

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน บริเวณลุ่มน้ำเลยตอนบน ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และทบทวนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สรุปประเด็นที่สำคัญนำเสนอใน 7 ประเด็นต่อไปนี้

- 1) ความสำคัญและความเป็นมาของการวางแผน
- 2) แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 3) เทคนิคและเครื่องมือในการสร้างการมีส่วนร่วม
- 4) การทำแผนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนระดับชุมชน
- 5) การพัฒนาความร่วมมือและประสานแผนที่มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 6) ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่ศึกษา
- 7) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความสำคัญและความเป็นมาของการวางแผน

2.1.1 ความหมายของการวางแผนและแผน

มีผู้ให้คำจำกัดความของการวางแผนในหลาย ๆ ลักษณะด้วยกัน แต่โดยทั่วไปแล้ว การวางแผน (Planning) หมายถึง กระบวนการที่ช่วยตัดสินใจเลือกสิ่งที่จะดำเนินการและวิธีดำเนินการในอนาคต เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ภายใต้เงื่อนไขระยะเวลา และทรัพยากร เป็นกลไกเพื่อตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร ใครทำ ทำเมื่อใด และที่ไหน ที่ผูกต่อกันจนเป็นระบบและต่อเนื่องกัน ทำให้กระบวนการวางแผนเป็นไปอย่างมีระบบระเบียบ

ส่วนคำว่า “ แผน (Plan)” คือ สิ่งที่แสดงความตั้งใจล่วงหน้าที่จะดำเนินการภายในระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยในแผนจะมีรายละเอียดระบุถึงสิ่งที่จะกระทำ เหตุผลที่เลือกทำ วิธีการดำเนินงาน โดยใคร และที่ใด

แผนที่ร่างเสร็จในขั้นตอนนี้ถือว่าเป็นแม่บทของการวางแผน แต่แผนนี้ยังนำไปสู่การปฏิบัติไม่ได้ เพราะยังขาดรายละเอียดที่จะใช้ในการปฏิบัติอีก 2 ขั้นตอน คือ จะต้องมีการวางแผนงานและการจัดทำโครงการก่อน จึงจะนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้

2.1.2 เหตุผลและความจำเป็นในการวางแผน

ผลจากการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา พบว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหลายพื้นที่ได้สูญเสียสภาพและเสื่อมโทรมลงมาก เนื่องจากได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างขาดความระมัดระวังมาเป็นเวลานาน โดยที่ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพของประชาชนในชนบท การสูญเสียสภาพของทรัพยากรธรรมชาติ จึงเกิดผลกระทบต่อการทำมาหาเลี้ยงชีพของประชาชนส่วนใหญ่ ตลอดจนก่อให้เกิดภัยธรรมชาติดังปรากฏตัวอย่างให้เห็นแล้วในหลายพื้นที่ หากปล่อยให้สถานการณ์เป็นเช่นนี้อยู่ต่อไป ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติจะเพิ่มมากยิ่งขึ้นตามลำดับ และจะส่งผลกระทบทำให้ประชาชนในชนบทไม่สามารถประกอบอาชีพได้ในที่สุด จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในสภาพที่ก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดและยาวนานที่สุด นอกจากนี้ประสบการณ์ในอดีตชี้ให้เห็นว่าการวางแผนทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากส่วนกลาง ไม่สามารถบังเกิดผลในทางปฏิบัติ ดังนั้น การวางแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงควรเป็นการวางแผนที่เกิดจากความคิดริเริ่มจากท้องถิ่น โดยอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ทั้งภาคราชการ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปที่อยู่ในท้องถิ่นและใกล้ชิดกับทรัพยากรธรรมชาติมากที่สุด

2.1.3 องค์ประกอบในการจัดทำแผน

- 1) นโยบาย (Policy) หมายถึง หลักการหรือแนวทางกว้างๆ เพื่อใช้เป็นเครื่องแนะนำทางให้แก่ผู้ปฏิบัติที่จะได้ใช้ความคิดและตัดสินใจในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์
- 2) มาตรการ หมายถึง ข้อกำหนดหรือการชี้แนวทางแก้ไขปัญหา หรือการอุดช่องว่างระหว่างสถานภาพกับศักยภาพอย่างเป็นรูปธรรมในการให้นโยบายนั้นๆ บรรลุเป้าหมาย โดยใช้เหตุเป็นฐานในการพิจารณา ซึ่งนโยบายหนึ่งๆ อาจจะมีหลายมาตรการก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะและขนาดของปัญหาเป็นสำคัญ
- 3) แผน (Plan) หมายถึง สิ่งที่กำหนดถือเป็นแนวดำเนินงาน หรือสิ่งที่เตรียมไว้เพื่อยึดถือเป็นหลัก เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน อาจจะเป็นแผนอย่างกว้างๆ หรือ แผนระยะยาว เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือแผนที่แคบลงมาเป็นแผนเฉพาะด้าน เฉพาะกลุ่มปัญหา เช่น แผนแก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง แผนพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการทางสังคม แผนพัฒนาชนบท เป็นต้น

4) แผนงาน (Program) หรือโครงการใหญ่ ประกอบด้วยกลุ่มโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีสภาพการณ์ (Situation) ปัญหา (Problems) วัตถุประสงค์ (Objectives) และการแก้ไข ปัญหา (Solutions) ร่วมกัน โดยปกติแผนงาน มักแยกออกมาจากแผน (Plan) ที่มีลักษณะกว้างกว่า

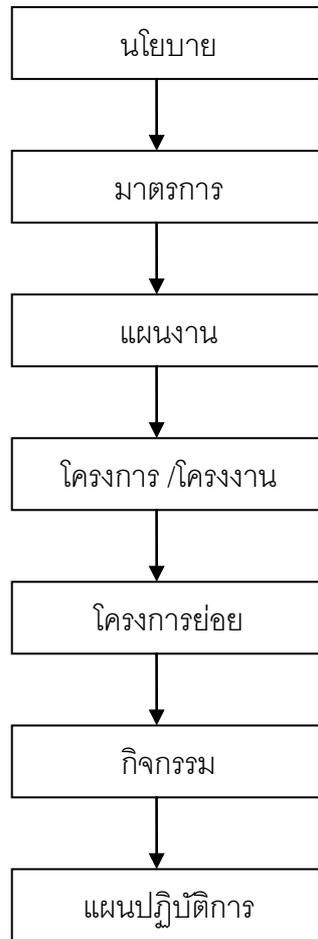
5) โครงการ (Project) หรือโครงการ หมายถึง แผนงานที่จัดขึ้นอย่างเป็นระบบ โดยประกอบด้วยกิจกรรมย่อยหลายกิจกรรมที่ต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานและคาดหวังที่จะได้ผลตอบแทนอย่างคุ้มค่า จะต้องมียุทธศาสตร์และจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดในการดำเนินงาน จะต้องมียุทธศาสตร์หรือจุดมุ่งหมายอย่างชัดเจน จะต้องมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน เพื่อให้การบริการและสนองความต้องการของกลุ่มคนในพื้นที่นั้น และต้องมีบุคคลหรือหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการของโครงการนั้น

6) โครงการย่อย (Sub-Project) เป็นโครงการเล็กที่แยกออกมาจากโครงการ เพราะบางกรณีโครงการยังไม่อยู่ในลักษณะที่จะปฏิบัติงานได้สะดวก ก็จำเป็นต้องมีการแยกให้เล็กลงเป็นโครงการย่อย

7) กิจกรรม (Activity) หมายถึง งานที่ดำเนินการที่เป็นไปได้ในทางการปฏิบัติ ซึ่งมีความชัดเจนในการกระทำ เช่น การบรรยาย การสาธิต เป็นต้น

8) แผนปฏิบัติการ (Action Plan) หมายถึง แผนดำเนินการในแต่ละกิจกรรม ซึ่งประกอบด้วย ลักษณะงาน สถานที่ เวลา งบประมาณ และผู้รับผิดชอบ ซึ่งจะต้องสร้างไว้ทุก ๆ แผนงาน / โครงการ เพื่อให้การตรวจสอบการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่าในการวางแผนนั้น จะมีกระบวนการต่าง ๆ มากมาย เพื่อให้การวางแผนเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้น จึงการพูดถึงคำศัพท์และคำนิยามศัพท์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องการวางแผนมากมาย ซึ่งแต่ละคำก็มีนิยามที่แตกต่างกันออกไป เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนมากยิ่งขึ้น อาจสรุปขั้นตอนของการวางแผนในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งจะแผนใหญ่ที่สุดที่กล่าวไว้เพียงกรอบกว้าง ๆ มายังแผนขนาดเล็ก หรือแผนย่อยที่มีความเฉพาะเจาะจงมากกว่า ดังรูปที่ 2-1



รูปที่ 2-1 ลำดับขั้นของการวางแผนระดับต่าง ๆ

2.1.4 แนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ

แนวคิดในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นการกำหนดแนวคิดให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหลืออยู่ในแต่ละประเภท แต่ละพื้นที่ ควรมีแนวคิดในการจัดการอย่างไรบ้าง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วแนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอยู่ 4 ประการ คือ

1) การสงวน (Preservation) หมายถึง แนวคิดในการธำรงไว้ซึ่งความสมดุลของธรรมชาติ โดยปล่อยให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีการเจริญเติบโตและมีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันตามธรรมชาติทุกประการ โดยมนุษย์ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวแต่ต้องใด ๆ ทั้งสิ้น

2) การอนุรักษ์ (Conservation) หมายถึง แนวความคิดในการดูแลป้องกัน รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ให้ถูกทำลายหรือเสื่อมสภาพลง

3) การพัฒนา (Development) หมายถึง แนวความคิดในการนำทรัพยากรธรรมชาติ มาใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องเหมาะสมตามหลักวิชาการ

4) การใช้ประโยชน์ (Utilization) หมายถึง แนวความคิดในการนำ ทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องเหมาะสมตามหลักวิชาการ

ทั้งนี้ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภท อาจใช้แนวคิด หลายลักษณะควบคู่กันไปได้ แต่ต้องระบุให้ชัดเจนว่าพื้นที่ตรงไหนจะใช้วิธีการสงวน พื้นที่ตรงไหน จะใช้วิธีการอนุรักษ์ พื้นที่ตรงไหนจะใช้วิธีการพัฒนา และพื้นที่ตรงไหนจะให้มีการนำมาใช้ ประโยชน์ได้ ทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทอาจกำหนดให้มีแนวความคิดเดียว แต่ ทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทอาจใช้หลายแนวความคิดได้

2.1.5 หลักการสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับกิจกรรมทาง เศรษฐกิจแทบทุกประเภท และเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของประชาชนทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนในชนบท ดังนั้น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

1) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นงานที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วม จากทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปที่อยู่ในท้องถิ่นและใกล้ชิดกับ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากที่สุด

2) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นงานที่ต้องมีการปฏิบัติ อย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน จะละทิ้งหรือหยุดชะงักไม่ได้

2.1.6 แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ

แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรมีลักษณะ ดังนี้

- 1) เป็นแนวทางที่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) เป็นแนวทางที่สามารถนำมาปฏิบัติได้โดยทันที ไม่ใช่เป็นแนวทางที่เพ้อฝัน เลื่อนลอย หรือยากลำบากในการนำมาปฏิบัติ

3) แนวทางดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือภายใต้แนวคิดใดแนวคิดหนึ่ง อาจมีได้หลายแนวทาง แนวทางที่เหมาะสมและใช้ได้ผลดีในพื้นที่หนึ่ง อาจใช้ไม่ได้ผลในอีกพื้นที่หนึ่งก็เป็นไปได้ ดังนั้น จึงต้องเลือกแนวทางที่เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่

4) ในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภท อาจใช้แนวทางดำเนินงานหลายแนวทางร่วมกัน เพื่อเสริมสร้างการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นก็ได้

5) แนวทางต่าง ๆ ควรมีความละเอียดและชัดเจนเพียงพอที่จะสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

2.2 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถจัดการทรัพยากรได้อย่างเข้มแข็งและนำไปสู่ความยั่งยืน สิ่งที่สำคัญในการมีส่วนร่วมคือ การมีส่วนร่วมของชาวบ้านทุกกลุ่มในชุมชน และในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับปฏิบัติการไปจนถึงระดับการตัดสินใจ เพื่อให้กระบวนการจัดการทรัพยากรเป็นที่เข้าใจ ยอมรับและถือปฏิบัติร่วมกัน ครอบคลุมการใช้ประโยชน์ขั้นพื้นฐานของคนในชุมชน ตั้งอยู่บนฐานองค์ความรู้ดั้งเดิมและจารีตประเพณีของชุมชนผนวกเข้ากับแบบแผนการจัดการทรัพยากรแบบใหม่ หากชุมชนสามารถผสมผสานความต่างนี้เข้าด้วยกันก็จะนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้ และการสร้างข้อตกลงพื้นฐานในการวางแผนและตัดสินใจใช้ทรัพยากร ทำให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์เท่าเทียมกัน และเกิดความยั่งยืนในท้ายที่สุด ความหมาย องค์ประกอบ และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม มีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

องค์การสหประชาชาติ (2524) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวกับการกระทำและเกี่ยวข้องกับมวลชนในระดับต่างๆ คือ เป็นการกระทำโดยสมัครใจเกี่ยวกับจุดประสงค์ทางสังคมและการจัดสรรทรัพยากร

ประพนธ์ ปิยรัตน์ (2534) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า หมายถึง การมีส่วนร่วมอย่างจริงจังของคนที่อยู่ร่วมกันในชุมชน ในการวางแผนการดำเนินงานและการควบคุม โดยอาศัยทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประโยชน์ด้วยการพึ่งพาตนเองของท้องถิ่น

ดุษฎี อายุวัฒน์ และคณะ (2537) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้โอกาสประชาชนเข้าร่วมดำเนินงานตั้งแต่กระบวนการเบื้องต้น จนถึงกระบวนการสิ้นสุด ซึ่งการเข้าร่วมอาจจะร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือครบวงจรก็ได้ การเข้าร่วมมีทั้งรายบุคคล กลุ่มหรือองค์กร ซึ่งมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน เป็นการรับผิดชอบร่วมกันเพื่อดำเนินการพัฒนา เพื่อเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อบรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง กระบวนการที่สมาชิกของกลุ่มมีความสนใจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อเป้าหมายที่มีร่วมกัน ซึ่งลักษณะการมีส่วนร่วม สรุปได้ 5 ลักษณะ คือ การมีส่วนร่วมในลักษณะของโครงการ การมีส่วนร่วมในลักษณะของสถาบัน การมีส่วนร่วมในลักษณะของตัวบุคคล การมีส่วนร่วมในลักษณะของกลุ่มและการมีส่วนร่วมในลักษณะของนโยบาย

2.2.2 รูปแบบของการมีส่วนร่วม

ตามแนวคิดขององค์การอนามัยโลก (2535) ได้สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า จะต้องประกอบด้วยกระบวนการ 4 ขั้นตอน คือ

- 1) การวางแผน (Planning) ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามประเมินผลและตัดสินใจ
- 2) การดำเนินกิจกรรม (Implementation) ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการและการบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรร การควบคุมการเงินและบริหาร
- 3) การใช้ประโยชน์ (Utilization) ประชาชนมีความสามารถนำกิจกรรมมาใช้ประโยชน์ได้ เป็นการเพิ่มระดับการพึ่งพาตนเอง
- 4) การได้รับประโยชน์ (Obtaining benefits) ประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่ากัน

องค์การอนามัยโลก (2535) ได้เสนอปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ประการ คือ

1) ปัจจัยของสิ่งจูงใจ เป็นการมองว่าตนจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ทำไปกับการได้รับการชักจูงให้เข้าร่วมกับเพื่อน

2) ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยมีเวลากำหนดที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้ตามสภาพความเป็นจริง และกำหนดลักษณะของกิจกรรมให้แน่นอนว่าจะทำอะไร

3) ปัจจัยอำนาจในการส่งเสริมของการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากการกำหนดตามความต้องการภายในของประชาชน ไม่ใช่เกิดจากความต้องการภายนอก โดยที่ประชาชนมีศักยภาพพอที่จะเข้าร่วมในการดำเนินการ มีความประสงค์ที่จะเข้าร่วมและมีอำนาจ ในการตัดสินใจ บุคคลภายนอกเป็นเพียงผู้คอยสนับสนุนและช่วยเหลือเท่านั้น

ปัจจัยในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมของหน่วยงานราชการ ตลอดจนระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และศักยภาพของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมว่ามีความพร้อมและมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วมด้วยหรือไม่

2.2.3 แนวคิดและเป้าหมายการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อส่วนรวม ทั้งในแง่ของคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้นและการลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม เราสามารถสรุปแนวคิดและเป้าหมายของการมีส่วนร่วมได้ดังต่อไปนี้

1) การมีส่วนร่วมเป็นคุณค่าที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบจากมาตรการ นโยบาย กฎหมาย และโครงการต่างๆ ของรัฐควรมีโอกาสได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมเหล่านั้น รวมทั้งมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจภายใต้กลไกและรูปแบบที่เหมาะสม เพื่อให้รัฐสามารถนำเอาข้อมูล ความคิดเห็น และผลประโยชน์ได้เสียของประชาชนไปประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นมาตรการอันหนึ่งในการแบ่งสรรอำนาจ (redistribution of powers) ในการตัดสินใจให้แก่ประชาชน ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชน (empowerment) กล่าวคือ ช่วยเพิ่มศักยภาพและพัฒนาคน โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มที่ยากจน และด้อยโอกาสให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของรัฐมากขึ้น ในกรณีของประเทศไทย การให้สิทธิแก่ชุมชนในการร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นตัวอย่างที่ดีของการเพิ่มอำนาจแก่ประชาชนซึ่งสามารถนำไปสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ดีขึ้นกว่าการยึดหลักการควบคุมและสั่งการดังเช่น ในอดีตที่ผ่านมา

4) การมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การตัดสินใจที่รอบคอบและรอบด้านมากขึ้น เนื่องจากรัฐได้นำเอาทัศนคติที่หลากหลายของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของตน ทำให้ได้ผลการตัดสินใจที่มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับของประชาชน

5) การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยสนองตอบหลักความเป็นธรรม (equity) ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและที่จะได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจของรัฐได้

6) การมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดี และพัฒนาที่ยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากรัฐไม่มีกำลังบุคลากรหรืองบประมาณที่จะคอยตรวจตราสอดส่องว่าไม่มีการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายที่เน้นการสั่งการและควบคุมจึงมีข้อจำกัด

2.2.4 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้น ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน โดยมีนักพัฒนาหรือนักวิชาการจากภายนอกเป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น ข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยี ฯลฯ จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมพบว่า โดยส่วนใหญ่กระบวนการมีส่วนร่วมจะเริ่มจากการค้นหาปัญหาและสาเหตุ การวางแผนดำเนินกิจกรรมแก้ไขปัญหา การปฏิบัติงาน การร่วมรับผลประโยชน์และการติดตามประเมินผล (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2526 : 10) ผลการศึกษาดังกล่าวมีความสอดคล้องกันที่ อคิน รพีพัฒน์ (2531 : 49) ได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาซึ่งมี 5 ระดับ คือ

- 1) ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา การพิจารณาปัญหา การจัดระดับความสำคัญของปัญหา
- 2) ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหา
- 3) ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการค้นหา และพิจารณาแนวทางวิธีการในการแก้ไขปัญหา
- 4) ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหา
- 5) ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลของกิจกรรมการพัฒนา

ในปัจจุบัน แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา (People participation for Development) ได้รับความนิยมและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในงานพัฒนา กระบวนการของการมีส่วนร่วมนั้นมิได้ขึ้นอยู่กับการริเริ่ม หรือการวางแผนโดยรัฐ แต่ความสำเร็จนั้นอยู่ที่ประชาชนในชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างเป็นอิสระ เน้นการทำงานในรูปกลุ่ม หรือองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน พลังกลุ่มจะเป็นปัจจัยสำคัญ ทำให้งานพัฒนาต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย (จรัญญา วงษ์พรหม, 2536) นอกจากนี้การพัฒนาจำเป็นต้องมีการรวมพลังในลักษณะเบญจภาคี ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) นักวิชาการ และประชาชน เพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นท้องถิ่นของตนเอง

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการซึ่งประชาชนมีความหวัง กังวล มีความต้องการ และมีทัศนคติที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจ เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวม เพื่อจะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน (Creighton, 1992 แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์) พร้อมกันนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่เป็นพลวัต เพราะมีความต่อเนื่องโดยเริ่มจาก

- 1) การมีส่วนร่วมในการวางแผนซึ่งประกอบด้วย การรับรู้ การเข้าถึงข้อมูล การร่วมวางแผน การร่วมวางแผนกิจกรรม
- 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การดำเนินการซึ่งประกอบด้วย การเข้าไปเกี่ยวข้องกับดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ และในการตัดสินใจ
- 3) การมีส่วนร่วมในการจัดการผลประโยชน์ เป็นการร่วมจัดสรรผลประโยชน์ หรือผลของกิจกรรม ผลของการตัดสินใจ

4) การมีส่วนร่วมในการติดตามผล การประเมินผลในกิจกรรมต่าง ๆ และพิจารณาว่าจะดำเนินการต่อไปหรือไม่ ซึ่งจะเป็นข้อมูลย้อนกลับนำไปสู่การวางแผน เพื่อวางแผนดำเนินโครงการต่อไปในขั้นตอนหนึ่ง (Szcntendre,1996)

2.3 เทคนิคและเครื่องมือในการสร้างการมีส่วนร่วม

จากการทบทวนกรณีตัวอย่างจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า เทคนิคและเครื่องมือในการสร้างการมีส่วนร่วม มีหลายวิธี เทคนิคและเครื่องมือดังกล่าวที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ มีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 การวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participation Action Research หรือ PAR)

เป็นเทคนิคการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาชุมชนที่เน้นให้คนในชุมชนสามารถรวมตัวกันในรูปขององค์กรประชาชนที่มีประสิทธิภาพ โดยเพิ่มศักยภาพของคนในชุมชนด้วยระบบข้อมูล ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของข้อมูล เพราะข้อมูลจะช่วยให้คนในชุมชนสามารถวิเคราะห์ปัญหาของชุมชนและดำเนินการพัฒนาชุมชนต่อไปได้ ลักษณะสำคัญของการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม มีดังนี้

- 1) ผู้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาของชุมชนต้องไปใช้ชีวิตร่วมกับคนในชุมชน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ลึกซึ้งและถูกต้อง
- 2) เน้นการจัดการชุมชนและการมีส่วนร่วมในรูปแบบของการรวมตัวกันเป็นองค์กรของคนในชุมชน ผู้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของชุมชนทำหน้าที่เป็นนักจัดองค์กรเสริมสร้างความรู้และทักษะของการวิจัยให้เท่านั้น
- 3) ให้คนในชุมชนคิดและตัดสินใจโดยตนเอง โดยไม่มีการครอบงำและมีบทบาทในทุกขั้นตอน ผู้ศึกษาเพียงเป็นผู้ประสานงานให้ความรู้ทางวิชาการและเทคนิคต่างๆ เท่านั้น
- 4) เป็นการผสมผสานแนวคิดของการจัดการชุมชน (Community Organization) และการเรียนรู้ของชุมชนเข้าด้วยกัน (Problem Based Learning)

การวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

- 1) ระยะเวลาก่อนทำการศึกษาวิจัย มีขั้นตอนที่สำคัญคือ
 - 1.1) การคัดเลือกชุมชนและการเข้าถึงชุมชน
 - 1.2) การบูรณาการนักวิจัยเข้ากับชุมชน
 - 1.3) การศึกษาสำรวจข้อมูลเบื้องต้นของชุมชน
 - 1.4) การเผยแพร่แนวคิดแก่ชุมชน
- 2) ระยะดำเนินการวิจัย มีขั้นตอนที่สำคัญคือ
 - 2.1) การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาพร้อมกับชุมชน
 - 2.2) การฝึกอบรมทีมวิจัยของชุมชน
 - 2.3) การวิเคราะห์ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นและกำหนดแนวทางออกด้วย
 - 2.4) การออกแบบการวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม
 - 2.5) การวิเคราะห์ข้อมูล
 - 2.6) การนำเสนอข้อมูลต่อที่ประชุมของชุมชน
- 3) ระยะการจัดทำแผนงาน มีขั้นตอนที่สำคัญคือ
 - 3.1) การฝึกอบรมทีมงานวางแผนชุมชน
 - 3.2) การกำหนดโครงการหรือกิจกรรม
 - 3.3) การศึกษาความเป็นไปได้ของแผนงาน
 - 3.4) การแสวงหางบประมาณและหน่วยงานที่สนับสนุน
 - 3.5) การวางแผนเพื่อติดตามและประเมินผล
- 4) ระยะเวลาการปฏิบัติงานตามแผน มีขั้นตอนที่สำคัญคือ
 - 4.1) การกำหนดทีมงานปฏิบัติงานในรูปของอาสาสมัคร
 - 4.2) การฝึกอบรมทักษะในการปฏิบัติงานให้กับทีมงาน
- 5) ระยะเวลาติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน มีขั้นตอนที่สำคัญคือ
 - 5.1) การกำหนดทีมงานติดตามและประเมินผลของชุมชน
 - 5.2) การฝึกอบรมความรู้และเทคนิคในการติดตามและประเมินผลงาน
 - 5.3) ติดตามการดำเนินงานของฝ่ายปฏิบัติงานทุกระยะ
 - 5.4) นำข้อมูลเสนอต่อที่ประชุมของชุมชนเพื่อรับทราบและข้อคิดเห็นเพิ่มเติม ซึ่ง

ทำให้เป็นผลงานที่เกิดจากความพยายามร่วมกันศึกษาวเคราะห์ปัญหาและการแก้ไขปัญหาชุมชน โดยคนในชุมชนทุกกลุ่มทุกฝ่าย

เทคนิคการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาชุมชนโดยการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมมีข้อดี คือ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาชุมชนที่จะนำไปสู่การป้องกันและการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาคนในชุมชนขึ้น จึงต้องฝึกอบรมให้คนในชุมชนมีความรู้ มีทักษะในการศึกษาวิจัยการจัดทำแผนและโครงการ การบริหารและจัดการชุมชนบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในทุก ๆ ขั้นตอน

2.3.2 เทคนิค A-I-C

ในเทคนิคนี้ ตัวอักษร “A” คือ Appreciation ตัวอักษร “I” คือ Influence ส่วนตัวอักษร “C” คือ Control เทคนิคนี้เป็นการดัดแปลงมาใช้โดย Mr.Tereid Sato ร่วมกับ Mr.Welleam E. Smith ร่วมกับสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน และสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้นำมาทดลองและเผยแพร่ในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2533 จนแพร่หลายในกลุ่มผู้ดำเนินงานพัฒนาแบบมีส่วนร่วมต่าง ๆ ตามสมควร ข้อดีของเทคนิคดังกล่าวที่สำคัญ ได้แก่

- 1) กระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตน โดยชี้ปัญหาจัดลำดับความสำคัญ และกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหอย่างเป็นระบบครบวงจร
- 2) การติดตาม ข้อ 1) ข้างต้นกระทำโดยตัวแทนประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มาร่วมกันวางแผนอย่างจริงจัง จึงทำให้มีประสบการณ์ในการค้นหาปัญหาของชุมชนและวางแผนแก้ไขต่อไป
- 3) เน้นการวางแผนเป้าหมายการพัฒนาแล้วรวมพลังการพัฒนาในเชิงสร้างสรรค์
- 4) ประชาชนกลุ่มต่างๆ มีความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการ มีพลังในการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนา
- 5) ช่วยให้นักพัฒนาหรือวิทยากรกระบวนการจากภาครัฐที่เข้ามาร่วมงานได้มีโอกาสใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น
- 6) เทคนิคนี้ใช้ระยะเวลา 2-3 วันในชุมชนก็อาจได้ข้อมูลที่มีคุณภาพมาใช้แล้วทำให้สะดวกและทันเวลาที่จะใช้งาน

ขั้นตอนที่ 1 การสร้างความรู้ (หรือขั้น A)

คือขั้นตอนที่เชิญทุกภาคส่วนของชุมชนเข้าประชุม แล้วสร้างบรรยากาศเพื่อคลายความตึงเครียดของที่ประชุม โดยย้ำว่าจะเปิดโอกาสให้ทุกท่านแสดงออกอย่างเท่าเทียมกัน จากนั้นเป็นขั้นตอนการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ โดยเป็นการประชุมแบบไม่เป็นการ เริ่มจากเปิดโอกาสให้ผู้เข้าประชุมแสดงข้อคิดเห็น พร้อมรับฟังผู้อื่นและหาข้อสรุปร่วมกันแบบประชาธิปไตย โดยใช้การวาดภาพและกิจกรรมที่ชาวบ้านมีบทบาทในการประชุมมาก เช่น

- การให้ผู้อาวุโสเล่าถึงสภาพของหมู่บ้านในอดีต เพื่อให้ทุกคนทราบถึงความทุกข์ยาก และความร่วมมือกันพัฒนาจนชุมชนอยู่กันได้ในวันนี้

- การให้บุคคลวัยต่างๆ กลุ่มต่าง ๆ นี้ถึงสภาพของหมู่บ้านในปัจจุบันว่าเป็นอย่างไร โดยให้แต่ละคนวาดภาพหมู่บ้านในแง่บวกที่ตนเห็นว่าสำคัญ ใช้เวลาประมาณ 10-15 นาที

แล้วทำการแบ่งกลุ่มตามลักษณะต่าง ๆ เช่น กลุ่มเยาวชน กลุ่มผู้สูงอายุ หรือกลุ่มอื่น ๆ ที่มีความหลากหลาย ให้ทุกคนสบายใจที่จะพูดคุย และแต่ละคนอธิบายภาพที่ตนเขียนในกลุ่มของตน โดยขณะที่ผู้หนึ่งอธิบายห้ามผู้อื่นวิจารณ์การอธิบายเป็นอันขาด เพราะอาจทำให้ผู้อธิบายชะงัก ทำให้ไม่เกิดพลังสมองเต็มที่

- จากนั้นสรุปเป็นภาพของกลุ่มว่าเห็นสถานการณ์ของหมู่บ้านเป็นเช่นไร แล้วมีผู้ไปนำเสนอ

- เพื่อให้เกิดบรรยากาศการประชุม อาจเสนอให้แต่ละกลุ่มตั้งชื่อกลุ่มได้ ทำให้เกิดความเป็นเจ้าของขึ้นมา ซึ่งกระตุ้นการร่วมกันทำงานมากยิ่งขึ้น

- ตามขั้นตอนนี้ จึงมีการประชุมกลุ่มใหญ่ แล้วกลุ่มย่อย จากนั้นมาประชุมกลุ่มใหญ่ให้นำเสนอผลงานของแต่ละกลุ่มย่อย

ขั้นตอนที่ 2 หมู่บ้านที่ชาวบ้านแต่ละคนอยากเห็นในอนาคตหรือหมู่บ้านในฝัน (A2) หรือมุ่งมั่นอนาคต

แบ่งการประชุมเป็น 3 ช่วง โดยช่วงแรกประชุมกลุ่มใหญ่ ให้ผู้ประชุมแต่ละคนวาดภาพความคิดว่าต้องการให้หมู่บ้านของตนในอนาคตเป็นเช่นไร (ใช้เวลา 10-15 นาที) แล้วแบ่งกลุ่มเช่นขั้นตอนที่ 1 จากนั้นให้แต่ละคนอธิบายภาพของตน (ช่วงนี้ห้ามผู้อื่นวิพากษ์วิจารณ์) อันเป็นช่วงการประชุมกลุ่มย่อยแล้วก็ร่วมกันอภิปรายและสรุปว่าจากความต้องการของแต่ละคน จะสรุปเป็นความต้องการให้หมู่บ้านของตนเป็นเช่นไร ให้เป็นภาพออกมา แล้วมีผู้แทน (ควรเป็นคนละคนกับขั้นตอนที่ 1) ไปเสนอความต้องการของกลุ่มตนกับที่ประชุมใหญ่

จากนั้นที่ประชุมใหญ่ซักถามที่ภาพของแต่ละกลุ่มที่ต้องการ แล้วนำภาพของทุกกลุ่มมาวาดภาพให้เป็นภาพเดียวกัน โดยต้องอภิปรายว่าอะไรควรอยู่ในภาพ และอะไรควรตัดออกบ้าง

เมื่อประชุมครบ 2 ขั้นตอนนี้แล้วให้ไปตรึงตรองไว้ มาประชุมต่อในวันรุ่งขึ้นในประเด็น "ถ้าจะทำให้หมู่บ้านเป็นจริงตามภาพที่ช่วยกันวาด หรือมีความมุ่งหวังนี้ จะต้องทำอะไรบ้าง"

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นจำแนกประเภทกิจกรรมในโครงการและจัดลำดับความสำคัญ (ขั้น 1)

ในขั้นตอนนี้ควรเริ่มต้นด้วยเกมสร้างบรรยากาศแล้วมาสรุปว่า การที่จะให้เกิดหมู่บ้านที่ทุกคนปรารถนาตามภาพ (นำภาพตามขั้นตอนที่ 2 มาตั้งให้ดู) ต้องทำอะไรอีกหลายสิ่ง และขอให้แต่ละคนช่วยกันคิดและหาทางทำ แต่ให้แยกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) ประเภทที่ชาวบ้านทำเองได้โดยใช้ทรัพยากรและสิ่งของที่มีในชุมชนเอง
- 2) ประเภทที่เสนอโครงการต่อ อบต. เพื่อขอให้ อบต. ช่วย
- 3) ประเภทที่เสนอขอความช่วยเหลือจากแหล่งอื่น

ขั้นตอนที่ 4 ขั้นมอบหมายภาระหน้าที่ (ขั้น C) เพื่อทำฝันให้เป็นจริง

ในขั้นตอนนี้มีความสำคัญมาก เพราะมีการวางแผนโครงการไว้แล้วก็ต้องคิดให้ละเอียดว่าใครจะรับผิดชอบติดตามเรื่องใด และโครงการที่จะกระทำเองนั้นจะร่วมกันทำเมื่อไร ใครมีส่วนช่วยเหลือบ้าง (โดยทั่วไปจะให้ผู้เข้าร่วมประชุมเลือกเข้ากลุ่มกิจกรรมตามที่จัดกันมานั้น แล้วร่วมเขียนโครงการกันขึ้นมา)

กรณีโครงการที่จะขอต่อองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานอื่น เมื่อเขียนเสร็จแล้วก็ต้องมอบหมายผู้ที่น่าเสนอและติดตามต่อไป แต่กรณีวางแผนกิจกรรมที่จะทำเองก็ให้กลุ่มย่อยที่แบ่งนั้นเขียนโครงการเพื่อนำเสนอต่อไป

จะเห็นว่าเทคนิค AIC นี้ มีส่วนช่วยกระตุ้นให้สมาชิกแต่ละคนรวมกันคิดอย่างเป็นหลักการจากอดีตจนถึงปัจจุบัน แล้วมุ่งมั่นที่จะแก้ไขโดยมีโครงการหรือกิจกรรม จากนั้นจึงต้องกระตุ้นให้แต่ละคนร่วมกันแก้ไขตามแผนการ โดยภาพที่วาดแสดงความมุ่งมั่นในอนาคตนั้นควรติดกระตุ้นเตือนสมาชิกในชุมชน

2.3.3 แผนที่ชุมชน (Community maps)

กำหนดให้ผู้เข้าร่วมโครงการท้องถิ่นต่าง ๆ นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับชุมชน เช่น ด้านเศรษฐกิจ (การผลิต การตลาด การบริโภค การจ้างงาน ฯลฯ) ด้านสาธารณสุข ด้านที่พัก การศึกษา นันทนาการ ศาสนา และวัฒนธรรม เป้าหมายก็เพื่อจะได้ทราบพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่น และคนท้องถิ่นจะได้ทราบสถานะของตน ผลที่ได้จะนำไปทำการวางแผน หรือใช้ประเมินผลโครงการ เนื่องจากผู้เข้าร่วมโครงการไม่จำเป็นต้องรู้หนังสือ กระบวนการนี้สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับชาวบ้านและบ่มเพาะนิสัยการสร้างสรรค์ และการริเริ่มให้กับผู้ที่ต้องการจะใช้แผนที่ชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มที่มาจากชั้นล่างสุดของเศรษฐกิจและสังคม

2.3.4 ต้นไม้ปัญหา (Problem Trees)

รูปแบบนี้จะมีประโยชน์สำหรับผู้เข้าร่วมโครงการที่ไม่รู้หนังสือให้ชุมชนยกประเด็นปัญหาต่าง ๆ ขึ้นมา แล้วเลือกปัญหาที่มีวิธีการแก้ไขเรียบร้อยแล้ว อยู่ในลำดับความสำคัญสูงสุด และวางไว้ในจุดศูนย์กลางลำต้นของต้นไม้ ให้กลุ่มออกความเห็นถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาและเกิดผลกระทบในระยะสั้น เขียนสาเหตุเฉพาะหน้าไว้ที่ส่วนของรากต้น ๆ และผลกระทบระยะสั้นไว้ที่กิ่งแรก ๆ จากนั้นให้พิจารณาหาเหตุลึก ๆ (Deeper Causes) ของปัญหา แล้วเขียนไว้ที่รากส่วนลึก และเขียนผลกระทบระยะยาวไว้ที่กิ่งแขนงให้ทำบัญชีแนวคิดต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาซึ่งบรรลุไว้ในแผน

2.3.5 การอภิปรายกลุ่ม (Group Discussion)

ให้จัดกลุ่มย่อย เพื่อแก้ไขปัญหา โดยแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน เสนอข้อมูล และร่วมมือสนับสนุน ผู้จัดจะต้องกระตุ้นให้สมาชิกของกลุ่มเสนอปัญหา ต้นเหตุแห่งปัญหา เสนอข้อแก้ไขที่เป็นไปได้ การอภิปรายจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ถ้าผู้จัดปฏิบัติดังนี้

- 1) สร้างบรรยากาศให้รู้สึกผ่อนคลาย ทุกคนมีอิสระในการพูด การแสดงออก หรือขีดเขียน
- 2) สร้างความรู้สึกที่ไว้นื้อเชื่อใจ สนับสนุน และเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในระหว่างบุคคล ซึ่งเดิมไม่เคยมีความคิดที่ออกมาร่วมเสนอปัญหา หรือแสดงความต้องการใด ๆ
- 3) จัดทำบันทึกการประชุม เป็นเทป วีดิทัศน์ หรือพิมพ์รายงาน
- 4) ให้จัดคณะทำงานย่อย เพื่อรับผิดชอบแต่ละภารกิจ

2.3.6 การประชุมสาธารณะ (Public meetings)

ให้จัดประชุมใหญ่ ซึ่งบุคคลทั่วไปเข้าร่วมได้ การประชุมแบบนี้จะแตกต่างกันออกไป ในแง่การเจาะลึก และขอบเขตการตัดสินใจกลไกนี้มีประโยชน์คือ

- 1) ผู้แทนกลุ่มจะเสนอข้อมูลแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับขั้นตอนต่าง ๆ ของโครงการ
- 2) ให้โอกาสแก่ผู้แทนหน่วยงานได้ออกความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผน
- 3) โครงการจะได้รับการยอมรับ และได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงาน
- 4) ทำให้มีผู้สนใจร่วมทำการวิจัยเพิ่มขึ้น

2.3.7 ทีมวิจัย (Research Team)

ผู้แทนของท้องถิ่น สามารถเข้าทำงานวิจัยกับทีมวิจัย และได้เข้าร่วมในกระบวนการวางแผน และการทำงานจะเป็นไปด้วยความเสมอภาค และโปร่งใส

2.3.8 การสำรวจแบบอัตนัย (Open – ended surveys)

การสำรวจแบบอัตนัย จะยอมให้นักวิจัยทำการสัมภาษณ์ประชาชนจำนวนค่อนข้างมาก โดยใช้รูปแบบที่ยืดหยุ่น การสัมภาษณ์อาจกระทำกับกลุ่มย่อย การสำรวจแบบนี้ จะช่วยให้เห็นภาพรวมว่าคนส่วนใหญ่รู้สึกอย่างไรเกี่ยวกับโครงการและปัญหาที่เกี่ยวข้อง

2.3.9 การสัมมนาชุมชน (Community Seminars)

เป็นการประชุมทางวิชาการอย่างเข้มข้น ที่จัดขึ้นสำหรับสมาชิกของชุมชนหนึ่งหรือหลายชุมชน และมักจะรวมถึงผู้แทนจากองค์กรภายนอก เช่น หน่วยงานรัฐบาลมหาวิทยาลัย และ NGO

ในระหว่างการประชุมนี้ ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถอภิปรายและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากการวิจัยเพื่อจะทำแผนในระยะต่อไป ผู้ร่วมประชุมสามารถเสนอข้อมูลเพิ่มเติม และเสนอกลยุทธ์ในการปฏิบัติแก่กลุ่มที่มาจากภายนอก

2.3.10 งานเก็บข้อมูล (Fact – finding missions)

เป็นสมาชิกของกลุ่มหนึ่งไปดูงานของกลุ่มอื่น ซึ่งทำงานในลักษณะเดียวกันและมีปัญหาคล้ายกัน ซึ่งจะช่วยให้เกิดการเรียนรู้ในด้านการหาแหล่งงบประมาณ เรียนรู้เกี่ยวกับโครงการที่สามารถปฏิบัติให้สำเร็จโดยง่าย เรียนรู้อุปสรรคต่าง ๆ เกี่ยวกับการเมือง สังคม เศรษฐกิจ เรียนรู้วิธีการทำงานให้สำเร็จ โดยอาศัยปัจจัยด้านเวลา การเงิน และพันธกิจชุมชน นอกจากนี้ยังสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและทรัพยากรซึ่งกันและกัน (เช่น บุคลากร อุปกรณ์) และอาจจัดทำเครือข่ายในภูมิภาค ในระดับชาติหรือนานาชาติ เพื่อให้เกิดกิจกรรมในอนาคต และเพื่อการต่อรองในแง่การเมือง

2.3.11 การผลิตสื่อ (Collective Production of Audiovisual materials)

คณะทำงานจะผลิตสื่อต่าง ๆ เช่น ภาพเขียน นิทรรศการ และสไลด์ เพื่ออธิบาย และวิเคราะห์แง่มุมต่าง ๆ ของโครงการ รวมถึงปัญหาวิธีการนี้เป็นการเสนอเรื่องราว ที่นอกเหนือจากการพูด หรือสิ่งพิมพ์ธรรมดา เพราะการนำเสนอด้วยภาพจะเป็นที่น่าสนใจ มากกว่า ซึ่งจะต้องอาศัยทักษะเป็นพิเศษด้วย ประสบการณ์การทำงานที่ทุกคนเสนอเข้ามา จะช่วยให้กลุ่มมีความเข้มแข็ง ที่สำคัญที่สุดคือจะช่วยให้เกิดความเข้าใจปัญหาร่วมกัน โดย กระบวนการวางแผน การอภิปราย และการเสนอรายงาน สุดท้ายแล้วเราได้อุปกรณ์ (เอกสาร) เพื่อศึกษาที่สามารถใช้เผยแพร่ได้

2.3.12 เวทีประชาคม (Popular Theatre)

วิธีนี้ทำให้เราสามารถพูดกับประชาชนในภาษาของตัวเอง ในเรื่องเกี่ยวกับ ปัญหาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบโดยตรงซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่แพงในการเผยแพร่ ช่วยให้ประชาชนได้รับ ทราบและสามารถเข้าถึงชนทุกชั้น เนื่องจากเป็นการนำเสนอเกี่ยวกับเรื่องของกิจกรรมของชุมชน ซึ่งจะช่วยสร้างบรรยากาศของการร่วมมือมากกว่าการคิด และการกระทำของคนตามลำพัง ผู้เข้าร่วมโครงการจะสามารถเรียนรู้กันและกันมากกว่าจะได้จากผู้เชี่ยวชาญ

2.4 การวางแผนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนระดับชุมชน

การพัฒนาประเทศในระยะเวลาที่ผ่านมา มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยขาด การบริหารจัดการที่เหมาะสม ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เคยมีอย่างสมบูรณ์ ถูกทำลายลงอย่างรวดเร็วโดยไม่คำนึงถึงการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทดแทนเพื่อการใช้ประโยชน์อย่าง ยั่งยืน นอกจากนี้ปริมาณมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้ถูกปล่อยเข้าสู่ สภาพแวดล้อมในปริมาณที่มากเกินไปเกินกว่าขีดความสามารถในการบำบัดโดยธรรมชาติและชุมชน ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างกว้างขวาง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล และยั่งยืน รวมทั้งให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และมีสิทธิในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติสุข รวมทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ รวมทั้งการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ฟื้นฟูอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนด้วย

กระบวนการดำเนินงานจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน ในระดับชุมชน โดยประชาชนมีส่วนร่วม ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1) ขั้นเตรียมการ ในการเตรียมการเพื่อจัดทำแผน จะต้องดำเนินการดังนี้

1.1) ศึกษาเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับชุมชนและพื้นที่ เช่น ข้อมูลของชุมชน และพื้นที่ที่จะจัดทำแผน เอกสารนโยบายและแผนในระดับชาติ รวมทั้งกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

1.2) ประสานงานเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ เพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านด้านการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติระดับชุมชนในระยะที่ผ่านมา รวมทั้งรวบรวมรายชื่อและข้อมูลเกี่ยวกับผู้นำในท้องถิ่นและผู้นำธรรมชาติที่สนใจด้านสิ่งแวดล้อม

1.3) ศึกษาและสำรวจข้อมูลบริบทชุมชน เช่น ข้อมูลทางกายภาพ ประวัติชุมชน ประชากร การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กลุ่มองค์กรชุมชน การสุขภาพ ตลอดจนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนในระยะเวลาที่ผ่านมา

1.4) ทำความรู้จักและเตรียมผู้เข้าร่วมโครงการ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนจะต้องเข้าไปในพื้นที่เพื่อค้นหาผู้นำท้องถิ่นและผู้นำธรรมชาติ รวมถึงการทำควมรู้จัก อธิบายวัตถุประสงค์และประโยชน์ที่ชาวบ้านจะได้รับจากการจัดทำแผน โดยในการเตรียมผู้เข้าร่วมโครงการนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องประสานงาน ขอความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ให้เข้าร่วมโครงการในการจัดทำแผนของชุมชน

1.5) การกำหนดตารางเวลาการจัดประชุม ในการจัดตารางเวลาควรเลือกเวลาที่เหมาะสม ไม่ขัดกับฤดูกาลทำนา หรือช่วงที่ชาวบ้านประกอบอาชีพ และควรร่วมกันกับชาวบ้านในการกำหนดตารางเวลาที่สะดวกหรือเลือกเวลาที่ชาวบ้านจะมาประชุมกันในเรื่องอื่นอยู่แล้ว เช่น วันประชุมประจำเดือน วันประชุมกลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น

2) ชั้นปฏิบัติการจัดทำแผน จะต้องปฏิบัติภารกิจดังนี้

2.1) กระบวนการกลุ่ม การใช้วิทยากรกระบวนการ และการกำหนดกติกา เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ เกี่ยวข้องกับกลุ่มคนจำนวนมาก และผลการประชุมก็มีผลต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่นั้น ๆ เพื่อไม่ให้เกิดข้อขัดแย้งภายในชุมชนและเกิดความหวาดระแวงในการแก้ไขปัญหา จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเชิญหรือกำหนดคณะบุคคลให้มาทำหน้าที่เป็นผู้เริ่มกระบวนการ กำหนดกติกา มาตรฐานการประชุม และหน้าที่อื่นๆ

2.2) การจัดประชุมในพื้นที่ ต้องมีการจัดประชุมในพื้นที่ในระดับต่าง ๆ ดังนี้

- จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับอำเภอ
- จัดเวทีประชาคมหมู่บ้าน
- จัดประชุมกลุ่มย่อย
- จัดเวทีประชาคมตำบล

2.3) การจัดเวทีประชาคมเพื่อจัดทำแผน เป็นการระดมความคิดเห็นของประชาชนและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อกำหนดประเด็นปัญหาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยใช้เทคนิคการจัดประชุมแบบมีส่วนร่วมที่เรียกว่า “ กิจกรรมรวมพลัง สร้างสรรค์อนาคตร่วมกัน (FSC: Future Search Conference)” มีวิทยากรกระบวนการ (Facilitator) ทำหน้าที่ดำเนินการประสานความคิดและกระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระ

2.4) เทคนิคการวิเคราะห์แบบมีส่วนร่วม

- เส้นแบ่งเวลา (Time Line) เป็นการระลึกถึงอดีตซึ่งจะทำให้เข้าใจความเป็นมาของชุมชน ความสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆ ในชุมชน บทบาทของรัฐที่ผ่านมา ซึ่งเป็นบริบทของสถานการณ์ในปัจจุบัน

- ทுகษ์ของแผ่นดิน เป็นการรวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาของชุมชนโดยให้ผู้เข้าร่วมประชุมสะท้อนภาพปัญหาของชุมชนท้องถิ่นทางด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม บันทึกไว้และนำเสนอต่อเวทีการประชุม

- แผนผังจินตภาพ (Mind Map)
- การวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
- การประเมินสถานการณ์ภายนอกและภายใน
- การทำ SWOT analysis

2.5) การศึกษาดูงาน เพื่อให้เกิดความคิด ความเข้าใจที่จะหาวิธีแก้ไขปัญหาและกลยุทธ์ที่จะไปให้ถึงวิสัยทัศน์

2.6) องค์ประกอบของแผน จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบดังนี้

- วิสัยทัศน์
- เป้าประสงค์และตัวชี้วัด
- พันธกิจ
- กลยุทธ์
- มาตรการ
- แผนงาน
- โครงการ

2.7) การจัดเวทีประชาพิจารณ์ เมื่อการจัดทำร่างแผน ฯ เสร็จสิ้นลง ควรมีการจัดประชุมใหญ่เพื่อเชิญผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียมาร่วมให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างแผน ฯ เพื่อนำข้อคิดเห็นไปปรับปรุงแผนปฏิบัติการ ฯ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น แล้วจึงเสนอแผนฯ ต่อหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต่อไป

3) การนำแผนไปปฏิบัติ ควรมีการดำเนินการดังนี้

3.1) ผู้บริหารท้องถิ่น นำแผนไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา 3 ปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติและนำไปปฏิบัติ

3.2) แจ้งสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอและประกาศให้ประชาชนทราบ

3.3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แผนระยะ 3 ปี เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งจัดหาแหล่งงบประมาณอื่น เพื่อให้มีการปฏิบัติตามแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

4) การติดตามประเมินผล มีขั้นตอนดังนี้

4.1) ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2546

4.2) คณะกรรมการติดตามและประเมินผล ดำเนินการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน / โครงการ / กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3) คณะกรรมการติดตามและประเมินผล รายงานผลการติดตามและประเมินผลแผนงาน / โครงการ / กิจกรรมให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบ

5) การปรับปรุงแผนปฏิบัติการ นำผลการติดตามประเมินผลมาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมทุกปี โดยผ่านกระบวนการประชาคมหมู่บ้านและประชาคมตำบล

2.5 การพัฒนาความร่วมมือและประสานแผนที่มาจากการมีส่วนร่วมของชุมชน

ในกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น การจัดทำแผนปฏิบัติการที่ประสบผลสำเร็จมากที่สุด ยอมรับกันว่าจะมาจากประชาชนในเขตการปกครองระดับหมู่บ้านและผ่านการพิจารณาขึ้นมาตามลำดับขั้นจนถึงระดับการพิจารณาสูงสุดที่จะทำหน้าที่พิจารณาและอนุมัติดำเนินการ สามารถสรุปขั้นตอนการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เป็นขั้นตอนของการพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับหมู่บ้าน โดยผ่านกระบวนการประชาคมหมู่บ้าน พร้อมเสนอแนวทางการแก้ไข เสนอขึ้นสู่ที่ประชุมระดับตำบลเพื่อพิจารณา

ขั้นตอนที่ 2 ที่ประชุมระดับตำบล ซึ่งอาจตั้งขึ้นเป็นคณะทำงาน / คณะกรรมการระดับตำบลที่มีตัวแทนจากทุกหมู่บ้าน พิจารณาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาที่เสนอเข้ามาในรูปโครงการหรือแผนการปฏิบัติหรือกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่หมู่บ้านเสนอขึ้นมาเข้าแผนพัฒนาตำบล เพื่อนำเสนอเข้าสู่ระดับการพิจารณาระดับอำเภอ

ขั้นตอนที่ 3 ที่ประชุมระดับอำเภอ ซึ่งอาจตั้งเป็นคณะทำงานหรือคณะกรรมการระดับอำเภอทำหน้าที่พิจารณา กลั่นกรองและประมวลแผนพัฒนา / แผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติระดับตำบล ให้เป็นแผนพัฒนาและ / หรือแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในภาพรวมของอำเภอและเสนอเข้าสู่ระดับจังหวัด

ขั้นตอนที่ 4 การดำเนินงานของระดับจังหวัด โดยคณะกรรมการพัฒนาการจังหวัด (กพจ.) จะทำหน้าที่ในการพิจารณา กลั่นกรอง และประมวลแผนบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติจากระดับอำเภอ เข้าสู่การจัดทำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นภาพองค์รวมของจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาทรัพยากร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัด

ขั้นตอนที่ 5 คณะกรรมการพัฒนาจังหวัดตรวจสอบ กลั่นกรองพิจารณาให้แผนพัฒนา การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัดสอดคล้องกับแผนการบริหาร จัดการทรัพยากรธรรมชาติของกลุ่มจังหวัดเพื่อให้แผนปฏิบัตินั้น ให้ประโยชน์อย่างแท้จริงใน ภาพรวมของการบริหารจัดการทรัพยากร

ขั้นตอนที่ 6 แผน / โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะได้รับการจัดลำดับความสำคัญ โดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วนความ เหมาะสม การไปสูเป้าหมายหรือจุดประสงค์ที่วางไว้และนำเข้าสู่แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัด โดยแผนนั้นจะต้องสอดคล้องกับกรอบนโยบายการบริหารจัดการ ทรัพยากรของรัฐ

เมื่อแผนของโครงการต่าง ๆ ที่เสนอขึ้นมาจากประชาชนได้รับการพิจารณาเข้าสู่การ เป็นแผนการบริหารจัดการทรัพยากรของจังหวัดแล้ว จังหวัดก็จะส่งต่อไปยังส่วนราชการที่ เกี่ยวข้องเพื่อการอนุมัติงบประมาณและแผน / โครงการนั้น ก็จะรับการอนุมัติผ่านลงมาตามลำดับ จนลงถึงระดับหมู่บ้านที่ริเริ่มโครงการนั้น

ด้วยขั้นตอนดังกล่าวนี้ ทุกภาคีจะมีส่วนร่วมในการพิจารณากลั่นกรองแผน / โครงการ ทั้งหมดเนื่องจาก คณะทำงานหรือคณะกรรมการแต่ละระดับ (ตำบล / อำเภอ / จังหวัด) จะ ประกอบด้วยบุคคลหลากหลาย รวมทั้งผู้แทนจากองค์กรเอกชน นั่นคือทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน

ข้อพิจารณาในการจัดการทำแผนปฏิบัตินั้น

1. การจัดทำแผนปฏิบัตินั้นต้องให้ความสำคัญต่อการให้การศึกษาและสร้างจิตสำนึก ให้ประชาชนเข้าใจประเด็นของการมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่าเป็นสิ่งที่กระทบต่อสิ่งมีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง

2. การทำแผนปฏิบัตินั้นจะทำได้ไม่ชัดเจนและถูกต้อง ถ้าไม่มีการจัดทำฐานข้อมูล ระบบสารสนเทศทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนต่อเนื่อง และต้องมีแผนปรับความทันสมัยของ ข้อมูลอยู่ในแผนปฏิบัตินั้นด้วย

3. การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรที่ประสบผลสำเร็จต้องมาจากปัญหาและความต้องการแท้จริงของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งจะได้จากการทำประชาคมในแต่ละระดับ

4. ในการจัดแผนปฏิบัติการฯ ต้องระบุบทบาทการมีส่วนร่วมของแต่ละภาคีให้ชัดเจน เช่น รัฐมีบทบาทให้การสนับสนุน / ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ฯลฯ เป็นต้น

5. การจัดทำแผนปฏิบัติการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นองค์ประกอบสำคัญหนึ่งในสี่ส่วนของการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นผลสรุปที่ได้จากการศึกษาทั้ง 4 กรณีศึกษา คือ

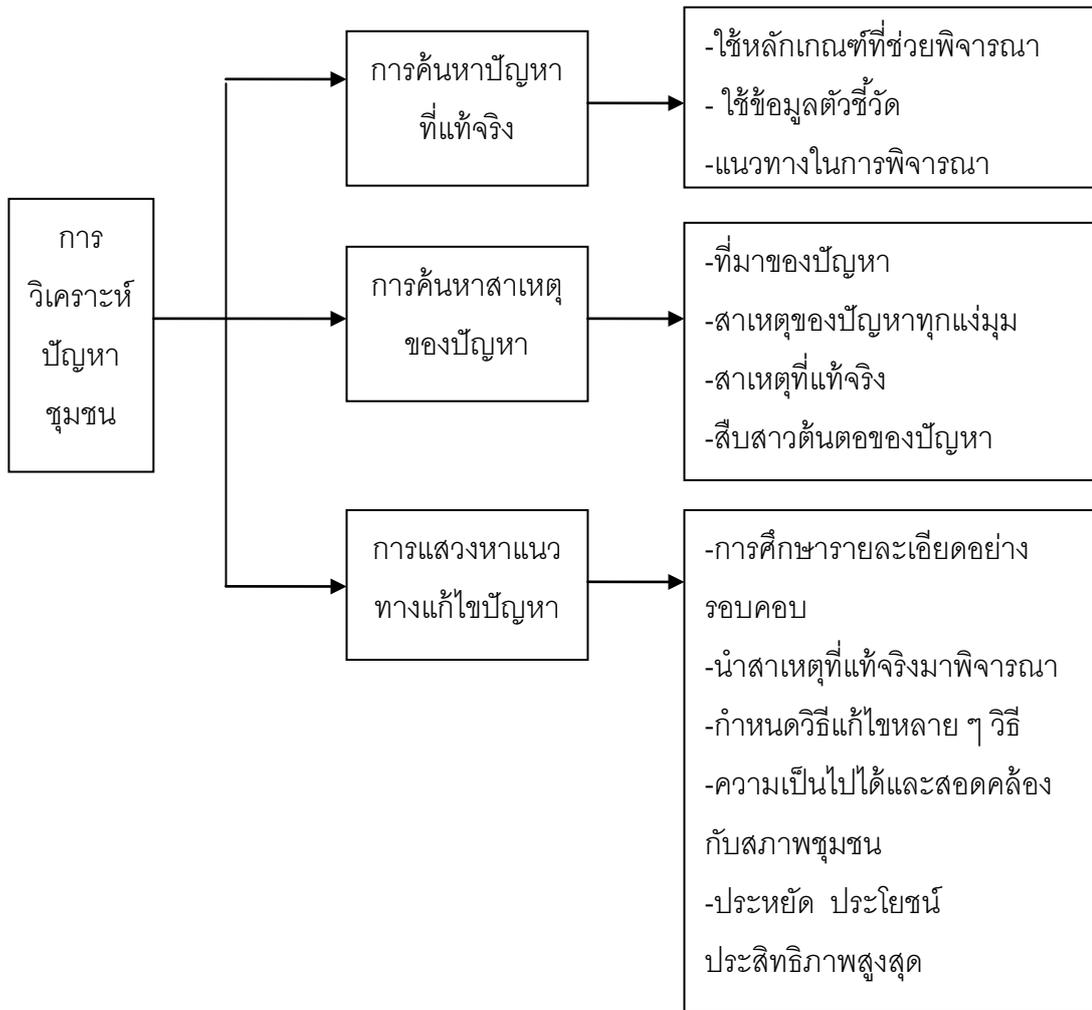
- การต้องมีองค์กรเพื่อการดำเนินงาน
- การต้องมีแผนเป็นกรอบในการปฏิบัติงาน
- การต้องมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน
- ต้องมีการพัฒนาเครือข่ายและการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กระบวนการมีส่วนร่วม

ร่วม

กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น จะเริ่มตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหาชุมชนด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การใช้เวทีประชุมเพื่อการวิเคราะห์ชุมชนใช้วิธี SWOT, A-I-C และการพิจารณาผลกระทบที่เกิดจากกรณีหรือโครงการต่าง ๆ ทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) การวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม (SIA) และการวิเคราะห์ผลกระทบทางสุขภาพ (HIA) เพื่อการวิเคราะห์และหาแนวทางการแก้ไขปัญหา และผลสรุปที่ได้จากขั้นตอนนี้จะนำไปสู่กลไก และกระบวนการมีส่วนร่วม ขั้นตอนของการวิเคราะห์ปัญหาชุมชน แสดงในรูป 2-2

การจัดทำแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีส่วนร่วม แบ่งออกได้เป็น 4 ส่วนคือ

- 1) เป็นขั้นตอนของการใช้เทคนิควิธีการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาอย่างมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น
- 2) เป็นขั้นตอนของกลไกที่ขับเคลื่อนประเด็นปัญหาที่ได้จากขั้นตอนแรกเข้าสู่แนวทางการแก้ปัญหา โดยการระดมความคิดให้ได้แนวทางแผนปฏิบัติการ
- 3) เป็นขั้นตอนของกระบวนการในการจัดทำแผนปฏิบัติการ และนำเสนอเข้าสู่การพิจารณา โดยการประสานแผนระดับอำเภอและจังหวัด
- 4) เป็นหลักการที่จะต้องคำนึงถึง เพื่อให้แผนปฏิบัติการนั้นดำเนินไปอยู่ในกรอบของการจัดทำแผนอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น



รูปที่ 2-2 ขั้นตอนของการวิเคราะห์ปัญหาชุมชน