

**แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี**  
**The Guidelines for Developing Participation in the Development Plan Process**  
**for Uthai Thani Province**

Received: March 27,2025

Revised: April 8,2025

Accepted: April 9,2025

**วรางคณา ช่วยคำแก้ว<sup>1</sup> และ คุณากร กรสิงห์<sup>2</sup>**

**Warangkana Chaykumkaew<sup>1</sup> and Khunakorn Kornsing<sup>2</sup>**

นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์<sup>1</sup>  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์<sup>2</sup>  
Student, Master of Political Science, Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Sawan Rajabhat University<sup>1</sup>  
Assistant Professor Dr., Lecturer, Political Science, Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Sawan Rajabhat University<sup>2</sup>  
Corresponding Author E-mail: warangkana.ckk@gmail.com<sup>1</sup>

## **บทคัดย่อ**

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี (2) ศึกษาปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว และ (3) หาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลหลักคือ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้ปฏิบัติงานด้านแผนของส่วนราชการ คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง เก็บรวบรวมการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัย พบว่า (1) การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี มีดังนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน การปฏิบัติตามแผนร่วมกัน และการควบคุมและประเมินผลแผน โดยมีส่วนราชการในจังหวัดอุทัยธานี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (2) ปัญหาที่พบได้แก่ ข้อมูลไม่ทันสมัย งบประมาณจำกัดในการรับฟังความคิดเห็น การขาดความชัดเจนในการตัดสินใจ การขาดข้อมูลในขั้นตอนการวางแผน ความล่าช้าในการดำเนินการ และการประเมินผลที่ขาดความละเอียด (3) แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วม ได้แก่ การจัดเก็บข้อมูลในฐานข้อมูลเดียว การใช้ช่องทางหลากหลายในการรับฟังความคิดเห็น การจัดทำปฏิทินการดำเนินงานที่ชัดเจน การเตรียมข้อมูลล่วงหน้าในการวางแผน การรายงานความคืบหน้าอย่างต่อเนื่อง และการใช้เทคโนโลยีในการติดตามและประเมินผลแผน

**คำสำคัญ:** การพัฒนาการมีส่วนร่วม; กระบวนการจัดทำแผน; แผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี

**ประเภทบทความ:** บทความวิจัย

**Abstract**

This research article aims to (1) examine the participation process in the development plan of Uthai Thani province. (2) identify problems in the participation process and (3) find ways to improve participation in the development plan process. This study uses qualitative research methods. The main informants are representatives from local government organizations, civil society and government officials involved in planning. The informants were selected using purposive sampling and data were collected through semi-structured interviews and analyzed using content analysis.

Findings are as follows: (1) Participation in the process of preparing the Uthai Thani provincial development plan includes the following: data collection, listening to opinions, consultation, joint planning, joint implementation of the plan, and control and evaluation of the plan, with participation from government agencies in Uthai Thani province, local administrative organizations, the private sector, civil society and the public. (2) Problems found include outdated information, limited budget for feedback, lack of clarity in decision-making, lack of information in the planning process, delays in implementation, and incomplete evaluation. (3) Guidelines for developing participation include storing data in a single database, using multiple channels to gather feedback, creating a clear implementation calendar, preparing information in advance for planning, continuously reporting progress, and using technology to track and evaluate plans.

**Keywords:** Enhancing Participation; Planning Process; Provincial Development Plan

**Type of Article:** Research Article

**ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา (16 Point Bold)**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้รัฐจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต หน้าที่ และความรับผิดชอบที่เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศเป็น การปรับปรุงระบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 - 2570) รัฐบาลได้มุ่งเน้นความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคีพัฒนาทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสถาบันต่าง ๆ รวมถึงภาคชุมชน เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนโดยนำเอาแนวทางการ พัฒนาตาม ยุทธศาสตร์ ของแผนมาแปลงไปสู่แผนปฏิบัติการในระดับรองลงมา โดยให้สนับสนุนให้จังหวัดมีแผน และงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งกำหนดให้รัฐต้องดำเนิน นโยบาย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและ

วางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น (ณัฐณภรณ์ เอกนราจินดาวัฒน์ และคณะ, 2566) และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ประกอบพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถยื่นคำขอตั้งงบประมาณได้ และกำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายระดับชาติ และความต้องการของพื้นที่ ซึ่งแผนพัฒนาจังหวัดเป็นแนวทางในการพัฒนาจังหวัดแบบองค์รวมที่ครอบคลุมทุกมิติในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความมั่นคง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและอาชีพให้สนองต่อความต้องการของประชาชนในจังหวัด โดยต้องแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กลยุทธ์ และแนวทางหรือมาตรการการพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ทิศทางการพัฒนาประเทศ ศักยภาพของพื้นที่ และปัญหาความต้องการของประชาชน

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในกระบวนการพัฒนา โดยกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้แผนพัฒนามีความสอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่

ทั้งนี้ จังหวัดอุทัยธานีเป็นจังหวัดในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 2 ที่มีการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนจังหวัดอุทัยธานีไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน มุ่งเน้นการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน เพื่อนำไปสู่การกำหนดกรอบทิศทางเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี “เมืองเกษตรปลอดภัย ท่องเที่ยวเชิงนิเวศสุขใจ สังคมอุทัยสาสุข” แต่ปัจจุบันพบว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี ค่อนข้างพบปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและความยั่งยืนของการพัฒนาพื้นที่ระดับจังหวัด แม้ว่าระเบียบและนโยบายของรัฐบาลจะเน้นย้ำให้มีการบูรณาการและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง

จากความสำคัญดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี เพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่ พ.ศ. 2565 ที่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ และนอกจากนั้น จะเป็นการยกระดับการร่วมจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี ทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งจังหวัดอุทัยธานีเป็นราชการส่วนภูมิภาค สังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้มีการดำเนินงานมีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนจังหวัดอุทัยธานีไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน มุ่งเน้นการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนระดับชาตินโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาภาคตามศักยภาพและโอกาสของจังหวัด โดยผู้วิจัยทำการศึกษาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี ศึกษาปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี พร้อมทั้งหาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี
2. เพื่อศึกษาปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี
3. เพื่อหาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทราบถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี
2. ทราบถึงปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานีแบบมีส่วนร่วม
3. ได้รับแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดการมีส่วนร่วม

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมได้รับการอธิบายและเสนอในหลากหลายมุมมองจากนักวิชาการที่มีชื่อเสียง ซึ่งแม้จะแตกต่างกันในรายละเอียด แต่เมื่อพิจารณาอย่างเป็นระบบจะพบว่าแนวคิดเหล่านี้มีความสอดคล้องกันในด้านหลักการและเป้าหมาย โดยต่างมุ่งเน้นให้ประชาชนมีบทบาทในกระบวนการพัฒนาอย่างแท้จริงและรอบด้าน โดย Cohen และ Uphoff (1981) ได้นำเสนอกรอบแนวคิดที่ชัดเจนเกี่ยวกับมิติของการมีส่วนร่วม โดยแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การลงมือปฏิบัติและเสียสละในการดำเนินงาน การแบ่งปันผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ซึ่งแนวคิดนี้เน้นให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมมิใช่เพียงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น หากแต่ครอบคลุมถึงการเป็นเจ้าของร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่การเริ่มต้นจนถึงการติดตามผล สอดคล้องกับมุมมองของ พิระ พรนวม (2544) ซึ่งกล่าวว่าการมีส่วนร่วมคือกระบวนการกระจายอำนาจให้ประชาชนสามารถเข้ามาพิจารณาปัญหา ความต้องการ และตัดสินใจร่วมกัน เพื่อสร้างแนวทางการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาที่ตอบสนองต่อบริบทของตนเอง โดยประชาชนมิได้เป็นเพียงผู้รับผลลัพธ์ แต่ยังมีส่วนร่วมรับรู้ผลดีผลเสียร่วมกัน และเกิดความภาคภูมิใจในฐานะผู้ร่วมสร้างการเปลี่ยนแปลง และ ทรงวุฒิ เรืองวาทศิลป์ (2550) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีบทบาทในกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจ การดำเนินการ หรือการติดตามตรวจสอบ โดยมุ่งเน้นให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนางานในกลุ่มอย่างต่อเนื่อง และในทำนองเดียวกัน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2550) ได้เสนอระดับของการมีส่วนร่วมอย่างเป็นลำดับขั้น เริ่มตั้งแต่การให้ข้อมูล จนถึงระดับสูงสุดคือการควบคุมโดยประชาชน ซึ่งแนวคิดนี้ช่วยทำให้เห็นภาพพัฒนาการของบทบาทประชาชนในกระบวนการพัฒนา ว่าไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นทั้งหมดในคราวเดียว แต่สามารถค่อย ๆ ขยับจากการรับรู้ไปสู่การมีอำนาจร่วมในการกำหนดทิศทางโครงการอย่างแท้จริง

**ประเภทของการมีส่วนร่วม** การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาอาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ โดยสามารถจำแนกได้ตามบทบาทและรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ประชาชนเลือกกระทำ ซึ่งนักวิชาการหลาย

ท่านได้เสนอแนวทางในการจำแนกประเภทของการมีส่วนร่วมไว้ในลักษณะที่มีความคล้ายคลึงและสอดคล้องกันในเชิงแนวคิด

เมตต์ เมตต์การุณจิต (2547) ได้แบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมออกเป็นสองลักษณะหลัก ได้แก่ การมีส่วนร่วมโดยตรง และการมีส่วนร่วมโดยอ้อม การมีส่วนร่วมโดยตรง หมายถึงการที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจอย่างชัดเจน เช่น การเสนอแนะแนวทาง การแสดงข้อคิดเห็น การเข้าร่วมประชุม และการเป็นกรรมการในระดับต่าง ๆ ส่วนการมีส่วนร่วมโดยอ้อมนั้น แม้ประชาชนจะไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการตัดสินใจหรือดำเนินงานโดยตรง แต่ก็ยังสนับสนุนการพัฒนาในรูปแบบอื่น เช่น การบริจาคทรัพยากรแรงงาน หรือให้ความร่วมมือในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในชุมชน การแบ่งประเภทเช่นนี้ทำให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในเชิงการเมืองหรือการบริหารโดยตรงเท่านั้น แต่การกระทำใด ๆ ที่สนับสนุนให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีต่อส่วนรวมก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมเช่นกัน ในทำนองเดียวกัน Cohen และ Uphoff (1980) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับประเภทของการมีส่วนร่วมที่มีลักษณะครอบคลุมและชัดเจนในเชิงโครงสร้าง โดยแบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็นสี่ประเภท ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การดำเนินกิจกรรม การได้รับผลประโยชน์ และการประเมินผล แนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การกำหนดนโยบายไปจนถึงการติดตามและประเมินผล โดยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้น ครอบคลุมถึงการริเริ่ม การวางแผน และการกำหนดนโยบายร่วมกัน ส่วนการดำเนินกิจกรรมหมายถึงการที่ประชาชนเข้ามาร่วมปฏิบัติการ เช่น การลงแรงหรือให้ทุนสนับสนุน ในขณะที่การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และการประเมินผล สะท้อนถึงบทบาทของประชาชนในการรับรู้ผลลัพธ์ของโครงการ และมีส่วนร่วมในการควบคุมหรือปรับปรุงการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน

การวางแผนถือเป็นกระบวนการสำคัญในระบบการบริหารจัดการทั้งในระดับองค์กรและสังคม โดยเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจอย่างมีระบบเพื่อให้การดำเนินงานในอนาคตเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ อนันต์ เกตุวงศ์ (2541) ได้ให้คำนิยามของการวางแผนว่า คือการตัดสินใจล่วงหน้าเกี่ยวกับการเลือกทางเลือกที่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นในด้านวัตถุประสงค์ หรือวิธีการดำเนินงาน โดยการวางแผนจะต้องตอบคำถามพื้นฐานที่ครอบคลุมในมิติต่าง ๆ ได้แก่ จะทำอะไร (What) ทำไมต้องทำ (Why) ใครเป็นผู้รับผิดชอบ (Who) จะทำเมื่อใด (When) จะทำที่ไหน (Where) และจะทำอย่างไร (How) ซึ่งคำถามเหล่านี้สะท้อนถึงการวางแผนโครงสร้างที่ชัดเจนในการเตรียมความพร้อมสำหรับการดำเนินการจริง ขณะที่ Wohlsetter (อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2541) ได้ให้ความหมายของการวางแผนในเชิงกระบวนการทางการตัดสินใจ โดยระบุว่า การวางแผนคือวิธีการที่จำเป็นเพื่อให้การตัดสินใจก้าวหน้า และต้องเกิดขึ้นก่อนการลงมือกระทำจริง ทั้งนี้ Wohlsetter ได้เสนอว่าการวางแผนควรตอบคำถามสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ 1) เป้าหมายขององค์กรหรือโครงการนั้นคืออะไร และ 2) วิธีการใดที่เหมาะสมที่สุดในการนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายนั้น อีกทั้ง ยังเน้นย้ำว่าการวางแผนต้องเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง สามารถปรับเปลี่ยนตามบริบทได้ และควรมีศักยภาพในการคาดการณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพ

## แผนพัฒนาจังหวัด

**ความหมายของแผนพัฒนาจังหวัด** คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (2564) ได้ให้ความหมายของแผนพัฒนาจังหวัด หมายถึง แผนที่มีความครอบคลุมทุกมิติการพัฒนาตอบสนอง ความต้องการ และแก้ไขปัญหาที่สำคัญของจังหวัดและขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนระดับชาติ นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาภาค ตามศักยภาพและโอกาสของพื้นที่

**ความสำคัญของแผนพัฒนาจังหวัด** แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแนวทางในการพัฒนาจังหวัดแบบองค์รวมที่ครอบคลุมทุกมิติในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความมั่นคง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและอาชีพให้สนองต่อความต้องการของประชาชนในจังหวัด โดยต้องแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กลยุทธ์ และแนวทางหรือมาตรการการพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ทิศทาง การพัฒนาประเทศ ศักยภาพของพื้นที่ และปัญหาความต้องการของประชาชน แผนยุทธศาสตร์ที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาหรือทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาโดยการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระดมความคิดเห็นร่วมกัน เพื่อให้ได้จุดมุ่งหมายในการพัฒนา วิธีดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย โดยนำเอาแนวความคิดการพัฒนาแบบองค์รวม และการบูรณาการเป็นกรอบแนวทางดำเนินการตั้งแต่ขั้นการวางแผนกลยุทธ์ จนถึงขั้นการวางแผนปฏิบัติการ (ประสิทธิ์ การกลาง. 2552)

**สาระสำคัญของแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี** ประกอบด้วย เป้าหมายการพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี (ระยะ 5 ปี) “เมืองเกษตรปลอดภัย ท่องเที่ยวเชิงนิเวศสุขใจ สังคมอุทัยผาสุก”

**ประเด็นการพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี** ประเด็นการพัฒนาที่ 1 ยกระดับมาตรฐานการผลิตเกษตรปลอดภัย เกษตรอินทรีย์ ให้มีมูลค่าเพิ่ม ประเด็นการพัฒนาที่ 2 สร้างคุณค่าด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ควบคู่วิถีชีวิตอัตลักษณ์ และวัฒนธรรมของจังหวัดสู่มาตรฐานการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโลก (GSTC) ประเด็นการพัฒนาที่ 3 ยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเสริมสร้างความมั่นคงภายในและความสงบเรียบร้อย และประเด็นการพัฒนาที่ 4 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามแนวคิด BCG ภายใต้สภาวะการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศอย่างสมดุลแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วาริยา กำทองดี (2560) วิจัยเรื่อง สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาสกลนคร 4 ปี พ.ศ.2557 – 2560 การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อ (1) ศึกษาระดับสภาพปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร (2) เปรียบเทียบสภาพปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนครตามคุณลักษณะส่วนบุคคล (3) แสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร ผลการวิจัยพบว่า (1) ระดับสภาพปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร โดยรวมอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน (2) ผลการเปรียบเทียบสภาพปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร ตามลักษณะส่วนบุคคล พบว่า (1) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร ที่มีระดับตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน (2) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร ที่มีประสบการณ์การทำงานด้านการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพ

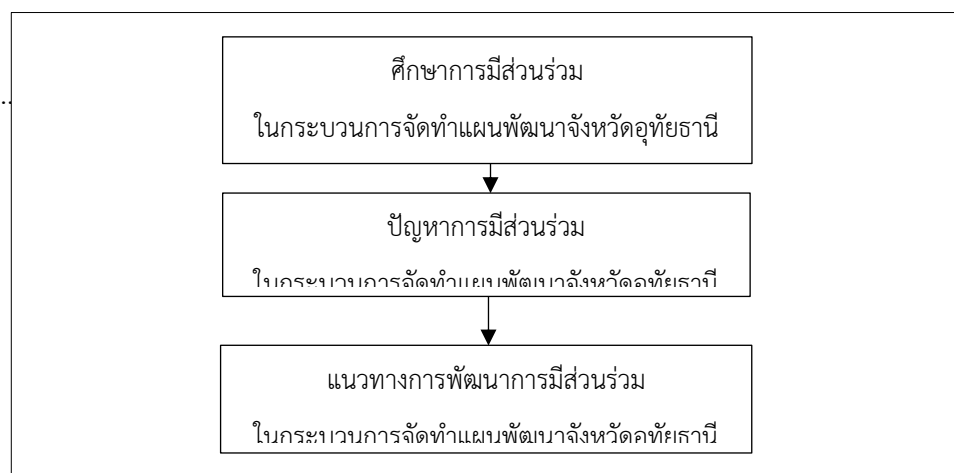
ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร ในภาพรวมและรายด้านแตกต่างกัน (3) ปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร ที่ควรนำไปศึกษาหาแนวทางในการพัฒนา คือ ด้านการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT) และด้านประเด็นยุทธศาสตร์และการพัฒนา

นัยนา คำภักดี (2562) ศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขอนแก่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำแผน ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนเสนอแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมี 8 ขั้นตอน ได้แก่ การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน การจัดตั้งคณะทำงาน การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกด้วย SWOT การกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และตัวชี้วัด การจัดทำแผนงานหรือโครงการ การประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ การปรับปรุงแผนให้สมบูรณ์ และการติดตามประเมินผล ปัญหาและอุปสรรคสำคัญ ได้แก่ ระยะเวลาจัดทำแผนที่เร่งด่วนและจำกัด ข้อมูลไม่ทันสมัย การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก การขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และประชาชน บุคลากรไม่เพียงพอต่อภาระงาน และการติดตามประเมินผลยังไม่ต่อเนื่อง แนวทางปรับปรุง ได้แก่ การกำหนดปฏิทินการทำงานให้เหมาะสม การเตรียมข้อมูลล่วงหน้าและให้เป็นปัจจุบัน การประสานงานกับหน่วยงานส่วนกลางเพื่อรับทราบนโยบายและแนวทางปฏิบัติ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การจัดสรรอัตรากำลังให้เพียงพอ การพัฒนาระบบติดตามประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ และการปรับกระบวนการตัดสินใจจัดทำแผนให้ยืดหยุ่นและศักยภาพของจังหวัดเป็นสำคัญ

อนูรัตน์ อนันทนารถ (2563) ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์นโยบายการบริหารจัดการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ กลไกการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและผลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความยั่งยืน ผลการศึกษาพบว่านโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเป็นนโยบายที่ต้องการปฏิรูปการบริหารราชการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ มีการบริหารเชิงยุทธศาสตร์และบูรณาการการทำงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด ให้เป็นไปทิศทางเดียวกัน ตั้งแต่การวางแผน การบริหารโครงการ และติดตามผลโครงการ (One Plan One Target) ขับเคลื่อนนโยบายดำเนินการในรูปคณะกรรมการ 3 ระดับได้แก่ คณะกรรมการระดับนโยบาย คณะกรรมการระดับกลุ่มจังหวัด และคณะกรรมการระดับจังหวัด มีการปฏิรูปกฎหมายการจัดทำแผนและงบประมาณ เพื่อให้อำนาจจังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถจัดทำแผนพัฒนาด้วยตนเองเสนอและโครงการของงบประมาณตรงต่อรัฐบาลโดยไม่ต้องผ่านกระทรวง การบริหารในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดบริหารในรูปคณะกรรมการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ ในลักษณะ CEO และมีคณะกรรมการมาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ส่วนราชการภูมิภาค รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน

## กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดที่ได้จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนี้ จะนำไปสู่ศึกษาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี วิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี และหาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## ระเบียบวิธีวิจัย

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยประชากร ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key-information) จากการวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Selection) ได้แก่ ผู้แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน ผู้แทนภาคประชาสังคม จำนวน 4 คน และผู้ปฏิบัติงานด้านแผนของส่วนราชการในจังหวัดอุทัยธานี จำนวน 13 คน รวมทั้งสิ้น 20 คน

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ แบบสัมภาษณ์ (Interview Form) สำหรับผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key-information) เพื่อทำการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง โดยวิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Selection) ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด วิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี เพื่อนำมาหาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี ผู้ศึกษาได้สร้างแบบคำถามสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง ซึ่งเป็นแบบสัมภาษณ์ที่มีการวางแผนการสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้า เพื่อให้มีแนวคำถามที่ชัดเจนและใช้แนวคำถามเดียวกันทั้งหมด โดยแนวคำถามจะเป็นคำถามปลายเปิดและยืดหยุ่น เพื่อได้รับทราบความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้วิจัยกำหนดข้อคำถามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยแบ่งข้อคำถามออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการเก็บรวบรวมข้อมูลและการให้ข้อมูลประกอบการจัดทำแผน (2) ด้านการเปิดรับฟังความคิดเห็นมาจัดทำแผน (3) ด้านการปรึกษาหารือก่อนทำแผน (4) ด้านการวางแผนร่วมกัน (5) ด้านการร่วมปฏิบัติการตามแผน และ (6) ด้านการควบคุมและประเมินผลแผน

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาในเรื่อง แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี ได้แบ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) จะประกอบไปด้วยหนังสือ ตำราวิชาการต่าง ๆ วิทยานิพนธ์ บทความจากวารสาร และเอกสารราชการ รายงานข่าวต่าง ๆ และสื่อออนไลน์

ส่วนที่ 2 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Sources) แบบสัมภาษณ์ (Interview Form) จะได้มาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม จากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง กับผู้ให้ข้อมูลหลัก เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี ปัญหาของการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี เพื่อหาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำ

### การวิเคราะห์ข้อมูล

เพื่อให้การศึกษานี้เป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบวิธีวิจัย ผู้ศึกษาทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) แบบอุปนัย โดยได้นำประเด็นจากการถอดเทปและการจดบันทึกในการสัมภาษณ์แบบลึกเกี่ยวกับปัญหา 6 ด้าน ดังนี้ ด้านการเก็บรวบรวมและการให้ข้อมูลประกอบในการจัดทำแผน ด้านการเปิดรับฟังความคิดเห็นมาจัดทำแผน ด้านการปรึกษาหารือก่อนทำแผน ด้านการวางแผนร่วมกัน ด้านกระบวนการร่วมปฏิบัติการตามแผน และด้านการควบคุมและประเมินผลแผน โดยผู้ศึกษาได้กำหนด แยกเป็นหมวดหมู่แล้วนำมาวิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี เพื่อหาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลในทุกด้านมาทำการอธิบายความสัมพันธ์ ของปรากฏการณ์และทำการวิเคราะห์ข้อมูลผ่านพื้นฐานแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม กระบวนการมีส่วนร่วม แผนพัฒนาจังหวัด กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เป็นสำคัญ

### ผลการวิจัย

จากการศึกษาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี ขอสรุปผลการวิจัยตามลำดับของวัตถุประสงค์ ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี โดยสามารถเป็น 6 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1.1 กระบวนการเก็บรวบรวมและการให้ข้อมูลประกอบในการจัดทำแผน สรุปได้ว่า จังหวัดอุทัยธานี ได้ดำเนินการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง ผ่านการใช้แบบสำรวจและแบบสอบถาม โดยได้มอบหมายให้ส่วนราชการทุกภาคส่วน ร่วมกันดำเนินการกระจายแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายที่มีความสำคัญ รวมถึงภาคประชาชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถรวบรวมความคิดเห็นได้จากทุกกลุ่ม ทั้งในรูปแบบเอกสารและออนไลน์ เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้หลากหลายช่องทาง นอกจากนี้ จังหวัดยังได้จัดการประชุมและเวทีประชาคมในหมู่บ้านและชุมชนต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดอุทัยธานี

โดยการประชุมมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ที่สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอแนวทางในการพัฒนาจังหวัดได้โดยตรง

1.2 กระบวนการเปิดรับฟังความคิดเห็นมาจัดทำแผน สรุปได้ว่า จังหวัดอุทัยธานีได้กำหนดให้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านแบบสำรวจและแบบสอบถาม โดยมอบหมายให้ส่วนราชการทุกภาคส่วนร่วมกันกระจายแบบสอบถามให้ถึงกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงภาคประชาชนและภาคประชาสังคม ทั้งในรูปแบบเอกสารและออนไลน์ นอกจากนี้ ยังได้จัดประชุมและเวทีประชาคมในหมู่บ้านและชุมชนต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดอุทัยธานี

1.3 กระบวนการปรึกษาหารือก่อนทำแผน สรุปได้ว่า จังหวัดอุทัยธานีได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี ตามประเด็นการพัฒนาจังหวัด 4 ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่ 1 ยกระดับมาตรฐานการผลิตเกษตรปลอดภัย เกษตรอินทรีย์ให้มีมูลค่าเพิ่ม ประเด็นที่ 2 สร้างคุณค่าด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ควบคู่วิถีชีวิต อัตลักษณ์ และวัฒนธรรมของจังหวัดสู่มาตรฐานการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโลก (GSTC) ประเด็นที่ 3 ยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เสริมสร้างความมั่นคงภายในและความสงบเรียบร้อย และประเด็นที่ 4 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามแนวคิด BCG ภายใต้สภาวะการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศอย่างสมดุลแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

1.4 กระบวนการวางแผนร่วมกัน สรุปได้ว่า การวางแผนจะเริ่มต้นด้วยการกำหนดการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อทบทวนและจัดทำแผนพัฒนาโดยรวมมาจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การประชุมนี้จะประกอบด้วยกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย อาทิเช่น ส่วนราชการในจังหวัดอุทัยธานี, อำเภอทุกอำเภอ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่, ภาคเอกชน, และภาคประชาสังคม ทั้งนี้ เพื่อให้การวางแผนมีความครบถ้วนและสะท้อนถึงความต้องการของทุกภาคส่วนในพื้นที่ โดยในการประชุมจะมีการวิเคราะห์ SWOT (จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค) ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาจังหวัด และการกำหนดตัวชี้วัด ที่จะใช้ในการประเมินความสำเร็จของแผน รวมถึงการหารือเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาจังหวัด และแผนงาน/โครงการ ที่จะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนและตอบสนองต่อความต้องการ

1.5 กระบวนการร่วมปฏิบัติตามแผน สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการร่วมปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัด เมื่อแผนได้รับการพิจารณาและประกาศใช้แล้ว โดยจังหวัดอุทัยธานีจะทำการแจ้งเวียนให้ทุกส่วนราชการทราบถึงรายละเอียดของแผนพัฒนาจังหวัด และมีการสื่อสารถึงทิศทางการดำเนินงานที่ต้องปฏิบัติตามแผนที่กำหนด เพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถเตรียมความพร้อมในการดำเนินการตามข้อกำหนดในแผน และขับเคลื่อนการปฏิบัติงาน โดยการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อลงมือปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัดอย่างจริงจัง การดำเนินการจะต้องตอบสนองต่อแผนพัฒนา โดยมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การพัฒนาจังหวัดเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่

1.6 กระบวนการควบคุมและประเมินผลแผน สรุปได้ว่า การติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินการตามแผนพัฒนา โดยการมีส่วนร่วมในกระบวนการนี้จะเกิดขึ้นผ่าน คณะกรรมการที่ประกอบด้วยทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งจะมีบทบาทในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด โดยการติดตามผลจะดำเนินการผ่านการประชุมที่จัดขึ้นเพื่อหารือและติดตามความคืบหน้า รวมถึงการลงพื้นที่ติดตาม ที่ช่วยให้คณะกรรมการสามารถตรวจสอบการปฏิบัติการในพื้นที่จริงได้ และระบบติดตามที่จะช่วยให้การควบคุมและ

ประเมินผลเป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ ระบบนี้จะทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้สามารถตรวจสอบและประเมินผลได้อย่างต่อเนื่องและโปร่งใส การทำงานร่วมกันของคณะกรรมการทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะช่วยให้กระบวนการควบคุมและประเมินผลแผนมีความแม่นยำและสามารถปรับปรุงการดำเนินการให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ตั้งไว้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี พบปัญหา ดังนี้

2.1 ปัญหาการเก็บรวบรวมและการให้ข้อมูลประกอบในการจัดทำแผน พบว่า กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลและการให้ข้อมูลประกอบแผนมักเกิดความล่าช้าและไม่ครบถ้วนเนื่องจากข้อมูลไม่ได้ปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน ส่งผลให้แผนไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ได้อย่างเต็มที่

2.2 ปัญหาการเปิดรับฟังความคิดเห็นมาจัดทำแผน พบว่า การรับฟังความคิดเห็นมาจัดทำแผนส่วนราชการมีงบประมาณที่จำกัดส่งผลต่อการจัดประชุมและเวทีประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ทำให้ไม่สามารถครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายได้ และผู้แทนจากส่วนราชการที่เข้าร่วมกระบวนการไม่มีความรู้หรือความเข้าใจในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ทำให้การแสดงความคิดเห็นขาดประสิทธิภาพ

2.3 ปัญหาการปรึกษาหารือก่อนทำแผน พบว่า การปรึกษาหารือก่อนทำแผน หัวหน้าส่วนราชการจะมอบหมายผู้แทนเข้าร่วมการหารือ ทำให้กระบวนการขาดความชัดเจนในการตัดสินใจ และความคิดเห็นจากผู้แทนไม่สามารถสะท้อนวิสัยทัศน์หรือแนวทางที่ถูกต้องตามทิศทางของส่วนราชการได้

2.4 ปัญหาการวางแผนร่วมกัน พบว่า การวางแผนร่วมกัน มีการส่งผู้แทนมาร่วมกระบวนการแทนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ทำให้การแสดงความคิดเห็นไม่สะท้อนข้อมูลที่ครบถ้วน ส่งผลให้การวางแผนไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการได้อย่างเต็มที่

2.5 ปัญหาการร่วมปฏิบัติตามแผน พบว่า การร่วมปฏิบัติตามแผนโดยส่วนราชการต้องดำเนินงานตามแผนของกรมหรือกระทรวงด้วย จึงทำให้การร่วมปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัดเกิดความล่าช้า และไม่สามารถปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัดได้ตามกำหนดเวลาที่ตั้งไว้ ส่งผลให้การดำเนินการไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด

2.6 ปัญหาการควบคุมและประเมินผลแผน พบว่า การควบคุมและประเมินผลแผน มีการขาดการกำหนดระยะเวลา และการประเมินผลที่ชัดเจน ทำให้การดำเนินงานในแผนไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด และการประเมินผลมักมองแค่ผลลัพธ์สุดท้ายโดยไม่มองเชิงประจักษ์ถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากแผนงาน/โครงการ

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อหาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี มีแนวทางการพัฒนา ได้ดังนี้

3.1 แนวทางการพัฒนาการเก็บรวบรวมและการให้ข้อมูลประกอบในการจัดทำแผน พบว่า กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล ควรจัดเก็บข้อมูลในฐานข้อมูลเดียวกัน เพื่อเพิ่มความแม่นยำและการเข้าถึงที่สะดวก ข้อมูลควรได้รับการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และใช้เทคโนโลยีเพื่อช่วยในการจัดเก็บ เพื่อการตัดสินใจและการวางแผนที่มีคุณภาพ

3.2 การเปิดรับฟังความคิดเห็นมาจัดทำแผน พบว่า ควรมีช่องทางหลากหลาย เช่น การประชุมและเวทีประชาคม การสำรวจความคิดเห็นผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ การประชาสัมพันธ์ การลงพื้นที่เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น รวมถึงการใช้เครือข่ายที่เกี่ยวข้องเป็นตัวกลางในการเก็บข้อมูล

3.3 การปรึกษาหารือก่อนทำแผน พบว่า ควรมีการจัดทำปฏิทินการดำเนินงานที่ชัดเจน และแจ้งให้ส่วนราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้า เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถเตรียมความพร้อม โดยการเตรียมข้อมูลและวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน จะช่วยให้การประชุมหารือมีประสิทธิภาพและครบถ้วน

3.4 การวางแผนร่วมกัน พบว่า ส่วนราชการผู้จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดควรกำหนดแผนดำเนินการไว้ล่วงหน้าเพื่อให้หน่วยงานที่ต้องร่วมดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคประชาสังคมได้เตรียมความพร้อมเตรียมข้อมูลเพื่อที่จะระดมความคิดเห็นร่วมกัน

3.5 การร่วมปฏิบัติตามแผน พบว่า ส่วนราชการควรให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด และมีการรายงานความคืบหน้าเป็นระยะ ๆ เพื่อใช้ในการควบคุมและติดตาม

3.6 การควบคุมและประเมินผลแผน พบว่า การบริหารจัดการงานควรมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนการนำเทคโนโลยีมาพัฒนาเป็นระบบติดตามและประเมินผลแผน เพื่อติดตามความก้าวหน้า วิเคราะห์ข้อมูล และเชิญภาคประชาสังคมที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ ในแต่ละประเด็นการพัฒนาเพื่อติดตามและสอดส่องการดำเนินการของส่วนราชการ

## อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอุทยานิ สามารถอภิปรายผล ได้ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมและการให้ข้อมูลประกอบในการจัดทำแผน พบว่า ข้อมูลจากหน่วยงานรัฐและภาคประชาสังคมมีความแตกต่างกัน โดยภาครัฐใช้ข้อมูลจากนโยบายระดับรัฐบาล กระทรวง และกรม ขณะที่ภาคประชาสังคมเน้นปัญหาและความต้องการในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่ยังขาดระบบจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ ทำให้ค้นหายากและไม่ครบถ้วน ซึ่งอาจเกิดจากการเปลี่ยนบุคลากรหรือย้ายสถานที่ จากการศึกษาพบว่า ควรมีระบบจัดเก็บข้อมูลที่ชัดเจน สืบค้นได้ และปรับปรุงให้ทันสมัย โดยสอดคล้องกับงานวิจัยของ เทียนฉาย กิระนันท์ (2530) และ พะยอม วงศ์สารศรี (2548) ที่ชี้ให้เห็นว่าการขาดข้อมูลที่ถูกต้องส่งผลให้การวางแผนคลาดเคลื่อน อีกทั้งสิน พันธุ์พินิจ (2556) ยังเน้นย้ำว่าข้อมูลที่ผิดพลาดย่อมทำให้แผนผิดพลาดตาม และถึงแม้บางปัจจัยภายนอกจะควบคุมไม่ได้ แต่การมีข้อมูลที่ดีถือเป็นปัจจัยสำคัญในการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การเปิดรับฟังความคิดเห็นมาจัดทำแผน พบว่า ส่วนราชการมักดำเนินการผ่านการประชุม เวทีประชาคม และระบบออนไลน์ ซึ่งปัจจุบันช่องทางออนไลน์เข้าถึงประชาชนได้กว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ปัญหายังพบในเรื่องของการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย งบประมาณในการจัดประชุม และระยะเวลาในการลงพื้นที่ โดยเฉพาะหากไม่มีการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ช่วย อาจทำให้ใช้งบประมาณและเวลามากเกินจำเป็น จากการศึกษาพบว่า ควรเปิดรับความคิดเห็นผ่านช่องทางที่หลากหลาย และนำเทคโนโลยีมาช่วยให้สะดวกขึ้น ทั้งนี้ สอดคล้องกับงานของ อนันต์ เกตุวงศ์ (2543) ที่ชี้ว่าการวางแผนต้องใช้ทรัพยากรและเวลาตามลักษณะงาน และผลการศึกษาของ กรมส่งเสริมการปกครอง

ท้องถิ่น (2546) ที่ระบุว่า การวางแผนแม้จะใช้เวลาหรือสิ้นเปลืองงบประมาณ แต่หากไม่จัดสรรทรัพยากรและเวลาอย่างเพียงพอ แผนที่ได้ก็อาจไม่มีประสิทธิภาพ

3. การปรึกษาหารือก่อนทำแผน พบว่า ส่วนใหญ่จะมีการประชุมปรึกษาหารือกันในเรื่องต้น โดยการแบ่งคณะทำงานแต่ละประเด็นการพัฒนา เพื่อให้ได้ข้อมูลที่จะนำมาประกอบการจัดทำแผนโดยจะมีการรวบรวมข้อมูลเชิงสถิติมาวิเคราะห์รวมด้วย เพื่อให้เวลาที่มีการประชุมการจัดทำแผน การกำหนดทิศทางการจัดทำในแต่ละประเด็นของการพัฒนาจะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่ปัญหาของกระบวนการนี้จะเป็นเรื่องของตัวบุคคล เจ้าหน้าที่ที่เข้าร่วมการประชุม หรือผู้มาประชุมแทนที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ก็จะทำให้ไม่สามารถตอบข้อซักถาม หรือแสดงความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องมากนัก ควรมีการเน้นย้ำส่วนราชการให้ความสำคัญ การเตรียมความพร้อมของการจัดทำแผน สอดคล้องกับผลการศึกษาของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2550) กล่าวว่า การปรึกษาหารือ เป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการในการประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การเปิดกว้าง รับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

4. การวางแผนร่วมกัน พบว่า มักอยู่ในรูปแบบของการประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน ปัญหา และความต้องการของประชาชน พร้อมแบ่งกลุ่มย่อย (Focus Group) ตามประเด็นพัฒนา และนำข้อมูลจากแผนพัฒนาระดับชุมชน ตำบล และอำเภอมาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบคือ การมีส่วนร่วมของผู้เข้าประชุมยังน้อย เนื่องจากมักยึดตามร่างแผนของส่วนราชการ อีกทั้งผู้แทนบางรายมิใช่ผู้รับผิดชอบงานวางแผนโดยตรง หรือไม่ได้เตรียมข้อมูลสำคัญมาร่วมประชุม ซึ่งอาจเกิดจากการโยกย้ายเจ้าหน้าที่หรือข้อมูลยังไม่พร้อมใช้งาน ดังนั้น ควรมีการวางแผนล่วงหน้าให้ทุกภาคส่วนสามารถเตรียมข้อมูลและเข้าร่วมเสนอความคิดเห็นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (2566) ที่เน้นให้กระบวนการวางแผนสะท้อนความต้องการของประชาชน ผ่านเวทีมีส่วนร่วมทุกระดับ และบูรณาการข้อมูลจากแผนระดับหมู่บ้านถึงอำเภอให้เป็นแผนเดียวกัน (One Plan) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2562 โดยกลุ่มจังหวัดต้องคำนึงถึงความต้องการเฉพาะของประชาชนในแต่ละพื้นที่โดยไม่ซ้ำซ้อนกัน

5. การร่วมปฏิบัติตามแผน พบว่า เมื่อแผนพัฒนาจังหวัดประกาศใช้ ส่วนราชการในพื้นที่จะร่วมกันขับเคลื่อนตามประเด็นตัวชี้วัด และแนวทางที่กำหนดไว้ เพื่อบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ของแผน อย่างไรก็ตาม บางหน่วยงานต้องดำเนินงานตามแผนของกรมหรือกระทรวงต้นสังกัด ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติตามแผนจังหวัด จึงควรเน้นย้ำให้ตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมดำเนินการตามแผน พร้อมทั้งจัดให้มีการรายงานความคืบหน้าเป็นระยะเพื่อการควบคุมและติดตามอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ ธงชัย สันติวงษ์ (2540) ที่เห็นว่าการปฏิบัติตามแผนอย่างต่อเนื่องช่วยให้บรรลุเป้าหมาย และงานของบวรศักดิ์ อุวรรณโณ กับถวิลวดี บุรีกุล (2550) ที่เน้นการปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานและประชาชนเพื่อให้โครงการประสบผลสำเร็จ

6. การควบคุมและประเมินผลแผน พบว่า การควบคุมและประเมินผลแผนเป็นขั้นตอนสำคัญช่วงท้ายของกระบวนการวางแผน เพื่อสะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานที่ผ่านมา โดยปัจจุบันนอกจากหน่วยงานภาครัฐจะประเมินผลแล้ว ยังมีภาคประชาสังคมและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบคือ หลายหน่วยงานขาดแผนดำเนินงานที่ชัดเจนหรือไม่กำหนดกรอบเวลา ส่งผลให้ไม่สามารถควบคุมหรือ

ประเมินผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรจัดทำแผนให้ชัดเจนในแต่ละโครงการ พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยคัดเลือกตัวแทนจากผู้มีความเชี่ยวชาญในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดมาร่วมติดตามเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานควรจัดทำรายงานสรุปผลในภาพรวมที่ชัดเจน เพื่อสะท้อนผลสัมฤทธิ์ของแผน ทั้งนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2550) ที่ระบุว่า การควบคุมโดยประชาชนถือเป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วม ซึ่งควรเกิดขึ้นตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุดกระบวนการ เพื่อให้โครงการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

### ข้อเสนอแนะ

1. การพัฒนาองค์ความรู้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด มีการประชาสัมพันธ์ การทำสื่อ หรือการสร้างความรู้เกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัด หรือกระบวนการในการจัดทำ การเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของทุกภาคส่วนที่จะช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัด
2. กระบวนการควบคุมและประเมินผลแผน ควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด และคณะกรรมการย่อยตามประเด็นการพัฒนา โดยมีองค์ประกอบที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมของแต่ละประเด็นการพัฒนา เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของการควบคุมและประเมินผลแผน
3. การพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางเกี่ยวกับจังหวัดอุทัยธานี เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลพื้นฐานทั่วไปด้านสังคม สิ่งแวดล้อม เพื่อสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์สถานการณ์ ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และเป็นแหล่งข้อมูลสำหรับการสืบค้นของประชาชนทั่วไป
4. การพัฒนาระบบติดตามและประเมินผล เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้รับทราบข้อมูล กระบวนการติดตามและประเมินผลการดำเนินการเพื่อติดตามสถานการณ์ดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดได้ทุกช่วงเวลา แสดงให้เห็นถึงเจตนาในความโปร่งใส
5. การพัฒนาระบบ One Plan ที่รวบรวมแผนระดับชุมชน แผนระดับตำบล และแผนระดับอำเภอ ที่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด เป็นฐานข้อมูลเข้าทุกภาคส่วน และประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย สะดวก รวดเร็ว

### เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (ม.ป.ป). *คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น*. ผู้แต่ง.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). *นโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนามูลงจังหวัด พ.ศ. 2566-2570*. ผู้แต่ง.
- เทียนฉาย กีระนันท์. (2530). *แผนโครงการและงบประมาณ อีกทางหนึ่งสำหรับ การจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ*. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2540). *การวางแผน*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.
- นัยนา คำภักดี. (2562). กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขอนแก่น. *วารสารนวัตกรรมการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*. 7(2).

- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. (2564). *แผนพัฒนาจังหวัด*. ออนไลน์ : สืบค้นเมื่อ 13 ตุลาคม 2566 จาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=แผนพัฒนาจังหวัด#cite\\_note-1](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=แผนพัฒนาจังหวัด#cite_note-1)
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2550). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม* (พิมพ์ครั้งที่ 3). สถาบันพระปกเกล้า.
- ประสิทธิ์ การกลาง. (2552). *รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาขีดสมรรถนะจังหวัดในการจัดทำแผนและงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด*. สถาบันดำรงราชานุภาพ.
- พะยอม วงศ์สารศรี. (2548). *องค์การและการจัดการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). สำนักพิมพ์สุภา.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2547). *เอกสารการสอนชุดวิชาการวางแผนและควบคุมงานบริหาร*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วาริยา กำทองดี. (2560). *สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาสกลนคร 4 ปี พ.ศ.2557 – 2560*. สำนักงานจังหวัดสกลนคร
- สำนักงานจังหวัดอุทัยธานี. (2567). *แผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานี พ.ศ. 2566 – 2570*. ผู้แต่ง
- สิน พันธุ์พินิจ. (2556). *เทคนิคการวางแผนและการประเมินผลโครงการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2).สำนักพิมพ์ ส.เอเซียเพรส.
- อนันต์ เกตุวงศ์. (2541). *หลักและเทคนิคการวางแผน*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนันต์ เกตุวงศ์. (2543). *หลักและเทคนิคการวางแผน* (พิมพ์ครั้งที่ 8). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนุรัตน์ อนันทนารถ. (2563). *การวิเคราะห์นโยบายการบริหารจัดการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ*. มหาวิทยาลัยบูรพา.