



เอกสารวิชาการลำดับที่ 41

วิทยาลัยพัฒนการปกครองท้องถิ่น
สภามันพระปกเกล้า
มิถุนายน 2550

ข้อมูลกับ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

ไพบูลย์ ไพธี่สุวรรณ



สถาบันพระปกเกล้า

ข้อมูลกับการวางแผน พัฒนาท้องถิ่น



ไพบูลย์ โพร้สุวรรณ

มิถุนายน 2550

ข้อมูลกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

สงวนลิขสิทธิ์ © 2550

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ 1

มิถุนายน 2550 จำนวนพิมพ์ 1,500 เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = 978-974-449-323-1

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 02-527-7830-9 โทรสาร 02-968-9144

<http://www.kpi.ac.th>

บรรณาธิการ

ธีรพรพรณ ใจมั่น

พิมพ์ที่

นครปฐมการพิมพ์ 1510/10 ถนนประชาราษฎร์ 1 แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ

กรุงเทพมหานคร 10800 โทรศัพท์ 0-2913-2080 โทรสาร 0-2913-2081

นางจรินทร์พร เสนีวงศ์ ณ อยุธยา ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

ราคา 95 บาท



คำนำ



เอกสารเผยแพร่นี้จัดทำขึ้นเพื่อนำเสนอแนวทางในการจัดทำและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อเป็นฐานในการวางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาสามปี และแผนดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกกระดับ โดยแนวทางในการจัดทำและวิเคราะห์ข้อมูลนี้ได้ออกแบบเพื่อมุ่งเน้นที่จะสร้างความเข้าใจในระดับพื้นฐานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานวางแผนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนทั้งผู้นำชุมชนหรือประชาชนผู้สนใจโดยทั่วไป ที่เริ่มต้นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งในฐานะที่เป็นผู้รวบรวมและรายงานข้อมูล ตลอดจนทั้งในฐานะที่เป็นผู้ให้ข้อมูลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนั้น เอกสารเผยแพร่นี้ยังได้นำเสนอวิธีการรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลในระดับเบื้องต้นที่ไม่ใช้ภาษาที่เป็นวิชาการ แต่เป็นลักษณะของการเล่าเรื่อง ทั้งนี้เพื่อให้ง่ายในการทำความเข้าใจของผู้ที่สนใจจะศึกษาในทุกกระดับ แต่



ข้อมูลกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม หากผู้อ่านต้องการศึกษาเพิ่มเติมในเชิงลึกก็สามารถติดตามศึกษาได้จากหนังสืออ้างอิงที่ให้ไว้ในท้ายเอกสารเผยแพร่

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารเผยแพร่ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นสืบไป

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

สถาบันพระปกเกล้า



สารบัญ



บทที่ 1	บทนำ	1
บทที่ 2	ข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น	11
บทที่ 3	ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น	39
	บรรณานุกรม	77
	ภาคผนวก	79



บทที่ 1 บทนำ



แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากองถิ่น
เป็นแผนที่ใช้เป็นเครื่องมือของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สำหรับการต่อสู้เพื่อเอาชนะ
ศัตรูของประชาชนในท้องถิ่น





บทที่ 1 บทนำ



แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะกำหนดทิศทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนโยบายตามที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดและนำเสนอประชาชนก่อนการเลือกตั้ง ตลอดจนนำเสนอต่อสภาท้องถิ่นก่อนที่ผู้บริหารจะได้เริ่มปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาก่อนท้องถิ่น และแผนพัฒนาสามปี นอกจากนี้ ยังกำหนดให้จัดทำแผนดำเนินงานประจำปี ซึ่งแต่ละแผนตามระเบียบนี้กำหนดให้มีการจัดทำระบบติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้วย

เมื่อเอ่ยถึงแผนพัฒนาท้องถิ่น หลายคนอาจจะปวดหัวลวงหน้าถึงแม้ว่าจะทำมาทุกปีเพราะว่าไม่เข้าใจถึงเนื้อหาและวิธีในการดำเนินงาน บางคนก็เอาตัวรอดจากการศึกษาดูงาน (ลอก) จากเพื่อนที่อยู่ต่าง

หน่วยงาน แล้วก็นำมาเปลี่ยนชื่อหน่วยงาน เปลี่ยนปก และคำนำเป็นของตนเอง บางทีชื่อผู้บริหารยังคงเป็นของเพื่อนอยู่ บางคนก็ตั้งใจว่าจะศึกษาดูงานเพื่อนปีเดียวแล้วปีหลังจะทำเอง แต่ก็พบว่าปีหลังๆ ก็ยังศึกษาดูงานเพื่อนอยู่เพราะเห็นว่าง่ายดี นายกข ก็ไม่ว่า สมภาฯ ก็ไม่ทักท้วง ผู้คนทั้งปวงก็ไม่สงสัย เพราะมีคำตอบง่ายๆ ว่าทำเหมือน “ตัวอย่างจากกรม...” พอบอกเหมือนตัวอย่างจากกรมฯ ใครที่บังอาจเถียงก็จะกลายเป็นคนไม่รู้.. ผมไปพบบางจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมียุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนาเกือบ “ไม่เหมือนกัน” เลยทั้งจังหวัด

เอาหละไหนๆ ก็พูดถึงเรื่องของการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้ว ก่อนที่จะลุยเรื่องข้อมูลเพื่อการวางแผนฯ ตามที่ได้รับมอบก็จะขอเกริ่นนำในเรื่องแผนพัฒนาท้องถิ่นพอเป็นกระสายให้เห็นภาพรวมก่อนว่าจริงๆ แล้วว่าแผนที่ชื่อต่างกันตามระเบียบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 มีความหมายว่าอย่างไร ผมจะขออนุญาตเริ่มจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นก็แล้วกันนะครับ

ชื่อมีความสำคัญเพราะจะทำให้ทราบว่าจะทำอะไรจะคุยเรื่องอะไรกัน ยกตัวอย่างถ้าดูหนึ่งที่โบราณหน่อย สมัยพระเอกชื่อยอดชาย เมฆสุวรรณ คิดว่าหลายคนรู้จักโดยเฉพะากลุ่ม ผ.สว. (ผู้สูงวัย) หนังสือซั๊กสามสิบปีที่แล้วมีเรื่องหนึ่งที่พระเอกยอดชายแสดงและก็ได้ได้รับความชื่นชอบหนังสือชิ้นนี้ชื่อ **“ไอบ้านนอก”** ซึ่งเป็นเรื่องราวของพระเอกที่มาจากต่างจังหวัด แล้วเข้ามาใช้ชีวิตอยู่ในกรุงเทพฯ ทำให้เกิดเรื่องเป็นๆ เช่น ใช้น้ำยาซักทรงทำเป็นน้ำมันทาผมชื่อเพลงก็ยังบอกเป็นนัยว่าเกี่ยวกับอะไร เช่น หมู่มานาข้าวสาวนาเกลือ ก็บอกเป็นนัยว่าหมู่มที่มานาข้าวจะต้องจับสาวนาเกลือ เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน ชื่อแผนนั้นก็สำคัญเพราะจะทำให้รู้ว่าแผนนั้นๆ จะทำอะไร เช่น แผนนาวิพิฆาต ในตำนานเรื่องสามก๊ก ก็เป็นแผนที่ขุนนางอั้งอุ้นใช้นางสาวเดียวเสี้ยนล่อให้ไปและตั้งโต๊ะซึ่งเป็นพ่อลูกบุญธรรมทะเลาะแย่งชิงหญิงสาวหรือ **“นารี”** จน

ตั้งโต๊ะถูกलिไปฆ่าตาย เป็นต้น แล้ว “แผนยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น”
 ชื่อนี้หมายความว่าอย่างไร

เห็นคำว่ายุทธศาสตร์ ก็พอเดาได้ว่าเป็นเรื่องของการต่อสู้หรือ
 เรื่องของสงคราม สงครามจะมีได้ก็ต้องมีตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปที่จะต้อง
 ห้ำหั่นกันให้เห็นแพ้เห็นชนะกันไปข้างหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อหวังผลการอยู่รอดใน
 ระยะยาว โดยการต่อสู้แต่ละฝ่ายจะพยายามหาหนทางที่ดีที่สุดใน
 สภาวะการณ์ปัจจุบันเพื่อขยโอกาสพิชิตคู่ต่อสู้ให้เห็นคำว่าแผนก็นึกถึง
 การกำหนดวิธีการดำเนินงานเป็นขั้นเป็นตอน มีเป้าหมาย ระยะเวลา
 ผู้ดำเนินงาน และทรัพยากรที่จะต้องใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย นอกจากนั้น
 คำว่าพัฒนาก็ทำให้นึกถึงว่าการทำให้ชีวิตคนเราและสภาวะแวดล้อมดีขึ้น
 เห็นคำว่าท้องถิ่นก็นึกถึงบ้านของตนเอง และนึกถึงองค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งและการบริการประชาชนขององค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่น อ้าว แล้วรวมแล้วแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น
 หมายความว่าอย่างไร ละครึบ

แน่นอนที่สุด แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น เป็นแผนที่ใช้
 เป็นเครื่องมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการต่อสู้เพื่อ
 เอาชนะศัตรูของประชาชนในท้องถิ่น ศัตรูของท้องถิ่นซึ่งเป็นสิ่งที่รบกวน
 ต่อความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนในท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหา โดยจะ
 เน้นให้เห็นแนวทางที่จะใช้ในการต่อสู้ที่เหมาะสม และใช้ทรัพยากรที่มี
 อยู่ช่วงชิงความได้เปรียบและเอาชนะปัญหาให้ได้ ผลจากการเอาชนะ
 เป็นผลที่เกิดประโยชน์ในระยะยาว และจะเป็นผลที่จะก่อให้เกิด
 ประโยชน์สุขแก่คนในท้องถิ่นทั้งหมด

อนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความเป็น
 การเมืองโดยมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย
 ส่วนข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นฝ่าย

ประจำทำหน้าที่เป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย และโดยทั่วไปแล้วนโยบายมักจะประกาศว่าจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความสุขสบาย และจะสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ท้องถิ่น ดังนั้น ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้องร่วมกันกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อต่อสู้เอาชนะปัญหา และสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นตามที่นโยบายได้กำหนดเอาไว้



กล่าวให้สั้น ๆ ลงอีก ว่า
 แผนยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่นจะบอก
 “วิธีการดำเนินงานใหญ่ ๆ” เพื่อเอาชนะ
 ปัญหา และเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น



การกำหนดแนวทางการพัฒนา จะต้องผ่านการวิเคราะห์ “**ประเด็นนโยบาย**” หรือดูง่าย ๆ ว่านโยบายแบ่งออกเป็นด้านใดบ้าง เช่น ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อบอกสถานะของสภาวการณ์ในพื้นที่ว่า ณ ปัจจุบันมีประเด็นใดที่เป็นเรื่องสำคัญจะต้องดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และหากไม่ดำเนินงานตามประเด็นดังกล่าวก็ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายได้ ทั้งนี้นโยบายส่วนใหญ่จะบอกปัญหาให้ทราบว่ามีอะไรบ้าง ซึ่งอาจจะมาในรูปของการบอกว่าจะแก้ปัญหอะไร เช่น หากนาย ก ระบุว่า จะแก้ปัญห การว่างงาน ก็จะแสดงให้เห็นว่าปัญหาในท้องถิ่น คือ การว่างงาน นอกจากการกำหนดประเด็นนโยบายให้ชัดเจนแล้ว แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจะบอกข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาในแต่ละประเด็นนโยบาย ซึ่งข้อมูล

พื้นฐานเพื่อการพัฒนาจะบ่งชี้ให้เห็นว่าแต่ละประเด็นนโยบายมีประเด็นย่อยอะไรบ้าง ในแต่ละประเด็นย่อยของนโยบายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันอยู่ ณ จุดใด และจะต้องทำอะไรอีกเท่าใดจึงจะบรรลุผลตามที่นโยบายได้ตั้งเป้าเอาไว้ โดยที่ในแต่ละประเด็นนโยบายจะต้องนำไปสู่การวิเคราะห์สถานการณ์เพื่อหาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ของการดำเนินงาน ซึ่งอาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอก จากนั้น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น จะต้องระบุวิสัยทัศน์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ตลอดจนทั้งแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

อย่างฟังงนะครับ ถ้าจะสรุปให้ง่ายๆ ก็คือว่า แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น เป็นแผนที่บอกแนวทางการต่อสู้เพื่อเอาชนะปัญหาและพัฒนาให้ท้องถิ่นมีความเจริญอย่างยั่งยืนโดยที่ปัญหาและเป้าหมายของการต่อสู้อาจจะระบุไว้ในนโยบาย หรืออาจหมายถึงประเด็นปัญหาที่มาจากภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่น โดยจะตอบคำถามใหญ่ๆ ว่า ท้องถิ่นมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขอย่างไร และมีประเด็นที่จะสร้างความเจริญเรื่องอะไรบ้าง แล้วปัจจุบันท้องถิ่นอยู่ ณ จุดใด จะไป ณ จุดใด และจะไปให้ถึง ณ จุดนั้น ด้วยวิธีใด กล่าวให้สั้นๆ ลงอีก ว่าแผนยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่นจะบอก **“วิธีการดำเนินงานใหญ่ๆ”** เพื่อเอาชนะปัญหาและเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น

ปัจจุบันในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่นของประเทศไทย ยังไม่มีการกำหนดตายตัวว่าอายุของแผนจะให้มีอายุหรือช่วงระยะเวลาเท่าใด แต่นิยมกำหนดประมาณ 4-5 ปี ด้วยเหตุผลว่าผู้บริหารอยู่ในวาระ 4 ปี ยุทธศาสตร์ก็ควรจะมีอายุเท่ากับวาระในการดำรงตำแหน่ง แต่บางท้องถิ่นก็เห็นว่าควรกำหนดให้มีอายุ 5 ปีเพราะ

จะได้มีจุดเชื่อมกันระหว่างผู้บริหารที่หมดวาระและที่เข้ามาใหม่ (คนเก่า-คนใหม่) ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องของประเด็นการพัฒนา บางคนก็มีเหตุผลง่ายกว่าครับ กำหนดให้แผนยุทธศาสตร์มีอายุ 5 ปี ตามตัวอย่างของกรมฯ เพราะไม่ต้องหาเหตุผลมาอธิบายให้เมื่อยาวนั้นเถอะ ถ้าใครอยากทราบเหตุผลก็ไปถามกรมฯ เอง ส่วนตัวผมแล้วเห็นว่า 4 ปี หรือ 5 ปี มีปัญหาครับ ขอให้แผนยุทธศาสตร์นำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นจริงก็แล้วกัน เพราะว่าผมเองศรัทธาต่อแนวคิดที่เน้นผลที่จะเกิดจากแผนฯ มากกว่าอยากให้เห็นแผนมีรูปร่างหน้าตาและอายุเท่าใด¹ เพียงอย่างเดียว แต่อย่างไรก็ตาม อย่าลืมนั่นคือข้อดีว่าก่อนจะบอกแนวทางการต่อสู้จะต้องบอกปัญหา หรือศัตรูของท้องถิ่นให้ได้ก่อน จึงจะวิเคราะห์แนวทางการต่อสู้ได้ ทั้งนี้ปัญหาบางปัญหาที่ไม่จำเป็นจะต้องเอาชนะให้ได้ภายในระยะเวลาแผนเดียว เช่น การศึกษา หรือการสร้างระบบสุขภาพ หรือโครงสร้างประชากร อาจจะต้องใช้เวลาเป็น 10 ปีจึงจะประสบผลสำเร็จได้

หลังจากได้กำหนดแนวทางการต่อสู้เพื่อเอาชนะศัตรูในแผนยุทธศาสตร์แล้ว ก็จะไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาสามปี อ้าว..แล้วชื่อนี้มีความหมายอะไร แผนพัฒนาสามปี ฟังชื่อก็น่าอยู่แล้วว่าเป็นแผนที่มุ่งจะทำให้สิ่งต่างๆดีขึ้นในลักษณะที่มีการระบุโครงการเป็นรายปี โดยมีระยะเวลาในการดำเนินงานสามปีตามชื่อ แต่จริงๆ แล้วแผนนี้มีความพิเศษอยู่ก็คือเป็นการจัดทำแผนแบบก้าวหน้า นั่นคือ แผนมีอายุ 3 ปี ใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณจริงปีแรกของแผน ส่วนสองปีหลังเป็นการคิดล่วงหน้าเพื่อเป็นแนวทางการกำหนดโครงการและสามารถทบทวนเปลี่ยนแปลงได้ ยกตัวอย่างเช่น แผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบล ก. ปี 2550 -2552 จะใช้โครงการในส่วนที่ระบุจะดำเนินงานในปี 2550 เป็น

¹ Mintzberg, H. The Rise and Fall of Strategic Planning, New York: Prentice Hall, 1994 pp. 6-7

กรอบในการจัดทำงบประมาณปีงบประมาณ 2550 ส่วนโครงการในปี 2551 และ 2552 อาจจะเป็นโครงการที่มีความต่อเนื่องจากโครงการปีงบประมาณ 2550 หรือ ไม่เกี่ยวข้องกันก็ได้ และเมื่อถึงปีงบประมาณ 2551 จะมีการนำโครงการ ปี 2551 และปี 2552 มาทบทวนความเหมาะสม และในขณะเดียวกันก็จะจัดทำโครงการที่คาดว่าจะดำเนินงานในปี 2553 เพิ่มเติมเข้ามา ดังนั้น แผนพัฒนาสามปีประจำปี 2551 จะประกอบด้วยโครงการ ปี 2551, 2552 และ 2553 ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาสามปี ใช้เป็นกรอบในการพัฒนาและจัดทำงบประมาณในปีที่จัดทำแผนฯ 1 ปี และคิดล่วงหน้า 2 ปี นั่นเอง ดังนั้น แผนพัฒนานี้ จึงต้องจัดทำทุกปี และมีเนื้อหาครอบคลุมโครงการที่คาดว่าจะดำเนินงานรวม 3 ปี



แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น
จะต้องระบุวิสัยทัศน์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น
การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผล
การดำเนินงาน ตลอดทั้งแนวทางการพัฒนา
ที่เหมาะสมที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย
ที่ได้ตั้งไว้



ในเมื่อแผนพัฒนาสามปีบรรจุโครงการที่คาดว่าจะดำเนินการในสามปี โดยมีการระบุโครงการเป็นรายปี ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาสามปี จึงเป็นการเรียงลำดับโครงการที่จะดำเนินงานก่อนหลังหรือต่อเนื่องกัน

ในรอบสามปี กล่าวคือ แผนพัฒนาสามปีตอบคำถามที่ว่าเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ ท้องถิ่นจะดำเนินงาน “โครงการใดก่อน” โดยที่แต่ละโครงการ จะต้องระบุให้ชัดเจนว่า ต้องการผลผลิตอะไร จำนวนเท่าใด ให้มีคุณภาพอย่างไร ใช้ทรัพยากรเท่าใด เมื่อทราบว่าจะดำเนินงานตามโครงการใดก่อน และมีการจัดทำงบประมาณรองรับโครงการแล้ว ก็จะนำไปสู่การกำหนดขั้นตอนดำเนินงานของโครงการ หรือการจัดทำแผนดำเนินงาน นั่นเอง

แผนดำเนินงาน เดิมเรียกว่าแผนปฏิบัติการครับ ในแผนดำเนินงาน จะบอกว่าแต่ละโครงการซึ่งมาจากแผนพัฒนาสามปีที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณ มีขั้นตอนวิธีการดำเนินงานอย่างไร ใช้เวลาเท่าใด และมีใครเป็นผู้รับผิดชอบจึงจะบรรลุเป้าหมายโครงการ โดยจะมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้วย กล่าวโดยสรุปคือ แผนดำเนินงานจะบอก “ขั้นตอน” วิธีดำเนินงาน ครับ

เอาละครับ ที่กล่าวมาทั้งหมด ตั้งแต่การกำหนดนโยบายของผู้บริหาร การกำหนดปัญหา หรือศัตรูของท้องถิ่นที่จะต้องเอาชนะ หรือ สิ่งที่จะต้องพัฒนาให้มีความเจริญก้าวหน้า การกำหนดแนวทางการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น การกำหนดว่าควรจะดำเนินการโครงการใดก่อนตามแผนพัฒนาสามปี และการจะบอกขั้นตอนวิธีการในแผนดำเนินงานได้นั้นจะต้องอาศัยสิ่งที่สำคัญที่สุดสิ่งหนึ่งซึ่งไม่สามารถจะขาดได้ สิ่งนั้นคือ ข้อมูลเพื่อการวางแผนครับ





บทที่ 2

ข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น



ข้อมูลของสรรพสิ่งต่างๆ ในท้องถิ่นนี้เอง
ที่จำเป็นสำหรับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
หรือการกำหนดวิธีการและเป้าหมาย
ของการพัฒนาท้องถิ่น เพราะข้อมูล
จะเป็นสิ่งบ่งชี้ให้เราเห็นว่า
ปัจจุบันท้องถิ่นอยู่ ณ จุดใด
มีปัญหาใดบ้างที่ต้องแก้ไข
มีสิ่งใดบ้างที่จะต้องทำให้ดียิ่งขึ้น
และมีเรื่องใดบ้างที่จะต้องร่วมมือ
กับหน่วยงานอื่น





บทที่ 2 ข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น



ผมได้กล่าวไว้ในบทนำว่าข้อมูลเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น แล้วข้อมูลคืออะไรทำไมถึงสำคัญ ก็เช่นเคยละครับ ขออนุญาตทำความเข้าใจกับชื่อก่อน

ข้อมูล หรือที่ฝรั่งเขาเรียกว่า Data (เดี่ยวนท่านจะหาว่าผมไม่ทันสมัย) หมายถึง สิ่งที่ใช้อธิบายลักษณะ หรือสภาพของสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่สามารถทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน โดยข้อมูลจะถูกจัดเก็บและสื่อออกมาในรูปของภาษาหรือสัญลักษณ์ต่างๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งได้จากการสังเกตหรือวัดค่าแล้วสื่อออกมาผ่านกระบวนการทางภาษา ดังนั้นเมื่อข้อมูลคือสิ่งที่ใช้อธิบายสภาพของสรรพสิ่ง ก็จึงหมายถึง สภาพที่เป็นภาพรวม หรือส่วนประกอบ ส่วนดี ส่วนเสียของสรรพสิ่ง

ข้อมูลของสรรพสิ่งต่างๆ ในท้องถิ่นนี้เองที่จำเป็นสำหรับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือการกำหนดวิธีการและเป้าหมายของการพัฒนาท้องถิ่น เพราะข้อมูลจะเป็นสิ่งบ่งชี้ให้เราเห็นว่า ปัจจุบันท้องถิ่นอยู่ ณ จุดใด มีปัญหาใดบ้างที่ต้องแก้ไข มีสิ่งใดบ้างที่จะต้องทำให้ดียิ่งขึ้น และมีเรื่องใดบ้างที่ต้องร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ข้อมูลดังกล่าวมาแล้วนั้น เรียกใหม่ให้เก๋ว่า **“ข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น”**

ข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น หมายถึงสิ่งที่เรานำมาใช้ในการวางแผนเพื่อที่จะทำให้ท้องถิ่นของเราดีขึ้นซึ่งถ้าจะทำให้ดีขึ้น ข้อมูลที่จะต้องรู้ ก็คือ อะไรที่ไม่ดี หรืออะไรที่ดีอยู่แล้ว แต่เราอยากจะทำให้มันดียิ่งขึ้น แล้วสิ่งที่ไม่ดีและดีดังกล่าวนั้น มันอยู่ในสภาวะแวดล้อมทางกายภาพอย่างไร หากเราไม่รู้ถึงสิ่งที่ดีและถึงสิ่งที่ไม่ดี ตลอดทั้งสภาวะแวดล้อม เราก็ไม่สามารถที่จะรู้ว่าเราจะทำอะไรดีขึ้น

จากประสบการณ์ของผมซึ่งได้คลุกคลีอยู่ในวงการการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมานับทศวรรษ พบว่านักวางแผนส่วนใหญ่ (ขอขำว่า **“ส่วนใหญ่”** ไม่ได้เหมารวมทั้งหมดนะครับ) จะยึดแนวทางการวางแผน 2 อยู่ลักษณะคือ **แบบนั่งเทียน** อย่างที่ผมได้บอกไปแล้ว ส่วนอีกแบบก็คือ **แบบกวยเตี๋ยว** หรือเรียกแบบภาษาท้องถิ่นว่า **“ลวกๆ”** ซึ่งแผนที่ได้จากการวางแผนทั้งสองแบบนี้ถือว่ามี **“คุณสั๊ก”** เป็นคนทำ (สั๊กแต่ทำ) หรือทำแล้วก็ส่งให้คุณเดช (ทำส่งเดช) ไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง มาถึงตรงนี้ ท่านที่ยึดแนวทางที่ได้กล่าวมาแล้ว คงอยากจะรู้แล้วใช่ไหมว่า การวางแผนให้มีประสิทธิภาพ และสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นได้จริงๆ จะต้องทำอย่างไร เอาล่ะ ผมจะเล่าให้ฟัง ถือว่าเป็นการแบ่งปันประสบการณ์กันนะครับ

ก่อนอื่น ผมขอชี้แจงให้ท่านทราบก่อนว่า จิตวิญญาณของการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นก็คือ **ข้อมูล** หากขาดซึ่งข้อมูล หรือท่านได้ข้อมูล

ที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ทันสมัยมาประกอบการจัดทำแผนแล้วละก็ การวางแผนของท่านก็คงจะเป็นแค่ “การเดา” หรือพูดง่าย ๆ ก็คือ “มั่ว” นั่นเอง และการทำงานของท่านก็คงจะเป็นไปตามยถากรรมเป็นแน่แท้ ข้อมูลถือเป็นสิ่งสำคัญที่นักวางแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือแม้แต่ผู้บริหารท้องถิ่นโดยทั่วไปมักจะมองข้าม อย่าลืมนะว่า แม้กระทั่งนักยุทธศาสตร์ชาวจีนสมัยโบราณ คือ ซุนวู ได้กล่าวไว้ว่า 2400 ปีมาแล้วว่า “**รู้เขา รู้เรา รบร้อย ครั้ง ชนะร้อยครั้ง**” ดังนั้น การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งแท้ที่จริงก็ไม่ต่างอะไรกับการวางแผนเพื่อการรบในสมัยก่อน ย่อมต้องอาศัยข้อมูลเป็นฐาน เพื่อให้รู้ถึงสภาพของ “ศัตรูของท้องถิ่น” คือ ปัญหาของประชาชนนั่นเอง

ข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำแผน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548² ซึ่งปรากฏอยู่ในบทที่ 2 ของแผนฯ มีอยู่ด้วยกัน 2 แบบ ได้แก่ **ข้อมูลทั่วไป** และ **ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนา** ข้อมูลทั่วไปก็ได้แก่ ข้อมูลเชิงกายภาพที่บอกถึงสภาพทั่วไปของท้องถิ่น ซึ่งผมมักจะเรียกว่า เป็นการ “**ชี้มาเลียบค่าย**” เพื่อให้ทราบถึงลักษณะโดยทั่วไปของท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งผมจะเล่าให้ท่านฟังโดยละเอียดในบทนี้ ส่วนข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนา (ที่ผมเรียกว่า “**หมายหัวศัตรู**”) นั้น ได้จากกรณีวิเคราะห์ปัญหา ศักยภาพ และนโยบายของผู้บริหาร ซึ่งผมจะได้พาท่านชี้มาเลียบค่ายและหมายหัวศัตรูในบทที่สามต่อไป เราเริ่มเข้าเรื่องข้อมูลสภาพไปทั่ว และทั่วไปก่อนแล้วกันนะครับ



² ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป. เล่มที่ 122 ตอนพิเศษ 115 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2548. หน้า 46-57.



ข้อมูลสภาพทั่วไปสำหรับการวางแผน

เป็นการบอกเล่าลักษณะ “ตามสภาพ” ของท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ที่นิยมกล่าวถึงกันจะมี 5 ด้าน ได้แก่ ข้อมูลด้านกายภาพของท้องถิ่น ข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติ ข้อมูลทางด้านสังคม ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ ข้อมูลด้านโครงสร้างพื้นฐาน และที่ลืมไม่ได้เลยก็คือข้อมูลซึ่งเป็นผลการดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ถ้าหากว่าท่านที่มีข้อมูลที่ยากจะนำเสนอมากกว่านี้ก็นำมาลงเพิ่มเติมได้ ไม่ถือว่าผิดกติกาครับ ถ้าหากนำมาใส่แล้วมีประโยชน์ก็ไม่มีปัญหา แต่ถ้าหากว่าไม่เกี่ยวข้องหรือไม่มีความจำเป็นก็ไม่จำเป็นต้องนำมาใส่ให้เปลืองกระดาษ

เอาละผมจะขออนุญาตเล่าสั้นๆ ในแต่ละด้าน เพราะส่วนใหญ่เท่าที่ผมได้อ่านแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้วจากทุกจังหวัดทั่วประเทศก็พอเห็นได้ว่าในส่วนนี้ทำได้ดีพอสมควร ผมจะเริ่มเป็นรายหัวข้อ โดยจะเริ่มจากด้านกายภาพก่อนละกันนะครับ

ข้อมูลด้านกายภาพ ไม่ใช่ข้อมูลเกี่ยวกับท่าบริหารร่างกาย แก้วปวดเมื่อยหรือกล้ามเนื้ออ่อนแรง แต่เป็นข้อมูลที่บอกถึงสภาพพื้นที่ทั่วไปของท้องถิ่น อันได้แก่ ที่ตั้ง ซึ่งบอกพิกัดของพื้นที่ว่าตั้งอยู่ที่เส้นรุ้ง ตะแคง เส้นแวงตั้งใด มีอาณาเขตติดต่อกับใครบ้าง เช่น ทิศเหนือติดกับภูเขา ทิศใต้จรดอ่าวไทย สภาพภูมิอากาศโดยทั่วไปเป็นอย่างไร ลักษณะภูมิประเทศของท้องถิ่นอย่างไร เป็นภูเขา หรือเป็นเกาะ ซึ่งเดี๋ยวนี้มีเทคโนโลยีมากมาย ที่ถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อช่วยงานด้านการสำรวจพื้นที่³ เรียกว่า ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์ หรือที่เขาเรียกว่า Geographic Information System โดยจะมีการถ่ายภาพทางอากาศ ซึ่งทำได้

³ สรรคใจ กลิ่นดาว, ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์: หลักการเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 2.

2 แบบ⁴ คือ ถ่ายโดยใช้เครื่องบินบินถ่าย (ภาพ) หรืออาจถ่ายจากดาวเทียม (ดาวเทียมสำรวจทางภูมิศาสตร์นะครับ ไม่ใช่ชื่อยี่ห้อรองเท้าพองน้ำ) จะทำให้เห็นสภาพของพื้นที่ได้ชัดเจนทีเดียว พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่เป็นภาพถ่ายดาวเทียมเป็นที่แพร่หลายตามศูนย์บริการทางคอมพิวเตอร์ทั้งหน่วยงานภาคเอกชน ภาครัฐ และมหาวิทยาลัยต่างๆ ส่วนคนรุ่นเก่าอย่างผมยังอาศัยแผนที่ของกรมแผนที่ทหารที่สี่เขียวๆ อยู่ ครับ

นอกจากสภาพพื้นที่ที่ผมได้กล่าวมาแล้ว ก็จะมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาของท้องถิ่น แล้วก็การแบ่งเขตการปกครองเป็นอย่างไร แบ่งออกเป็นกี่อำเภอ กี่ตำบล กี่หมู่บ้าน การรู้ประวัติศาสตร์จะทำให้เราเข้าใจขนบธรรมเนียมประเพณีของคนในท้องถิ่นว่าเขามีแนวคิดและปรัชญาในการดำรงชีวิตอย่างไร ความเชื่อและค่านิยมของคนในท้องถิ่นจะเป็นฐานในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์งานพัฒนา และจะช่วยในการสร้างความรู้สึกร่วมในการรักษาและอนุรักษ์ความเป็นอัตลักษณ์หรือความเป็นตัวตนของแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้อัตลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่นจะนำไปสู่ความหลากหลายและเป็นพื้นฐานการยอมรับความแตกต่างของผู้คนในสังคม



ด้านข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาตินั้น จะเป็นการบอกเล่าว่าในท้องถิ่นของท่านมีทรัพยากรธรรมชาติอะไรบ้าง มีดงพงป่าเขาลำเนาไพร อยู่ที่ไหนบ้าง สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ระบบนิเวศน์ แหล่งน้ำบนดินและใต้ดิน พื้นที่ป่าไม้ยังอุดมสมบูรณ์ดีอยู่หรือเปล่า ลักษณะสภาพของดิน หิน แล้วมีแร่ธาตุอะไรที่มีชื่อเสียงของท้องถิ่นบ้าง ข้อมูลเหล่านี้ถือว่าเป็นข้อมูลที่เป็น

⁴ สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน), "ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์กับการพัฒนาท้องถิ่น," วารสารท้องถิ่นไทย ปีที่ 1 ฉบับที่ 7 (พฤษภาคม 2548): 8.

ต้นทุนการพัฒนา (ซึ่งในบทที่สามจะเรียกว่าข้อมูลศักยภาพในการพัฒนาครับ)

สำหรับข้อมูลทั่วไปด้านสังคม เป็นการบอกถึงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น อันประกอบด้วย เรื่องของ “ประชากร” ซึ่งเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญมากที่สุด เพราะวัตถุประสงค์ของการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น คือ การทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี เพราะฉะนั้นท้องถิ่นจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะโครงสร้างของประชากรเป็นอย่างดี จำนวนประชากรที่แยกชายเพศและช่วงชั้นอายุ นับถือศาสนาอะไรกันบ้าง ประชากรมีการศึกษาระดับไหน จำนวนเท่าใด นอกจากนี้ให้เล่าด้วยว่าในพื้นที่มีความสงบสุขมากน้อยเพียงใด มีการเกิดอาชญากรรมหรือไม่ มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดหรือเปล่า เป็นต้น



ความเชื่อและค่านิยมของคนในท้องถิ่น
จะเป็นฐานในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์งานพัฒนา
และจะช่วยในการสร้างความรู้สึกร่วม
ในการรักษาและอนุรักษ์ความเป็นอัตลักษณ์
หรือความเป็นตัวตนของแต่ละท้องถิ่น



ส่วนข้อมูลทั่วไปทางด้านเศรษฐกิจ ก็จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ และรายได้ของประชากร ว่าส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอะไร มีรายได้จากทางด้านใดบ้าง เช่น การเกษตร การทำงานในโรงงาน

อุตสาหกรรม การผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของกลุ่มอาชีพ หรือมีรายได้จากการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว แล้วรายได้เฉลี่ยต่อหัว ต่อปี เป็นเท่าใด อย่างนี้เป็นต้น

นอกจากนี้ก็จะมีข้อมูลทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ก็เช่นเคยละครับ เรื่องเกี่ยวกับถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เช่น การคมนาคมขนส่งมีกี่ทาง ทางไหนบ้าง ชาวบ้านมีไฟฟ้า ประปา ใช้กันทุกครัวเรือนแล้วหรือยัง มีบริการโทรศัพท์สาธารณะหรือเปล่า มีโทรศัพท์มือถือใช้กันแพร่หลายหรือยัง บางทีก็มีการรวมเอาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านระบบข้อมูลสารสนเทศหรือการเข้าถึงการใช้อินเตอร์เน็ตด้วย ผมไปบางที่ก็มีคนเขาแซวว่าทำไมไม่รวมร้านสะดวกซื้อสะดวกจ่ายเป็นข้อมูลประเภทโครงสร้างพื้นฐานด้วย ถ้าท่านเห็นว่ามันจำเป็นก็แล้วแต่ศรัทธา นะครับ ไม่ว่ากัน แต่อยากบอกนะครับว่าบ้านผมก็มีแล้ว ฮีฮี!!!!

สำหรับข้อมูลการดำเนินงานที่ผ่านมาของท้องถิ่น นั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ ซึ่งขอให้เน้นโครงการที่เป็นผลของการดำเนินงานนะครับ มิใช่เป็นเพียงบัญชีของใช้จ่ายงบประมาณ ต้องสรุปให้เห็นว่าในรอบประมาณ 4-5 ปี ที่ผ่านมาเราทำอะไรที่ประสบผลสำเร็จบ้าง เช่น สร้างถนนได้กี่กิโลเมตร สร้างงานได้กี่ตำแหน่ง ลดปริมาณขยะได้วันละกี่ตัน ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการดำเนินงานของหน่วยงานเราเท่าใด ประชาชนมีความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานหรือไม่อย่างไร ผมอยากจะเน้นอีกครั้งนะครับการนำเสนอข้อมูลผลการดำเนินงานมิใช่นำเสนอเพียงด้านการใช้จ่ายเงิน และด้วยความเคารพ ท่านลองเปิดแผนพัฒนาสามปีส่วนที่สามดูหน่อยนะครับว่ามีเฉพาะด้านการใช้จ่ายเงินใช่หรือไม่ อันแน่ใช่เลย ผมแนะนำให้เปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมให้หลากหลายขึ้นนะครับ

หากท่านใดจะนำเสนอข้อมูลในเรื่องอื่นนอกเหนือจากนี้ ซึ่งเป็นเรื่องท้องถิ่นอาจคุ้นเคยดี และมีการศึกษาดูงาน (ลอก) กันมาอย่างเป็นกระบวนการ ก็ทำได้ครับ แต่ผมเรียนไว้อย่างหนึ่งว่าในการนำเสนอข้อมูลโดยเฉพาะข้อมูลเรื่องของการปกครองและการบริหารนั้นให้นำเสนอในส่วนที่ท่านมีก็พอ สิ่งที่ไม่มีก็ไม่จำเป็นต้องใส่มาครับ อย่างที่ผมเจอมาหลายๆ ที่ พบว่ามีการรายงานจำนวนของหน่วยงาน เช่น

โรงเรียน	-	แห่ง
สถานีอนามัย	-	แห่ง
สถานีตำรวจ	-	แห่ง
ธนาคาร	-	แห่ง

ข้อมูลแบบนี้ครับ อันไหนที่ไม่มีก็ลบออกไปเถอะครับ ไม่ต้องใส่เข้ามาเพราะมันจะทำพาดิซีย์ (ขายหน้า) เราครับ ถ้าของใครเป็นแบบนี้แสดงให้เห็นว่าเป็นแผนจากการศึกษาลอกงานครับ

ในเรื่องของการนำเสนอข้อมูลนั้น ผมแนะนำว่าขอให้อยู่ในรูปที่อ่านแล้วเข้าใจง่าย เห็นภาพชัดเจน กระผมขออนุญาตยกตัวอย่างการนำเสนอข้อมูลเรื่องประชากรนี้แหละครับ หลายท่านอาจจะสงสัยว่าทำไมผมถึงเน้นเรื่องประชากรบ่อยๆ ก็อย่างที่บอกละครับ ตอนนี้อากำลังทำแผนพัฒนาท้องถิ่นกัน คำว่า **“พัฒนา”** ก็คือทำให้ดีขึ้น การที่เราจะวางแผนพัฒนาท้องถิ่นได้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น เราจะต้องรู้สถานะของเราก่อนว่าตอนนี้เราอยู่ที่ใด มันมีอะไรที่เราจะต้องทำเพื่อให้เราไปถึงจุดหมายที่เราตั้งไว้ ก็คือให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี ดังนั้นเราต้องมาดูก่อนว่าประชาชนเราเป็นอย่างไร อายุเท่าไร มีผู้ชายผู้หญิงมากน้อยเท่าใด เพื่อจะได้วางแผนให้

รองรับความต้องการของประชาชนได้ถูกต้องเพราะคนแต่ละเพศแต่ละวัยย่อมมีความต้องการแตกต่างกันไป เอาละครับ ผมจะพาท่านจัดรูปแบบการนำเสนอให้อยู่ในรูปแบบที่เหมาะสม และวิเคราะห์ข้อมูลประชากรเพื่อการวางแผนตามลำดับต่อไปนี้ครับ

ในการวิเคราะห์ข้อมูลประชากรนั้น ทำได้หลายวิธี วิธีการที่กรมฯ และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่นหรือที่เรียกว่า “ไจก้า” (Japan International Cooperation Agency: JICA)⁵ แนะนำมีอยู่ด้วยกัน 5 วิธี ได้แก่

วิธีการที่หนึ่ง

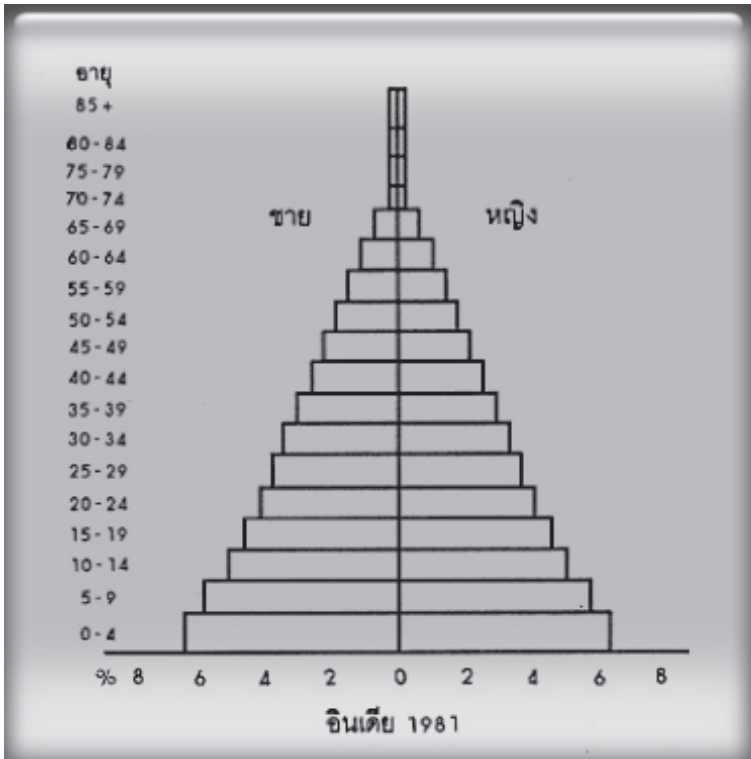
- 1) การดูแนวโน้มของประชากรในภาพรวม โดยการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรของท้องถิ่นเทียบกับปีที่ผ่านๆ มา และเปรียบเทียบข้อมูลเดียวกันของท้องถิ่นอื่น เพื่อให้ทราบสถานภาพของท้องถิ่นเอง

วิธีการที่สอง

- 2) การแสดงจำนวนประชากรแยกตามเพศและช่วงชั้นอายุ โดยการจัดทำแผนภูมิปิรามิดประชากร ซึ่งรูปแบบมาตรฐานของปิรามิดประชากรจะมีอยู่ 5 รูปแบบ⁶ ได้แก่ แบบทรงสามเหลี่ยมหน้าจั่ว แบบทรงเจดีย์ แบบรวงผึ้ง แบบทรงระฆัง และแบบทรงพระเกี้ยว

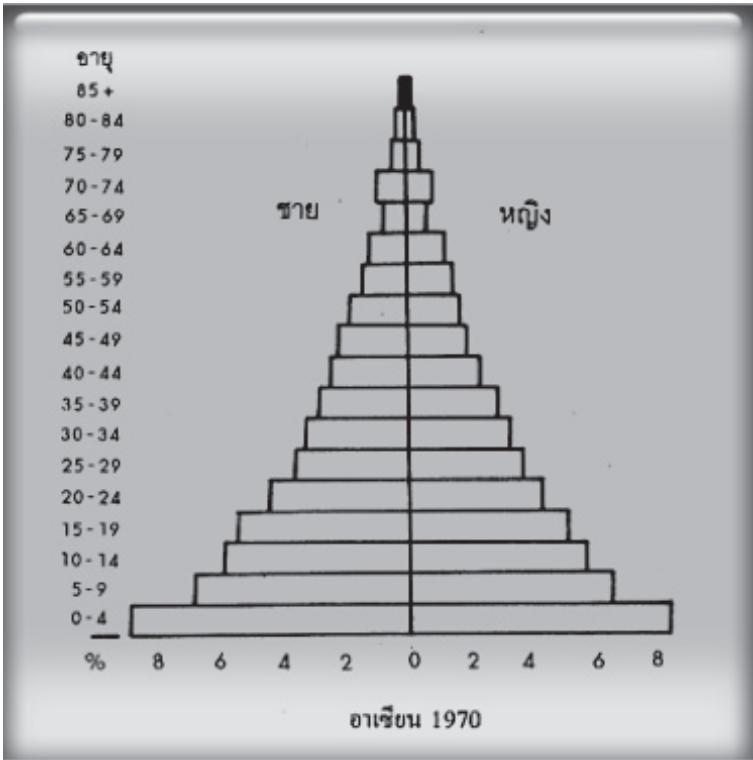
⁵ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency: JICA), แนวทางการวางแผนพัฒนาแบบมีส่วนร่วมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, น.100-105.

⁶ จิตเทพ ประสิทธิ์อุทัยกุล, ผศ.ดร., “ประชากรศาสตร์,” <http://www.doenv.eng.cmu.ac.th/teacher/jitthep/course/ENV100lesson3.pdf>, มกราคม 2007.



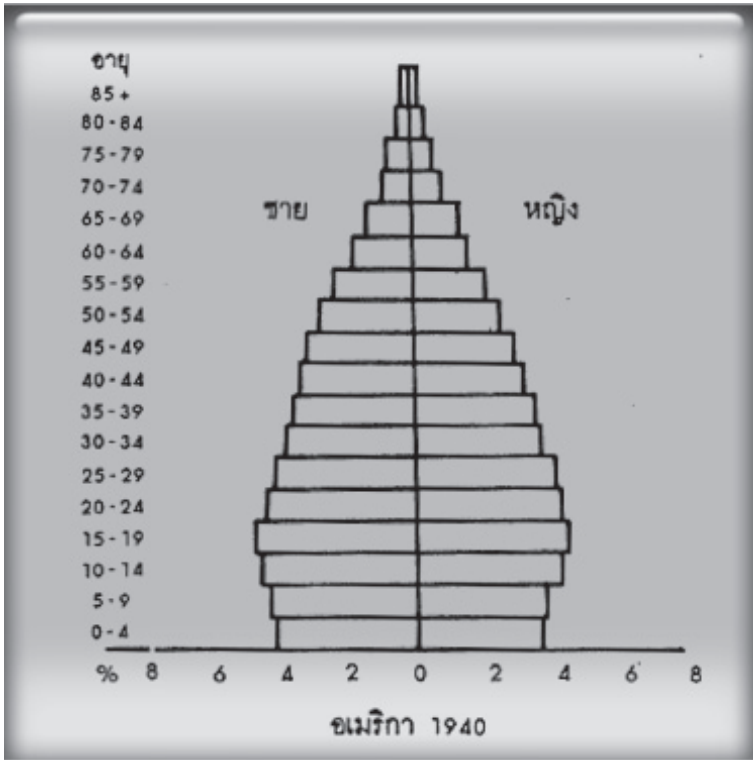
รูปที่ 1 พีระมิดประชากรรูปสามเหลี่ยมหน้าจั่ว

หากโครงสร้างปิรามิดประชากรในพื้นที่ใด เป็นรูปสามเหลี่ยมหน้าจั่ว แสดงว่าในพื้นที่นั้นมีอัตราการเกิดและตายสูง ทำให้มีสัดส่วนของประชากรวัยเด็กมาก ในขณะที่ประชากรวัยชราที่มีจำนวนน้อย จะสังเกตจากปิรามิดว่าฐานกว้าง แปลว่าเด็กเกิดเยอะ ทำให้เด็กมีเยอะ แต่ส่วนปลายเรียวและลดลงเร็วมาก แสดงว่าคนเสียชีวิตตั้งแต่อายุไม่มากนัก



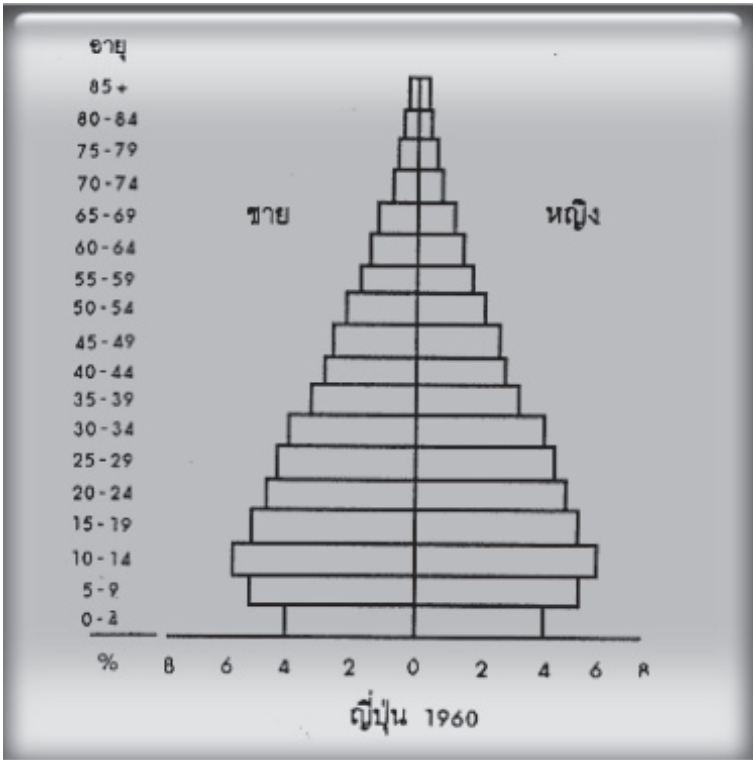
รูปที่ 2 พีรามิดประชากรรูปทรงเจดีย์

แต่ถ้าโครงสร้างปิรามิดประชากรมีฐานกว้างและลาดมากๆ จะเรียกว่าเป็นปิรามิดรูปเจดีย์ แสดงว่ามีอัตราการเกิดของประชากรสูง แต่อัตราการตายต่ำ หรือมีสัดส่วนของประชากรเด็กมาก จะส่งผลให้อัตราเพิ่มตามธรรมชาติสูง



รูปที่ 3 ปิรามิตประชากรแบบทรงผืน

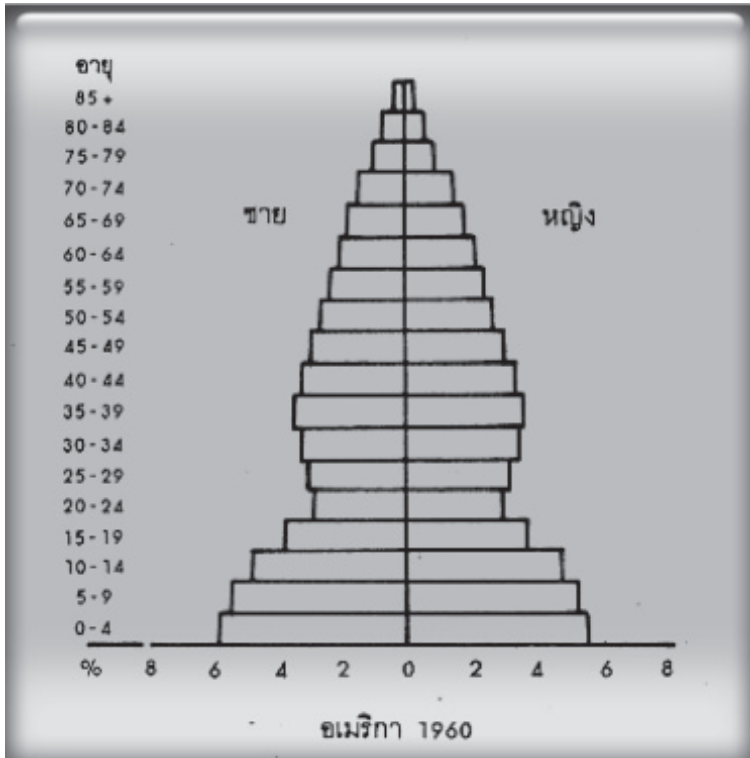
สำหรับปิรามิตประชากรที่มีโครงสร้างแบบทรงผืนนั้น จะเกิดในกรณีที่มีอัตราการเกิดและตายต่ำมาเป็นเวลานานๆ ซึ่งมักพบในประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้สัดส่วนของประชากรวัยเด็กมีน้อยแต่สัดส่วนของประชากรวัยสูงอายุมีมาก สันนิษฐานได้ว่าเกิดจากการที่ประชากรไม่ค่อยนิยมแต่งงานเนื่องจากเป็นสิ่งผิดศีลธรรม การแต่งงานและมีบุตรน้อยลง ผู้หญิงมักจะนิยมเป็นโสดเพราะหาเลี้ยงตัวเองได้ ในขณะที่คนแก่ก็มีอายุยืนขึ้นเพราะการบริการทางด้านสาธารณสุขมีคุณภาพดีเป็นต้น



รูปที่ 4 ปิรามิดประชากรแบบระฆัง

ส่วนโครงสร้างปิรามิดแบบระฆังนี้ จะเกิดในพื้นที่ที่เคยมีอัตราการตายต่ำมาก่อน เช่นเดียวกับแบบรวงผึ้ง แต่ในระยะหลังๆ มีการลดอัตราการเกิดได้อย่างรวดเร็วในระยะเวลาสั้น ลักษณะโครงสร้างประชากรแบบนี้มักพบในประเทศที่พัฒนาแล้วในบางประเทศ ซึ่งหากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปจะเป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะสัดส่วนของประชากรวัยเด็กซึ่งจะเจริญเติบโตเป็นวัยแรงงานในอนาคตนั้นจะน้อยมากเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุ ทำให้คนทำงานในขณะนั้นต้องรับภาระทางสังคมมากเพื่อที่จะดูแลผู้สูงอายุหรือเรียกอีกอย่างว่าวัยพึ่งพิง ดังนั้นหากใน

พื้นที่ของท่านมีโครงสร้างปิรามิดประชากรแบบนี้ละก็ อาจจะต้องพิจารณาเรื่องการส่งเสริมให้ประชาชนมีลูกให้มากขึ้น มิฉะนั้นอีกหน่อยท่านอาจจะประสบกับภาวะขาดแคลนแรงงานจนถึงขั้นต้องนำเข้าแรงงานจากต่างถิ่นก็เป็นได้



รูปที่ 5 ปิรามิดประชากรแบบทรงพระเกี้ยว

ปิรามิดแบบสุดท้ายนี้ เกิดขึ้นในพื้นที่ที่เคยมีอัตราการเกิดและตายต่ำมาก่อน คือมีลักษณะเช่นเดียวกับแบบระฆัง แต่ต่อมามีอัตราการเกิดสูง อาจเนื่องมาจากภาครัฐส่งเสริมให้ประชาชนมีลูกมากขึ้น ในขณะที่อัตราการตายยังต่ำอยู่ สังเกตได้จากฐานของปิรามิดที่กว้างขึ้น แต่บริเวณยอดจะมีลักษณะป่องๆ ไม่เหมือนกับสองแบบแรก

การพิจารณาโครงสร้างของปิรามิดประชากรนี้ จะช่วยให้เห็นสภาพโครงสร้างของประชากรในปัจจุบันพร้อมทั้งแนวโน้มในอนาคตได้ด้วยซึ่งสามารถใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนการจัดทำแผนได้เป็นอย่างดีสำหรับรายละเอียดว่าจะช่วยได้อย่างไรนั้น ผมจะเล่าให้ฟังต่อไปนะครับ

วิธีการที่สาม

- 3) การเพิ่มหรือลดของจำนวนประชากร โดยดูจากอัตราการเกิดเทียบกับอัตราการตาย หรืออัตราการย้ายเข้า-ย้ายออกของประชากรในพื้นที่

วิธีการที่สี่

- 4) จำนวนประชากรในช่วงเวลาต่างๆ เช่น ในเวลากลางวัน และในเวลากลางคืน ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงลักษณะเด่นของท้องถิ่นได้ เช่น ถ้าพื้นที่ใดมีจำนวนประชากรในช่วงกลางวันมากกว่าในช่วงกลางคืน ก็อาจเป็นไปได้ว่า พื้นที่นั้นเป็นสถานที่สำหรับรองรับแรงงานจากที่มาทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือเป็นเมืองที่มีสถานศึกษาที่มีนักศึกษาแบบไป-กลับ ไม่ใช่โรงเรียนกินนอน แต่ถ้าพื้นที่ใดที่มีจำนวนประชากรในช่วงกลางคืนมากกว่าในช่วงกลางวัน อาจสันนิษฐานได้ว่าพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่สำหรับอยู่อาศัยซึ่งประชากรจะเดินทางออกไปทำงานหรือไปศึกษาเล่าเรียนในตอนกลางวันและกลับมาในช่วงกลางคืน หรือไม่สถานที่นั้น ก็อาจเป็นสถานเริงรมย์สำหรับคนกลางคืนก็เป็นได้

วิธีการที่ห้า

- 5) จำนวนประชากรแยกตามประเภทอาชีพ จะช่วยให้เราทราบถึงลักษณะทางด้านเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพของประชากร

ที่นี้ผมจะเล่าให้ฟังถึงการสร้างและใช้ประโยชน์จากปิรามิดประชากรละครับ โดยทั่วไปข้อมูลประชากรที่จัดเก็บมาจะอยู่ในรูปของจำนวนประชากรแยกชายเพศ และอายุซึ่งจะแจกแจงเป็นรายปี ซึ่งค่อนข้างยากต่อการวิเคราะห์ ใครที่ไม่คุ้นเคยก็อาจจะได้แต่นั่งมอง แต่ถ้าเราลองจัดกลุ่มประชากรโดยเป็นช่วงชั้นอายุ (โดยทั่วไปเขาจะแบ่งเป็นช่วงชั้นอายุละ 5 ปี) หลังจากนั้น ก็คิดเทียบเป็นร้อยละของประชากรชายและประชากรหญิงเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมดในพื้นที่ดูซิ จะเป็นยังไงบ้าง ลองดูตัวอย่างละกันนะครับ

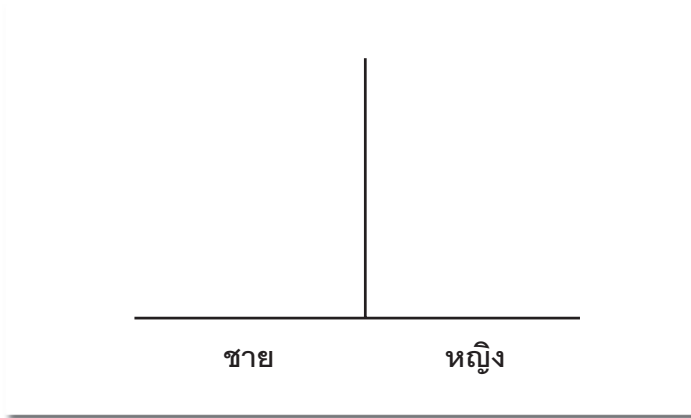
ตารางแสดงจำนวนประชากรแยกตามเพศและช่วงชั้นอายุ

ช่วงชั้นอายุ	ชาย	หญิง	รวม	%ชาย	%หญิง
00-04	70	70	140	3.78	3.78
05-09	82	88	170	4.43	4.75
10-14	97	77	174	5.23	4.16
15-19	98	91	189	5.29	4.91
20-24	129	104	233	6.96	5.61
25-29	56	81	137	3.02	4.37
30-34	51	70	121	2.75	3.78
35-39	69	69	138	3.72	3.72
40-44	75	84	159	4.05	4.53
45-49	71	78	149	3.83	4.21
50-54	39	41	80	2.10	2.21

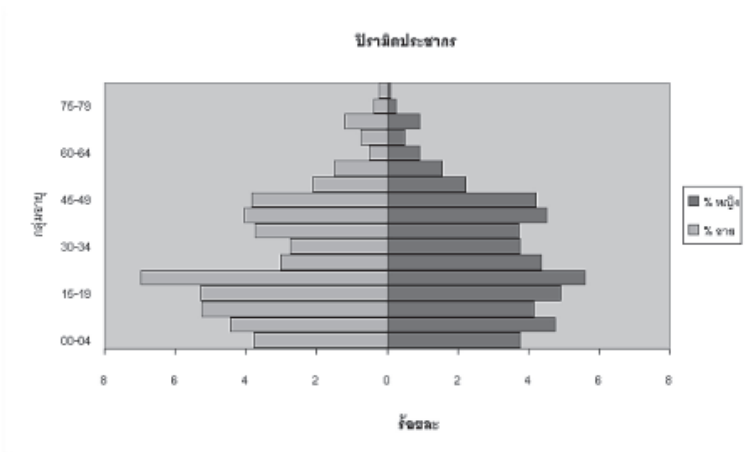
ช่วงชั้นอายุ	ชาย	หญิง	รวม	%ชาย	%หญิง
55-59	28	29	57	1.51	1.57
60-64	9	17	26	0.49	0.92
65-69	14	9	23	0.76	0.49
70-74	22	17	39	1.19	0.92
75-79	7	5	12	0.38	0.27
80+	4	2	6	0.22	0.11
รวม	921	932	1,853	49.70	50.30

ถึงตอนนี้ หลายท่านก็อาจจะยังบอกว่า “มันก็ยังไม่มีอะไรดีขึ้น” ดังนั้นผมจะบอกวิธีการที่ผู้เชี่ยวชาญด้านประชากรศาสตร์เขาได้ออกแบบการนำเสนอไว้ เขาใช้วิธีการวาดเป็นรูปแผนภูมิ ซึ่งเรียกกันว่า “**ปิรามิดประชากร**” ซึ่งเขาคงจะเอาแนวคิดมาจากคำกล่าวที่ว่า “**ภาพ ๗ เดียวสามารถบอกอะไรได้มากกว่าการบรรยายกว่าพันคำ**” ละครับ อันนี้ผมเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เอละผมจะบอกวิธีการให้ว่าเขาทำกันอย่างไร ท่านลองทำตามละกันนะครับ

ก่อนอื่น ท่านก็หากระดาษมาแผ่นหนึ่ง แล้วก็ตีเส้นสองเส้นตั้งฉากกัน ตามรูปข้างล่างนี้ละครับ เส้นแนวตั้งต่อไปเราจะใช้แสดงช่วงชั้นอายุ ส่วนเส้นแนวนอนจะเป็นเส้นที่ใช้แสดงจำนวนประชากร โดยจะแบ่งออกเป็น 2 ฝั่งๆ ซ้ายแสดงจำนวนร้อยละของประชากรเพศชาย ฝั่งขวาแสดงจำนวนร้อยละของประชากรหญิง



จากนั้น เราก็วางรูปลงไปโดยใช้หลักการวาดกราฟแบบที่เรียนผ่านมาสัปดาห์ที่แล้วแหละ (ถ้าใครผ่านล่วงเลยมาเนิ่นนานจนลืมไปแล้วก็ ลองถามลูกหลานดูนะครี๊ย) พอวาดเสร็จก็จะได้รูปแบบผมทำให้ดูเป็นตัวอย่าง



พอวาดรูปเสร็จ เราก็จะทำการวิเคราะห์ข้อมูลประชากรต่อสถานะของท้องถิ่นกัน โดยทั่วไปแล้ว ในการวิเคราะห์ข้อมูลประชากรเพื่อการจัดทำแผน นิยมวิเคราะห์ผลกระทบของประชากรต่อสถานะของท้องถิ่นใน 4 ด้านใหญ่ๆ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพอนามัย แล้วก็สิ่งแวดล้อม โดยจะต้องวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน แล้วก็ต้องมองเผื่อเอาไว้ถึงอนาคตด้วย

เรามาดูกันก่อนว่า รูปแผนภูมิประชากรที่แสดงอยู่นั้นมันบอกอะไรเราได้บ้าง สิ่งแรกที่เรามองปริ๊ตเดียวก็พอจะบอกได้ก็คือว่า ประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุดของพื้นที่จะอยู่ในวัยรุ่นหรือวัยเรียน โดยเฉพาะอายุช่วง 20 ถึง 24 ปี ทั้งชายและหญิงเลยทีเดียว ดังจะเห็นในรูปว่า แท่งกราฟแสดงร้อยละของประชากรในช่วงวัยนั้นจะยาวกว่าแท่งกราฟแสดงจำนวนประชากรในวัยอื่นๆ ประชากรกลุ่มที่มีจำนวนรองลงมาจากกลุ่มนักเรียนก็จะเป็นกลุ่มคนทำงาน ซึ่งอยู่ในช่วงอายุ 35 ถึง 49 ปี ประชากรกลุ่มที่มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สามก็ได้แก่ผู้สูงอายุ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีอายุระหว่าง 70 ถึง 74 ปี หลายๆ ท่านอาจจะสงสัยว่าประชากรทำไมถึงเพิ่ม ๆ ลด ๆ เป็นช่วง ๆ (ไม่ใช่หลินฮุ่ย) ที่เป็นเช่นนี้มันก็พอจะมีที่มาอยู่พอสมควรละครับ อ้อ! ผมลืมบอกไปว่า ข้อมูลที่ผมนำมายกตัวอย่างให้ท่านดู เป็นข้อมูลประชากรจริงๆ ของตำบลหนึ่งในจังหวัดทางเหนือ ซึ่งในบริเวณนี้เป็นที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา แหล่งชุมชน คนทำงาน แล้วก็ เป็นแหล่งที่ถือว่ามีความดี เหมาะสำหรับผู้สูงอายุวัยที่จะไปพักผ่อน หลังเกษียณอายุ ประชากรกลุ่มใหญ่ทั้งสามกลุ่มนี้ ที่จริงอาจจะไม่ใช่คนพื้นเพที่นั่น แต่เป็นคนที่ย้ายมาพักพิงชั่วคราวเพื่อวัตถุประสงค์ในการศึกษา การทำงาน และการพักอาศัยในวัยชรา อันนี้ก็พอเป็นข้อมูลเบื้องต้นให้นักวางแผนไปหาสาเหตุที่แท้จริงกันต่อไปนะครับ เอาละ นอกจากปริมิตประชากรจะช่วยให้เราสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของประชากรได้ง่ายขึ้นแล้ว เจ้าแผนภูมินี้ยังช่วยให้เราทำนาย

อนาคตได้อีกด้วย จากแผนภูมิข้างต้น จะเห็นว่า อัตราการเกิดของประชากรมีแนวโน้มลดลงในช่วง 15 ปีหลัง เพราะความยาวของแท่งกราฟที่แสดงจำนวนประชากรในช่วงอายุ 0-4 ปี ซึ่งอยู่ที่ฐานของปิรามิดนั้นสั้นกว่าแท่งกราฟแสดงจำนวนประชากรในสองช่วงอายุที่สูงขึ้นไปทั้งหญิงและชาย แสดงว่าความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่อาจจะเริ่มปรับเปลี่ยนไปเป็นลักษณะสังคมเมือง คนนิยมแต่งงานและมีลูกน้อยลงก็เป็นได้ เมื่อสังคมเป็นเช่นนี้ เราในฐานะนักวางแผนจะอย่างไรให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี ก็ลองดูว่าตอนนี้ ประชากรในวัยเรียนและวัยทำงานมีมาก ท่านต้องดูว่าตอนนี้ คนมีงานทำกันครบถ้วนหรือไม่ด้านสุขภาพอนามัย ตอนนี้โรงพยาบาลมีเพียงพอหรือยัง ทรัพยากรต่างๆ มีเพียงพอที่จะรองรับความต้องการของประชาชนหรือไม่ เป็นต้น การบริโภคมีสูงอาจมีการใช้ทรัพยากรมาก และอาจก่อให้เกิดมลภาวะได้ เช่นมีการใช้รถ ใช้ถนนมาก ปริมาณควันพิษในอากาศมาก ปริมาณขยะต่อครัวเรือนมีปริมาณมาก เป็นต้น



ในการวิเคราะห์ข้อมูลประชากร
เพื่อการจัดทำแผน นิยมวิเคราะห์ผลกระทบ
ของประชากรต่อสภาวะของท้องถิ่น
ใน 4 ด้านใหญ่ๆ ได้แก่
ด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพอนามัย
แล้วก็สิ่งแวดล้อม



แล้วทีนี้ในส่วนของอนาคตล่ะ คาดว่าสภาพสังคมจะเป็นอย่างไร ในกรณีตัวอย่างที่ผมยกมานี้ พอจะบอกได้เบื้องต้นว่า อีกประมาณ 20-30 ปีข้างหน้า สัดส่วนผู้สูงอายุจะมีมากเมื่อเทียบกับประชากรในวัยอื่นๆ พุดง่ายๆ ก็คือเป็นสังคมผู้สูงอายุ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องวางแผนรองรับจำนวนผู้สูงอายุเหล่านี้ โดยทำโครงการที่ส่งเสริมสนับสนุนผู้สูงอายุ เช่น โครงการปราชญ์ชาวบ้าน การจัดโครงการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุเพื่อทำกิจกรรมต่างๆ ด้านการส่งเสริมสุขภาพ เช่น การออกกำลังกายประเภทรำมวยจีน ไท่เก๊ก เป็นต้น และหากการเพิ่มของประชากรยังลดลงอยู่ก็เป็นไปได้ว่าสัดส่วนคนในวัยทำงานจะมีน้อยลง ส่งผลให้ประชากรคนวัยทำงานนี้ต้องทำงานหนักขึ้นเพื่อดูแลผู้สูงอายุและเด็ก ซึ่งภาษาประชากรศาสตร์เรียกว่า “วัยพึ่งพิง” ซึ่งแปลง่ายๆ ก็คือคนที่หาเลี้ยงตัวเองไม่ได้ ต้องคอยอาศัยคนอื่นมาดูแลนั่นเอง

การวิเคราะห์ข้อมูลประชากรในประเด็นต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น จะช่วยให้เห็นภาพกว้างของท้องถิ่นกำหนดแนวทางการพัฒนาได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชากรทุกเพศ ทุกวัย ในแต่ละสถานการณ์ได้เป็นอย่างดี ผมให้ความสำคัญกับข้อมูลประชากรก็เพราะว่าที่ผ่านมาจากการสำรวจแผนพัฒนาของท้องถิ่นยังให้ความสำคัญน้อย ทั้งๆ ที่โดยข้อเท็จจริงแล้วการวางแผนจะต้องสร้างให้ประชาชนทุกเพศทุกวัยอยู่ดีมีสุข การพัฒนาที่ไม่นึกถึงคนเป็นจุดศูนย์กลาง แต่นึกถึงถนนเป็นตัวตั้ง ทำให้ถนนสูงกว่าบ้านคนแล้วประชาชนต้องยกบ้านถมที่กั้นทั้งประเทศ “ได้ถนนแต่ล้มคน” เพื่อไม่ให้ล้มก็ศึกษาประชากรให้ดี แล้วทำประเด็นการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของคนแต่ละเพศแต่ละวัยด้วยนะครับ

จากข้อมูลเรื่องต่างๆ ที่ผมได้กล่าวมาแล้วข้างต้น หลายๆ ท่าน อาจจะติดใจสงสัยว่าจะไปหามาได้จากไหนบ้าง ไข่ม้อยครับ วิธีการให้ได้มาซึ่งข้อมูลเหล่านั้นก็มีอยู่ 2 วิธีการหลักๆ ได้แก่ “หาเอง” กับ “ไปขอเขามาใช้” หรือจะพูดเป็นภาษาวิชาการก็คือ ไปหาจากแหล่งข้อมูลแบบปฐมภูมิ (Primary Source) และแบบทุติยภูมิ (Secondary Source) ตามลำดับนั่นเอง

ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลที่ได้มีหน่วยงานอื่นเขาจัดเก็บไว้แล้ว ดังนั้นข้อมูลบางรายการ เช่น ข้อมูลประชากร ซึ่งท่านอาจจะหาได้จากหลายๆ หน่วยงาน แต่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและไจก้า⁷ เขาได้บอกถึงข้อควรระวังในการใช้ข้อมูลประเภททุติยภูมิเป็นแหล่งอ้างอิงไว้ว่า เนื่องจากเงื่อนไขในการจัดเก็บข้อมูลของแต่ละหน่วยงานอาจจะแตกต่างกันไป เช่น ข้อมูลประชากรที่จัดทำและเผยแพร่โดยสำนักงานทะเบียนราษฎรเป็นข้อมูลที่หน่วยงานได้รับแจ้งจากประชาชน เช่น จากการแจ้งเกิด แจ้งตาย ย้ายเข้า ย้ายออก ในขณะที่ข้อมูลประชากรตามรายงาน กชช. 2ค ซึ่งจัดเก็บโดยกรมการพัฒนาชุมชนนั้น ได้จากการนับจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่จริงในพื้นที่นั้นๆ ดังนั้น ก่อนที่จะขอข้อมูลจากหน่วยงานอื่นมาใช้ควรจะพิจารณาให้ดีเสียก่อนว่าตรงกับวัตถุประสงค์การใช้งานของท่านหรือไม่ ในบางครั้งท่านอาจจะต้องนำข้อมูลเหล่านี้มาประมวลผลอีกครั้งเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับนำไปใช้ประกอบการวางแผนต่อไป (สำหรับรายการข้อมูลทุติยภูมิที่ใช้ประกอบการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และแหล่งของข้อมูลแต่ละรายการนั้น กระผมได้ให้รายละเอียดไว้ในภาคผนวกเพื่อให้ท่านได้ใช้เป็นแนวทางอ้างอิงต่อไปแล้วครับ)

⁷ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency: JICA), แนวทางการวางแผนพัฒนาแบบมีส่วนร่วมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, น.99.

บางครั้ง ท่านอาจมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลที่ยังไม่มีผู้ใดจัดเก็บมาก่อนเลย ในกรณีนี้ท่านอาจจะต้องลงมือเก็บข้อมูลจากแหล่งต้นกำเนิดของข้อมูลนั้นๆ เอง ซึ่งผมได้บอกไว้ก่อนหน้านี้แล้วว่า เขาเรียกว่าแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ การจัดเก็บข้อมูลแบบนี้มีข้อดีที่ว่า เราสามารถกำหนดเงื่อนไขในการจัดเก็บได้เอง เป็นข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งข้อมูลโดยตรง และบางกรณีจะทำให้ได้ข้อมูลที่ทันสมัยเมื่อเทียบกับข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ เช่น ข้อมูล จปฐ. ซึ่งจัดเก็บปีละครั้ง หรือข้อมูล กชช. 2ค ซึ่งจัดเก็บ 2 ปีครั้ง อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิก็มีข้อเสีย เนื่องจากอาจต้องใช้เวลาและงบประมาณของท้องถิ่นเองในการจัดเก็บ จึงควรพิจารณาถึงความคุ้มค่าในการลงทุนด้านการจัดเก็บข้อมูลด้วย สำหรับท่านที่ต้องการเก็บข้อมูลเองนั้น ผมก็มีวิธีการที่เข้าใจใช้ในการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งมานำเสนอให้ท่านพิจารณา ได้แก่ การสังเกตการณ์ การสำรวจพื้นที่จริง การสัมภาษณ์ การทบทวนสอบถาม และการทำประชาคม เป็นต้น ซึ่งแต่ละวิธีก็มีข้อดีข้อเสียต่างๆ กันไป ซึ่งผมจะได้สาธยายให้ท่านฟังดังต่อไปนี้

ในการสังเกตการณ์นั้น สามารถทำได้ทั้งแบบซึ่งหน้า (เปิดเผย) และแบบเร้นกาย (ไม่เปิดเผย) ทั้งนี้ต้องระวัง เพราะในบางครั้งหากผู้ถูกสังเกตรู้ตัวล่วงหน้า จะทำให้ได้ข้อมูลไม่ตรงกับความเป็นจริง ส่วนการสำรวจพื้นที่จริง ถึงแม้จะเป็นวิธีที่จะทำให้ได้ข้อมูลที่ตรงตามความเป็นจริงเนื่องจากผู้จัดเก็บข้อมูลได้มีโอกาสสัมผัสกับสภาพความเป็นจริงพื้นที่ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดข้อมูลก็ตาม แต่ก็ใช้งบประมาณค่อนข้างสูงสำหรับวิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์นั้น ถือเป็นวิธีที่ใช้ต้นทุนสูงและโอกาสที่จะได้ข้อมูลที่ดีและถูกต้องหรือไม่นั้นต้องอาศัยดวงพอสมควร เพราะต้องดูกาละ เทศะ และอารมณ์ของผู้ถูกสัมภาษณ์เป็นสำคัญ ถึงแม้จะมีการนัดหมายล่วงหน้าตามธรรมเนียมแล้วก็ตาม หากผู้ถูกสัมภาษณ์ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่เป็น “ผู้บริหาร”) ไม่อยู่ในสภาวะที่

พร้อมจะให้ข้อมูลแล้วละก็ ผู้จัดเก็บข้อมูลควรจะพิจารณาว่าจะ “ลองดูสักตั้ง” หรือจะถอยไปตั้งหลักและค่อยหาโอกาสกลับมาสัมภาษณ์ใหม่อีกครั้ง อย่างไรก็ดี การสัมภาษณ์ก็ยังมีข้อดีอยู่พอสมควร เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการโต้ตอบกันระหว่างผู้สัมภาษณ์และผู้ถูกสัมภาษณ์ กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ถูกสัมภาษณ์ไม่เข้าใจคำถาม ก็สามารถขอคำอธิบายเพิ่มเติมจากผู้สัมภาษณ์ หรือในกรณีที่ผู้สัมภาษณ์ไม่แน่ใจในคำตอบของผู้ถูกสัมภาษณ์ ก็จะสามารถสอบถามเพื่อขอคำยืนยันจากผู้ถูกสัมภาษณ์ ได้เช่นกัน



การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
ซึ่งแท้ที่จริงก็ไม่ต่างอะไรกับการวางแผน
เพื่อการรบในสมัยก่อน
ย่อมต้องอาศัยข้อมูลเป็นฐาน
เพื่อให้รู้ถึงสถานการณ์ของ “ศัตรูของท้องถิ่น”
คือปัญหาของประชาชนนั่นเอง





สำหรับวิธีการเก็บข้อมูลอีกวิธีหนึ่งที่นิยมใช้กันมาก คือการทอดแบบสอบถาม ซึ่งผู้ที่มีประสบการณ์จัดเก็บข้อมูลด้วยวิธีนี้ อาจจะบอกว่าเป็นวิธีที่ต้องทำใจล่วงหน้าพอสมควร เนื่องจากเปอร์เซ็นต์ของแบบสอบถามที่จะได้รับกลับคืนมาอาจจะน้อยไม่เพียงพอที่จะนำไปใช้วิเคราะห์ แถบบางที่ผู้ได้รับแบบสอบถามซึ่งเรากำหนดให้เป็นบุคคลเป้าหมายก็แอบให้คนอื่นตอบแบบสอบถามแทน ทำให้ได้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง แต่วิธีนี้ก็มีข้อดีตรงที่ ผู้ตอบแบบสอบถามมีเวลาคิดทบทวนก่อนตอบคำถาม

ยังมีข้อมูลอีกประเภทหนึ่งที่จำเป็นจะต้องมี แต่ไม่จำเป็นจะต้องปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น คือข้อมูลโครงสร้างขององค์กรในรายละเอียด บางท้องถิ่นกลัวแผนเล่มเล็กก็พยายามนำเอาทุกสิ่งทุกอย่างที่ขวางหน้า นับแต่รูปถ่ายสำนักงาน โครงสร้างองค์กรที่มีรูปถ่ายเต็มยศเรียงรายบางที่เจ๋งกว่านั้น มีการขยายรูปนายกฯ พร้อมเขียนประวัติ ชื่อคู่สมรสและบุตร และวาดแผนที่ที่ตั้งของบ้านนายกฯ ชนิดที่เรียกว่า หากมีคู่อริที่บอกร้าย สามารถตามไปยิงได้ไม่ผิดบ้านและผิดตัวว่านั่นแหละแผนผังโครงสร้างองค์กรติดไว้ที่สำนักงานของท่านก็พอ หรือถ้าหากอยากจะได้เผยแพร่ก็ไปใส่ไว้ในเอกสารเผยแพร่ประชาสัมพันธ์หน่วยงานถึงจะถูกที่ขอรับเจ้าหน้าที่

เอาละครับเพื่ออำนวยความสะดวกของท่าน ผมได้รวบรวมแหล่ง
ของข้อมูลที่ต้องไปขอเขา หรือทุติยภูมิไว้ในภาคผนวกนี้แล้วนะครับ
ส่วนข้อมูลที่ต้องหาเอาเอง (ปฐมภูมิ) ก็ขอเชิญลงพื้นที่ขี่ม้าเลียบค่าย
ร่ายมนต์ เองนะครับ ขออย่างเดียวว่า “นั่งเทียน” ก็พอ เอาละครับ
ขี่ม้าเลียบค่ายหน้าอกหน้าใจแล้ว ผมก็จะพาท่าน “หมายหัว” ศัตรูใน
บทยี่สามต่อไป ขอรับ





บทที่ 3

ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น



การหมายหัว หมายถึงการระบุให้ได้ว่า
ข้าศึกในแต่ละกองพลมีจำนวนเท่าใด
เรากำจัดได้แล้วเท่าใด
และจะต้องดำเนินการกำจัดอีกเท่าใด
หากจะเปรียบเทียบกับ
การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
การหมายหัวมีความหมายเท่ากับ
ข้อมูลพื้นฐานการพัฒนา
(Baseline Data)





บทที่ 3 ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น



หลังจากที่เราได้ “**ซีมาเลียบค่าย**” เพื่อให้เห็นสภาพทั่วไปหรือข้อมูลโดยทั่วไปของท้องถิ่นแล้ว สิ่งที่สำคัญในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นก็คือ “**หมายหัว**” ศัตรู หรือการกำหนดคู่ต่อสู้ของท้องถิ่นให้ชัดว่าคู่ต่อสู้หรือข้าศึกมีกี่กองทัพ แต่ละกองทัพมีกี่กองพัน แต่ละกองพันมีกำลังเท่าใด แล้วเรากำจัดได้เท่าใด คงเหลือที่จะต้องกำจัดอีกเท่าใด ถึงจะถือได้ว่าชัยชนะ การทราบข้อมูลเหล่านี้ทำให้เราสามารถเห็นกองกำลังข้าศึกได้ชัดเจนยิ่งขึ้นจนสามารถ “**หมายหัว**” มันได้

หากจะเปรียบกับการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแล้ว ก็จะสามารถเปรียบเทียบได้ว่า นโยบายของผู้บริหารแต่ละด้านก็คือ กองทัพหนึ่งของศัตรู หากนโยบายมี 5 ด้าน ก็อุปมาได้ว่า เรากำลังมีข้าศึกอยู่ 5 กองทัพที่จะเอาชนะให้ได้ว่าจั้นเถาะ แต่อย่างไรก็ตามโดย

ปกติแล้ว แต่ละกองทัพก็จะมีหลายๆ กองพล และแต่ละกองพลก็จะมีหลายกองพัน แต่ละกองพันก็จะมีหลายกองร้อย ลดหลั่นกันลงไป นโยบายก็เช่นเดียวกัน ภายใต้นโยบายหนึ่งๆ ก็จะมีได้หลายประเด็นย่อยที่จะต้องทำการต่อสู้ ยกตัวอย่างเช่น นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานก็จะมีประเด็นย่อย เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น นโยบายด้านนี้เปรียบเทียบได้กับกองทัพเข้าศึกกองทัพหนึ่ง ส่วนถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ซึ่งเป็นประเด็นย่อย เปรียบเทียบได้กับกองพลที่อยู่ภายใต้กองทัพของข้าศึกที่เราจะต้องเอาชนะให้ได้ เพื่อให้ได้ชัยชนะเหนือกองทัพของข้าศึก แต่การจะเอาชนะกองทัพให้ได้ต้องสามารถ “หมายหัว” กองพล (ประเด็นย่อยของนโยบาย) ให้ได้ก่อน

การหมายหัว หมายถึงการระบุให้ได้ว่า ข้าศึกในแต่ละกองพลมีจำนวนเท่าใด เรากำจัดได้แล้วเท่าใด และจะต้องดำเนินการกำจัดอีกเท่าใด หากจะเปรียบเทียบกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การหมายหัวมีความหมายเท่ากับข้อมูลพื้นฐานการพัฒนา (Baseline Data) นั่นคือ การระบุให้ได้ว่า ในประเด็นย่อยของนโยบาย เรามีอะไร จำนวนเท่าใด ขาดหรือเกินกว่าจำนวนที่ควรจะเป็นอยู่เท่าใด แล้วท้องถิ่นจะต้องทำอะไรเท่าใด การระบุให้ได้ว่า เราจะต้องทำอะไร จำนวนเท่าใด จึงเป็นการ “หมายหัว” คู่ต่อสู้ที่เราจะเอาชนะให้ได้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประเด็นย่อยเรื่องถนน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องบอกให้ได้ว่า จะต้องซ่อมหรือสร้างใหม่เท่าใด ประเด็นย่อยเรื่องไฟฟ้า ก็จะต้องบอกให้ได้ว่า ปัจจุบันมีราษฎรกี่ครัวเรือนมีไฟฟ้าใช้แล้วก็ครัวเรือนเป็นต้น ดังนั้น ข้อมูลพื้นฐานจะเป็นข้อมูลในภาพรวมของประเด็นย่อยนโยบาย

พูดถึงเรื่องหมายหัวก็อย่าเพิ่งปวดหัวครับถึงมันจะซับซ้อนซ่อนเงื่อน แต่ก็ไม่ถึงขนาดละครกึ่งกาหลงดงระคะหรือกระบี่ เพื่อที่จะให้ทราบว่าจะแต่ละประเด็นย่อยนโยบาย เรามีอะไร จำนวนเท่าใด ขาดเกินอยู่เท่าใด

หรือเรียกในภาพรวมว่า ข้อมูลพื้นฐานการพัฒนา (Baseline Data) เรามีขั้นตอนดำเนินงาน 2 ขั้นตอนครับ คือ การวิเคราะห์นโยบาย และการทำประชาคม (เพื่อกำหนดความต้องการการพัฒนาและกำหนดข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาจาก ปัญหา ศักยภาพ และปัจจัยภายนอก) ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับครับ

ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์นโยบายผู้บริหารท้องถิ่น

ผมเคยได้เปรียบเทียบแล้วว่า นโยบายผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละด้าน จะบอกกองทัพของข้าศึกว่าจะมาด้านใดบ้าง กล่าวคือ จะทำให้ทราบว่า ท้องถิ่นจะต้องต่อสู้ในเรื่องใด หรือด้านใดบ้าง ที่สำคัญไปกว่านั้นนะครับ นโยบายของผู้บริหารเป็นสิ่งที่ผู้บริหารในสากลโลกนี้ประกาศก่อนการเลือกตั้งว่าจะทำสิ่งใดบ้างเพื่อให้ประชาชนเลือกหลังจากที่ได้รับการเลือกตั้ง และ กทต. ให้การรับรองการเลือกตั้งแล้ว (ที่ผ่านมาการพิจารณารับรองค่อนข้างใช้เวลา บางแห่งกว่าครึ่งปีนะครับ อันนี้ก็เป็น “ข้อมูล” อีกอย่างนึง) ก็จะต้องแถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่นว่าท่านนายกฯ จะทำเรื่องใดบ้าง บางแห่งมีการถ่ายทอดเสียงตามสาย หรือวิทยุชุมชนเพื่อประกาศให้ประชาชนรู้ด้วยนะครับ นักวางแผนต้องฉวยโอกาสนี้แหละครับ รีบถ่ายทำละคร อู๊ป...มิใช่ เหตุการณ์การแถลงนโยบายต่อสภาของผู้บริหารเอาไว้ เพราะเราจะได้ใช้ประโยชน์ทีหลัง เพราะคนวางแผนหรือ “ขุนแผน” จะต้องไปจัดทำแผนเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หากเราไม่เริ่มต้นจากนโยบายแล้ว นักวางแผนก็ต้องนั่งเทียน (เดา) และคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผน และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนก็เตรียมจัดขบวนแห่เทียน (ร่วมเดา) ได้เลย ผลจากการเดาจะทำให้แผนที่ผลิตออกมาเป็นเพียงกระดาษเปื้อนหมึก หรือผมเรียกว่า น้ำตาเทียนครับ กล่าวคือ นโยบายก็ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และปัญหาของประชาชนก็จะไม่ได้รับการเยียวยา

เอาละ แล้วจะทำกรวิเคราะห์นโยบายผู้บริหารอย่างไร ผมว่า
ง่ายที่สุดเริ่มจากภาพกว้างของนโยบายก่อนครับ ต้องวิเคราะห์ให้ได้ว่า
นโยบายแบ่งเป็นใหญ่ๆ ไต่บ้าง บางทีนโยบายผู้บริหารก็ยังไม่ชัดก็ต้อง
หารือกับท่านนะครับ หากนักวางแผนเห็นนโยบายไม่ชัด มิใช่หน้าที่ของ
ท่านจะไปวิพากษ์วิจารณ์ว่านโยบายไม่เป็นสืบประวัติ แต่จะต้องปรึกษา
หารือผู้บริหาร เพื่อกำหนดให้แน่ชัดว่ามีด้านใดบ้าง เพื่อไม่ให้ล้มข้อใช้
ตารางวิเคราะห์ที่ด้านนโยบายง่ายๆ นี้แหละครับบันทึกแยกแยะนโยบาย
ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ลำดับที่	ด้านนโยบาย	หมายเหตุ
1	โครงสร้างพื้นฐาน	
2	สิ่งแวดล้อม	
3	สังคมและวัฒนธรรม	
4	การเมืองการบริหาร	
5	เศรษฐกิจ	

จากตารางจะเห็นได้ว่า นโยบายที่พบมีทั้งหมด 5 ด้าน นโยบายทั้ง
5 ด้าน ถ้าเปรียบเทียบเหมือนการรบ แสดงว่าท้องถิ่นมีข้าศึกที่จะต้อง
เอาชนะ 5 กองทัพใหญ่ แต่ถ้าจะลุยฝ่าดงเข้าไปลุยทั้ง 5 กองทัพในคราว
เดียวก๊ก็จะเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อความพ่ายแพ้ เพราะเรายังไม่ทราบว่
แต่ละกองทัพมีกองพลใดบ้างจึงจำเป็นความพ่ายแพ้ จึงจำเป็นจะต้อง
หมายหัวกองพลก่อน นั่นก็คือดูว่าแต่ละด้านของนโยบายมีประเด็นย่อย
อะไรบ้าง และแต่ละประเด็นย่อยนโยบายมีเป้าหมายจะทำอะไร จำนวน
เท่าใด ดังตัวอย่างตารางวิเคราะห์ประเด็นนโยบายและเป้าหมายที่แสดง
ต่อไปนี้

ลำดับที่	ด้านนโยบาย	ประเด็นย่อยนโยบาย	เป้าหมายนโยบาย
1	โครงสร้างพื้นฐาน	ถนน	ก่อสร้างเป็นถนนคอนกรีตทุกสาย
		ประปา	ทุกครัวเรือนต้องมีประปาใช้
		ไฟฟ้า	ทุกครัวเรือนต้องมีไฟฟ้าใช้
		โทรศัพท์	ทุกหมู่บ้านจะต้องมีโทรศัพท์สาธารณะใช้
2	สิ่งแวดล้อม	ขยะ	ต้องไม่มีขยะตกค้างในชุมชน
		น้ำเสีย	ทุกโรงงานอุตสาหกรรมต้องมีบ่อบำบัดน้ำเสีย
		พื้นที่สีเขียว	ต้องมีพื้นที่สีเขียว 1 ใน 4 ของพื้นที่ทั้งหมด

จากตารางตัวอย่างข้างบน จะเห็นได้ว่า ข้าศึกที่เป็นด้านโครงสร้างพื้นฐานมีอยู่ 4 กองพลย่อย ได้แก่ กองพลถนน กองพลประปา กองพลไฟฟ้า และกองพลโทรศัพท์ ว่ากันเถอะ โดยที่เป้าหมายของการถล่มกองพลถนนก็คือ จะต้องทำถนนให้เป็นคอนกรีตทั้งหมดถึงจะถือว่าชนะ ส่วนการถล่มกองพลประปา ก็คือจะต้องขยายประปาให้ครบทุกครัวเรือนจึงจะชนะ นอกจากนี้ การถล่มกองพลไฟฟ้าก็เช่นเดียวกับการถล่มกองพลประปา คือ จะต้องทำให้ทุกครัวเรือนมีไฟฟ้าใช้ครบ และการถล่มกองพลโทรศัพท์ คือ จะต้องให้มีโทรศัพท์สาธารณะทุกหมู่บ้านจึงจะถือว่า “ชนะ”

ที่นี้ลองมาเปรียบเทียบกองทัพข้าศึกด้านสิ่งแวดล้อมในลักษณะการต่อสู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ้างนะครับ ประเด็นนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมมี 3 ประเด็นย่อย ประเด็นย่อยที่หนึ่ง คือเรื่องขยะ โดยมีเป้าหมายว่าจะต้องไม่มีขยะตกค้างในชุมชน จึงจะถือว่าชนะ ประเด็น

ย่อยที่สองก็คือ เรื่อง น้ำเสีย โดยมีเป้าหมายว่าทุกโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องมีบำบัดน้ำเสีย และไม่ทิ้งน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำจึงจะถือว่าชนะ และประเด็นย่อยที่สาม เรื่องพื้นที่สีเขียว โดยจะต้องมีพื้นที่สีเขียวเป็นสัดส่วน 1 ใน 4 ของพื้นที่ทั้งหมด

การระบุด้านนโยบาย ประเด็นย่อยของนโยบาย และเป้าหมายดำเนินงานนโยบายจะทำให้เราเห็นประเด็นที่จะทำการต่อสู้ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้จะต้องนำนโยบายทั้งหมดมาทำการวิเคราะห์ มิใช่เลือกด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ด้านนโยบาย ประเด็นย่อย และเป้าหมายของนโยบาย เป็นการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลจากนโยบายของผู้บริหารตั้งแต่ตอนหาเสียงก่อนการเลือกตั้ง เนื่องจากโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีความโยงใยกันทั่วโลก อาจจะทำให้ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อกำหนดนโยบายในอดีตเปลี่ยนไปแล้วจากเดิม ดังนั้น หากจะ “หมายหัว” คู่ต่อสู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แม่นยำ ก็จะต้องมีการสำรวจข้อมูลอีกครั้ง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องลงไปในพื้นที่เพื่อสำรวจความเปลี่ยนแปลง ตลอดทั้งการพบปะประชาชนเพื่อรับฟังข้อมูลจากประชาชนโดยตรง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การทำประชาคมเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น”



ผลจากการเดาจะทำให้แผนที่ผลิตออกมา

เป็นเพียงกระดาษเปื้อนหมึก

หรือผมเรียกว่า น้ำตาเทียนครับ



ขั้นตอนที่ 2 การทำประชาคมเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

การทำประชาคมเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น คือ การสร้างโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสในการแจ้งปัญหาและศักยภาพ ในขณะที่เดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะได้มีโอกาสรวบรวมปัญหาและศักยภาพ และ ตลอดทั้งมีโอกาสแจ้งปัจจัยภายนอก (เช่น นโยบายภาครัฐ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โรคติดต่อ และกระแสโลกาภิวัตน์ เป็นต้น) ที่จะส่งผลต่อการดำรงชีวิตต่อประชาชน แล้วหลังจากนั้นก็แปลงปัญหา ศักยภาพ และผลกระทบจากปัจจัยภายนอกไปสู่สิ่งที่เรียกว่า “ความต้องการการพัฒนา” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความต้องการการพัฒนา คือ สิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นต้องการจะทำเพื่อแก้ปัญหา ใช้ศักยภาพของท้องถิ่นให้เต็มประสิทธิภาพ และรองรับผลกระทบจากปัจจัยภายนอก การหาปัญหา ศักยภาพ ปัจจัยภายนอก และการแปลงปัญหา ศักยภาพ และปัจจัยภายนอก ไปสู่ความต้องการการพัฒนา จำเป็นจะต้องอาศัยการดำเนินการผ่านการทำประชาคมเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม

การทำประชาคม ที่จริงแล้วคือการพบกันระหว่างประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับฟังและแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน โดยทั่วไปจะเข้าใจว่าเป็นการประชุมชาวบ้าน แต่ผมเห็นว่าในยุคปัจจุบันที่ทุกคนต้องทำมาหากิน การประชุมชาวบ้านก็จะมีคนมาร่วมน้อยเท่าที่ผมเคยลงไปทำประชาคมผู้ที่มีส่วนร่วมส่วนใหญ่ก็เป็นกลุ่มแม่บ้านครับ กลุ่มแม่บ้านจะเป็นกลุ่มที่นั่งข้างหน้าและอยู่ร่วมประชุมโดยตลอด ส่วนแถวหลังจะเป็นของกลุ่มพ่อบ้าน กลุ่มพ่อบ้านส่วนใหญ่จะไม่ค่อยอดทน หลังจากลงทะเบียนรับเอกสารแล้วก็มักจะกลับไป ทิ้งไว้เป็นหน้าที่ของกองกำลังทางอากาศ (เก้าอี้ว่าง) เป็นผู้ร่วมประชุมแทน ดังนั้นอย่าลืมนะครับว่าจริงๆ แล้วการทำประชาคมมิใช่เพียงการจัดการประชุม แต่วัตถุประสงค์หลัก คือ การได้รับฟังข้อมูลจากประชาชน ดังนั้น นอกจาก

การประชุมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรรหาช่องทางอื่นๆ เพื่อรับฟังข้อมูลจากประชาชน เช่น อาจมีกล่องรับข้อมูล การแจ้งข้อมูลทางโทรศัพท์ การแจ้งข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ต เป็นต้น เอาหละครับไหนๆ เราก็ยึดการประชุมประชาคมเป็นวิธีการหลัก หรือไฟต์บังคับแล้วนะครับ ผมก็จะขอทำความเข้าใจในลักษณะของการประชุมประชาคมก่อนครับ



การระบุด้านนโยบาย
ประเด็นย่อยของนโยบาย
และเป้าหมายดำเนินงานนโยบาย
จะทำให้เราเห็นประเด็นที่จะทำการต่อสู้
ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น



ท่านที่เคารพที่จะไปดำเนินงานประชาคม จะต้องตระหนักเสมอว่า สิ่งที่สำคัญที่สุดในการลงไปประชุมประชาคม ก็คือ ท่านต้องแจ้งให้ประชาชนทราบเป็นการล่วงหน้าก่อนนะครับว่าท่านต้องการอะไรจากการประชุมประชาคม ประชาชนจะต้องเตรียมข้อมูลอะไรบ้างเพื่อไปร่วมประชุม และที่สำคัญที่สุดท่านจะต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนว่า การจัดทำประชามนั้น เป็นการตรวจหาปัญหา และศักยภาพของท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนพัฒนาในระยะยาว แล้วจึงจะมีการพิจารณาร่วมกันกับประชาชนอีกครั้งว่าเราจะร่วมกันแก้ไขหรือทำให้ดีขึ้นร่วมกันอย่างไร ทั้งนี้เพราะว่าเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี

น้อยที่จะสามารถทำทุกสิ่งได้ภายในพริบตา หากท่านถามประชาชนว่า “พี่น้องต้องการอะไรครับ เราจะจัดการให้ ณ บัดเดี๋ยวนี้” ท่านก็จะกลายเป็น “ผู้ใหญ่เลี้ยงด้อยหนูน้อยเลี้ยงแกะ” เพราะว่าท่านจะไม่สามารถทำอะไรที่ประชาชนขอได้ทั้งหมด คราวต่อไปก็จะกลายเป็นจำเลยถูกทวงสัญญา และคราวหน้าถัดไปก็จะมีใครมาร่วมประชุมประชาคมกับท่าน ผมเคยไปร่วมทำประชาคมกับบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงเวลาประชุมมีแต่เจ้าหน้าที่ เสาศาลา และแม่ค้าขายไอศกรีมอยู่ข้างโต๊ะลงทะเบียนครับ ผมก็ถามแม่ค้าว่าทำไมคนไม่มา แม่ค้าเล่าให้ผมฟังว่าป้าแรกก็มาเยอะและอภิปรายปัญหากันสารพัด ท่านนายกก็รับปากว่าจะทำให้ทั้งหมด ท่านสมาชิกสภาฯ ก็บอกว่าจะผลักดันพอปีที่สองก็มาเยอะ แต่มาร้องเพลง “ก็เคยสัญญา” แล้วทำไมไม่ทำ “คำตอบที่ได้ คือ ไม่มีเงิน” ผลที่ได้ก็คือผู้มาประชุมก็ “ทำเมิน” และ “สรรเสริญต้นตระกูลผู้จัดงาน” ปีนี้คนเลยไม่มาเพราะไม่คิดว่ามันจะมีประโยชน์อะไร... แม่ค้าบ่นให้... ขนาดแฟนฉันเขายังไม่มาเลย บ้านก็อยู่ติดศาลาประชาคมนี้แหละ นี่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความเข้าใจในพื้นฐานของการทำประชาคมเพื่อจัดเก็บข้อมูลประกอบการวางแผนครับ

หลังจากที่เข้าใจพื้นฐานการทำประชาคมแล้วนะครับ ผมก็ขอเข้าประเด็นการจัดเก็บข้อมูลเพื่อการวางแผน ซึ่งกระบวนการของการจัดเก็บข้อมูลจากการทำประชาคม ก็จะเริ่มต้นจากการรวบรวมปัญหาและศักยภาพ ตลอดทั้งปัจจัยภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชน แล้วแปลงเป็นความต้องการการพัฒนา นำไปสู่การสรุปเป็นข้อมูลพื้นฐานที่จะทำการ “หมายเหตุ” คู่ต่อสู้เพื่อพิชิตต่อไป ผมจะขอเริ่มต้นจากการรวบรวมข้อมูลปัญหา และแปลงปัญหาไปสู่ความต้องการการพัฒนา ก่อนนะครับ

ข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาที่ได้จากการวิเคราะห์ปัญหา



ผมจะเริ่มต้นกับความหมายของ ปัญหา ก่อนนะครับผมเคยไปสังเกตการณ์ การประชุมประชาคมหลายแห่ง ผู้ดำเนินรายการประชุมมักจะถาม ประชาชนว่า “พี่น้องครับ ท่านมี ปัญหาอะไรขอให้บอกเรามา เจ้าหน้าที่จะทำหน้าที่จดข้อมูลให้ท่าน

ขอให้ท่านพูดมาเลยครับ ไมโครโฟนตั้งอยู่ตรงนั้นเชิญเลยครับ” ผู้เข้าประชุมเริ่มมองหน้ากันเพื่อหาตัวแทนผู้กล้า แต่ก็ไม่มีใครกล้า “หากไม่มีใครนำเสนอก็ขอเชิญผู้ใหญ่บ้านครับ” ผู้ใหญ่บ้าน ตกใจเพราะกำลังรับโทรศัพท์จากลูกบ้านซึ่งจะเข้าไปเซ็นชื่อรับรองเพื่อทำ บัตรประชาชนอยู่ที่ว่าการอำเภอ แต่ด้วยเกียรติของพ่อผู้ใหญ่เมื่อได้รับ เชิญก็ต้องขึ้นไปปราศรัยหน่อย ท่านผู้ใหญ่กล่าวว่า “ปัญหาที่ยิ่งใหญ่ ของเรา คือ ขาดเงินครับ พอตีผมจะต้องรีบไปอำเภอ ก็ขอเสนอ ปัญหาเดียวก็พอ นะครับ” ว่าแล้วก็เดินออกจากที่ประชุมไป ผู้ดำเนิน รายการเชิญผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาปราศรัยต่อก็ยังเน้นปัญหาของ ผู้ใหญ่บ้านคือขาดเงินเช่นเดิม ทั้งประธานชุมชน กรรมการหมู่บ้าน กลุ่ม แม่บ้าน และผู้ที่ได้รับเชิญให้ไปพูดก็พูดเป็นเสียงเดียวกันว่า ขาดเงินครับ สรุปปัญหาที่ได้จากคราวนั้น ก็คือ ขาดเงิน ครับ

ผมไม่แปลกใจเลยครับว่าทำไมปัญหาที่ได้จากประชาคมจึงนิยม ขึ้นต้นด้วยคำว่า “ขาด” ผมเป็นคนชอบฟังและคิดตามเพลงครับ เพลง ไทยที่เราเข้าใจว่าเขาบรรยายถึงปัญหามักจะเริ่มต้นด้วยคำว่า “ขาด” เช่น ยอดรัก สลักใจ บอกว่า ขาดเงินขาดรัก ขาดคนหุงข้าว ขาดเธอพี่ขาดใจ (ค่อนข้างจะเกินไปอยู่นะครับผมว่า) หรือ ธาณินทร์ อินทรเทพ บอกว่า ขาด ฉันทแล้วเธอจะรู้สึก หรือที่หลวงพ่อยอม กัลยาโณ แห่งวัดสวนแก้ว จังหวัด

นนทบุรี เปรียบเปรยในการแสดงธรรมะว่า ตั้งแต่ชาติเธอฉันเพิ่งเจอความสุข เป็นต้น การที่เราสามารถระบุงการ “ขาด” ที่จริงแล้วมันคือปัญหาหรือยัง ผมว่ายังไม่ใช่ครับ เพราะการถามคำถามที่ว่า “พี่น้องท่านใดมีปัญหาอะไรก็ขอเชิญนำเสนอเลยครับ” เขาถามว่า “มี” แต่ตอบว่า “ขาด” จึงไม่น่าจะถูกต้อง แล้วถ้าไม่ถูกต้องการระบุปัญหาควรจะเริ่มต้นว่าอย่างไร

งายนิดเดียวครับ ถามว่า “มีปัญหาอะไร” ก็ต้องตอบว่า “มี” บางท่านอาจจะเถียงนะครับว่า “อีตาไพบูลย์ บ้าหรือเปล่า ปัญหาต้องขาดสิ มีไหม” เอาหละครับ ลองพิจารณาคำนี้ดูนะครับ มีขยะตกค้างอยู่ในชุมชนวันละ 2 ตัน หรือ มียาเสพติดระบาดในชุมชน หรือ มีผู้ติดเชื้อใช้หวัดนกในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นปัญหาหรือไม่ครับ แน่จนที่สุด ก็คือ “เป็น” ครับ ทำไม่ถึงเป็นละ

ถ้าหากจะพิจารณาถึงคำว่า “ปัญหา” นะครับ ผมแปลเป็นภาษาคนว่าสิ่งที่มา “รบกวน” เราครับ นั่นคืออะไรที่มารบกวนเรา ทำให้เราไม่สะดวกสบายทั้งทางกายและจิตใจ ไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน พวกนี้แหละเราเรียกว่า ปัญหา กรณีของหมอที่ตรวจคนไข้เป็นตัวอย่งที่ดีของการกำหนดปัญหาที่บ่งบอกว่ามีอะไรมารบกวนดี นั่นก็คือ หมอไม่เคยถามว่า “ขาดยาอะไรมาครับ” แต่มักจะถามว่ามีอาการอะไรครับ หรือเป็นอะไรมาครับ เราก็จะอธิบายได้เลยครับ ว่า “ผมมีอาการปวดหัว ปวดท้อง ปวดน่อง ปวดขา หน้ามืด อาเจียน วิงเวียนศีรษะ เสมหะเหนียวเหนอะ ความจำเลอะเลือน ครับ” หรือถ้าจะนึกถึงเพลง ต้องขออภัยที่ผมจำชื่อันกร้องไม่ได้ เพลงร้องว่า “คุณหมอคะ หนูนอนไม่ค่อยจะหลับ กระส่ายกระสับนอนไม่หลับ มาหลายคืน” เขาบอกปัญหาว่ามีอะไรครับ ไม่ได้บอกขาดอะไร ถ้าหากว่าคำว่า “ขาด” อธิบายปัญหาได้ดีกว่า เพลงเขาก็น่าจะร้องว่า “คุณหมอคะ หนูขาด...” ไปแล้ว

ผมมีประสบการณ์กับการบอกรับปัญหาว่าขาดมาแล้วครับ มีอยู่ครั้งหนึ่งการประชุมประชาคม ผู้เข้าประชุมเสนอว่าเรามีปัญหาคือ “ขาดทางม้าลาย” เลยทำให้รถติดบริเวณสี่แยก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ขาดทางม้าลายให้ แต่รถก็ยังติดอยู่เหมือนเดิม และการทำประชาคมปีต่อมาก็ได้รับรายงานว่าปัญหาที่จุดเดิมคือ “ขาดไฟสัญญาณจราจรบริเวณสี่แยก” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จัดการติดตั้งไฟสัญญาณจราจรให้ แต่ติดไฟสัญญาณเสร็จ รถก็ติดอยู่เหมือนเดิม ผมลองวิเคราะห์หาคณะครับว่า พอบอกว่าขาดอะไร คนก็พยายามจะให้ได้สิ่งนั้นมา การสรุปว่า “ขาด” ในการระบุปัญหานั้นจะเป็นการด่วนสรุป นะครับ ซึ่งการด่วนสรุปในลักษณะนี้ภาษาการวางแผนเขาเรียกว่า สายตาสั้น (Myopia) ครับ แล้วหากจะตอบว่า “มี” จะอธิบายว่าอย่างไรดีครับ เอาหละ ถ้าจะดูให้เห็นอาการของสิ่งที่บกพร่องแล้ว อาการปัญหาที่พบว่ามีคือ มีการจราจรที่ติดขัดบริเวณสี่แยกครับ แล้วบอกว่า “มี” ได้แล้วมันจะเกิดอะไรละครับ แน่นอเนาะครับมันจะช่วยให้ท่านมองได้กว้างไกลกว่าคำว่า “ขาด” และคำว่าขาดมิใช่อาการของปัญหา แต่น่าจะเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาครับ ซึ่งผมจะได้ชวนท่านเสวนาในรายละเอียดต่อไป แต่เรากลับมาคุยเรื่องประสบการณ์การค้นหาปัญหาต่ออีกสักกิดหนึ่งก่อนนะครับ

ในการประชุมประชาคมแห่งหนึ่ง ผู้ดำเนินรายการถามผู้เข้าประชุมว่า พี่บ้าน้าอาครับ ในชุมชนหรือหมู่บ้านท่านมีปัญหาอะไรมั๊ย คำตอบว่า “อ๊วย เยอะแยะมากมาย จิปาถะ ตาแป๊ะโก๋” ลองยกตัวอย่างให้ฟังได้มั๊ยครับ เขาก็บอกว่า “ขาดท่อระบายน้ำ นี่แหละที่ฉันนึกได้ อย่างอื่นนึกไม่ออก” อ้าว ซี้ไม่มีนา บอกเยอะแยะ แต่ตอบมาแค่ออย่างเดียว พอพี่แกบอกขาดท่อระบายน้ำมีมากกว่าสิบคนออกมาสนับสนุนความคิด ทั้งขาดฝาปิดท่อ ขาดเครื่องสูบน้ำ ขาดปูนยาแนวมาซ่อม เกือบครึ่งวันคุยกันอยู่ประเด็นเดียว ได้ข้อมูลเฉพาะท่อระบายน้ำแล้วทำอย่างไรถึงจะได้ข้อมูลที่หลากหลาย หาวิธีง่ายๆ นะยากๆ ไม่เอา “ได้ครับ จัดให้...”

ที่ประชาชนให้ข้อมูลปัญหาาก็เนื่องจากคำถามเรายากครับ ถ้าจะทำให้ง่ายต้องพยายามเปลี่ยนแนวความคิดที่เริ่มต้นจากการ “ขาด” เป็นการ “มี” และเปลี่ยนจากคำว่า “ปัญหา” มาเป็น “สิ่งรบกวน” ดุซึครับ แทนที่จะถามว่า “พี่น้องมีปัญหาอะไร” ให้ถามว่า “พี่น้องมีอะไรที่มารบกวน หรือไม่สะดวกสบายอะไรบ้างครับ หรือไม่ชอบอะไรบ้างครับ ลองเล่าให้ฟังหน่อยได้มั๊ยครับ” โอ๊ยเท่านั้นแหละครับ “สามีฉันนะกินแต่เหล้ากับเพื่อน แล้วเพื่อนมีแต่คนเลว วันๆ ก็ไม่คิดจะทำมาหา แ..ก อะไร ฉันละปวดหัว คิดมากสุขภาพก็ย่ำแย่ ลูกก็สอบตก มันจะไม่ตกยังงี้ไหวหละ ก็มันไปโรงเรียนสายทุกวัน นี้อยู่ ม.2 นะ ภาษาอังกฤษเขียนว่า the มันยังอ่าน ทะฮี้ อยู่เลย ที่มันไปโรงเรียนสายเนี่ยนะ ไม่ใช่เพราะว่ามันตื่นสายหรือรถก็ติด ถนนก็ยังไม่ลูกรังเป็นหลุมเป็นบ่อ มันไม่ใช่บ่อเล็กๆ นะ ตอนนี้นำหน้าหนาว เมื่อเช้าหมาของฉันไปนอนฝั่งแดดที่หลุมกลางถนน รถสิบล้อวิ่งผ่านมันยังปลอดภัยเฉยเลย ฉันว่าหน้าฝนปีนี้นะถ้ายังไม่มีการซ่อมถนนหรือเทคอนกรีตฉันจะเอาต้นกล้าไปปักดำและเลี้ยงปลา แ..ง กลางถนนนั่นแหละ จะฟังอีกมั๊ยละ ขอเวลาอีกหน่อยสิคิดอัดมานานแล้ว” เห็นหรือยังละครับว่าแค่เปลี่ยนคำถามเท่านั้นแหละเราก็เห็นข้อมูลที่พรั่งพรูออกมาเป็นกองใหญ่หน้าที่ของเราต้องคอยมาคัดแยกปัญหาให้เป็นหมวดหมู่หรือเป็นประเด็นนะครับ เช่น สามีกินเหล้าแสดงถึงปัญหาสังคมที่อุดมไปด้วยยาเสพติด เพื่อนไม่ทำมาหารับประทาน ก็จะเป็นปัญหาการว่างงาน ปวดหัวเป็นปัญหาสุขภาพกายและจิตใจ ลูกสอบตกก็เป็นปัญหาทางการศึกษา ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อก็เป็นปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน การบอกว่าสุนัขไปนอนอยู่ในหลุมกลางถนนแต่ปลอดภัยจากถูกรถทับแสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหา

หลังจากที่เราได้ประเด็นของปัญหาแล้วนะครับ จะต้องรีบขอรายละเอียดต่อเลยนะครับว่า ปัญหานี้ตั้งอยู่ที่ไหน สภาพหรือลักษณะของปัญหาในรายละเอียดเป็นอย่างไร ระยะเวลาที่เกิดมายาวนานเท่าใด ครอบคลุมพื้นที่เท่าใด ความเสียหายที่เกิดขึ้นพอจะบอกได้หรือไม่ ปัญหานี้เคยเกิดในอดีตมาแล้วหรือไม่ เมื่อใด เคยได้รับการแก้ไขมาแล้วหรือยัง หากว่าเคยได้รับการแก้ไขแล้วยังคงจะต้องดำเนินงานเพิ่มเติมส่วนใดบ้าง ปัจจุบันมีผู้ได้รับผลกระทบประมาณกี่คน จากกี่ครัวเรือน ปัญหานี้มีความรุนแรงมากหรือไม่หากเทียบกับเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว ปัญหานี้จะเกิดขึ้นอีกหรือไม่ ค่อยๆ ถามประชาชนนะครับ อย่าใจร้อน แต่ไม่จำเป็นจะต้องได้รับคำตอบทุกคำถาม แต่ประสบการณ์สอนผมว่าถ้าเป็นเรื่องที่ชาวบ้านเดือดร้อนเขาจะอธิบายได้มากกว่าคำถามที่ได้ถาม ข้างต้นเสียอีก หลังจากที่ได้ฟังข้อมูลปัญหา แล้วอย่าพลาดโอกาสในการร่วมคิดในส่วนที่สำคัญต่อไปนะครับ เพราะส่วนนี้จะเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดในการหาแนวทางแก้ไขปัญหา นั่นคือการหาสาเหตุของปัญหาครับ เพราะเวลาจะแก้ปัญหาคงแก้ที่สาเหตุ เราจะแก้ปัญหาที่สาเหตุได้ก็จะต้องนำปัญหามาร่วมหาสาเหตุกับประชาชนก่อนครับ



แทนที่จะถามว่า “พี่น้องมีปัญหาอะไร”

ให้ถามว่า “พี่น้องมีอะไรที่มารบกวน

หรือไม่สะดวกสบายอะไรบ้างครับ

หรือไม่ชอบอะไรบ้างครับ

ลองเล่าให้ฟังหน่อยได้มั๊ยครับ”



วิธีการหาสาเหตุ อาจจะมีหลายวิธีครับ อาจจะใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในประเด็นที่ไม่มีความซับซ้อนทางวิชาการ ส่วนในประเด็นที่มีความซับซ้อนอาจจะต้องอาศัยนักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ มาช่วยในการศึกษาวิจัยหาสาเหตุของปัญหา แต่ไม่ว่าจะเป็นวิธีที่ซับซ้อนหรือไม่ซับซ้อนก็ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ตั้งอยู่ในคำถามเดียวกันว่า “ทำไมปัญหานี้จึงเกิดขึ้น” คำตอบที่ออกมาจะเป็นสาเหตุของปัญหาครับ ผมจะลองยกตัวอย่างกรณีที่ดินนเป็นหลุมเป็นบ่อนะครับ

คำถามผมก็คือว่า “ทำไมถนนจึงเป็นหลุมเป็นบ่อ” คำตอบที่ผมได้ คือเพราะรถบรรทุกน้ำหนักเกิน เพราะขาดการดูแลบำรุงรักษา เพราะแบบที่ใช้การก่อสร้างไม่ได้มาตรฐานกับสภาพพื้นที่ เพราะฝนตกหนักทำให้น้ำกัดเซาะผิวถนน เพราะสภาพพื้นที่เป็นดินอ่อนทรุดง่าย เพราะขาดงบประมาณมาซ่อมปรับปรุง เห็นใหม่ครับว่า ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อมีสาเหตุมากมายเลย แต่ถ้าหากดูให้ดีแล้วจะเห็นว่า หากแบบการก่อสร้างกำหนดมาตรฐานให้สอดคล้องกับพื้นที่ และไม่บรรทุกน้ำหนักเกิน และมีการบำรุงรักษา แล้วปัญหาที่ว่านี้ก็หมดไป จึงจะพอสรุปได้ว่า สาเหตุที่สำคัญของปัญหานี้มีสามประการ คือ แบบก่อสร้าง รถบรรทุกน้ำหนักเกิน และขาดการบำรุงรักษา สาเหตุหลักของปัญหาทั้งสามสาเหตุนี้แหละครับเป็นจุดที่จะต้องเร่งแก้ไข ในวงการวางแผนเราจะเรียกสาเหตุหลักของปัญหาว่า “จุดคานงัด” คือ ถ้ามางัดจุดนี้แล้วก็จะทำให้ปัญหามันเคลื่อนออกไปโดยไม่ต้องออกแรงมากนัก หรือบางคนก็เรียกว่า “จุดยุทธศาสตร์” ซึ่งเป็นจุดที่สำคัญ หากเราสามารถยึดหรือตีได้ก็จะได้รับชัยชนะ ด้วยเหตุนี้แหละครับจุดที่สำคัญของท่านสุภาพบุรุษบางที่ก็ถูกเรียกว่าจุดยุทธศาสตร์เช่นกัน

หลังจากที่เราได้จุดคานงัดมาแล้วนะครับ ก็จะทำให้เราเห็นคร่าวๆ เบื้องต้นว่าเราอยากจะทำอะไรจากจุดคานงัดนี้ แน่นนอนละครับ ระยะสั้นก็ต้องซ่อมให้ใช้ได้ก่อน และเมื่อซ่อมแล้วก็ต้องห้ามมิให้รถบรรทุก

น้ำหนักเกิน ส่วนในระยะยาวก็คือ การออกแบบและสร้างใหม่ให้เหมาะสม และกำหนดน้ำหนักบรรทุกให้เหมาะสม การที่เราอยากซ่อมถนน สร้างถนน และกำหนดน้ำหนักบรรทุก คือสิ่งที่เราอยากจะทำเพื่อแก้ไขให้ปัญหาหมดไป สิ่งที่เราอยากจะทำนี้แหละครับต่อไปเราจะเรียกมันว่า “**ความต้องการการพัฒนา**” จากกระบวนการการประชุมประชาคม เราจะได้ปัญหามากมาย ซึ่งจะส่งผลให้เราสามารถวิเคราะห์ความต้องการได้มากมายเช่นกันครับ ตัวอย่างเช่นกรณีตัวอย่างถนนชำรุดนี้ อาจจะได้ปัญหาที่คล้ายคลึงกันจากหลายๆ ชุมชน และหลายๆ หมู่บ้าน ก็ไม่เป็นไร ให้เก็บมูลไว้ทั้งหมด แต่ทั้งนี้ให้พยายามชี้ให้เห็นทั้งหมดว่าประเด็นที่เป็นปัญหามีรวมทั้งหมดเท่าใด แล้วเป็นปัญหาเท่าใด เช่น หมู่ที่ 1 มีถนน 30 กิโลเมตร เสียหายและต้องการซ่อม 10 กิโลเมตร หมู่ที่ 2 มีถนน 25 กิโลเมตร เสียหายและต้องการซ่อม 15 กิโลเมตร หมู่ที่ 3 มีถนน 40 กิโลเมตร เสียหายและต้องการซ่อม 20 กิโลเมตร เป็นต้น ซึ่งอาจจะสรุปเป็นตารางให้เห็น ดังนี้

ตารางที่ 3.1

ตัวอย่างข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาที่มาจากกรณีวิเคราะห์ปัญหา

หมู่ที่	ระยะทางถนนที่มี (กม.)	ระยะทางที่จะต้องซ่อม (กม.)
1	30	10
2	25	15
3	40	20
รวม	95	45

จากตารางจะเห็นได้ว่าภายในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ถนนความยาวทั้งสิ้น 95 กิโลเมตร ข้ำรูดเสียหายที่จะต้องดำเนินการ ซ่อมบำรุง 45 กิโลเมตร การซ่อมถนน 45 กิโลเมตรเพื่อแก้ปัญหาระยะ สั้นนั้นแหละก็คือสิ่งที่เรามุ่งหวังหรือหมยมันบั้นมือว่าจะทำให้ได้ หรือ คือศัตรูที่เราหมายหัวเอาไว้ ข้อมูลที่สามารถบอกสิ่งที่เราจะต้องทำให้ได้ ในอนาคตในประเด็นหนึ่งๆ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าเรามีอะไรจำนวนเท่าใด ขาด หรือเกินอยู่เท่าใด แล้วเราจะต้องทำอะไรจำนวนเท่าใด ข้อมูลใน ภาพรวมนี้เราจะเรียกมันว่าข้อมูลพื้นฐาน (baseline data) เพื่อการพัฒนา กล่าวโดยสรุปก็คือเมื่อรวมข้อมูลความต้องการเข้าเป็นหมวดหมู่เราก็จะ ได้ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาครบ ตัวอย่างที่ให้เป็นตัวอย่างด้านถนน ครบ ในด้านอื่นๆ ก็ต้องดำเนินการในลักษณะเดียวกัน เช่น เรื่องการมี งานทำ ก็ต้องระบุให้ได้ครบว่าประชากรในวัยทำงานทั้งหมดมีเท่าใด มีงานทำเท่าใด ตกงานเท่าใด จะต้องสร้างงานอีกเท่าใด

กล่าวโดยสรุปในการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานจากปัญหา เริ่มต้น จากการระบุปัญหา และจัดหมวดหมู่ปัญหาเทียบกับประเด็นนโยบายว่า ปัญหาดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายด้านใด หลังจากนั้น ให้วิเคราะห์ หาสาเหตุของปัญหา จากสาเหตุให้หาจุดคานงัด และแปลงจุดคานงัด เป็นความต้องการการพัฒนา หลังจากนั้นให้รวบรวมความต้องการให้ เห็นในภาพรวมของแต่ละประเด็น ก็จะทำให้ได้ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาที่มาจากฐานของปัญหา ทั้งนี้ นโยบายด้านหนึ่งอาจจะมีได้หลาย ข้อมูลพื้นฐาน เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน อาจะหมายรวมถึง ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท ส่วนด้านสิ่งแวดล้อม อาจะคำนึงถึง ขยะ น้ำเสีย พื้นที่ สีเขียว สารเคมี เป็นต้น เราก็จับแหล่งที่มาของแหล่งข้อมูลพื้นฐานแรก ไปแล้วนะครับ ต่อไปจะเป็นการเสวนาเรื่องข้อมูลพื้นฐานจากแหล่งที่สอง คือศักยภาพ ครับ

ข้อมูลพื้นฐานที่มาจากกรณีศึกษา



ศักยภาพ ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นคำพูดที่ย่อ คำที่เรียกเต็มๆ เรียกว่า ศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้ ง่าย จะขอเรียกว่าศักยภาพก็แล้วกันนะ ครับ ความหมายที่ง่ายๆ คือ สิ่งดีๆ ที่อยู่ใน ท้องถิ่น แล้วสามารถนำมาพัฒนาให้มีคุณค่า เพิ่มขึ้น คำว่าพัฒนามิได้หมายความว่าต้อง

เข้าไปปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างอย่างเดียวนะครับ การเฝ้าระวังป่ามิให้ถูก ทำลายและหาวิธีทำให้ป่าที่มีอยู่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นก็ถือว่าเป็นการพัฒนา สิ่งที่ดีที่อยู่ในท้องถิ่นถ้าหากเปรียบเทียบแบบการลงทุนเพื่อทำธุรกิจแล้ว นะครับ มันก็พอเปรียบเทียบได้ว่าเป็นทุนเดิมที่เรามีอยู่แล้วนั่นเอง และในอีก มุมมองหนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาซึ่งเป็นสิ่งรบกวนแล้ว ศักยภาพ คือสิ่งที่ดีที่มีอยู่ในท้องถิ่นครับ โดยปกติแล้วเวลาวางแผนเรามักจะนึกถึง การแก้ไขปัญหาเป็นหลัก ทั่วๆ ที่ศักยภาพก็มีความสำคัญในการพัฒนา ไม่ได้อยู่ไปกว่ากัน เอาจริงๆ เนาะ อันว่า ศักยภาพหมายถึงสิ่งดีทุกอย่างที่เรา มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นสังคมวัฒนธรรม สิ่งก่อสร้าง ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรเงินทอง เทคโนโลยี ภูมิอากาศ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร มนุษย์ และอื่นๆ

เพื่อเป็นการทดสอบ ท่านลองนึกดูหน่อยได้ไหมครับว่า มีอะไรดีๆ เด่นๆ ในท้องถิ่นของท่านบ้าง ถ้ายังนึกไม่ออกก็ลองฝึกนึกถึงระดับอำเภอ หรือจังหวัดก็ได้ครับ ยังนึกไม่ออกหรือครับ เห็นทำหน้างงๆ มีเทคนิค แก่นึกไม่ออกครับ ถ้านึกไม่ออกให้นึกใหม่ครับ เอ้า ช่วยก็ได้ครับ ลองนึกถึง คำขวัญของท้องถิ่นนะครับ ถ้าไม่มีก็ดูคำขวัญอำเภอ หรือจังหวัดดูนะครับ ทำไมจึงต้องดูคำขวัญครับ คำขวัญมาจากการกล่าวขวัญว่ามีชื่อเสียง เลื่องลือ แน่นนอนมีชื่อเสียงเป็นเรื่องดีหรือสิ่งดี ส่วนสิ่งที่ไม่ดีเป็นเรื่อง

ฉาวโฉ่ครับ ดังนั้นคำขวัญที่จริงแล้วก็คือศักยภาพครับ ผมอยากจะชวนท่านคุยโดยการนำสองประเด็นมาคิดต่อเนื่องกันครับ อันแรกคือหาศักยภาพหรือสิ่งดี แล้วอันที่สองมาคิดต่อไปว่าเราจะนำเอาสิ่งที่ดีๆ ของเราไปทำอะไรต่อไปให้มันมีคุณค่าเพิ่มขึ้น

เริ่มจากการหาศักยภาพก่อนนะครับ หากนึกไม่ออกก็เริ่มจากคำขวัญ เช่นคำขวัญของจังหวัดสุราษฎร์ธานี เขาบอกว่า “เมืองร้อยเกาะ เงาะอร่อย หอยใหญ่ ไข่แดง แหล่งธรรมะ” เห็นมั๊ยครับว่าเขานำเสนอสิ่งที่มีชื่อเสียงของเขาทั้งนั้น อย่างของอำเภอมวกเหล็ก ก็บอกว่า “เนื้อนุ่ม นมดี กะหรี่ปั๊ต” ก็เป็นของดีอำเภอมวกเหล็กครับ สิ่งดีๆ ที่ปรากฏอยู่ในคำขวัญนี้แหละครับคือศักยภาพของแต่ละพื้นที่ เมื่อเราเห็นสิ่งดีๆ แล้วเราอยากทำอะไรเพื่อเป็นการต่อยอดสิ่งดีๆ ที่มีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้นครับ ยกตัวอย่างเช่น หากสุราษฎร์ธานีมีเมืองร้อยเกาะแล้วจะทำอะไรให้มันมีมูลค่าเพิ่มขึ้น บางคนก็ตอบกวนๆ ว่าหากร้อยเกาะได้ผมจะเอามาทำก๋วยเตี๋ยวครับ สงสัยเขานึกยักษ์เดิมเขาอาจจะใช้สำหรับท่องเที่ยวแต่คนสุราษฎร์ฯ อาจจะอยากเห็นเกาะทั้งร้อยเกาะเป็นแหล่งศึกษาระบบนิเวศน์ทางทะเลในระดับนานาชาติโดยจัดสร้างจุดศึกษาทั้งร้อยเกาะสิ่งที่ชาวสุราษฎร์ฯ อยากจะทำนี่แหละครับ เราเรียกในภาษาการวางแผนว่า “ความต้องการการพัฒนาจากศักยภาพ” แต่อย่างไรก็ตามสมมติว่าตอนนี้จังหวัดสุราษฎร์ฯ มีศูนย์ศึกษา แล้วจำนวน 30 เกาะ เราจะแปลงข้อมูลความต้องการนี้สู่การเป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาที่ระบุกว่า “เรามีอะไร จำนวนเท่าใด ขาดหรือเกินกว่าจำนวนที่มันควรจะเป็นอยู่เท่าใด แล้วเราจะต้องทำอะไรจำนวนเท่าใด” ว่าอย่างไร เอละผมจะลองเขียนให้ดูเป็นตัวอย่งานะครับ จังหวัดฯ มีเกาะทั้งหมด 100 แห่ง มีศูนย์ศึกษา แล้ว 30 แห่ง ต้องดำเนินการสร้างเพิ่มอีก 70 แห่ง เท่านั้นเองครับ หรืออาจจะแสดงได้ตามตารางในหน้าที่ 60

ตารางที่ 3.2

ตัวอย่างข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาที่มาจากการวิเคราะห์ศักยภาพ

ศักยภาพ	ความต้องการ	ปัจจุบันมีแล้ว	จะต้องสร้างเพิ่ม
เกาะร้อยแห่ง	ศูนย์ศึกษาฯ 100 แห่ง	30 แห่ง	70 แห่ง

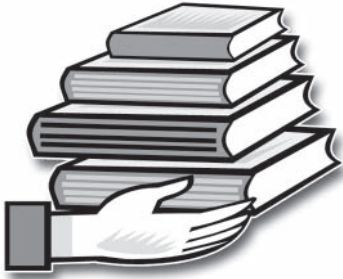
จากการวิเคราะห์ข้อมูลศักยภาพ ก็จะทำให้เราสามารถระบุความต้องการการพัฒนา และจัดทำเป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อ “หมายเหตุ” ทำให้สำเร็จให้ได้ กล่าวคือ จะต้องทำเพิ่มให้ได้อีก 70 แห่ง นั่นเอง นี่เป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งของกรณีวิเคราะห์ ในทางปฏิบัติ หากท่านลงไปจัดทำประชาคมหรือสำรวจข้อมูลก็จะต้องนำเอาศักยภาพทุกศักยภาพมาวิเคราะห์หาความต้องการและสรุปเป็นข้อมูลพื้นฐานให้ครบทุกประเด็น เช่น จังหวัดสุราษฎร์ฯ อาจจะต้องมานั่งคิดต่อไปว่า เกาะร้อยแล้วจะเอาไปทำอะไรต่อไป เป็นต้น เอาละครับเราก็เดินทางมาถึงแหล่งข้อมูลสุดท้ายที่จะนำไปสู่การกำหนดข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนา นั่นก็คือ “ปัจจัยภายนอก”



ศักยภาพหมายถึงสิ่งดีทุกอย่างที่เราได้อยู่
ไม่ว่าจะเป็นสังคมวัฒนธรรม สิ่งก่อสร้าง
ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพย์สินเงินทอง
เทคโนโลยี ภูมิอากาศ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์
ทรัพยากรมนุษย์ และอื่นๆ



ข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาจากปัจจัยภายนอก



ปัจจัยภายนอกหมายถึงอะไรก็ตามที่อยู่ นอกเหนือการควบคุมขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เช่น นโยบายรัฐบาล กฎหมาย ยุทธศาสตร์หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มจังหวัด กระแสโลกาภิวัตน์ หรือแม้แต่โรคติดต่อ ก็ถือว่าเป็นปัจจัยภายนอก ที่จริงแล้วปัจจัยภายนอกที่ได้กล่าวแล้ว ข้างต้นเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบในบริเวณกว้างข้ามเขตแดนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดและประเทศ แม้กระทั่งทวีปในการป้องกัน และแก้ไขปัจจัยภายนอกดังกล่าวมักจะไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ เพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงแห่งเดียว กล่าวคือ ไม่มีพระเอก เพียงคนเดียวที่จะขึ้นมาขวสืดำสนิทถือหอกลั่นยาวแปดศอกมา แก้สถานการณ์ได้ และถ้าจะทำให้สำเร็จมักจะต้องใช้เวลาในการแก้ไข ซึ่งกรณีผลกระทบจากปัจจัยภายนอกที่เป็นภาพรวม หน่วยงานระดับ จังหวัด และระดับชาติมักจะให้ความสนใจ และแจ้งให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นให้ความร่วมมือดำเนินงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น การลดอุบัติเหตุทางการสัญจรทางบกระหว่างเทศกาล การป้องกันโรคเอดส์ การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด การลดการ ใช้พลังงาน เป็นต้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นประเด็นของ ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นแล้ว ให้พิจารณาว่าในประเด็น นั้นๆ เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเองอย่างไร

ตัวอย่างเช่น ในประเด็นยาเสพติด ท้องถิ่นจะต้องโยงให้เห็นว่า ปัจจุบันผู้ติดยาเสพติดของประชาชนในท้องถิ่นที่ยังไม่ได้รับการบำบัด จำนวนเท่าใด เพื่อชี้ให้เห็นความต้องการ สมมติว่า มีผู้ติดยาเสพติดทั้งสิ้น 100 คน ยังไม่ได้รับการบำบัดรักษา 25 คน แสดงว่าท้องถิ่นมีความ

ต้องการที่จะทำการบำบัดผู้ติดยาเสพติดเพิ่มอีก จำนวน 25 คน เพื่อให้เห็นภาพชัดยิ่งขึ้นโปรดพิจารณาตารางที่ซับซ้อนที่สุดข้างล่างนี้ครับ

ตารางที่ 3.3 ตัวอย่างข้อมูลพื้นฐาน
การพัฒนาที่มาจากกรณีวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก

ปัจจัยภายนอก	ความต้องการ	บำบัดฯ แล้ว	ยังไม่ได้บำบัดฯ
ยาเสพติด	บำบัดฯ ให้ได้ 100 คน	75 คน	25 คน

หรือถ้าจะเขียนให้เป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนา ที่ระบุว่า “มีอะไร จำนวนเท่าใด ขาด/เกินอยู่เท่าใด และจะต้องทำอะไรเท่าใด ก็จะได้ข้อมูลว่า มีผู้ติดยาเสพติดทั้งสิ้น 100 คน ได้รับการบำบัดแล้ว 75 คน ยังไม่ได้รับการบำบัด 25 คน เออหะครับ เราได้ทดลองกำหนดข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาศัตรูเพื่อให้เห็นศัตรูและเราจะได้ “หมายเหตุ” ให้ชัดเจนครับ บางท่านอาจจะยังงงๆ และงกๆ อยู่ นะครับ ว่ามันหมายเหตุอย่างไร

ข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาที่มาจากกรณีวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ



นอกจากการจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาจากพื้นที่โดยตรงแล้ว บางครั้งเราอาจจะต้องพิจารณาข้อมูลหรือสถิติที่มีหน่วยงานราชการจัดเก็บไว้แล้ว อย่างที่ผมเล่าให้ฟังในบทที่แล้วนั่นแหละครับ ข้อมูลประเภทนี้ที่นิยมใช้กันก็ได้แก่ ข้อมูล กชช. 2ค และ จปฐ. ซึ่งกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดเก็บข้อมูลนั้น ผมว่าเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์มากทีเดียว เพราะจะช่วยให้เรารู้ถึงสถานภาพของท้องถิ่นเราว่า “อยู่ในกลุ่มเสี่ยง” หรือไม่ ผมจะเล่าให้ฟังทีละอย่างละกันนะครับว่าจะมีแนวทางการใช้ประโยชน์จากข้อมูลทั้งสองประเภทนี้อย่างไรบ้าง

ข้อมูล จปฐ.^๑ หรือที่เรียกกันเป็นภาษาอังกฤษว่า Family Profile ข้อมูล จปฐ. นี้ทำการจัดเก็บทุกปี เป็นข้อมูลที่บ่งบอกว่าประชากรในแต่ละครัวเรือนมีคุณภาพชีวิตในช่วงหนึ่งๆ เป็นอย่างไรบ้าง ซึ่งปกติจะนับช่วงระยะเวลา 5 ปีตามระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วทำการประมวลผลและแสดงรายงานคุณภาพชีวิตของประชากรใน 6 หมวด ได้แก่ สุขภาพดี มีบ้านอาศัย ฝึกฝนการศึกษา รายได้ก้าวหน้า ปลูกฝังค่านิยมไทย และร่วมใจพัฒนา ซึ่งแต่ละหมวดก็ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการวัดเอาไว้ว่าจะวัดเรื่องใดบ้าง พร้อมทั้งกำหนดเกณฑ์ว่าในแต่ละเรื่องจะต้องผ่านเกณฑ์ประเมินร้อยละเท่าใดดังต่อไปนี้

ในหมวดสุขภาพดี เป็นการประเมินสภาพของท้องถิ่นในด้านสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยจะเริ่มวัดตั้งแต่อยู่ในท้องแม่ไปจนแก่เลยทีเดียว เช่น เขากำหนดไว้ว่าหญิงตั้งครรภ์ทุกคนจะต้องได้รับการดูแลคือ มีการฝากท้องและได้รับการตรวจเช็คจากหมอตามกำหนด และได้รับการฉีดวัคซีนครบ แล้วพอตอนคลอดเขาก็กำหนดไว้อีกว่าแม่ต้องได้รับการทำคลอดจากหมอ พยาบาล หรือหมอดูตำแยที่ผ่านการอบรมแล้ว โดยเด็กต้องมีน้ำหนักแรกเกิดไม่ต่ำกว่า 2 กิโลกรัม และหลังจากนั้นแม่จะต้องได้รับการตรวจเช็คสุขภาพหลังคลอดอีกไม่ต่ำกว่า 2 ครั้ง หลังจากนั้นก็จะมีการตรวจเช็คเรื่องอาหารการกินว่าเด็กต้องได้กินนมแม่อย่างเดียวใน 4 เดือนแรกหลังการคลอด แล้วก็ติดตามเรื่องการเจริญเติบโตว่าตั้งแต่แรกเกิดไปจนถึง 15 ปีจะต้องมีการเจริญเติบโตตามเกณฑ์มาตรฐานและได้รับการฉีดวัคซีนครบ ต่อไปก็จะไปดูถึงเรื่องอาหารการกินของแต่ละครัวเรือนว่าได้กินอาหารครบ 5 หมู่หรือไม่ 5 หมู่ในที่นี้ไม่ใช่หมู่บ้านนะครับ แต่เป็นหมู่ของอาหารตามหลักโภชนาการ

^๑ กรมการพัฒนาชุมชน. คู่มือการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) สำหรับใช้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (ปี 2550-2554).

อาหารที่กินถูกสุขลักษณะหรือเปล่า มีการออกกำลังกาย และได้รับการตรวจสุขภาพประจำปีหรือเปล่า ประชาชนได้รับสิทธิในระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือไม่ แล้วพอเจ็บป่วยได้ไปหาหมอหรือมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องยาและได้รับยารักษาโรคที่เหมาะสมหรือไม่ เป็นต้น ที่แน่ๆ ผมไม่ผ่านหลายเกณฑ์เลยแหละ

สำหรับเกณฑ์วัด จปฐ. ในหมวดที่ 2 ที่เขาตั้งชื่อว่า **“มีบ้านอาศัย”** นั้นจะตรวจสอบดูว่าประชาชนมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่ดีที่เหมาะสมหรือเปล่า โดยกำหนดว่าบ้านที่อยู่ต้องมีสภาพคงทนถาวร ได้รับสิทธิอย่างถูกต้อง ไม่เสี่ยงต่อการถูกไล่ที่ มีการรักษาความสะอาดอย่างถูกสุขลักษณะ ไม่ได้รับผลกระทบจากมลพิษ มีน้ำสะอาดสำหรับอุปโภค บริโภคตลอดทั้งปีในปริมาณที่เพียงพอ (คือ คนละ 5 ลิตรต่อวัน เป็นอย่างน้อย สำหรับดื่ม 2 ลิตร แล้วก็สำหรับใช้อาบ น้ำ ล้างหน้า แปรงฟัน และทำกิจกรรมอื่นอีก 3 ลิตร) นอกจากนั้นก็มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการป้องกันอุบัติเหตุ เช่น มีการตรวจสอบ ซ่อมแซม สายไฟ ปลั๊กไฟฟ้า และอุปกรณ์ไฟฟ้าภายในบ้านให้อยู่ในสภาพที่ดี สำหรับครอบครัวที่ต้องใช้สารเคมีในการประกอบอาชีพ ก็ต้องปฏิบัติตามคำแนะนำในการใช้สารเหล่านั้นให้ถูกต้อง นอกจากนี้เวลาจะเดินทางไปไหนก็ต้องการปฏิบัติตามกฎจราจรอย่างเคร่งครัด เช่น สวมหมวกกันน็อคเวลาขี่จักรยานยนต์ หรือคาดเข็มขัดนิรภัยขณะขับขี่ยานยนต์ ครอบครัวมีความอบอุ่น และได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ถ้าหากบ้านไหนมีการทะเลาะวิวาท ตบตีกัน ก็เป็นอันตกเกณฑ์นี้ไป เป็นต้น

สำหรับการประเมินเกณฑ์ จปฐ. หมวดที่ 3 ในเรื่อง **“ฝึกฝนการศึกษา”** นั้น จะเป็นการวัดโอกาสของประชาชนในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษา โดยจะเริ่มประเมินตั้งแต่เด็กก่อนวัยเรียนไปเลยทีเดียว ว่าได้มีการส่งเสริมการเรียนรู้จากคนในบ้านและได้รับการเลี้ยงดูเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนวัยเรียนอย่างเหมาะสมหรือไม่ เด็กทุกคนต้องได้เรียน

จบการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ตั้งแต่ ป.1 ถึง ม.3 แล้วคนที่จบการศึกษาแล้วมีการเรียนต่อหรือไม่ ถ้าใครที่เรียนจบแล้วและยังไม่มียานทำจะต้องได้รับการฝึกอบรมอาชีพจะเป็นระยะสั้นหรือระยะยาวก็ว่ากันไป นอกจากนี้ก็จะไปดูเรื่องความสามารถในการอ่านออกเขียนได้ คือคนอายุ 15-60 ปีทุกคนจะต้องอ่าน เขียนภาษาไทยและคิดเลขอย่างง่ายๆ ได้ทุกคน และทุกคนจะต้องมีโอกาสได้รับรู้ข่าวสารที่เป็นประโยชน์ไม่ว่าจะผ่านช่องทางใด เช่น จากการฟังวิทยุ อ่านหนังสือพิมพ์ วารสารต่างๆ หรือจากการพบปะพูดคุยกันในเวทีชาวบ้าน

ในส่วนของเกณฑ์วัด จปฐ. หมวดที่ 4 เรื่อง “รายได้ก้าวหน้า” นั้น จะเป็นการประเมินว่าประชาชนมีการประกอบอาชีพและมีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพหรือไม่ โดยจะดูว่า คนอายุ 15-60 ปีมีงานทำหรือไม่ โดยมีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนไม่ต่ำกว่า 23,000 ต่อปี รวมทั้งต้องมีการเก็บออมวิธีใดวิธีหนึ่ง เช่น การฝากธนาคาร ฝากกลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์ การซื้อประกันชีวิต หรืออาจจะซื้อทอง หรือพันธบัตรเก็บไว้ เป็นต้น

ข้อมูล จปฐ. หมวดต่อไป ที่เขาตั้งชื่อว่า “ปลูกฝังค่านิยมไทย” เป็นการบ่งบอกว่าประชาชนมีการปลูกฝังค่านิยมไทยให้กับตนเองและทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น จากการที่คนในบ้านไม่ติดเหล้า ไม่ติดบุหรี่ มีการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมประเพณีไทย ไปลา มาไหว้ รู้จักให้เกียรติผู้ใหญ่ มีการดูแลเอาใจใส่ผู้สูงอายุ หรือคนพิการในบ้านอย่างดี นอกจากนั้น ก็มีการปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนาอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 ครั้ง ข้อนี้ผมเห็นแล้วหัวใจ ผมเห็นเด็กยุคนี้แล้ว “ไปเป็นลา มาเป็นลิง”

ส่วนเกณฑ์ จปฐ. หมวดสุดท้าย “ร่วมใจพัฒนา” นั้น จะดูในเรื่องการมีจิตสำนึกในด้านการรักษาสีทิวทัศน์ของตนเองเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนและท้องถิ่น โดยจะดูว่าคนในครัวเรือนเป็นสมาชิกกลุ่มที่ชุมชน หรือท้องถิ่นตั้งขึ้น และได้ร่วมมีการแสดงความคิดเห็นใดๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและท้องถิ่นหรือไม่ นอกจากนี้ ก็จะดูว่าได้ร่วม

ทำกิจกรรมสาธารณะหรือกิจกรรมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและของท้องถิ่นหรือไม่ และคนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปี ไปใช้สิทธิเลือกตั้งครบหรือไม่ เป็นต้น ข้อนี้ก็น่ากลัวเหมือนกันครับ จัดประชุมประชาคมที่ไรท์วันไหว่ว่าจะมีใครมาหรือไม่หนอ บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางให้ถึงจะมาลงชื่อ ลงชื่อเสร็จแล้วก็หาย มาอีกที่ก็ตอนจ่ายเบี้ยเลี้ยงก็มีนะครับ

เอาละ ผมจะยกตัวอย่างให้ดูสักเล็กน้อย ลองดูจากรายงานพื้นที่ที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายที่ผมจะแสดงให้ดูต่อไปนี้จะกันนะครับ

ตาราง 3.4

รายงานพื้นที่ที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายในแต่ละตัวชี้วัด พ.ศ. 2549
จังหวัด..... อำเภอ..... ตำบล.....

ตัวชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน	เป้าหมาย (%)	พื้นที่ที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายในแต่ละตัวชี้วัด
1. หญิงตั้งครรภ์ได้รับการดูแลก่อนคลอด และฉีดวัคซีนครบ	100	ไม่มี
2. หญิงที่คลอดลูกได้รับการทำคลอดและดูแลหลังคลอด	100	ไม่มี
5. เด็กแรกเกิดได้กินนมแม่ 4 เดือนแรกติดต่อกัน	90	หมู่ 1 หมู่ 2 หมู่ 4
10. คนในครัวเรือนมีความรู้ในการใช้ยาที่ถูกต้องเหมาะสม	100	หมู่ 1 หมู่ 2 หมู่ 3 หมู่ 4 หมู่ 5
12. ครัวเรือนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและบ้านมีสภาพทนถาวร	100	หมู่ 1 หมู่ 2 หมู่ 3 หมู่ 5

จากตารางข้างต้นนี้ จะเห็นว่า เราต้องให้ความสำคัญกับการรณรงค์ส่งเสริมให้เด็กในหมู่ 1 หมู่ 2 และหมู่ 4 ได้กินนมแม่ในระยะ 4 เดือนแรกติดต่อกัน และต้องให้ความรู้กับประชาชนในหมู่ 1 ถึงหมู่ 5 ให้มีความรู้ในการใช้ยาที่ถูกต้องและเหมาะสม นอกจากนี้ยังต้องตรวจสอบและให้การสนับสนุนประชากรในหมู่ 1 หมู่ 2 หมู่ 3 และหมู่ 5 ได้มีบ้านที่มีความมั่นคงถาวร สิ่งเหล่านี้แหละที่เราจะต้องพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นของเราด้วย

สำหรับข้อมูล กชช.2ค⁹ นั้น เป็นข้อมูลที่ใช้บอกสภาพทั่วไปและปัญหาของประชาชนโดยจะมองในระดับหมู่บ้าน ฝรั่งเศสก็เลยเรียกว่า Village Profile ซึ่งข้อมูลนี้จะนำไปใช้ในการจัดระดับการพัฒนาของหมู่บ้านด้วย การจัดเก็บข้อมูล กชช.2ค นี้ จะทำการจัดเก็บทุก 2 ปี โดยจะกำหนดเกณฑ์ประเมินเป็นระยะๆ ประมาณ 5 ปี ตามระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเช่นเดียวกับข้อมูล จปฐ. สำหรับระยะปี 2550-2554 จะทำการจัดเก็บและประเมินผลสภาวะของหมู่บ้านใน 6 ด้านด้วยกัน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการประกอบอาชีพและมีงานทำ ด้านสุขภาพอนามัย ด้านความรู้และการศึกษา ด้านความเข้มแข็งของชุมชน และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งแต่ละด้านก็มีการกำหนดรายละเอียดว่าจะประเมินผลในเรื่องใดบ้าง ซึ่งคะแนนที่ได้จากการประเมินนี้จะต่างกับ จปฐ. เนื่องจากจะให้เป็นคะแนน 1-3 โดยคะแนน 1 หมายถึง ตัวชี้วัดนั้นมีปัญหามาก (ต่ำกว่าเกณฑ์) คะแนน 2 หมายถึง ตัวชี้วัดนั้นมีปัญหาปานกลาง (อยู่ในเกณฑ์) และคะแนน 3 หมายถึง ตัวชี้วัดนั้นมีปัญหาน้อยหรือไม่มีปัญหา (สูงกว่าเกณฑ์) โดยแต่ละเรื่องจะบอกไว้ว่าเกณฑ์จะวัดอย่างไร ในขณะที่ จปฐ. จะวัด

⁹ กรมการพัฒนาชุมชน. คู่มือการจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน/ชุมชน (กชช. 2ค) สำหรับใช้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (ปี 2550-2554).

เป็นร้อยละของครัวเรือนที่ตรวจประเมิน สำหรับในแต่ละด้านเขาวัดเรื่องอะไรบ้างนั้น ผมจะได้บอกรายละเอียดต่อไปครับ

ในการประเมินสภาพทั่วไปและปัญหาของประชาชนในหมวดโครงสร้างพื้นฐาน ตามเกณฑ์ของ กชช.2ค นั้น จะดูในเรื่องถนนหนทางว่าสะดวกหรือไม่ น้ำกิน น้ำใช้ และน้ำเพื่อการเกษตรมีเพียงพอหรือไม่ ชาวบ้านที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือไม่ ถ้าไม่มีจะต้องเช่าเขาอยู่เป็นจำนวนสักเท่าใด นอกจากนี้ก็จะดูเรื่องของการมีไฟฟ้าใช้ในที่นี้ก็จะรวมไปถึงไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ด้วย แล้วก็ดูในเรื่องของการสื่อสารว่าประชาชนได้รับบริการด้านการสื่อสารครบถ้วนหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นโทรศัพท์บ้าน โทรศัพท์มือถือ วิทยุสื่อสาร และการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต เป็นต้น

ในหมวดที่สองซึ่งเป็นเรื่องของการประกอบอาชีพของประชาชนนั้น เกณฑ์ของ กชช.2ค จะวัดในเรื่องการมีงานทำ ลักษณะอาชีพของประชาชน และในกรณีที่ประกอบอาชีพทางด้านการเกษตร ได้ผลผลิตเป็นอย่างไร มีรายได้เท่าใด มีการประกอบอุตสาหกรรมในครัวเรือนด้วยหรือไม่

สำหรับในด้านสุขภาพและอนามัยนั้น ก็จะมองทั้งในเชิงป้องกันและแก้ไข ได้แก่ ด้านความปลอดภัยในการทำงาน การออกกำลังกาย การมีบริการของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันการระบาดของโรคติดต่อในพื้นที่ ไปจนถึงการมีความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐกับประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในพื้นที่ด้วย

สำหรับในหมวดเกี่ยวกับการศึกษานั้น ก็ประเมินในเรื่องของการมีโอกาสได้รับการศึกษา ระดับการศึกษา และอัตราการได้เรียนต่อของประชาชน ซึ่งในที่นี้จะรวมการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและนอกโรงเรียน

ส่วนในด้านความเข้มแข็งของชุมชน ก็จะวัดเรื่องการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของชุมชนเพื่อผลประโยชน์ของชุมชน การรวม

กลุ่มของชุมชน โอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของชุมชน และการเรียนรู้ของชุมชนซึ่งในทีนี้ก็จะหมายถึงการเรียนรู้จากปราชญ์ชาวบ้านและจากศูนย์การเรียนรู้ชุมชน

ส่วนในด้านสุดท้าย เป็นเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะประเมินด้านคุณภาพของดิน คุณภาพของน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติ ปริมาณของป่าไม้ธรรมชาติ การใช้ประโยชน์จากที่ดิน และการจัดการสภาวะแวดล้อมของชุมชน โดยเฉพาะในเรื่องของการกำจัดขยะและน้ำเสียภายในชุมชน เป็นต้น



สำหรับข้อมูล กชช.2ค นั้น เป็นข้อมูลที่ใช้บอกสภาพทั่วไป และปัญหาของประชาชน



ที่นี่ เรามาดูว่าจากข้อมูลด้านต่างๆ ที่จัดเก็บมานั้น เานำไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญในการแก้ปัญหาอย่างไรบ้าง สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล กชช.2ค จะทำการจัดระดับการพัฒนาของหมู่บ้าน โดยใช้ตัวชี้วัดที่ได้คะแนน 1 คะแนน เป็นหลักในการพิจารณา ในการจัดระดับการพัฒนาของหมู่บ้านออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับเร่งรัดพัฒนาอันดับ 1 (พุดงาย ๆ ก็คือ “ล้ำหลัง” นั้นแหละครับ) หมายถึง ได้ 1 คะแนน จำนวน 11-31 ตัว, ระดับเร่งรัดพัฒนาอันดับ 2 (ปานกลาง) หมายถึง ได้ 1 คะแนน จำนวน 6-10 ตัว และระดับเร่งรัดพัฒนาอันดับ 3 (ก้าวหน้า) หมายถึง ได้ 1 คะแนน จำนวน 0-5 ตัว

สำหรับการเรียงลำดับหมู่บ้านที่ควรได้รับการพิจารณาแก้ไขปัญหานั้นจะพิจารณาให้ความสำคัญกับหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 1 (ลำดับ) เป็นอันดับแรก ส่วนหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 2 และอันดับ 3 ค่อยให้ความสำคัญเป็นลำดับรองลงไป แต่ถ้าพบว่าหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 1 หลายหมู่บ้านในพื้นที่ ก็ให้พิจารณาแก้ไขปัญหาให้หมู่บ้านที่มีตัวชี้วัดที่ได้คะแนน 1 มากกว่าหมู่บ้านอื่นก่อน แต่ถ้ายังมีจำนวนตัวชี้วัดที่ได้คะแนน 1 เท่ากันอีก ก็ให้พิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับหมู่บ้านที่มีจำนวนประชากรมากกว่าเป็นลำดับแรก

ที่นี้ลองมาดูตัวอย่างรายงานสภาพปัญหา จำแนกตามตัวชี้วัดระดับตำบลตามแนวทางของ กชช. 2ค กันนะครับ

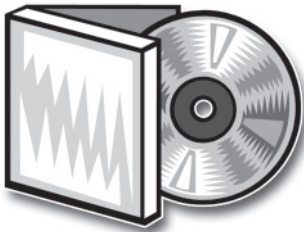
ตาราง 3.5 สภาพปัญหา จำแนกตามตัวชี้วัดระดับตำบล ปี 2548
ของตำบล อำเภอ จังหวัด

จำนวนราษฎร คน จำนวนครัวเรือน..... ครัวเรือน ในทั้งหมด 5 หมู่บ้าน

ตัวชี้วัด	มีปัญหามาก		มีปัญหาปานกลาง		มีปัญหาน้อย/ไม่มี	
	หมู่บ้าน	ร้อยละ	หมู่บ้าน	ร้อยละ	หมู่บ้าน	ร้อยละ
1. ถนน	-	-	-	-	5	100
2. น้ำกิน	-	-	-	-	5	100
8. การมีงานทำ	-	-	2	40	3	60
14. การได้รับประโยชน์จากการมีสถานที่ท่องเที่ยว	1	20	-	-	-	-
16. การป้องกันโรคติดต่อ	-	-	4	80	1	20

จากข้อมูลตารางข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่ามีหมู่บ้านจำนวน 1 หมู่บ้านที่มีปัญหามากในด้านการได้รับประโยชน์จากการมีสถานที่ท่องเที่ยว ส่วนปัญหาที่รองลงมาก็ได้แก่การป้องกันโรคติดต่อซึ่งยังไม่ทั่วถึงเพราะยังมีถึง 4 หมู่บ้านคือคิดเป็นร้อยละ 80 ของหมู่บ้านทั้งหมดที่ยังมีปัญหในระดับปานกลาง นอกจากนี้ในด้านการมีงานทำก็เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญเช่นกัน

การหมายหัวคู่ต่อสู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนา



อย่างที่ผมได้ชวนท่านเสวนามาตั้งแต่ต้นแล้วนะครับว่า แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนที่บอกแนวทางการต่อสู้ที่เหมาะสมกับสภาพการณ์เพื่อเอาชนะศัตรูของท้องถิ่น ส่วนแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนที่บอกเราว่าจะทำโครงการใดก่อนหลังเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายในยุทธศาสตร์ และแผนดำเนินงานจะบอกขั้นตอนการดำเนินงานแต่ละโครงการ จึงจะเห็นได้ว่าการจัดทำแผนพัฒนาภายใต้แผนยุทธศาสตร์ก็ล้วนเป็นแผนที่จะต้องทำการต่อสู้เพื่อเอาชนะศัตรูให้ได้ หากว่าเราจะพิจารณาลักษณะของข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาที่ผมย้ำแล้วย้ำอีกเหมือนขนาดแผนโบราณว่า เป็นการระบุว่าท้องถิ่นเรามีอะไร จำนวนเท่าใด ขาดหรือเกิน อยู่เท่าใด และ **“ท้องถิ่นจะต้องทำอะไรเท่าใด”** การที่ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาบอกเราว่าจะต้องทำอะไรเท่าใด นั้นแหละครับคือการ **“หมายหัว”** ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์ว่าจะทำสิ่งนั้นให้ได้ การหมายหัวนั้นจะบอกทั้งจุดเริ่มต้นดำเนินงานและจุดสิ้นสุดดำเนินงาน ทั้งนี้ ในกรณีที่ท่านได้รับข้อมูลเรื่องเดียวกันจากทั้งการจัดเก็บเอง จากการทำประชาคม และจากแหล่งอื่นๆ

เช่น จปฐ หรือ กชช.2ค ที่ผมได้กล่าวไปแล้ว ท่านจะต้องนำข้อมูลจากทั้ง 2 แหล่งนี้มาพิจารณาร่วมกันเพื่อตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง ท่านจะได้วางแผนการดำเนินงานได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชากรในพื้นที่ที่ท่านดูแลครับ

จากตารางที่ 3.1-3, 3 จะเห็นได้ว่าเราสามารถหมายหัวว่าจะซ่อมถนนให้ได้ 45 กิโลเมตร จะสร้างศูนย์ศึกษาทางทะเลให้ได้ 70 แห่ง และจะทำการบำบัดผู้ติดยาเสพติดให้ได้เพิ่มอีก 25 คน การหมายหัวตามตัวอย่างนี้จะทำให้เราสามารถเห็นศัตรูและเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการอย่างชัดเจน และจะง่ายต่อการคำนวณทรัพยากรเพื่อการบริหารงานพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้แล้วเราจะไปเชื่อมโยงกับนโยบายอย่างไรครับ

เนื่องจากเราได้ทำการศึกษาประเด็นนโยบายตั้งแต่แรกอยู่แล้ว การสอบถามและวิเคราะห์เพื่อให้เห็นปัญหา ศักยภาพ และปัจจัยภายนอกเพื่อกำหนดความต้องการ และกำหนดข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาเป็นการตั้งคำถามและจัดหมวดหมู่คำถามและการวิเคราะห์ตามนโยบายอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการทบทวนการจัดระบบข้อมูลพื้นฐานให้เป็นหมวดหมู่ตามนโยบายอีกครั้ง ก็เพียงเป็นการพิจารณาว่าข้อมูลพื้นฐานชุดใดสอดคล้องกับนโยบายด้านใดก็ให้จัดไปรวมกลุ่มในนโยบายด้านนั้นๆ เช่น ข้อมูลพื้นฐานด้านถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ก็ไปรวมเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน ข้อมูลพื้นฐานด้านขยะ สารเคมี น้ำเสีย ฝุ่นละออง หมอกควัน มลพิษทางเสียง ก็นำไปรวมในด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ข้อมูลที่รวบรวมไว้นี้ ท่านอาจจัดเก็บเข้าแฟ้มไว้เพื่อใช้อ้างอิงได้ต่อไป แต่พอนาน ๆ เข้าอาจจะมีปัญหาเรื่องการหาที่เก็บ การค้นหาก็ยากหลาย ๆ ท่านก็เลยหันมาใช้วิธีพิมพ์และจัดเก็บเป็นแฟ้มข้อมูลในคอมพิวเตอร์ แต่พอถึงระยะหนึ่งซึ่งข้อมูลมีมากขึ้นเรื่อยๆ ก็มักจะมีอาการ

“ฟาย” (ไฟล์) หาย ให้อภัยไปตามหากันเป็นประจำ ท่านอาจจะลองพิจารณาจัดเก็บข้อมูลในลักษณะ “ฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์” ซึ่ง “เขาบอกมาว่า” สะดวกดี ไม่ว่าจะเป็นการบันทึก การประมวลผล การแก้ไข การค้นหาข้อมูล หรือแม้กระทั่งจัดทำรายงาน แต่ว่าการจะออกแบบและพัฒนาระบบข้อมูลอย่างไรให้ตรงตามความต้องการใช้งานของท่านนั้น ผมขอแนะนำให้ท่านปรึกษาโปรแกรมเมอร์หรือเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลดูนะครับ เรื่องนี้ผมজনด้วยเกล้าเพราะกระผมมันคนรุ่นเก่า ใช้เป็นแต่ชอล์คกับกระดานชนวนขอรับ



ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น
มีความสำคัญเพราะจะทำให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึง
สิ่งที่จะต้องดำเนินงานเพื่อส่งผลประโยชน์
ต่อประชาชนในท้องถิ่น เมื่อเราทราบสิ่งที่เรา
จะต้องทำแล้ว ขั้นตอนต่อไปท่านก็สามารถนำ
ข้อมูลเหล่านี้ไปศึกษาวิเคราะห์
เพื่อกำหนดแนวทางหรือกลยุทธ์
เพื่อดำเนินงานให้บรรลุสิ่งที่เราปรารถนาต่อไป



ข้อมูลทั้งหมดผมได้พูดถึงไปข้างต้นแล้วนั้น พอถึงระยะเวลาหนึ่ง อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง ผมจึงใคร่ขอแนะนำ ท่านเสนอแนะผู้บริหารให้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการติดตามข่าวสาร และความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เพื่อจะได้นำมาปรับปรุงข้อมูลที่ท่านมีให้ทันสมัยอยู่เสมอด้วยนะครับ ภาษาคนข้อมูลเขาเรียกว่า อัปเดต (update) แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าท่านจะใช้เทคนิคการรับข้อมูลข่าวสาร ทั้งกล่องรับข้อมูล โทรศัพท์มือถือ ไลน์ เวบบอร์ด หรือวิธีพิสดาร อะไรก็ตาม ขอให้นึกไว้เสมอว่าจะต้องง่ายต่อประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ทุกการศึกษาสามารถให้ข้อมูลท่านได้โดยสะดวก ทุกที่ ทุกเวลา เป็นว่าใช้ได้ครับ

เอาละมาถึงตอนนี้ ถ้าหากว่าท่านสามารถ “ขี้อ้อเลียบค่าย” ด้วยการสำรวจภูมิประเทศ ประชากร สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและอื่นๆ และได้ทำการ “หมายหัว” คู่ต่อสู้จากการกำหนดข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนา (baseline data) แล้ว ผมเห็นว่าท่านพร้อมที่จะตั้งเป้าการพัฒนาได้แล้วครับ

การตั้งเป้าหมายการพัฒนาตามแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ การพัฒนาท้องถิ่นจะปรากฏอยู่ในตารางการแปลงจุดมุ่งหมายการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติในบทที่ 4 ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยผมจะยกกรณีด้านโครงสร้างพื้นฐานให้เห็นเป็นตัวอย่างดังต่อไปนี้ครับ

จุดมุ่งหมาย (Goals)	ตัวชี้วัด	ข้อมูลพื้นฐาน	เป้าหมาย 5 ปี	เป้าหมายรายปี				
				ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3	ปีที่ 4	ปีที่ 5
มีบริการโครงข่ายพื้นฐานที่ครอบคลุม	ร้อยละของครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้	มีครัวเรือนทั้งสิ้น 1,000 ครัวเรือน ไม่มีน้ำประปาใช้ 300 ครัวเรือน หรือร้อยละ 30	ครัวเรือนมีน้ำประปาใช้ 100%	80%	90%	100%		
	ระยะทางถนนที่มีไฟฟ้าส่องสว่างสาธารณะที่เพิ่มขึ้น	มีทางสาธารณะทั้งสิ้น 40 กม. มีไฟส่องสว่าง 10 กม. ยังขาดอีก 30 กม.	เพิ่มอีก 30 กม.	10 กม.	10 กม.	10 กม.		
	ระยะทางถนนคอนกรีตที่เพิ่มขึ้น	มีถนนทั้งสิ้น 40 กม. สร้างเป็นถนนคอนกรีตแล้ว 5 กม. ยังคงเหลือ 35 กม.	เพิ่มอีก 35 กม.	5 กม.	5 กม.	5 กม.	10 กม.	10 กม.

จากตัวอย่างตารางแปลงจุดมุ่งหมายไปสู่การปฏิบัตินี้จะเห็นได้ว่า ข้อมูลพื้นฐานจะบอกช่องว่างระหว่างจุดที่เราต้องการไปให้ถึงและจุดที่เรามีอยู่ในปัจจุบันว่ายังห่างกันอยู่เท่าใด จากกรณีตัวอย่างจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขยายเขตประปาให้ชุมชนอีก 300 ครัวเรือน ต้องติดตั้งเสาไฟสาธารณะอีก 30 กม. และจะต้องสร้างถนนคอนกรีตอีก 35 กม. ข้อมูลที่บ่งชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำอะไร จำนวนเท่าใด มาจากการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานครบ และการกำหนดสิ่งที่จะต้องทำดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นคือ “**การหมายหัว**” ศัตรูหรือคู่ต่อสู้ของเราที่จะต้องเอาชนะให้ได้หรือทำให้สำเร็จ

หากเรา “**หมายหัว**” คู่ต่อสู้ไม่ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ **ไม่รู้ว่าจะไปสู้กับอะไร** พูดย่างๆ ก็คือ “**ไม่รู้เขา**” หากไม่รู้เขา (ศัตรู) ก็แพ้ ตั้งแต่ยังไม่ตื่นจากที่นอน (แพ้ตั้งแต่อยู่ในมุ้ง) ครั้น ดั่งนั้น กระผมจึงขอ อนุญาตสรุปว่า ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นมีความสำคัญ เพราะจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึงสิ่งที่จะต้องดำเนินงาน เพื่อส่งผลประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น เมื่อเราทราบสิ่งที่เราจะต้อง ทำแล้ว ขั้นตอนต่อไปท่านก็สามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปศึกษาวิเคราะห์ เพื่อกำหนดแนวทางหรือกลยุทธ์เพื่อดำเนินงานให้บรรลุสิ่งที่เราปรารถนาต่อไป





บรรณานุกรม



กรมการพัฒนาชุมชน. คู่มือการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) สำหรับใช้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (ปี 2550-2554). 2549.

กรมการพัฒนาชุมชน. คู่มือการจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน/ชุมชน (กชช.2ค) สำหรับใช้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (ปี 2550-2554). 2549.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency: JICA). แนวทางการวางแผนพัฒนาแบบมีส่วนร่วมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : Guidelines on Participatory Development Planning for Local Authorities.

จิตเทพประสิทธิ์ อยู่ศิลป์, ผศ.ดร. “ประชากรศาสตร์.” <<http://www.doenv.eng.cmu.ac.th/teacher/jitthep/course/ENV100lesson3.pdf>>.

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป. เล่มที่ 122 ตอนพิเศษ 115 ง วันที่ 17 ตุลาคม 2548. หน้า 46-58.

สรรพคิใจ กลิ่นดาว, ร.ศ. ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์: หลักการเบื้องต้น.

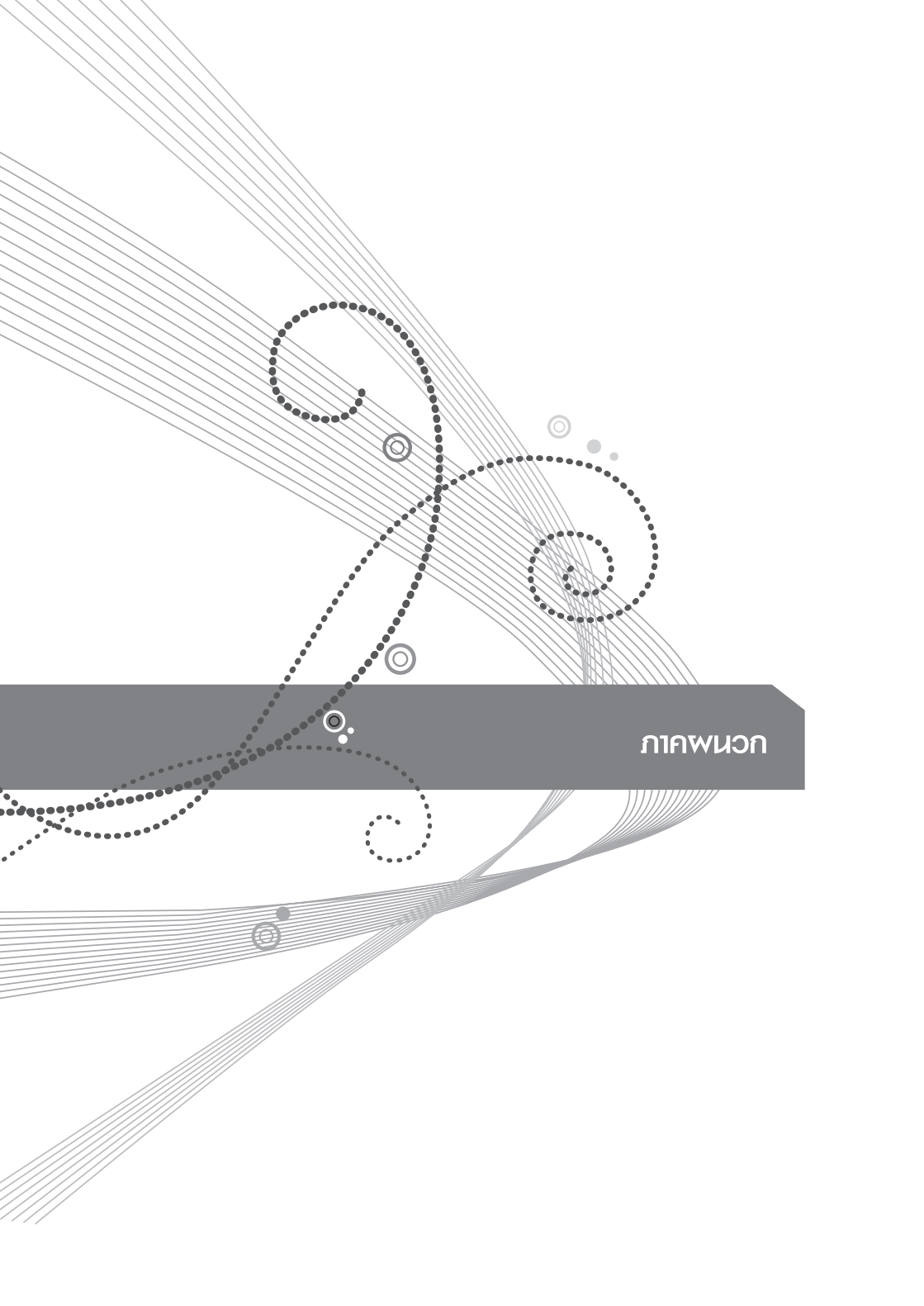
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน).

“ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์กับการพัฒนาท้องถิ่น.” วารสารท้องถิ่นไทย 1 (พฤษภาคม 2548): 8-27.

Mintzberg, H. **The Rise and Fall of Strategic Planning**. New York: Prentice Hall, 1994.





הכנת

ตัวอย่างรายการและแหล่งข้อมูลทั่วไปที่สำคัญ
สำหรับการวางแผนพัฒนาของท้องถิ่น⁹

กลุ่มเรื่อง	รายการข้อมูล	แหล่งข้อมูล/ หน่วยงานที่รับผิดชอบ
1. ที่ตั้ง ขนาดพื้นที่	- ระยะทางจากกรุงเทพฯ ถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - ขนาดพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	สำนักงานจังหวัด
2. อาณาเขต	- อาณาเขตติดต่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	สำนักงานจังหวัด
3. ลักษณะภูมิประเทศ	- ระบุถึงสภาพภูมิประเทศโดยทั่วไปของจังหวัด	สำนักงานจังหวัด
4. ลักษณะภูมิอากาศ	- ปริมาณน้ำฝนที่ตกและจำนวนวันฝนตกในรอบปี ย้อนหลัง 5 ปี - อุณหภูมิสูงสุด อุณหภูมิต่ำสุด อุณหภูมิเฉลี่ยรายเดือน	สถานีอุตุนิยมวิทยา
5. ประวัติความเป็นมา	- ประวัติความเป็นมาของจังหวัดแต่ละยุคสมัย	สำนักงานจังหวัด
6. วิสัยทัศน์จังหวัด/ กลุ่มจังหวัด	- การกำหนดวิสัยทัศน์ของจังหวัด/ กลุ่มจังหวัด	สำนักงานจังหวัด
7. ยุทธศาสตร์จังหวัด/ กลุ่มจังหวัด	- การกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด/ กลุ่มจังหวัด	สำนักงานจังหวัด

⁹ สถาบันพระปกเกล้า, เอกสารประกอบการเรียนรู้ หลักสูตรประกาศนียบัตรการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบบูรณาการ. น.3-8 – 3-19.

กลุ่มเรื่อง	รายการข้อมูล	แหล่งข้อมูล/ หน่วยงานที่รับผิดชอบ
8. ทำเนียบส่วนราชการ	- รายชื่อส่วนราชการบริหารส่วนกลาง และภูมิภาค พร้อมหมายเลขโทรศัพท์ ในจังหวัด	สำนักงานจังหวัด
9. เขตการปกครอง	- รายชื่อหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ/กิ่งอำเภอ เทศบาล อบต. และขนาดพื้นที่ - จำนวนหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เทศบาล อบต. ในแต่ละอำเภอ - ขนาดพื้นที่ของแต่ละเทศบาล อบต.	ที่ทำการปกครอง จังหวัด/อำเภอ
10. ประชากร	- จำนวนประชากรแยกเพศ รายตำบล/อบต.อำเภอ กิ่งอำเภอ และจำนวนครัวเรือน - จำนวนประชากรในเขตเทศบาล แยกเพศและจำนวนครัวเรือน - จำนวนประชากรแยกตามกลุ่มอายุ (< 1 ปี, 1-2 ปี, 3-5 ปี, 6-11 ปี, 12-14 ปี, 15-17 ปี, 18-49 ปี, 50-59 ปี, 60 ปีเต็มขึ้นไป (กชช.2ค.)) (2-5 ปี, 6-12 ปี, 14-50 ปี รายหมู่บ้าน/ตำบล/อำเภอ (จปฐ.))	กรมการพัฒนา ชุมชน ที่ทำการปกครอง จังหวัด/เทศบาล
11. การศึกษา	- จำนวนนักเรียน นิสิต นักศึกษา ห้องเรียนและครู จำแนกตามระดับ การศึกษารายอำเภอ/ตำบล - จำนวนนักเรียนที่จบ ป.6 ในปีการศึกษาที่ผ่านมา - จำนวนนักเรียนที่จบ ป.3 ในปีการศึกษาที่ผ่านมา - จำนวนนักเรียน ม.ต้นในทุกสังกัด - จำนวนนักเรียน ม.ปลายในทุกสังกัด	สำนักงาน ศึกษาธิการจังหวัด/ อำเภอ

กลุ่มเรื่อง	รายการข้อมูล	แหล่งข้อมูล/ หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนผู้เข้ารับการศึกษาของระบบ ร.ร. ที่มีอายุ 15-24 ปี 	
12. การนับถือศาสนา	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนสถาบันการศึกษาของภาครัฐ และเอกชนรายอำเภอ/ตำบล - จำนวนครู อาจารย์ของสถาบัน การศึกษาภาครัฐและเอกชน รายอำเภอ/ตำบล - จำนวนศาสนสถาน ศาสนิกชนของ ศาสนาต่างๆ รายตำบล - ขนบธรรมเนียมประเพณีที่สำคัญ 	สำนักงาน ศึกษาธิการจังหวัด/ อำเภอ
13. การสาธารณสุข	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนโรงพยาบาล - จำนวนแพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล เภสัชกร และเจ้าหน้าที่อื่นๆ - จำนวนคนไข้ที่เข้าโรงพยาบาล ราย อบต. เฉลี่ยต่อเดือน - จำนวนพยาบาล เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ของสถานีนอนามัย และคนไข้เฉลี่ย ต่อเดือน รายตำบล - โรคระบาดที่สำคัญของอำเภอ และ ช่วงระยะเวลาที่ระบาด - จำนวนหมู่บ้านที่มีสถานีนอนามัย รายอำเภอ - จำนวนศูนย์บริการสาธารณสุข - จำนวนผู้ติดเชื้อ HIV ผู้ป่วยเอดส์ แยกเพศ รายอำเภอ/ตำบล - สถานบำบัดรักษาผู้ป่วยเอดส์ รายอำเภอ/ตำบล 	สำนักงาน สาธารณสุขจังหวัด

กลุ่มเรื่อง	รายการข้อมูล	แหล่งข้อมูล/ หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	<ul style="list-style-type: none"> - สถานะสุขภาพของประชากร (อัตราการเกิด อัตราการตาย อัตราการเพิ่ม อัตราการตายของทารก ฯลฯ) - จำนวนร้านขายยา แยกในเมือง/ในหมู่บ้าน - จำนวนผู้ป่วย/ผู้ตายด้วยโรคที่ป้องกันได้ด้วยวัคซีน แยกตามโรค (โรคคอตีบ ไอกรณ บาดทะยักในทารกแรกเกิด โปลิโอ หัด หัดเยอรมัน คางทูม ใช้สมองอักเสบ วัณโรค ตับอักเสบชนิดบี) 	
14. สวัสดิการสังคม	<ul style="list-style-type: none"> - ศูนย์สงเคราะห์ประจำหมู่บ้าน ตำบล - การให้การสงเคราะห์คนชรา และผู้ด้อยโอกาสและงบประมาณ - การประกันสังคม และการให้บริการ - จำนวนผู้มีบัตรประกันสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข ไม่รวมบัตรประกันสุขภาพ 30 บาท - จำนวนผู้มีบัตรประกันสุขภาพ 30 บาท ทั้งหมด - จำนวนผู้มีบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาล - จำนวนผู้ได้รับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล - จำนวนผู้ได้รับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล (ชรก., พนง.รัฐวิสาหกิจ, ครอบครัว, คน) 	<p>สำนักงานประชา สงเคราะห์จังหวัด</p> <p>สำนักงาน ประกันสังคม</p> <p>สำนักงาน สาธารณสุขจังหวัด</p>

กลุ่มเรื่อง	รายการข้อมูล	แหล่งข้อมูล/ หน่วยงานที่รับผิดชอบ
15. อาชญากรรม	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนคดีที่รับแจ้ง แยกตามประเภท กลุ่มความผิด - จำนวนการจับกุมได้แยกตามประเภท กลุ่มความผิด - สถิติคดีอาชญากรรมย้อนหลัง 5 ปี - อัตราค่าล้างที่ทำหน้าที่ป้องกันและ ปราบปราม 	กองบังคับการ ตำรวจภูธรจังหวัด
16. การแพร่ระบาด ยาเสพติด	<ul style="list-style-type: none"> - รายชื่อหมู่บ้านที่มีการแพร่ระบาด ยาเสพติดระดับรุนแรงและจำนวน ผู้ขายยา - จำนวนหมู่บ้านที่มีการใช้ยาเสพติด แยกตามระดับความรุนแรง - จำนวนผู้ติดยาเสพติดแยกตามชนิด ของยา (โดยประมาณ) - จำนวนหมู่บ้านที่ปลอดยาเสพติด - จำนวนสถาบันการศึกษา/โรงเรียน ที่ปลอดยาเสพติด - สถิติคดียาเสพติดย้อนหลัง 5 ปี - นักเรียน นักศึกษาและผู้ใช้แรงงาน ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด - ผู้ถูกคุมประพฤติยาเสพติด - ข้อมูลเกี่ยวกับผู้เข้ารับการบำบัด รักษาฟื้นฟู - สถานประกอบการที่เสี่ยงต่อปัญหา ยาเสพติด - ระบุหน่วยงานที่มีแผนงาน/โครงการ แก้ไขปัญหายาเสพติด 	สำนักงานจังหวัด

กลุ่มเรื่อง	รายการข้อมูล	แหล่งข้อมูล/ หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	<ul style="list-style-type: none"> - ระบุเป้าหมายพื้นที่/จำนวนผู้ติดยา/ ผู้ค้าที่รุนแรงให้ลดลง 	
17. สาธารณภัย	<ol style="list-style-type: none"> 1. ภัยธรรมชาติ <ul style="list-style-type: none"> - สถิติการเกิดภัยธรรมชาติ ผู้ประสบภัย และมูลค่าความเสียหายย้อนหลัง 5 ปี 2. อุบัติเหตุ/อุบัติเหตุภัย <ul style="list-style-type: none"> - สถิติการเกิดอุบัติเหตุ/อุบัติเหตุภัย ผู้ประสบภัย และมูลค่าความเสียหาย ย้อนหลัง 5 ปี 	<p>ปกครองจังหวัด/ อำเภอ</p> <p>สำนักงาน สาธารณสุขจังหวัด</p>
18. ชุมชนและการ รวมกลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ในแต่ละปี - จำนวนกลุ่มและสมาชิกของกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ มูลนิธิ NGO ฯลฯ 	<p>สำนักงาน ประชาสัมพันธ์ จังหวัด ที่ทำการปกครอง จังหวัด</p>
19. การสร้างนิสัยและ การพัฒนาจิตใจ	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนศูนย์เยาวชน/ศูนย์กีฬา/ สนามกีฬา - จำนวนและพื้นที่สวนสาธารณะ/ สถานที่พักผ่อน 	<p>สำนักงานพัฒนา ชุมชนจังหวัด</p>
20. ผลิตภัณฑ์มวลรวม จังหวัด	<ul style="list-style-type: none"> - มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัด จำแนกเป็น รายสาขาข้อมูล 10 ปี ย้อนหลัง โดยระบุอัตราการเปลี่ยนแปลงของ ผลิตภัณฑ์มวลรวม อัตราการ เปลี่ยนแปลงโดยเฉลี่ย (ภาพรวมและ จำแนกรายสาขา) 	<p>สำนักงาน สถิติจังหวัด</p>

กลุ่มเรื่อง	รายการข้อมูล	แหล่งข้อมูล/ หน่วยงานที่รับผิดชอบ
21. การประกอบอาชีพ	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนครัวเรือนแยกตามอาชีพ - จำนวนครัวเรือนที่มีอาชีพรับจ้าง อย่างเดียวและมีรายได้มากกว่า 40,000 บาทปี - รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปี - รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อเดือน - อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉลี่ยในช่วง 5 ปี และปีล่าสุด 	สำนักงานพัฒนา ชุมชนจังหวัด
22. หมู่บ้านยากจน (รายได้เฉลี่ยต่อคน ต่อปี ต่ำกว่า 23,000 บาท) (เกณฑ์ จปฐ.)	<ul style="list-style-type: none"> - รายชื่อหมู่บ้าน - จำนวนครัวเรือนและประชากรของ หมู่บ้านยากจนรายหมู่บ้าน - จำนวนครัวเรือนและประชากรของ หมู่บ้านยากจนจำแนกตามสิทธิใน ที่ดินทำกิน 	สำนักงานพัฒนา ชุมชนจังหวัด
23. ผลิตภัณฑ์สำคัญ และมีชื่อเสียง	<ul style="list-style-type: none"> - ชื่อและประเภทผลิตภัณฑ์ พื้นที่ที่ผลิต ผลผลิตต่อเดือน สถานที่ติดต่อ 	สำนักงานพัฒนา ชุมชนจังหวัด
24. การเกษตรกรรม	<ul style="list-style-type: none"> - ลักษณะการเกษตรกรรมโดยทั่วไปของ จังหวัด ได้แก่ จำนวนพื้นที่ทำการ เกษตร - จำนวนครัวเรือนในภาคเกษตรกรรม รายอำเภอ/ตำบล - จำนวนประชากรและกำลังแรงงานใน ภาคเกษตร เทคโนโลยีการเกษตร โดยทั่วไป และผลผลิตการเกษตร ที่สำคัญ 	สำนักงานเกษตร จังหวัด

กลุ่มเรื่อง	รายการข้อมูล	แหล่งข้อมูล/ หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	<ul style="list-style-type: none"> - การกสิกรรม มูลค่าพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ - สถิติการเพาะปลูก พื้นที่เพาะปลูก ผลผลิตรวม ผลผลิตเฉลี่ย การปศุสัตว์ - จำนวนที่เลี้ยงและมูลค่าสัตว์เศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัด - การประมง - ลักษณะการทำประมง ปริมาณและมูลค่าผลผลิตด้านการประมง 	
25. การใช้พื้นที่/การถือครองที่ดิน	<ul style="list-style-type: none"> - พื้นที่จำแนกตามประเภทเอกสารสิทธิ์ (โฉนด นส 3 ก ฯลฯ) - จำนวนครัวเรือน/เกษตรกร จำแนกตามสิทธิ์ในที่ดิน - พื้นที่จำแนกตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน 	สำนักงานเกษตรจังหวัด
26. การอุตสาหกรรม	<ul style="list-style-type: none"> - ผลผลิตส่งออก (ถ้ามี) - ลักษณะการประกอบการอุตสาหกรรม โดยทั่วไปภายในจังหวัด (ประเภท จำนวน ขนาด กำลังผลิตของโรงงาน อุตสาหกรรมและจำนวนคนงาน) - อุตสาหกรรมส่งออก 	สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด
27. การพาณิชย์กรรม	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนบริษัท/ห้างหุ้นส่วนจำกัด - จำนวนเงินลงทุนจำแนกตามประเภทธุรกิจ - จำนวนธนาคารและสถาบันการเงิน - สถาบันและการรวมกลุ่มของผู้ประกอบการ - ศูนย์กลางการค้าและการตลาดที่สำคัญ 	สำนักงานพาณิชย์จังหวัด

กลุ่มเรื่อง	รายการข้อมูล	แหล่งข้อมูล/ หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	<ul style="list-style-type: none"> - ประเภทและปริมาณการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน (ถ้ามี) ย้อนหลัง 5 ปี - ประเภท ปริมาณ และมูลค่าการส่งออก 	
28. การท่องเที่ยว	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนแหล่งท่องเที่ยว (แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ) - โบราณสถาน โบราณวัตถุ - จำนวนศูนย์บริการท่องเที่ยวของราชการและเอกชน - จำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางมายังจังหวัด - จำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้าพักในจังหวัดรายเดือน - รายได้จากการท่องเที่ยว - ระยะเวลาพำนักเฉลี่ยของนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศ - ค่าใช้จ่ายต่อคนต่อวันของนักท่องเที่ยว - จำนวนโรงแรม/ห้องพัก/อัตราค่าที่พัก 	สำนักงาน ททท.เขต/ สำนักงานจังหวัด
29. แรงงาน	<ul style="list-style-type: none"> - กำลังแรงงาน (ผู้มีงานทำ, ผู้ว่างงาน, ผู้รอฤดูกาล) - จำนวนคนมีงานทำ แยกแรงงานภาคเกษตร/นอกภาคเกษตร - จำนวนคนว่างงาน - จำนวนตำแหน่งงานว่าง, ผู้สมัครงานและผู้บรรจุนงาน - จำนวนผู้เข้ารับการฝึกอาชีพ และผู้สำเร็จจากการฝึกอาชีพ - อัตราค่าจ้างรายวัน 	สำนักงาน สถิติจังหวัด สำนักงาน จัดหางานจังหวัด

กลุ่มเรื่อง	รายการข้อมูล	แหล่งข้อมูล/ หน่วยงานที่รับผิดชอบ
30. การรวมตัวของ เกษตรกร	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนสมาชิกสหกรณ์การเกษตร และกลุ่มอาชีพทางการเกษตร 	<p>สำนักงาน สวัสดิการฯ จังหวัด สำนักงานเกษตร จังหวัด</p>
31. การเงินและการ ธนาคาร	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนสาขา รายชื่อธนาคารและ สถาบันการเงินในจังหวัด - ปริมาณเงินฝากและสินเชื่อ โดยระบุถึงอัตราการเปลี่ยนแปลง ในระยะเวลาที่ผ่านมา 5-10 ปี - จำนวนภาษีอากรที่จัดเก็บได้ (ข้อมูล ปีปัจจุบันและ 5 ปี ย้อนหลัง) - จำนวนผู้กู้ยืมทั้งหมดตามโครงการ ธนาคารประชาชน - จำนวนผู้กู้ยืมที่ชำระคืนตามกำหนด ตามโครงการธนาคารประชาชน 	<p>สำนักงาน สถิติจังหวัด สำนักงานคลัง จังหวัด สำนักงาน สรรพากร จังหวัด ธนาคารออมสิน</p>
32. ไฟฟ้า	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนหมู่บ้านที่มี/ไม่มีไฟฟ้าใช้ - จำนวนครัวเรือนที่มี/ไม่มีไฟฟ้าใช้ 	<p>การไฟฟ้า ส่วนภูมิภาคจังหวัด</p>
33. แหล่งน้ำ	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนหมู่บ้านที่ไม่สามารถหา น้ำสะอาดดื่มได้เพียงพอตลอดปี - จำนวนครัวเรือนที่ไม่สามารถหา น้ำสะอาดดื่มได้เพียงพอตลอดปี - ทะเบียนแหล่งน้ำ (เขื่อน หนอง บึง สระ เหมือง ฝาย ฯลฯ) ปริมาตรกักเก็บน้ำ ปริมาณน้ำที่มีอยู่จริง เฉลี่ยตลอดปี พื้นที่รับประโยชน์ จำนวนหมู่บ้านและ ครัวเรือนที่ใช้ประโยชน์ สภาพการ ใช้งาน (เช่นการใช้งานได้ทุกฤดูกาล 	<p>สำนักงานพัฒนา ชุมชนจังหวัด สำนักงานประปา สำนักงาน ชลประทานจังหวัด</p>

กลุ่มเรื่อง	รายการข้อมูล	แหล่งข้อมูล/ หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	หรือไม่สามารถใช้งานได้(ในฤดูแล้ง ฯลฯ)	
34. โทรศัพท์	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนเลขหมายทั้งหมด - จำนวนหมู่บ้านที่ไม่มีโทรศัพท์ใช้ (ไม่รวมโทรศัพท์สาธารณะ) 	โทรศัพท์จังหวัด
35. คมนาคม	<ul style="list-style-type: none"> - ทางบก ทะเบียนสายทางที่มีหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจนและมีการใช้งานแล้ว (ชื่อ, ประเภทสายทางและระยะทาง, ที่ตั้ง, หน่วยงานที่รับผิดชอบ, สภาพโดยทั่วไป เช่น ใช้งานได้ทุกฤดูกาล ใช้งานได้เฉพาะฤดูแล้ง ฯลฯ, แผนการบำรุงรักษา) - ทางอากาศ จำนวนสนามบินพาณิชย์ - ทางน้ำ จำนวนท่าเรือขนส่งพาณิชย์ / จำนวนท่าเรือขนส่งสินค้า 	สำนักงานโยธาธิการจังหวัด
36. ป่าไม้	<ul style="list-style-type: none"> - พื้นที่ป่าไม้แบ่งตามประเภท - พื้นที่ป่าไม้ ย้อนหลัง 10 ปี 	สำนักงานป่าไม้จังหวัด
37. แร่ธาตุ	<ul style="list-style-type: none"> - แร่ธาตุสำคัญของจังหวัด - จำนวนเหมืองแร่ที่เปิดทำการแล้ว คนงาน รายได้ภาคหลวงแร่ ค่าธรรมเนียม	
38. งาน/โครงการงบประมาณและการเบิกจ่าย	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนงาน/โครงการที่ได้รับงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัด ย้อนหลัง 3 ปี - งบประมาณจำแนกเป็นงบบริหารและงบพัฒนา 	สำนักงานจังหวัด สำนักงานคลังจังหวัด

กลุ่มเรื่อง	รายการข้อมูล	แหล่งข้อมูล/ หน่วยงานที่รับผิดชอบ
39. รายรับและรายจ่าย องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> - รายรับและรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลย้อนหลัง 3 ปี - รายรับและรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดย้อนหลัง 3 ปี - รายรับและรายจ่ายของเทศบาลย้อนหลัง 3 ปี 	ที่ทำการปกครองจังหวัด
40. อัตราค่าจ้าง	<ul style="list-style-type: none"> - อัตราค่าจ้างของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด (ตามกรอบและที่มีอยู่จริง) - อัตราค่าจ้างของหน่วยราชการส่วนกลางในจังหวัดและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น - อัตราค่าจ้างขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น 	สำนักงานจังหวัด
41. ผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย - กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง - โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ - โครงการธนาคารประชาชน - โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกโรค) - การปราบปรามยาเสพติด - การปราบปรามผู้มีอิทธิพล - การปราบปรามทุจริต คอรัปชั่น - โครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government) 	อกส. กรมการพัฒนาชุมชน กรมการพัฒนาชุมชนธนาคารออมสิน สาธารณสุขจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด/ตำรวจภูธรจังหวัด

กลุ่มเรื่อง	รายการข้อมูล	แหล่งข้อมูล/ หน่วยงานที่รับผิดชอบ
		<p>ที่ทำการปกครอง จังหวัด/ตำราวจุธร จังหวัด สำนักงานจังหวัด สำนักงานจังหวัด</p>
<p>42. ผลการดำเนินงาน ตามนโยบาย กระทรวงมหาดไทย</p>	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการบ้านเมืองน่าอยู่เขตชุมชนธรรม - โครงการจัดระเบียบสังคม 	<p>สำนักงานจังหวัด สำนักงานจังหวัด/ ที่ทำการปกครอง จังหวัด/ตำราวจุธร จังหวัด</p>
<p>43. ผลการดำเนินงาน โครงการสำคัญของ จังหวัด</p>	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ 	<p>สำนักงานจังหวัด</p>

ข้อมูลกับการวางแผนฯ

ISBN : 978-974-449-323-1



9 789744 493231

ราคา 95 บาท

“ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นมีความสำคัญ
เพราะจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึง
สิ่งที่ต้องดำเนินงานเพื่อส่งผลประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น”

ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ



สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5

โนริบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 02-527-7830-9 ต่อ 1602 1505

โทรสาร 02-968-9144

<http://www.kpi.ac.th>