถึงความต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่อย่างแท้จริง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงขั้นตอนได้มาซึ่งแผนชุมชนเพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

คำสำคัญ : แผนชุมชน/ แผนพัฒนาท้องถิ่น

---

* *การสร้างเครือข่ายในการจัดทำแผนชุมชนภายใต้บริบทความเป็นอิสระทางกาคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ . ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2561 มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์.*

** *รองศาสตราจารย์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ E-mail : dr.kathanyoo@yahoo.com*

*** *อาจารย์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ E-mail : palmy511@gmail.com*

The Development of Driving a Community Plan and a Local Development Plan in the Context of Thailand*

Kathanyoo Kaewhanam*
Phimlikid Kaewhanam*

(Received Date : December 20, 2018, Revised Date : March 5, 2019, Accepted Date : March 7, 2019)

Abstract

This research aimed to study the development of driving a community plan and a local development plan in the context of Thailand. This is a documentary research synthesizing and processing the data for explaining the studied issues. The study found that according to “the Ministry of Interior Regulation on Formulating a Development Plan of Local Government Organizations (No. 3) B.E. 2561”, changing from “four-year local development plan" to “local development plan” in the Ministry of Interior Regulation on Formulating a Development Plan of Local Government Organizations B.E. 2548, amended by the Ministry of Interior Regulation on Formulating a Development Plan of Local Government Organizations (No. 2) B.E. 2559, formulating a plan was strictly done through the 12-step process. In the areas of driving, the community plan was linked in the initial stage of preparing to formulate a local development plan, which the local government organizations could use their community plans for analyzing their local potentials, as well as collect data and problems in order to formulate a clear and effective development plan corresponding to the public services. The policy recommendations are provided that local government organizations should study contexts in the areas of their responsibility, especially the issues related to community plans in order to realize the needs of people in each area. Also, they should be aware of the steps to gain a community plan bringing to formulating a local development plan with a particular focus on the people’s participation.

Keywords : Community Plan/ Local Development Plan

---

* *This article is a part of a larger research project, funded by National Research Council of Thailand (NRCT) in 2018 of Kalasin University.*

* *Associate Professor of Public Administration, Faculty of Liberal Arts, Kalasin University. E-mail : dr.kathanyoo@yahoo.com.*

* *Lecturer of Public Administration, Faculty of Liberal Arts, Kalasin University. E-mail : palmy511@gmail.com.*

บทนำ

กระบวนการการจัดทำแผนชุมชนเป็นขั้นตอนแรกในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นร่วมกำหนดทิศทางในการพัฒนาและการกำหนดกิจกรรมในการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปสู่การพัฒนาช่องทางและรูปแบบใหม่ ๆ ให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมต่อการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างหลากหลายและลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น เพื่อนำไปสู่การสร้างความเป็นพลเมือง (citizenship) ที่กระตือรือร้นและตระหนักถึงความสำคัญต่อกิจการส่วนรวมภายในท้องถิ่น อีกทั้งในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 10 โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ กำหนดแนวทางการพัฒนาโดยพิจารณาจากข้อมูลต่าง ๆ ในนั้นรวมถึงแผนชุมชน จึงถือว่าแผนชุมชนมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาท้องถิ่นต่อการปกครองตนเอง และกระจายอำนาจ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง โดยการปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบท ที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชน ในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระ ในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (กรมส่งเสริมการท้องถิ่นปกครอง, 2548)

การตอบสนองความต้องการของประชาชนผ่านแผนชุมชนนำมาสู่แผนพัฒนาของเทศบาลนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนครสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากกว่าเทศบาลเมือง หรือเทศบาลตำบล ซึ่งจะเห็นได้ว่าในการขับเคลื่อนแผนชุมชนให้ประสบความสำเร็จได้นั้น ความร่วมมือถือเป็นเรื่องสำคัญต้องอาศัยทุกภาคส่วน ในการขับเคลื่อนในรูปเครือข่ายในท้องถิ่นและภาคประชาชนที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และที่สำคัญปัญหาประชาชนเสนอ แผนชุมชนที่เกินศักยภาพของเทศบาล เนื่องจากมีงบประมาณที่จำกัด มีการลอกแผนพัฒนาชุมชน หรือแผนพัฒนาของแต่ละชุมชนมีลักษณะซ้ำซ้อนกัน มีเนื้อหาของแผนพัฒนาชุมชนอาจจะไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนเสมอไป แต่อาจจะเกิดจากความต้องการหรือการผลักดันของเทศบาลเอง ข้อเสนอโครงการของชุมชนเพื่อบรรจุในแผนพัฒนาเทศบาลส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับระบบสาธารณูปโภค ถนน ท่อระบายน้ำ สิ่งที่ขาดหายไป คือ การเสนอโครงการทางด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม ประชาชนในชุมชนไม่สนใจที่จะเข้ามาส่วนแผนชุนชนที่ชุมชนเสนอไปอาจจะไม่ได้รับการบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาลเสมอไป เนื่องจากไม่ได้รับการกลั่นกรองจากคณะกรรมการจัดทำแผน ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติตามแผน เป็นต้น ดังนั้นแผนชุมชน

จึงถือเป็นขั้นตอนแรกในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นร่วมกำหนดทิศทางในการพัฒนาและการกำหนดกิจกรรมในการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนชุมชนเองจะไม่สามารถขับเคลื่อนได้หากปราศจากความร่วมมือ ดังนั้นการที่จะขับเคลื่อนแผนชุมชนจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือทางเครือข่ายในการขับเคลื่อน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ก็ถือเป็นภาคีเครือข่ายที่สำคัญในการมีบทบาทขับเคลื่อนแผนชุมชน เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระทางการคลังสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ การสนับสนุนด้านทรัพยากรย่อมสามารถดำเนินการได้อิสระมากกว่า (สถาบันพระปกเกล้า, 2556)

ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ได้บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาของตนเอง และให้เทศบาลดำเนินการเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2546 การที่เทศบาลจะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นต้องกำหนดวิสัยทัศน์หรือภาพในอนาคต และแปลงมาสู่การปฏิบัติ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 3 ประเภท คือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาระยะยาว แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan) ที่ต้องมีการทบทวน และจัดทำทุกปี ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บริหารจัดการในรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เข้ามาเป็นหน่วยงานประสานความร่วมมือ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 25 ได้ถูกนำมากำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี (ไพบูลย์ โพธิ์สุวรรณ, 2550) นอกจากนี้ ในด้านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนายังมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้สนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา เปิดโอกาสให้ประชาชนผลักดัน นำเสนอนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นผ่านการจัดทำแผนพัฒนา ในปัจจุบันได้มีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2559 (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2559 แก้ไขจากแผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ดังนั้น แผนพัฒนาเทศบาลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านช่องทางและกระบวนการต่าง ๆ

อาทิ การให้ความเห็น (public consultation) และการประชุมรับฟังความเห็น (public meeting) จึงเป็นภาพสะท้อนความคาดหวัง ความต้องการของประชาชนตามเจตนารมณ์ในการบริหารจัดการตนเองของการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

จากประเด็นของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น สามารถสรุปถึงจุดวิกฤต (critical point) ที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจส่งผลเสียหายต่อภาครัฐในมิติของความไม่ชัดเจน การเข้าใจต่อข้อมูลในการเปลี่ยนผ่านตลอดจนภาคส่วนต่างที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผน ประเด็นสำคัญที่เป็นปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีพัฒนาการ กระบวนการ ที่เปลี่ยนแปลงไป หากได้รับการนำเสนอให้ทราบถึงพัฒนาการ กระบวนการ และผลลัพธ์การเปลี่ยนผ่านที่ชัดเจนจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์ความรู้ในการดำเนินการขับเคลื่อนแผนชุมชนที่เป็นฐานราก เพื่อพัฒนานำไปสู่การขับเคลื่อนจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาพัฒนาการและการขับเคลื่อนแผนชุมชนกับแผนพัฒนาท้องถิ่นในบริบทประเทศไทย

วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้การวิจัยเอกสาร (documentary research) เอกสารที่นำมาวิเคราะห์ในครั้งนี้ได้แก่ ข้อมูลจากบทความวิจัย บทความวิชาการ กฎหมายรัฐธรรมนูญ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 และกฎหมายที่ปรับปรุง พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และเอกสารประกอบการแก้ไขระเบียบต่างๆ ทั้งนี้ เอกสารเหล่านี้ได้ผ่านการคัดเลือก คือ เป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทุกมิติ และมีการสืบค้นข้อมูลโดยใช้คำสำคัญคือ แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนสามปี เป็นต้น สามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้ทุกมิติ เมื่อได้ข้อมูลแล้วนำมาวิเคราะห์ โดยใช้แนวทางการวิเคราะห์แบบแก่นสาระสำคัญ (thematic analysis) โดยใช้กรอบวิจัยมาช่วย (analytical framework) เป็นกรอบตัวแปรสำคัญในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาด้วย

แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดว่าด้วยแผนชุมชน

ในยุคโลกาภิวัฒน์ ปัญหาต่าง ๆ มีความสลับซับซ้อน และเปลี่ยนแปลงรวดเร็วยิ่งขึ้น การแก้ปัญหาจำเป็นต้องมีความรอบคอบ โดยคำนึงถึงผลกระทบอย่างรอบด้าน ต้องมีความรอบรู้

และต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่าย จะต้องสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน ตั้งแต่กระบวนการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมสรุปบทเรียน จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทุกคนยอมรับซึ่งกันและกัน การรวมตัวของประชาชนที่หลากหลายทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิด องค์ความรู้ และต่อเชื่อม ประสบการณ์อย่างกว้างขวาง เป็นการเสริมพลังซึ่งกันและกัน สร้างโอกาสให้ทุกคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังต้องสร้างการบริหารจัดการร่วมกัน เพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชนฐานราก ให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิ หน้าที่ และบทบาทในการจัดการทรัพยากรสาธารณะมากขึ้น ทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง เกิดการประสานงานงบประมาณระหว่างองค์กรต่าง ๆ ทั้งในแนวราบกับท้องถิ่น/หน่วยงานอื่น ๆ และในแนวดิ่งกับส่วนกลาง

การส่งเสริมการบริหารจัดการชุมชน โดยใช้กระบวนการแผนชุมชนเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการเรียนรู้ของคนในชุมชน การแก้ไขปัญหาของชุมชนด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน แผนชุมชนได้รับการนำไปใช้ประโยชน์จากส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นแผนชุมชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐานแก้ไขปัญหาของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่พัฒนา-ชุมชน ภาคีการพัฒนา ผู้นำชุมชน และผู้อาศัยในชุมชนจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจกระบวนการแผนชุมชนอย่างชัดเจน

ชุมชน หมายความถึง กลุ่มชนที่อาศัยอยู่รวมกัน โดยมีความรู้สึกผูกพันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะโดยอาศัยหลักผูกพันในทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ศาสนาเดียวกันซึ่งทำให้บุคคลมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้น หรืออาศัยหลักความผูกพันหรือผลประโยชน์ทางเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมร่วมกันโดยอาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เดียวกัน ตลอดจนการมีผลประโยชน์ในทางการบริการสังคมร่วมกันการให้ชาวบ้านในหมู่บ้านและชุมชน จัดทำแผนชุมชนเพื่อพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนของตนเองมีแนวคิดหลักการและความเชื่อในหลาย ๆ ด้าน เช่น

1. แนวคิดจากปรัชญาพัฒนาชุมชน ซึ่งเป็นสากลที่บอกว่าชาวบ้านมีศักยภาพ สามารถพัฒนาตนเองได้ถ้าให้โอกาส และการพัฒนาต้องเริ่มต้นที่ชาวบ้าน

2. แนวคิดจากหลักการพัฒนาชุมชน คือ การมีส่วนร่วม การพึ่งตนเอง การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และการรับผิดชอบต่อชุมชนของตนเอง

3. แนวคิดในการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง คือการให้ชุมชนได้มีกระบวนการในการจัดการชุมชนมีการเรียนรู้ร่วมกันในกระบวนการชุมชน

4. แนวคิดในการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง คือการสร้างพลังชุมชน ใช้พลังชุมชน ในการพัฒนาชุมชน

5. แนวคิดที่ว่าไม่มีใครรู้ปัญหาชุมชนเท่าคนในชุมชน ดังนั้น การแก้ปัญหาชุมชนจึงเริ่มจากชุมชน การให้การสนับสนุนของภาครัฐจะต้องเป็นลักษณะ bottom-up ไม่ใช่ top down

ตามที่กล่าวมาข้างต้นได้มีผู้ให้ความหมายของแผนชุมชนไว้หลากหลาย และสามารถสรุปความหมายของ **“แผนชุมชน”** โดยรวมได้ว่า หมายถึง แผนที่คนในชุมชนมีส่วนร่วมคิดร่วมทำตั้งแต่ต้น เพื่อแก้ไขปัญหาชุมชนของตนเอง และทุกคนในชุมชนร่วมรับประโยชน์ที่เกิดขึ้น

กระบวนการจัดทำแผนชุมชน

ในการส่งเสริมกระบวนการแผนชุมชนที่ผ่านมา กรมการพัฒนาชุมชน ได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนชุมชนไว้ 5 ขั้นตอน สำนักเสริมสร้างความเข้มแข็ง (2553) ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เตรียมความพร้อมชุมชน โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือ ผู้นำชุมชน ผู้แทนคุ้มบ้าน อบต. ผู้แทนกลุ่ม/องค์กรชุมชน

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลเรียนรู้ตนเองและชุมชน กลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้นำชุมชน ผู้แทนคุ้มบ้าน อบต.

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนา กลุ่มเป้าหมาย ผู้แทนคุ้มบ้าน อบต. ผู้แทนกลุ่ม/องค์กรชุมชน ประชาชนในชุมชน

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาชุมชน กลุ่มเป้าหมาย ผู้นำชุมชน ผู้แทนคุ้มบ้าน อบต. ผู้แทนกลุ่ม/องค์กรชุมชน ประชาชนในชุมชน

ขั้นตอนที่ 5 การปฏิบัติตามแผนชุมชน กลุ่มเป้าหมาย คณะกรรมการ-บริหารชุมชน อบต. หน่วยงานสนับสนุนการพัฒนาในพื้นที่

การจัดทำแผนชุมชน 5 ขั้นตอน ดังกล่าวข้างต้นเป็นแนวทางที่กรมการพัฒนาชุมชนได้ศึกษาค้นคว้าจากกรณีศึกษาแผนชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมกระบวนการแผนชุมชนอาจปรับให้เข้ากับบริบทล้อมรอบหรือภูมิสังคมแต่ละพื้นที่ได้ตามความเหมาะ โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการดำเนินงานนั้นๆ แผนชุมชนมีการประเมินคุณภาพ มาตั้งแต่ปี 2548 โดยกรมพัฒนาชุมชน และได้จัดทำระบบฐานข้อมูลการประเมินคุณภาพแผนชุมชน โดยให้จังหวัดเป็นผู้บันทึกข้อมูลผลการประเมินคุณภาพ เมื่อพื้นที่มีการปรับปรุงแผน ผ่านทางระบบเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลกลางโดยได้กำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์จำนวน 6 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) ใช้ข้อมูลพื้นฐาน จปฐ. กชช. 2ค และหรือข้อมูล บัญชีรับ-จ่ายครัวเรือน ร่วมในการวิเคราะห์และจัดทำแผนชุมชนร้อยละ 70 ขึ้นไป

2) ตัวแทนครัวเรือนในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนมากกว่าร้อยละ 70 ของครัวเรือนทั้งหมด

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชนตั้งแต่ต้น

4) มีแผนชุมชนฯ เป็นลายลักษณ์อักษร

5) มีกระบวนการชุมชนตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงโดยมีแผนงาน/โครงการสอดคล้องกับยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข

6) มีกิจกรรมพึ่งตนเอง (ทำเอง) อย่างน้อยร้อยละ 30 ของกิจกรรมในแผนชุมชนและมีการนำไปปฏิบัติได้จริงร้อยละ 30 ของกิจกรรมพึ่งตนเอง

กระบวนการสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชนเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน/ภาคีการพัฒนา กระบวนการจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม ควรมีขั้นตอนการปฏิบัติดังนี้

1. การเตรียมวิทยากรกระบวนการ
2. การเตรียมชุมชนในการจัดทำแผนชุมชน
3. การประเมินศักยภาพของชุมชน
4. การกำหนดวิสัยทัศน์ แนวทางและจุดมุ่งหมายในการพัฒนาชุมชน
5. การกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชน
6. การกำหนดแผนงาน โครงการ กิจกรรมการพัฒนาชุมชน
7. การเปิดเวทีประชาพิจารณ์แผนชุมชน

กระบวนการที่จัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมโดยภาคีภาคส่วนเป็นจุดเริ่มต้นที่ทุกภาคส่วนเข้ามามีบทบาทในการผลักดันการขับเคลื่อนการทำงาน ทั้งนี้การเปิดโอกาสดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนที่ท้องถิ่นบางท้องถิ่นเปิดโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมเท่านั้น อย่างไรก็ตามโครงการในแผนชุมชนอาจจะได้รับการบรรจุในแผนพัฒนาหรือไม่ได้รับการบรรจุก็ได้

การขับเคลื่อนกระบวนการแผนชุมชน

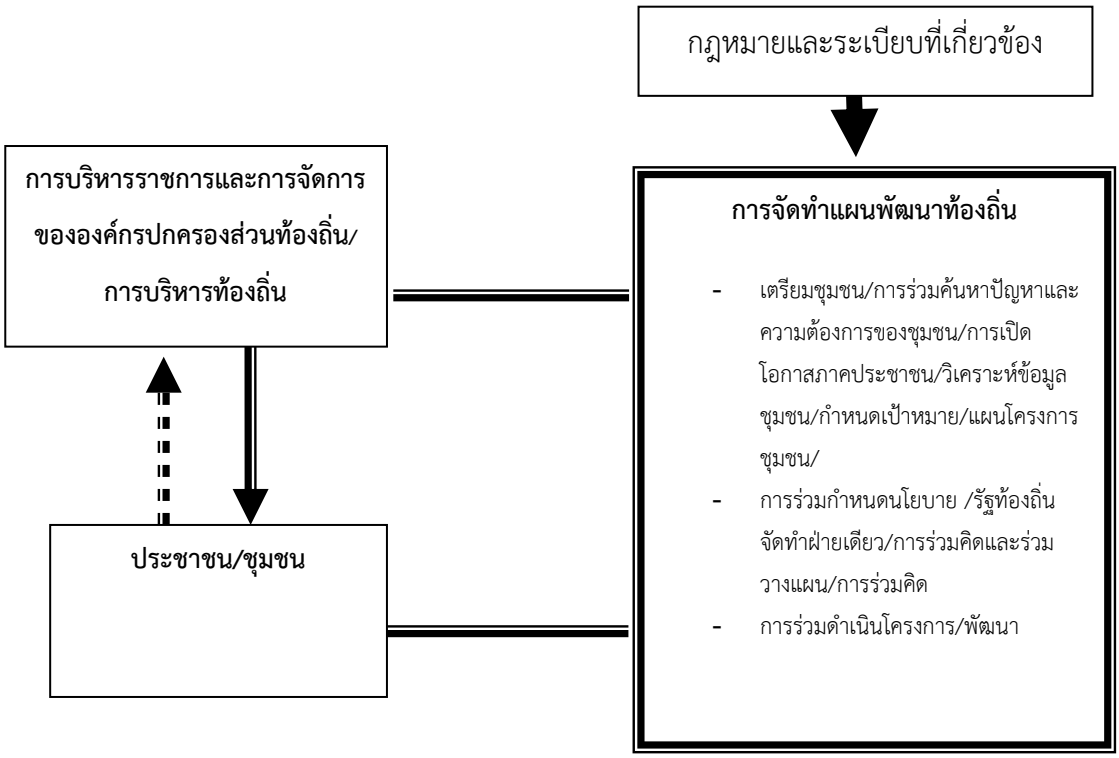
แผนชุมชนเป็นการสะท้อนปัญหาความต้องการของชุมชนจากล่างขึ้นสู่บน (จากหมู่บ้านสู่ตำบลอำเภอ จังหวัด และประเทศ) หรือเป็นลักษณะ Bottom Up โดยการศึกษาข้อมูลความเป็นจริง รู้ว่าปัญหาคืออะไร โอกาสคืออะไร ศักยภาพคืออะไร แล้วพัฒนาช่วยกันคิดช่วยกันทำ ทำไปแล้วก็ศึกษาเรียนรู้จากสิ่งที่ทำ หรือไปศึกษาเรียนรู้จากที่ชุมชนอื่นทำ คนในชุมชนต้องร่วมด้วยช่วยกันดู มีข้อติดขัดอย่างไรบ้าง ช่วยกันดูแผนของคนทั้งหมู่บ้าน ร่วมกันคิด ร่วมกันทำเกิดความเข้าใจ สามารถขับเคลื่อนงานการแก้ปัญหาด้านต่างๆ ได้ อีกทั้งทำให้มีเวลาพูดคุยกันมากขึ้น การเรียนรู้ของชุมชนมีมากขึ้นที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต และความผูกพันของคนในชุมชนเช่นนี้แนวโน้มจะไปทางที่ยั่งยืน ซึ่งประโยชน์ของแผนชุมชนมีดังนี้

1. เกิดการรู้ตัวเอง แทนที่ชาวบ้านจะทำตามหน่วยงานอย่างเดียว แต่กลับตั้งสติ ได้เริ่มคิด เริ่มจัดการข้อมูลและดูปัญหา ดูแนวทางการพัฒนา นำมาสู่การเริ่มจัดการทุกอย่างด้วยตนเอง

2. มีข้อมูล รับรู้ข้อมูล รู้ว่าทำเรื่องนี้ไปทำไม นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอะไร มีการเชื่อมโยงรวมตัวเป็นการทำงานเป็นเครือข่ายร่วมกัน หรือเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างขบวนที่ทำงานต่างกัน

3. กระบวนการทำแผน เป็นการเปลี่ยนความสัมพันธ์ให้ชาวบ้านด้วยกันเอง และระหว่างชาวบ้านกับหน่วยงาน ซึ่งตรงนี้ถือเป็นสาระสำคัญมาก

จากการทบทวนเอกสารข้างต้นจะเห็นได้ว่าในการขับเคลื่อนแผนชุมชนไม่สามารถที่จะขับเคลื่อนได้หากปราศจากการบูรณาการจากภาคส่วนต่าง ๆ และในกระบวนการขับเคลื่อนแผนชุมชนในพื้นที่ ให้ดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง มีความสอดคล้องในภาพรวมของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยจึงมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0211.3/1270 ลงวันที่ 26 เมษายน 2553 กำหนดให้ทุกหน่วยในพื้นที่บูรณาการการทำงานร่วมกัน โดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางในการบูรณาการ กรมการปกครองเป็นหน่วยงานหลักในการทำความเข้าใจ และซักซ้อมแนวทางปฏิบัติในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านชุมชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการสร้างความเข้าใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมการพัฒนาชุมชน เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนข้อมูลสารสนเทศเพื่อการพัฒนา วิทยากรกระบวนการ และระบบรับรองมาตรฐานแผนชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน การศึกษาการจัดทำแผนชุมชน โดยมีประเด็นเตรียมชุมชน การร่วมค้นหาปัญหาและความต้องการของชุมชน การเปิดโอกาสภาคประชาชน วิเคราะห์ข้อมูลชุมชน กำหนดเป้าหมาย แผนโครงการชุมชน การร่วมกำหนดนโยบายรัฐท้องถิ่นจัดทำฝ่ายเดียว การร่วมคิดและร่วมวางแผน การร่วมคิดการร่วมดำเนินโครงการ ภายใต้สถานะทางการคลังของเทศบาลตำบลอาศัยความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายต่าง ๆในการขับเคลื่อนดังภาพ



กรอบการวิเคราะห์ในการศึกษา (an analytical framework)
ที่มา : พัฒนาโดยผู้เขียน

จากกรอบการวิเคราะห์ในการศึกษา สามารถอธิบายได้ว่าในการจัดทำแผนชุมชนเพื่อนำไปสู่แผนพัฒนาท้องถิ่น ถูกกำหนดโดยภาครัฐในรูปกฎหมาย คำสั่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยกำหนดให้ประชาชน/ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการขั้นตอนตั้งแต่เริ่มกระบวนการ และประชาชน/ชุมชนเป็นผู้สะท้อนผลการดำเนินการในทุกขั้นตอน

ผลการศึกษา

ผู้วิจัยขอนำเสนอผลการศึกษา โดยใช้กรอบการวิเคราะห์ประกอบการอธิบาย ดังประเด็นดังนี้

1. ระเบียบหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนแผนชุมชนสู่แผนพัฒนาท้องถิ่น

การจัดทำแผนชุมชนความสำคัญอย่างมากเพราะเป็นกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน โดยเริ่มจากการกระตุ้นจิตสำนึกและความรับผิดชอบของประชาชน/ชุมชน ให้มีจิตสาธารณะ และร่วมกันคิด ร่วมกันจัดหา ร่วมกันเรียนรู้/วิเคราะห์ เพื่อให้รู้และเข้าใจตน โดยใช้กระบวนการชุมชน คือการสำรวจข้อมูลปัญหาและศักยภาพของชุมชน การวิเคราะห์สาเหตุ/แนวทางแก้ไข แล้วกำหนดอนาคตและทิศทางการพัฒนา

ตนเอง/หมู่บ้านและชุมชน ออกมาเป็นกิจกรรม/โครงการที่จะแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการการพัฒนา ในลักษณะจากชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน ซึ่งจะเป็นการสร้างความเข้มแข็งและพึ่งตนเองอย่างยั่งยืนของชุมชน และในการบริหารท้องถิ่นก็จะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

กระบวนการขับเคลื่อนแผนชุมชนในพื้นที่ ดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง มีความสอดคล้องในภาพรวมของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยจึงมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0211.3/1270 ลงวันที่ 26 เมษายน 2553 กำหนดให้ทุกหน่วยในพื้นที่ บูรณาการการทำงานร่วมกัน โดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางในการบูรณาการ กรมการปกครอง เป็นหน่วยงานหลักในการทำความเข้าใจ และซักซ้อมแนวทางปฏิบัติในการ บูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการสร้างความเข้าใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมการพัฒนาชุมชน เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนข้อมูลสารสนเทศเพื่อการพัฒนา วิทยากรกระบวนการ และระบบรับรองมาตรฐานแผนชุมชน (กรมส่งเสริมการท้องถิ่นปกครอง,2548)

จากกระบวนการจัดทำและขับเคลื่อนแผนชุมชนเพื่อนำมาบรรจุลงในแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น มีระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 10 ดังนี้ (1) พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนการดำเนินงาน (2) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานข้อ 19 (2) (3) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา (4) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

2.ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 19 ดังนี้ (1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานแล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

3. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หมวด 4 ข้อ 22 ดังนี้ (1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น (สำหรับแผนพัฒนาสามปี พ.ศ. 2560 – 2562) ข้อ 23 ดังนี้ (1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น (สำหรับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พ.ศ. 2559 – 2563)

4. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หมวด 5 ข้อ 26 ดังนี้ (1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนการดำเนินงาน แล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่นประกาศเป็นแผนการดำเนินงาน ทั้งนี้ให้ปิดประกาศแผนการดำเนินงาน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันและต้องปิดประกาศไว้อย่างน้อยสามสิบวัน

5. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ข้อ 5 โดยกำหนดให้ เทศบาลตำบลต้องกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น โดยพิจารณาจาก อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชน เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง ฯลฯ การถ่ายโอนภารกิจตามตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยคำนึงถึงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัดและจังหวัด โดยให้เน้นดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลต่อประชาชนโดยตรง เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งในกรอบนโยบาย ทิศทาง แนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด ตลอดจนคำนึงถึงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่นและแผนชุมชน

ในการนำประเด็นข้างต้นมาจัดทำแผนพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงถึงสถานะทางการคลังของท้องถิ่น และความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ มาประกอบการพิจารณาด้วย ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนาเสนอแนะแนวทางการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับจัดทำร่างแผนพัฒนา ในการจัดทำร่างแผนพัฒนา ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง นำปัญหาความต้องการจากแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน ที่เกินศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน ที่จะดำเนินการเองได้พิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา แต่หากเกินศักยภาพของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งให้เสนอปัญหา ความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดและให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่

6. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ข้อ 7 ดังนี้ (1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการประเด็น การพัฒนาและประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชนมาพิจารณา

ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจาณาร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

7. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ข้อ 9 ดังนี้ (1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีที่เพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

8. ในปัจจุบันได้มี “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561” โดย ให้แก้ไขคำว่า “แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี” เป็น “แผนพัฒนาท้องถิ่น” และแก้ไขคำว่า “แผนพัฒนา ” เป็น “แผนพัฒนาท้องถิ่น ” ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ของทุกแห่ง

พัฒนาการระเบียบที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ภายหลังมีความมุ่งเน้นให้ทุกหน่วยในพื้นที่บูรณาการการทำงานร่วมกัน โดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางในการบูรณาการ กรมการปกครองเป็นหน่วยงานหลักในการทำความเข้าใจ และซักซ้อมแนวทางปฏิบัติในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน ชุมชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการสร้างความเข้าใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมการพัฒนาชุมชน เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนข้อมูลสารสนเทศเพื่อการพัฒนา วิทยากรกระบวนการและระบบรับรองมาตรฐานแผนชุมชน เพื่อนำไปสู่ขั้นตอนในการพัฒนาแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบบูรณาการต่อไป

2. กระบวนการขับเคลื่อนแผนพัฒนาท้องถิ่น

จากระเบียบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หมวดที่ 1 องค์กรในการทำแผนพัฒนา มี 2 ส่วน ได้แก่ (1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น (2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่ง คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น จะมีองค์ประกอบจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก จำนวน 3 คน และผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ตลอดจนผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน แต่ไม่เกิน 6 คน จะเห็นได้ว่าในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเน้นให้มีการสร้างเครือข่ายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลตำบลในพื้นที่ซึ่งทำการศึกษาได้มีการดำเนินการตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยทุกประการตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยแสดงเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผนการพัฒนาท้องถิ่น ฝ่ายวิเคราะห์นโยบายและแผนเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยการปรึกษากับผู้บริหารเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ แนวทางและขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนา แล้วจัดทำโครงการจัดทำแผนการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลเสนอผ่านปลัดเทศบาลตำบลให้ผู้บริหารอนุมัติ ในโครงการในการดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลของท้องถิ่นในเขตบริการตลอดจนข้อมูลข่าวสารให้ครบถ้วน ทันสมัย โดยข้อมูลควรแสดงแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไป แสดงค่าเฉลี่ยร้อยละ และการวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนการให้ความเห็น ซึ่งข้อมูลที่ควรจัดทำได้แก่ ข้อมูลประชากร อาชีพ และรายได้ สุขภาพ การศึกษา ทรัพยากร และข้อมูลงบประมาณ เป็นต้น การรวบรวมข้อมูลปัญหาสำคัญของท้องถิ่นจะช่วยในการกำหนดแผนพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาการวิเคราะห์ปัญหาและเลือกปัญหาที่เหมาะสมเพื่อนำมากำหนดแผนพัฒนาในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของเทศบาลในปัจจุบัน เป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึงโอกาส และภาวะคุกคามหรือข้อจำกัดอันเป็นสภาวะแวดล้อมภายนอก ที่มีผลต่อการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง ของท้องถิ่น อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินสถานภาพของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยใช้ เทคนิค SWOT analysis เป็นเครื่องมือ

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาเทศบาล

การกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น การตอบคำถามว่าเทศบาลจะต้องทำอะไร เพื่อใคร เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ การกำหนดภารกิจหลักมีแนวทางการดำเนินการแยกเป็นสองระดับ คือ 1) พันธกิจในลักษณะที่เป็นอาณัติที่ได้รับมอบหมายจากสังคมหรือรัฐ ซึ่งได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาล 2) ภารกิจหลักที่เทศบาลมุ่งมั่นที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จุดมุ่งหมายเพื่อการวางแผนพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึง ขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรค่า แก่การดำเนินงานทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ของเทศบาล ที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และภารกิจหลักของเทศบาล

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาเทศบาล เป็นการกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการโดยดำเนินการหลังจากที่ทราบภารกิจหลักที่เทศบาลจะต้องทำ

ขั้นตอนที่ 7 กำหนดแผนพัฒนาและแนวทางการพัฒนา เมื่อได้ดำเนินการกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจหลัก วัตถุประสงค์ และแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยอาศัยพื้นฐานการวิเคราะห์ SWOT แล้ว

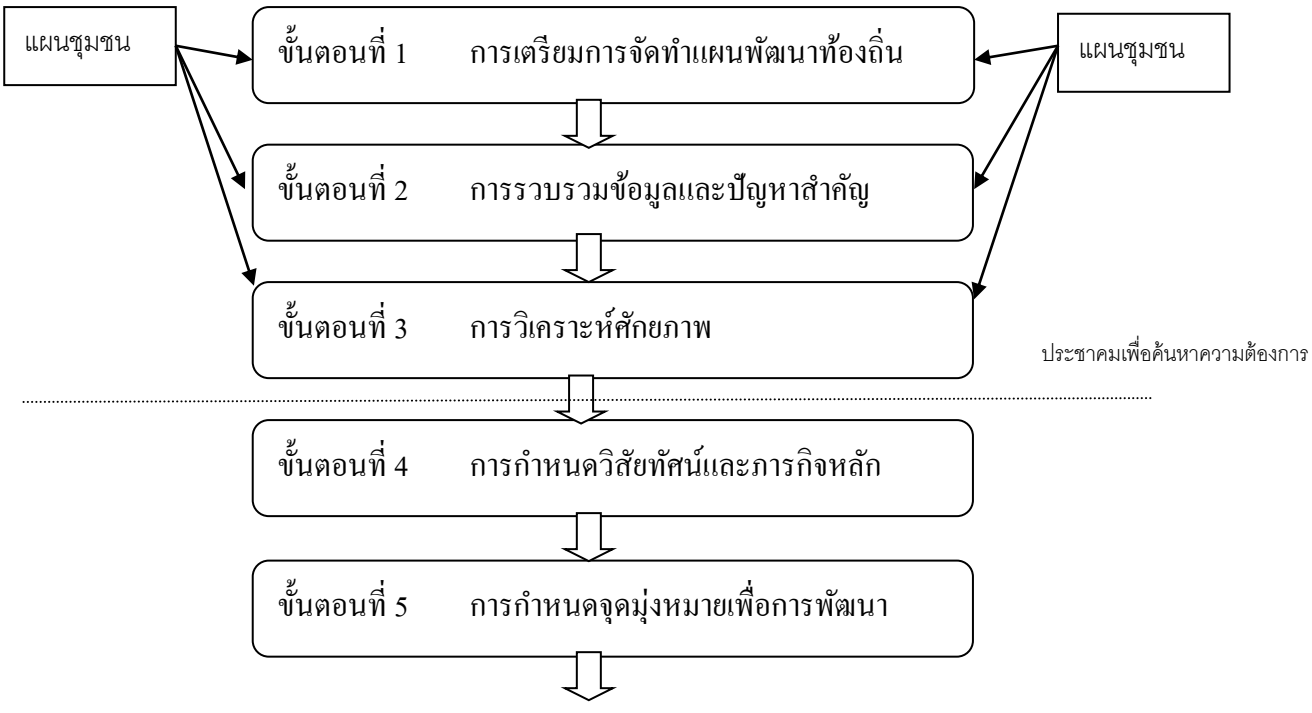
ขั้นตอนต่อไปคือการกำหนดแนวทางการพัฒนาของเทศบาล ซึ่งแผนการพัฒนาเทศบาล หมายถึง แนวคิดหรือวิธีการอันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนตัวขององค์กร ว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร “เทศบาลจะไปถึงจุดหมายที่ต้องการได้อย่างไร”

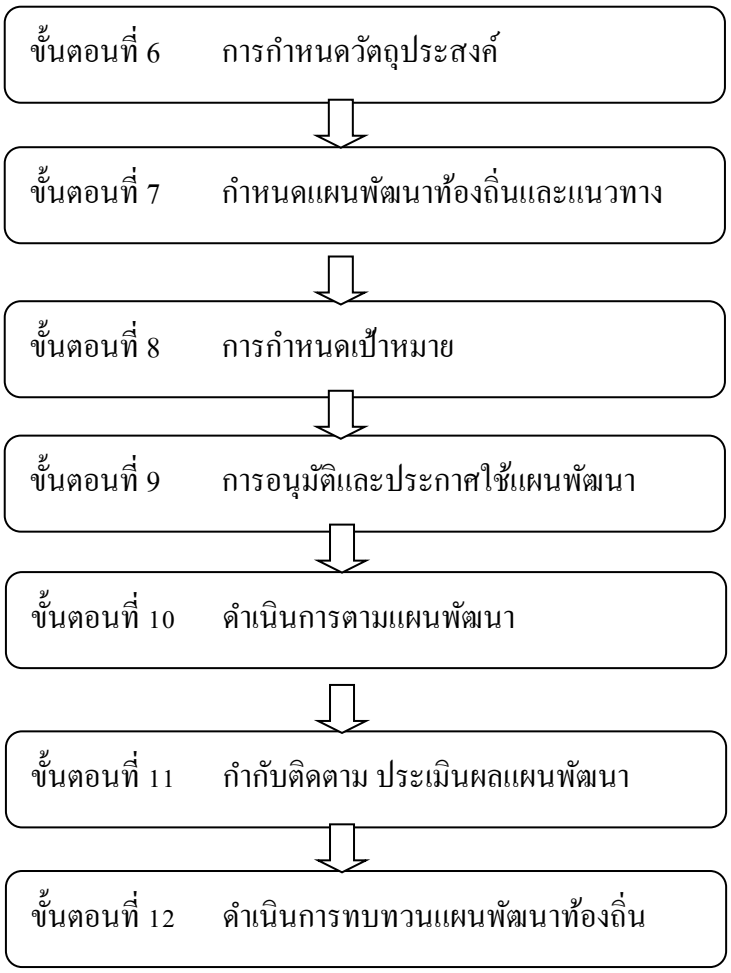
ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเทศบาล เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนา ภายในเวลาที่กำหนด

ขั้นตอนที่ 9 การอนุมัติและประกาศใช้แผนการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลจะนำผลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1-8 จัดทำร่าง แผนการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล จากนั้นจะนำร่างแผนฯ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลเพื่อ การพิจารณาและปรับปรุงก่อนนำเสนอต่อผู้บริหารเพื่อให้ผู้บริหารเสนอคณะอนุกรรมการพัฒนา ท้องถิ่นระดับอำเภอ คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ จะทำหน้าที่ตรวจสอบวิเคราะห์ และประสานแผนพัฒนาของเทศบาลในเขตอำเภอ ทั้งนี้เพื่อให้มีการประสานและบูรณาการกันในมิติของพื้นที่และ มิติทางอำนาจหน้าที่ คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอจะจัดทำความคิดเห็นเพื่อ ประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล แล้วนำส่งคณะกรรมการประสาน แผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ขั้นตอนที่ 10 – 12 เป็นหน้าที่ของเทศบาลต้องดำเนินการแปลงแผนพัฒนาท้องถิ่นนำไปสู่การปฏิบัติในแต่ละปีงบประมาณ ตลอดจนการกำกับติดตามประเมินผลของแผนการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การทบทวนและปรับปรุงแผนพัฒนาท้องถิ่น ต่อไปดังแผนภาพที่ 1

ภาพที่ 1 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับแผนชุมชน





จากแผนภาพแสดงให้เห็นว่ากระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้มีความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาชุมชน โดยขั้นตอนในระยะเริ่มต้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นสามารถใช้แผนชุมชนเข้ามาร่วมวิเคราะห์ศักยภาพของท้องถิ่น รวบรวมข้อมูลและปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนามีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อการจัดบริการสาธารณะได้

สรุปและอภิปรายผล

ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้ดำเนินการจัดทำแผนตาม “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561” โดย ให้แก้ไขคำว่า “แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี” เป็น “แผนพัฒนาท้องถิ่น” และแก้ไขคำว่า “แผนพัฒนา ” เป็น “แผนพัฒนาท้องถิ่น ” ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 อย่างเคร่งครัด ผ่านกระบวนการขั้นตอน 12 ข้อ ดังที่กล่าวไว้ในผลการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับหลักการและแนวคิดการจัดแผนพัฒนาท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยท้องถิ่นควรตระหนักรับรู้ในประเด็นความต้องการ ปัญหาความเดือดร้อนของท้องถิ่นที่มาจากประชาชน มาเป็นประเด็นในการนำไปสู่แนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น สะท้อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันในบริบททางสังคม ซึ่งพบว่ากระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้มีความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาชุมชน โดยขั้นตอนในระยะเริ่มต้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นสามารถใช้แผนชุมชนเข้ามาร่วมวิเคราะห์ศักยภาพของท้องถิ่น รวบรวมข้อมูลและปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนามีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อการจัดบริการสาธารณะได้

ผลการศึกษานั้นจำเป็นต้องวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่ในแต่ละพื้นที่ประกอบการนำเสนอเชิงลึก เนื่องจากแต่ละพื้นที่ของประเทศไทยมีบริบทที่แตกต่าง ดังนั้นความต้องการของประชาชน/ชุมชนย่อมแตกต่างกัน กระบวนการขั้นตอนการทำแผนชุมชนและแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นเพียงแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของประชาชน/ชุมชนในแต่ละท้องถิ่น และที่สำคัญท้องถิ่นควรสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจให้กับประชาชน/ชุมชน เพื่อเสริมสร้างพลังการมีส่วนร่วมทุกมิติ เช่น การร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมดำเนินการ ร่วมตรวจสอบ ร่วมประเมินผล ร่วมรับผลประโยชน์ ในการจัดทำแผนชุมชนเพื่อนำไปสู่แผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรศึกษาบริบทในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแผนชุมชน เพื่อทราบถึงความต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่อย่างแท้จริง

2.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงขั้นตอนได้มาซึ่งแผนชุมชนเพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมการท้องถิ่นปกครอง. (2548). *คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น.* สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น (นโยบายและแผน) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น วังสวนสุนันทาถนนนครราชสีมา แขวงวชิรพยาบาลเขตดุสิต กรุงเทพมหานคร.

โกวิทย์ พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย.* กรุงเทพฯ: บริษัท ส.เอเซียเพรส 1989 จำกัด.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 (2548,17 ตุลาคม).ราชกิจจานเบกษา เล่มที่122 ตอนพิเศษ 115 หน้า 46-57.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 (2559,28 กันยายน) ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 133 ตอนพิเศษ 218 ง.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 (2561,3 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนพิเศษ 246 ง.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. พ.ศ. 2542.(2542,17 พฤศจิกายน).

ไพบูลย์ โพธิ์สุวรรณ. (2550). *ข้อมูลกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น.* สถาบันพระปกเกล้า. นนทบุรี.

สถาบันพระปกเกล้า.(2556). *การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณสำหรับท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.ราชกิจจา นุเบกษาเล่ม 116 ตอนที่ 114 ก/หน้า 48.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.(2543). *แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543*. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

สำนักเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน. (2553). *การขับเคลื่อนกระบวนการแผนชุมชน.* กรมการพัฒนาชุมชน.

Wanlop Rathachatranon and Noppon Akahat. (2017). Community Cultures & Citizenships Enhancement Process for 61 Delivering Public Service at Local Community Level. *Governance Journal,* Kalasin University, 6(2), July - December 2017.