

บทที่ 1

บทนำ

การศึกษาเรื่อง “กลยุทธ์การสื่อสารในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแบบประชาชนมีส่วนร่วม” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากลยุทธ์ด้านการวางแผน การดำเนินงาน การประเมินผลการสื่อสาร ปัจจัยแห่งความสำเร็จ และแนวทางการปรับปรุงการจัดการสื่อสารในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแบบประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ กรอบแนวคิดการวิจัย ปัญหา การวิจัย ขอบเขตของการวิจัย นิยามศัพท์เฉพาะ และประโยชน์ที่ได้รับ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การสื่อสารเป็นพฤติกรรมขั้นพื้นฐานซึ่งมีความจำเป็นที่จะขาดเสียมิได้ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ การสื่อสารเป็นรากฐานของกิจกรรมทางสังคมและการเมืองทุกชนิด มนุษย์ต้องอาศัยการสื่อสารเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมใดๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตนเอง และอาศัยการสื่อสารเพื่อให้การอยู่ร่วมกันในสังคมเป็นไปโดยปกติสุข

การสื่อสารเป็นสายใยของสังคม และเป็นส่วนประกอบที่แนบเนื่องกับกระบวนการทางสังคมอย่างต่อเนื่อง (ปรเม สตะเวทิน, 2530:73) การสื่อสารเป็นกลไกสำคัญที่ใช้เชื่อมโยงส่วนต่างๆ ของสังคม ให้มีการรวมตัวเพื่อเป็นองค์กรประชาชน หรือประชาคม ที่ร่วมกันตระหนักถึงปัญหา เพราะการรวมกลุ่มของประชาชนจะต้องอาศัยความเข้าใจที่ตรงกัน มีจิตสำนึกร่วมกัน ร่วมกันคิด ร่วมกันแก้ไข และร่วมกันทำงาน เกิดการมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ รวมทั้งด้านการเมืองและการพัฒนาประเทศ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองในประเทศประชาธิปไตยนั้น นับว่าเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐจะต้องให้หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออกทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกันภายในขอบเขตของกฎหมาย ที่สำคัญยิ่งก็คือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบอบการเมืองประชาธิปไตยจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐและตัวผู้บริหารหรือรัฐบาล ได้ตามความต้องการของตน จึงนับเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งแตกต่างจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองในประเทศเผด็จการที่มักเป็นเพียงรูปแบบและ

เป็นไปเพื่อสนับสนุนระบบการเมืองหรือสอดคล้องตามเจตจำนงของผู้บริหารหรือรัฐบาลเป็นสำคัญ (จรรยา สุภาพ, 2514: 343-345)

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน เป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534) ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนกลาง หมายถึงราชการบริหารอันเป็นภาระหน้าที่ของราชการส่วนกลางซึ่งประกอบด้วยกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินงานทั้งอาณาเขตของรัฐหรือประเทศ ราชการบริหารส่วนกลางจึงเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของส่วนกลาง หรือรัฐบาลกลางเพื่อประโยชน์ของสังคมหรือประเทศเป็นส่วนรวม มิได้มุ่งเพื่อประโยชน์ของชุมชนหรือท้องถิ่นหนึ่งท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ การบริหารราชการส่วนกลางจึงเป็นการจัดระเบียบที่ยึดหลักการรวมอำนาจ

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคหมายถึงราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดทำตามเขตการปกครองของประเทศ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองนั้นๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งออกไปประจำตามเขตการปกครองต่างๆ ในส่วนภูมิภาคเพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง กล่าวอีกนัยหนึ่งราชการส่วนภูมิภาคคือสาขาของราชการส่วนกลางที่ได้รับการแบ่งและมอบอำนาจให้ไปดำเนินการแทน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 7,855 แห่ง ประกอบด้วย 75 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1,161 เทศบาล 6,617 องค์การบริหารส่วนตำบล และ

2 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ (สมาคมสันนิบาตเทศบาล, ข้อมูล ณ วันที่ 4 ตุลาคม 2549)

ดังที่ทราบกันว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (อุทัย หิรัญโต, 2523:2) การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งในแง่ของการพัฒนาชุมชน และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้น การปกครองท้องถิ่นยังเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางลงมาสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนปกครองตนเอง เพราะการแก้ปัญหาท้องถิ่นไม่มีใครรู้ปัญหา และความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ดีเท่ากับผู้อยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ รัฐบาลกลางควรทำหน้าที่เพียงเสริมด้านงบประมาณและความรู้ทางเทคนิค (ลิขิต ชีระเวทิน, 2543: 335) การบริหารงานท้องถิ่นจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

อุดมการณ์ของการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้ประชาชนพลเมืองในชุมชนร่วมกันรับผิดชอบการดำเนินกิจการสาธารณะของชุมชน (Local public affairs) ซึ่งเรียกว่าหลัก “ความรับผิดชอบร่วมกันของพลเมือง” หรือภาษาอังกฤษเรียกว่า “Collective responsibility” (ชาญณรงค์ ไชยรักษา) หลักความรับผิดชอบร่วมกันของพลเมืองที่ว่านี้คือที่มาของหลักการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการปกครองท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า “Participation with collective responsibility” และการมีส่วนร่วมที่ว่านี้เป็นพฤติกรรมกลุ่มของผู้คนในชุมชนที่ร่วมกันคิดและตัดสินใจเพื่อแสวงหาประโยชน์อันเป็นสาธารณะ (Public interests) ร่วมกัน

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นเป็นขั้นตอนเชื่อมโยงจากนโยบายการบริหารท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นหัวใจในการพัฒนา ประชาชนควรเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นตลอดทั้งกระบวนการ เริ่มจากขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำแผน การจัดทำแผน การเผยแพร่และนำแผนไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการยอมรับในแผนการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งประชาชนเป็นเจ้าของ และสิ่งที่จะตามมาคือ การที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการดำเนินการของท้องถิ่นอันนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายคือ การแก้ปัญหา และสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ในที่สุด

กระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นเป็นกระบวนการสื่อสาร 2 ทางที่สื่อสารเชื่อมโยงระหว่างคณะผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชน การพัฒนากระบวนการสื่อสารในกระบวนการมีส่วนร่วมจึงสามารถยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการของท้องถิ่นได้ (วันชัย วัฒนศัพท์) จากการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าพบว่า กรอบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมอย่างน้อย อาทิเช่น การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน การจัดซื้อจัดจ้าง การให้

ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภา การให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอข้อบังคับ และประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาของ (Nie และ Verba, 1974: 25) พบว่าการได้รับข่าวสารทางการเมือง ทำให้มีการสื่อสารทางการเมือง จะมีผลต่อความรู้สึกถึงผลกระทบจากการการปฏิบัติงานของรัฐบาล ความรู้สึกในด้านความสามารถทางการเมืองและความสนใจ โดยจะกระตุ้นให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการได้รับข่าวสารทางการเมืองจากสื่อมวลชน (วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์) หรือจากการสื่อสารระหว่างบุคคล เช่นการเจรจาการประชุม (Mibrath และ Goel, 1977: 35-42) การศึกษาของ เลอร์เนอร์ (Lerner 1958, 54-65 อ้างใน วินวัฒน์ เปรมประภา 2528, 59) เกี่ยวกับสื่อมวลชนกับการพัฒนาสังคมสมัยใหม่ พบว่า การเปิดรับสื่อมวลชนจะช่วยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองและเศรษฐกิจมากขึ้นด้วย ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นถือว่าเป็นเป้าหมายสำคัญของสังคมสมัยใหม่

นอกจากนี้ผลจากการศึกษาของเสนห์ นนทะ โชติ (2524) เรื่องการสื่อสารทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในชุมชนชนบทไทย โดยศึกษาเฉพาะประชาชนบ้านวังคล้า อำเภอสองแคว จังหวัดนครราชสีมา และมุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการสื่อสารทางการเมืองว่ามีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนประการใด ผลการศึกษาพบว่า ผู้ที่มีระดับการสื่อสารทางการเมืองสูง มีแนวโน้มที่จะมีระดับการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองค่อนข้างสูงกว่าผู้ที่มีระดับการสื่อสารทางการเมืองต่ำ

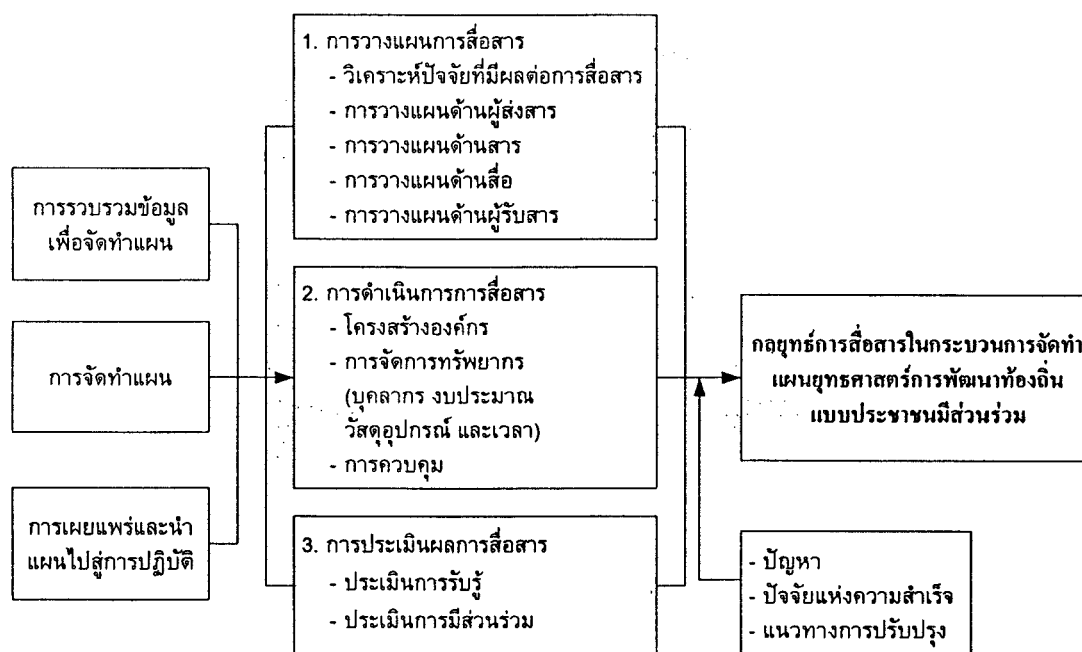
ดังนั้นการสื่อสารจึงมีความสำคัญในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น ซึ่งการสื่อสารที่ประสบความสำเร็จต้องอาศัยการกลยุทธ์เชิงการสื่อสาร การศึกษา กลยุทธ์การสื่อสารในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแบบประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งประกอบด้วยกลยุทธ์ด้านการวางแผนการสื่อสาร การดำเนินการสื่อสาร และการประเมินผลการสื่อสาร เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม และเกิดความเข้าใจในการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และที่สำคัญเพื่อให้ประชาชนมีความสัมพันธ์ที่ดี มีความนิยม มีความศรัทธาต่อองค์กร และในที่สุดประชาชนมีแนวโน้มให้ความร่วมมือสนับสนุนองค์กร อันไปสู่ความสำเร็จขององค์กร จากความสำเร็จดังกล่าวนี้ นับเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญต่อองค์กรโดยเฉพาะองค์กรการเมือง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้กลยุทธ์การสื่อสาร ผ่านกระบวนการต่างๆ เพื่อนำไปสู่การตอบสนองความต้องการและการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างค่านิยมและความสำเร็จตามเป้าหมายทางการเมือง

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษากลยุทธ์ด้านการวางแผน การดำเนินงาน และการประเมินผลการสื่อสาร
ในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม

2.2 เพื่อศึกษาปัญหา ปัจจัยแห่งความสำเร็จ และแนวทางการปรับปรุงการจัดการการ
สื่อสารในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม

3. กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4. ปัญหาการวิจัย

4.1 กลยุทธ์ด้านการวางแผน การดำเนินงาน และการประเมินผลการสื่อสารใน
กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม เป็นอย่างไร

4.2 ปัญหา ปัจจัยแห่งความสำเร็จ และแนวทางการปรับปรุงการจัดการการสื่อสารใน
กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม เป็นอย่างไร

5. ขอบเขตของการวิจัย

5.1 การศึกษากลยุทธ์การสื่อสารในครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกลยุทธ์ด้านการวางแผน การดำเนินการ และการประเมินผลการสื่อสารในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมของเทศบาล

5.2 การศึกษาครั้งนี้ศึกษาจากเทศบาลเมือง และเทศบาลนครที่ประสบความสำเร็จในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยพิจารณาจากการประเมินองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน จากสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2548

5.3 การศึกษาครั้งนี้ ศึกษาระหว่างเดือนมิถุนายน 2549 – เดือนกันยายน 2549

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 กลยุทธ์การสื่อสาร หมายถึง ชุดของวิธีการที่ปฏิบัติการด้านการสื่อสารเพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพของกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแบบประชาชนมีส่วนร่วม ประกอบด้วย กลยุทธ์ด้านการวางแผนการสื่อสาร การดำเนินการการสื่อสาร และการประเมินผล การสื่อสาร

6.2 กลยุทธ์ด้านการวางแผน หมายถึง ชุดของวิธีการที่ปฏิบัติการด้านการสื่อสาร ประกอบด้วย การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการสื่อสาร การวางแผนด้านผู้ส่งสาร การวางแผนด้าน เนื้อหาสาร การวางแผนด้านสื่อ และการวางแผนด้านผู้รับสาร

6.3 กลยุทธ์ด้านการดำเนินงาน หมายถึง ชุดของวิธีการที่ปฏิบัติการด้านการจัดการ ทรัพยากรการบริหารประกอบด้วย การจัดโครงสร้างองค์การ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้าน วัสดุ อุปกรณ์ ด้านเวลา และการควบคุมการดำเนินการ

6.4 กลยุทธ์ด้านการประเมินผลการสื่อสาร หมายถึง ชุดของวิธีการที่ปฏิบัติการ ประเมินผลด้านการสื่อสาร ประกอบด้วย การประเมินการรับรู้ และการประเมินการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

6.5 การมีส่วนร่วม หมายถึง กิจกรรมที่ประชาชน องค์กรเอกชน ชุมชน และ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมกลุ่มกันเพื่อแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจ และดำเนินการ ในการจัดทำ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับเทศบาล

6.6 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเทศบาล ที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กร ซึ่งแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ได้ทราบถึงกลยุทธ์ด้านการวางแผน การดำเนินงาน และการประเมินผลการสื่อสารในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแบบประชาชนมีส่วนร่วม

7.2 ได้ทราบถึงปัญหา ปัจจัยแห่งความสำเร็จ และแนวทางการปรับปรุงการจัดการสื่อสารในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแบบประชาชนมีส่วนร่วม

7.3 ได้เป็นแนวทางการพัฒนาการสื่อสารกับประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น