

## ปัญหาอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนาเทศบาลเมืองภาคตะวันออกเฉียงเหนือ\*

กตัญญู แก้วหานาม\*\*

จริยา ชาตะสุวจันานนท์\*\*\*

พิมพ์ลิขิต แก้วหานาม\*\*\*\*

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่องปัญหาอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์แบบหึ่งลึก สันทนากลุ่ม และการศึกษาเอกสาร ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย ปัญหาด้านประชาชนที่ขาดความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ปัญหาด้านงบประมาณเพื่อนำมาดำเนินการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาล และปัญหาด้านฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ที่เป็นอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลของภาคประชาชน

**คำสำคัญ :** การมีส่วนร่วม แผนพัฒนาเทศบาล

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

\*\* คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

\*\*\* คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

\*\*\*\* คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

อีเมลล์: dr.kathanyoo@yahoo.com

## Barriers to Participation in Development Planning of Municipal Governments in Northeastern Thailand\*

Kathanyoo Kaewhanam\*\*

Jariya Chatasuwajananon\*\*\*

Phimlikid Kaewhanam\*\*\*\*

### Abstract

The purpose of this study is to identify problems and barriers to participation in development planning of municipalities in Northeastern Thailand. A qualitative research design was employed in which data were gathered through in-depth interviews. Triangulation techniques were used to check responses, and content analysis was performed on the data.

The study results found the following key obstacles to people's participation in development planning of local government councils: first, a lack of enthusiasm to participate on the people's part; second, budgetary issues in the implementation of projects under the municipalities' development plan; and third, obstacles to people's participation stemming from management and staff of municipal government.

**Keywords:** Participation, development planning of municipal governments

---

\* This study is a part of a larger study "People's Participation in Municipal Governments' Development Planning in Northeastern Thailand, funded by The Thailand Research Fund (TRF).

\*\* Faculty of Political Science and Law, Kalasin Rajabhat University.

\*\*\* Faculty of Political Science and Law, Kalasin Rajabhat University.

\*\*\*\* Faculty of Political Science and Law, Kalasin Rajabhat University.

E-mail: dr.kathanyoo@yahoo.com

## 1. บทนำ

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของระบบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้เพราะการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนเท่ากับเป็นการยอมรับว่าระบอบการปกครองของประเทศนั้น เป็นการปกครอง “โดยประชาชน” วิธีการอย่างหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองก็คือ การกระจายอำนาจการปกครอง โดยผ่านการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Robson, 1953: 574)

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล คือเทศบาลจะต้องปฏิบัติภารกิจและหน้าที่ในการให้บริการประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น ให้ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ในการนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริงและเกิดความยั่งยืน จะต้องมีการวางแผนพัฒนา โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน โดยใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นเครื่องมือหลักในการบริหารงาน ซึ่งถือเป็นนโยบายสำคัญของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ตามที่บัญญัติไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 25 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมรวมทั้งวางแผนทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี

ดังนั้น แผนพัฒนาเทศบาลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านช่องทางและกระบวนการต่างๆ อาทิ การให้ความเห็น (public consultation) และการประชุมรับฟังความเห็น (public meeting) ฯลฯ จึงเป็นภาพสะท้อนความคาดหวัง ความต้องการของประชาชนตามเจตนารมณ์ในการบริหารจัดการตนเองของการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวข้างต้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ กลับประสบปัญหาและมีข้อจำกัดหลายประการที่ส่งผลให้แผนพัฒนาดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะปัญหาการเบี่ยงเบนของแผนพัฒนาเทศบาลจากกรณีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร การเลือกปฏิบัติก่อน-หลัง ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารจัดการ การแทรกแซงของรัฐบาลผ่านคำสั่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ประกาศหรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ในการวางแผนพัฒนาเทศบาลในช่วงที่ผ่านมา จะกระทำโดยการแนะนำและการสั่งการของข้าราชการส่วนกลางเป็นหลัก

ขณะเดียวกันกลไกหรือองค์กรในการจัดทำแผนล้วนแต่อยู่ภายใต้การนำของระบบราชการ ส่งผลให้การกำหนดปัญหาของชุมชนไม่สามารถทำได้อย่างครอบคลุม เพราะกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลมีเพียงกลุ่มผู้บริหารหรือผู้นำชุมชนไม่มากนักที่เป็นผู้กำหนดปัญหาและความต้องการของชุมชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมักจะถูกมองว่า ประชาชนส่วนใหญ่มักมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า สังคมเป็นระบบอุปถัมภ์ ประชาชนมีความเฉื่อยชาทางการเมือง ไม่ค่อยมีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าที่ควร เมื่อเลือกตั้งเสร็จแล้วก็ปล่อยให้เป็นที่หน้าของผู้ที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งที่จะเข้าไปบริหารงานหรือปฏิบัติหน้าที่ โดยที่ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือตรวจสอบการดำเนินงานแต่ประการใด หรือถ้ามีก็เป็นส่วนน้อยเท่านั้น ซึ่งถือว่าไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นที่มาของคำถามในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ว่า ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลรูปแบบใดบ้าง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สนับสนุนหรือมีพฤติกรรมที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีลักษณะอย่างไร มีปัจจัยใดบ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้องหรือเป็นปัญหาอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลเมือง การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ควรมีขั้นตอนและรูปแบบอย่างไร ซึ่งในการนำเสนอบทความวิจัยนี้ ผู้วิจัยขอเสนอเฉพาะการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

## 3. นิยามศัพท์ในการวิจัย

ประชาชน หมายถึง ประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูล

ผู้นำ หมายถึง นายกเทศมนตรี ประธานสภา และผู้นำชุมชน เป็นผู้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูล

การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล หมายถึง การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูล

#### 4. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

##### 4.1 กรอบการวิเคราะห์ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (participatory democracy)

การศึกษากรอบการวิเคราะห์ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ของผู้วิจัยเพื่อนำมาช่วยอธิบายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย ความหมายของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### *ความหมายของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) เป็นแนวคิดที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมือง โดยถือกำเนิดมาจากคำว่า “ประชาธิปไตย” (democracy) ในภาษากรีกที่มาจากการผสมผสานคำว่า “demos” และ “kratos” ที่แปลได้ว่า “ประชาชนคือผู้ปกครอง” ดังนั้น แนวคิดของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มต่างๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐบาลและใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่มีปฏิสัมพันธ์โดยตรง เพื่อให้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น ตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบายจนถึงกระบวนการตัดสินใจ แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่เจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้จะตรงกันข้ามกับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่จำกัดบทบาทของประชาชนอยู่แค่เพียงการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น

ฌอง ฌาค รุสโซ (Rousseau, 1954: 108) เป็นผู้ริเริ่มชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่า 200 ปี โดยเสนอว่า การมีส่วนร่วมจะเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างคุณธรรมทางการเมือง รุสโซเสนอว่า การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือความเชื่อและธรรมเนียมปฏิบัติ แต่โดยที่บุคคลผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเกิดการพัฒนาศักยภาพ เสริมสร้างทัศนคติของการไว้วางใจ และก่อให้เกิดแนวทางการปฏิบัติที่ประชาชนจะร่วมกันสานต่อสืบไป ข้อพึงระวังที่สำคัญคือ เราจะต้องไม่สับสนประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกับการล็อบบี้ (lobby) เพราะหัวใจของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือ การเปิดช่องทางและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนแต่ละคน กลุ่มประชาชนและองค์กรนอกภาครัฐให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์เพื่อการเสนอแนะ (advisory hearings) ให้

คำปรึกษาหน่วยงานของรัฐเพื่อลดภาระในการปฏิบัติภารกิจ หรือเรียกร้องข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ และทำทนายการตัดสินใจของรัฐบาลผ่านกระบวนการยุติธรรมและศาล กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การทำให้การตัดสินใจของรัฐบาลโปร่งใส เป็นรัฐบาลอยู่ในที่แจ้ง (government in the sunshine) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงมุ่งแสวงหารูปแบบที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนผลักดัน และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองได้อย่างกว้างขวางและอย่างมีประสิทธิภาพ นอกเหนือไปจากการมีส่วนร่วมที่เข้าใจและปฏิบัติกันในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามทฤษฎีของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งจะกระทำหน้าที่สำคัญอย่างน้อยสองประการ คือ การเลือกคณะผู้ปกครอง และการควบคุมคณะผู้ปกครอง อันจะมีผลทำให้การปกครองสนองต่อความต้องการของประชาชน กระนั้นก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง มิได้มีเฉพาะแต่การเลือกตั้งเท่านั้น

ในขณะเดียวกัน Rod Hague (1992: 167-170) ยังได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มประเทศโลกที่ 3 ว่ามีลักษณะเด่น คือ การถูกครอบงำโดยความสัมพันธ์ในเชิงระบบอุปถัมภ์ (patron-client relationship) โดยความยากจนและความไม่เสมอภาคทำให้คนรวยมีทรัพยากรที่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่คนจน เพื่อแลกเปลี่ยนกับความภักดีทางการเมืองได้

Robert A. Dahl (1971) ได้สร้างเกณฑ์วัดมาตรฐานความเป็นประชาธิปไตยของระบบการเมืองไว้ในหนังสือชื่อ *Polyarchy* เกณฑ์ทั้ง 5 ประการนี้ถึงแม้จะกำหนดขึ้นมาเพื่อวัดความเป็นประชาธิปไตยที่เน้นสถาบันการเมืองและกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่อาจนำมาใช้เป็นมาตรฐานวิเคราะห์ความเป็นประชาธิปไตยแนวทางอื่นๆ ได้อย่างน่าสนใจ เกณฑ์ทั้ง 5 ประการ ได้แก่

1) สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างทั่วถึงของประชาชน (inclusion) สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองถือเป็นเกณฑ์เบื้องต้นของระบอบประชาธิปไตยทั่วไปที่จะต้องให้สิทธิในการเลือกตั้ง และสิทธิทางการเมืองอื่นๆ แก่ประชาชนที่เป็นพลเมืองทุกคน

2) โอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน (political equality) ปัญหาของการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในความเป็นจริงก็พบว่า ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่การบริจาคเงินให้แก่ การหาเสียงเลือกตั้ง บุคคลบางคน นิติบุคคล หรือบริษัทบางแห่งเมื่อบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองและการหาเสียงเลือกตั้งมาก ก็สามารถมีอิทธิพลต่อผู้นำทางการเมืองได้มากกว่า

คนทั่วไปอย่างปฏิเสธไม่ได้ยิ่งไปกว่านั้นปัญหาสำคัญของโอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันก็คือ ประชาชน “ใช้” โอกาสนั้นอย่างไม่เท่ากัน (equality of usage) กล่าวคือ ประชาชนเลือกที่จะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

3) โอกาสที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ตัดสินใจทางการเมือง (enlightened understanding) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเข้าใจผลที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกและการตัดสินใจ ในความเป็นจริงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและตระหนักในผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของตนเอง เป็นประเด็นสำคัญในระบอบประชาธิปไตยทุกแนวทาง เราต้องยอมรับระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่เรียกร้องความรับผิดชอบจากประชาชนที่สูงมาก ที่จะต้องติดตามข้อมูลข่าวสาร แยกแยะความน่าเชื่อถือของข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ เหล่านี้ล้วนมี “ราคา” (cost) ทั้งสิ้น เพราะในความเป็นจริงมีข้อมูลมากมายเกินกว่าที่ประชาชนจะสามารถ “บริโภค” และ “ย่อย” ให้เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในเวลาอันจำกัดในชีวิตประจำวันได้ ที่สำคัญในประเทศที่ความเป็นอิสระของสื่อยังเป็นปัญหา และถูกควบคุมทั้งโดยอำนาจรัฐและอิทธิพลของทุน เช่น ในเมืองไทย โอกาสที่ประชาชนจะได้รับข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ตัดสินใจทางการเมือง (enlightened understanding) อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตระหนักในผลที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกและการตัดสินใจจึงเป็นไปได้ยาก

4) โอกาสในการกำหนดวาระสาธารณะ (control of the agenda) เป็นที่ชัดเจนว่า ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่ได้ออกแบบโครงสร้างให้สถาบันทางการเมืองสามารถรองรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองและการกำหนดวาระสาธารณะ โอกาสในการมีส่วนร่วมกำหนดวาระสาธารณะถือเป็นจุดแข็งของแนวทางประชาธิปไตยโดยตรง ประชาธิปไตยแบบอภิปราบไตร์ตรง และประชาธิปไตยแบบสมาคม ปรากฏการณ์มีจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน พบว่า กระบวนการประชาธิปไตยโดยตรงที่ใช้ในหลายประเทศ เช่น การทำประชามติ และการให้ประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมาย ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการกำหนดวาระสาธารณะมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่นักการเมืองมองข้ามหรือไม่อยากนำมาเป็นข้อถกเถียงเสนอกองการเมือง เช่น เรื่องการจำกัดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง (term limit) การปฏิรูประบบภาษี และกฎหมายทำแท้ง เป็นต้น ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยโดยตรงจึงช่วยแก้ปัญหาในเรื่องการกำหนดวาระสาธารณะของภาคประชาชนได้อย่างมาก และหากนำแนวคิดเรื่องระบอบประชาธิปไตยแบบอภิปราบไตร์ตรง และประชาธิปไตยแบบสมาคมใช้ร่วมด้วยแล้ว การกำหนดวาระสาธารณะจะยิ่งถูกถ่ายโอนจากภาครัฐมาสู่ภาคประชาชนได้อย่างกว้างขวาง ทั่วถึง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5) การมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ (effective participation) การมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ขึ้นอยู่กับการมีพรรคการเมือง

ที่รับผิดชอบที่ตอบสนองข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ อยู่ที่พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งได้ทำหน้าที่ควบคุมให้สมาชิกรัฐสภาแปรเจตนารมณ์ของผู้เลือกตั้งให้เป็นผลลัพธ์ทางนโยบาย ที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนได้มากน้อยเพียงใด เมื่อเป็นเช่นนี้ปัญหาของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน จึงเป็นปัญหาซึ่งมีที่มาจาก การถ่ายทอดความรับผิดชอบจากเจ้าของอำนาจไปสู่ตัวแทน (principal-agent problems) ปัญหาความรับผิดชอบของพรรคการเมืองในรัฐบาล และปัญหาการจัดการเลือกตั้งที่เป็นอิสระและยุติธรรม

จากการสำรวจวรรณกรรมที่ให้นิยามความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัย สรุปว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ ทางการเมือง อาทิ การเลือกตั้งตัวแทนทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย และการมีส่วนร่วมในด้านอื่น ๆ โดยการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องครอบคลุมตั้งแต่การควบคุม ตรวจสอบ กำกับ เปลี่ยนแปลงตามที่กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้เปิดโอกาสไว้ให้ตามเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้การมีส่วนร่วมดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการตามระบอบประชาธิปไตย

สำหรับการศึกษารั้งนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในเขตเทศบาลเมืองในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้น การศึกษาการมีส่วนร่วมในครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมในเชิงกระบวนการจัดทำแผนหรือจัดทำนโยบายพัฒนาเทศบาล เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในเขตเทศบาลเมืองในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

#### กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

คินนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (Sribua-eiam, et. al., B. E. 2545: 22-24) สรุปว่า วิธีการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ วิธีการแบ่งที่นิยมใช้กันมากวิธีหนึ่ง ก็คือ การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วม ในแต่ละระดับจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด ออกเป็น 6 ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะแปรผันแบบตรงกันข้ามกับระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ



ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้ดังนี้ 1) ระดับการให้ข้อมูล 2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน 3) ระดับการปรึกษาหารือ 4) ระดับการวางแผนร่วมกัน 5) ระดับการร่วมปฏิบัติ และ 6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) *ระดับการให้ข้อมูล* เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ วิธีการให้ข้อมูลอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

2) *ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน* เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่างๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่างๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น

3) *ระดับการปรึกษาหารือ* เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่างๆ เช่น การจัดประชุมการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการและการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

4) *ระดับการวางแผนร่วมกัน* เป็นขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการและผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เหมาะสมที่จะใช้สำหรับพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อินนุญาโตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการพิจารณาเพื่อหาทางประนีประนอม เป็นต้น

5) *ระดับการร่วมปฏิบัติ* เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับวางแผนร่วมกัน กล่าวคือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6) *ระดับการควบคุมโดยประชาชน* เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ เป็นต้น คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการลงประชามติไว้ 2 ประการ คือ ประการแรก การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด อย่างน้อยขึ้นอยู่กับความชัดเจนของ

ประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด และประการที่สอง ในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม แต่สำหรับกรณีของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน ผลของการลงประชามติเป็นเพียงข้อเสนอแนะสำหรับรัฐบาลเท่านั้น ไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

ขณะที่ อคิน รพีพัฒน์ (Raphipat, B. E. 2527: 107-111) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนว่ามี 4 ลักษณะ คือ

- 1) ร่วมค้นหาสาเหตุของปัญหา แนวทางแก้ไข
- 2) ตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหา
- 3) ร่วมในการปฏิบัติและในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
- 4) ร่วมประเมินผลในกิจกรรมการพัฒนา

กล่าวโดยสรุป ขั้นตอนหรือกระบวนการคิดของแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเริ่มจากกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วม จากนั้นจะนำไปสู่การกำหนดวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยต้องคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสถานการณ์เฉพาะ และเทคนิคในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพื่อที่จะให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้อาศัยกรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมด เพื่อนำมาอธิบายปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อวิเคราะห์ว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และมีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ในลักษณะใด ที่เป็นผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

#### 4.2 ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสังเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

**กลุ่มที่ 1** กลุ่มที่เห็นว่า แม้โครงสร้างทางการเมือง โดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือโครงสร้างทางกฎหมายอื่นๆ จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองก็ตาม แต่ในการปฏิบัติจริงกลับพบว่า มีปัญหาอุปสรรคหลายประการในการเข้ามามีส่วนร่วมโดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากความล่าช้าในการออกกฎหมายลูกรองรับ ปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐ ปัญหาการตีความเจตนากรณีเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าควรมีส่วนร่วม

ในกระบวนการใดบ้าง นักวิชาการกลุ่มนี้ประกอบด้วย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว และคณะ เป็นต้น

**กลุ่มที่ 2** กลุ่มที่เห็นว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง การอาศัยอยู่ในเขตเมือง-ชนบท สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ข้าราชการและความสนใจทางการเมือง ความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ และประสิทธิภาพทางการเมือง ความเข้าใจทางการเมือง การเป็นสมาชิก การทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเมือง ตัวแปรทางด้านสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม การได้รับสนับสนุนจากภายนอก การเผชิญปัญหาหรือความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและปัจจัยสิ่งแวดล้อม นักวิชาการกลุ่มนี้ประกอบด้วย ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และเทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ สุเมธ ทรายแก้ว และมกรา วรรณลพ

ความเหมือนของกลุ่มงานวิจัยทั้ง 2 กลุ่ม คือ กลุ่มงานวิจัยกลุ่มที่ 2 มีความสอดคล้องกับกลุ่มที่ 1 ในประเด็น ประสิทธิภาพทางการเมือง ความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ การได้รับสนับสนุนจากภายนอก ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยภายนอกที่ส่งผลการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการต่างๆ ทางการเมือง ในขณะที่กลุ่มที่ 1 เน้นการอธิบายถึงโครงสร้างทางการเมืองและ โครงสร้างทางกฎหมาย ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

ความแตกต่างของกลุ่มงานวิจัยทั้ง 2 กลุ่ม คือ งานวิจัยกลุ่มแรกอธิบายการมีส่วนร่วมในภาพกว้าง เน้นการอธิบายในระดับโครงสร้างทางการเมืองว่าเอื้อหรือไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยสรุปว่า แม้โครงสร้างทางกฎหมายรัฐธรรมนูญจะเอื้อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแต่กลับพบว่า ยังมีกฎหมายฉบับลูก การตีความกฎหมาย ปัญหาของหน่วยงานราชการ ที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการเข้ามามีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

**และกลุ่มที่ 3** เป็นงานศึกษาวิจัยที่พยายามอธิบายรูปแบบลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา หรือปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในระดับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น งานศึกษาของ กตัญญู แก้วทานาม เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล : กรณีศึกษา เปรียบเทียบระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ รวมทั้งงานศึกษาของ ถวิลวดี บุรีกุล (Burekul, B. E. 2547) พบว่า รูปแบบวิธีการจะมีลักษณะคล้ายกันคือ ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการเริ่มต้นในการจัดทำแผนเท่านั้น โดยประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการสำรวจข้อมูลปัญหา ความต้องการของชุมชน ก่อนมาสรุปเป็นข้อมูลปัญหาชุมชนนำเสนอในเวทีประชาคมเพื่อจัดทำแผนชุมชน โดยตัวแทน

จากชุมชนร่วมกับเทศบาล หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชนสังคม เอกชน องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สรุปเป็นข้อมูลปัญหาชุมชนนำเสนอในเวทีประชาคมเพื่อจัดทำแผนชุมชน โดยตัวแทนจากชุมชนร่วมกับเทศบาล หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชนสังคม เอกชน องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หลังดำเนินการจัดเวทีประชาคม คณะทำงานจะนำข้อมูลมาวิเคราะห์ แยกประเภท สรุปและจัดทำเป็นเอกสารแผนชุมชน การจัดเวทีประชาคมกลายเป็นเสมือนพิธีการที่แสดงให้เห็นว่า เทศบาลได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยมองข้ามประเด็นเนื้อหาในการจัดทำแผนว่าเกิดจากความต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใด รวมทั้งกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ ติดตาม การประเมินผลการปฏิบัติตามแผนต่างๆ เป็นต้น

## 5. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งในเชิงคุณภาพนั้นเป็นการศึกษาโดยการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก สทนากลุ่ม และการศึกษาเอกสาร โดยเก็บข้อมูลในช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ถึง เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2557

### 5.1 กลุ่มตัวอย่าง

เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาในการศึกษา ผู้วิจัยได้คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดต่างๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 37 แห่ง โดยใช้ลักษณะภูมิศาสตร์หรือที่ตั้ง โดยเลือกจากตัวแทนเทศบาลเมืองใน 5 กลุ่ม ตามการแบ่งของกรมการปกครอง ดังนี้

1. เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1
2. เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2
3. เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1
4. เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2
5. เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง

ในการเลือก เลือกจากกลุ่ม 5 กลุ่ม เลือกตัวแทนกลุ่มละ 2 เทศบาล โดยในแต่ละกลุ่ม ใช้การสุ่มอย่างง่าย (simple random sampling) โดยการจับสลากที่มีรายชื่อเทศบาลในแต่ละกลุ่ม รวมทั้งหมด 10 เทศบาลเมือง โดยมีกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (in-depth interview) ใช้วิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) ให้มีความหลากหลาย และสามารถเป็นผู้ที่ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) โดยติดต่อกับผู้นำชุมชน นักการเมือง ท้องถิ่นหรือผู้รู้ข้อมูลที่ยินดีเปิดเผยข้อมูลในเทศบาลเมือง ในเขตพื้นที่ที่ถูกสุ่มเลือก 10 แห่ง ดังต่อไปนี้

1. เทศบาลเมืองโนนสูง-น้ำคำ จังหวัดอุดรธานี (ตอนบน 1)
2. เทศบาลเมืองวังสะพุง จังหวัดเลย (ตอนบน 1)
3. เทศบาลเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม (ตอนบน 2)
4. เทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร (ตอนบน 2)
5. เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ (ตอนล่าง 1)
6. เทศบาลเมืองบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา (ตอนล่าง 1)
7. เทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี (ตอนล่าง 2)
8. เทศบาลเมืองยโสธร จังหวัดยโสธร (ตอนล่าง 2)
9. เทศบาลเมืองบ้านทุ่ม จังหวัดขอนแก่น (ตอนกลาง)
10. เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด (ตอนกลาง)

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการสนทนากลุ่ม 10 กลุ่ม (focus groups) โดยให้ผู้นำชุมชน ภาคประชาชนและนักการเมืองท้องถิ่น หรือผู้รู้ข้อมูลที่ยินดีเปิดเผยข้อมูลในเทศบาลเมืองที่เป็น กรณีศึกษา ทั้ง 10 แห่ง แห่งละ 15 คน

## 5.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview)

## 5.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้มีการจำแนกและจัดระบบข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ โดยทำการถอดเทปข้อมูล จากเครื่องบันทึกเสียงที่ได้จากการสัมภาษณ์อย่างละเอียด, การจดบันทึกข้อมูลต่างๆ ซึ่งได้มา ระหว่างการสังเกตและสัมภาษณ์โดยกำหนดรหัสข้อมูลและจัดหมวดหมู่ข้อมูล จากนั้นจึงทำ ข้อสรุปเบื้องต้นให้ถูกต้องตรงตามประเด็นที่ต้องการ โดยผู้วิจัยทำการตรวจสอบความถูกต้อง ของข้อสรุปอีกครั้งทั้งการตรวจสอบแหล่งข้อมูล การตรวจสอบอคติของตัวนักวิจัยเองและการ ตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า

## 6. ผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า

แม้โครงสร้างโอกาสทางการเมือง โดยเฉพาะกฎหมาย หรือระเบียบต่างๆ ได้เปิดโอกาส หรือช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลมากเพียงใดก็ตาม แต่ในการปฏิบัติจริงกลับพบว่า มีปัญหาอุปสรรคหลายประการในการเข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะ ปัญหาที่เกิดจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ไม่มีหลักประกันว่าแผนพัฒนาเทศบาลที่

ได้รับการบรรจุในแผนแล้วจะถูกนำไปดำเนินการอย่างแท้จริง (โดยเฉพาะโครงการด้านคุณภาพชีวิตและสังคม) ปัญหาทัศนคติของผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานของเทศบาล ปัญหาประชาชนเสนอแผนที่เกินศักยภาพของเทศบาล การขาดแคลนงบประมาณ บุคลากรในสาขาที่เกี่ยวข้อง การลอกแผนพัฒนาชุมชน ประชาชนในชุมชนไม่สนใจที่จะเข้ามาส่วนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล โดยเฉพาะเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อตนเอง จะมีเพียงแกนนำไม่กี่คนเท่านั้นที่เสนอความเห็นอยู่เป็นประจำ แผนพัฒนาที่ชุมชนเสนอไปอาจจะไม่ได้รับการบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาลเสมอไป เนื่องจากไม่ได้รับการกลั่นกรองจากคณะกรรมการจัดทำแผน ผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติตามแผน เป็นต้น ส่วนปัญหาที่เกิดจากประชาชนโดยตรง ได้แก่ ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองของภาคประชาชนที่ยังไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วม เป็นต้น

ในการนำเสนอปัญหาอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาประกอบด้วย ปัญหาด้านประชาชนที่ขาดความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ปัญหาด้านงบประมาณเพื่อนำมาดำเนินการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาล และปัญหาด้านฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ที่เป็นอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลของภาคประชาชน โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

### **6.1 ปัญหาด้านประชาชนที่ขาดความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล**

ในประเด็นปัญหาอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหาที่เกิดจากประชาชนที่ขาดความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

โดยผลจากการสัมภาษณ์ ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ พนักงาน ผู้นำชุมชน และตัวแทนภาคประชาชนทั่วไป ในเขตพื้นที่ที่ถูกสุ่มเลือก พบกรณีปัญหาที่สำคัญดังนี้

ประชาชนในชุมชนไม่สนใจที่จะเข้ามาส่วนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล โดยเฉพาะเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อตนเอง ประชาชนก็จะไม่เข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากต้องไปประกอบอาชีพทำให้ไม่มีเวลา แม้ว่าตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นจะพยายามกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง แต่ผลการศึกษากลับพบว่าประชาชนยังมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในระดับต่ำ ผู้ที่มีส่วนร่วมมักกระจุกตัวอยู่เฉพาะคณะกรรมการชุมชน แกนนำหรือผู้นำชุมชนในแต่ละชุมชนเท่านั้น

อาทิ ปลัดเทศบาลเมืองโนนสูง-น้ำคำ ให้สัมภาษณ์ว่าปัญหาสำคัญคือ ประชาชนในพื้นที่ต้องไปประกอบอาชีพ ไม่มีเวลาที่เข้ามาส่วนร่วมในการจัดทำแผน ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“ประชาชนต้องไปประกอบอาชีพเพื่อที่จะเลี้ยงปากเลี้ยงท้องของตัวเองหรือครอบครัว ถ้าเขามีภาระตรงนั้นแล้วถ้าเขาไม่มีจิตใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม มองไม่เห็นความสำคัญของแผน ว่าแผนนี้จะเป็นตัวกำหนดอนาคตของท้องถิ่น เป็นสิ่งที่จะเป็นกรอบเพื่อที่จะพัฒนา เพื่อที่จะชื้ออนาคตท้องถิ่นนั้นๆ เขาต้องไปประกอบอาชีพเพื่อมาเลี้ยงครอบครัวของตนเอง เวลาเราไปประชุมเรานัดประชุมเขาก็จะไม่มายกเว้นคนที่เขาว่างจริงๆ ไม่ได้ไปทำอะไรหรือคนที่เห็นความสำคัญของแผนว่าเป็นกรอบหรือเป็นเป้าหมายหรือเป็นเครื่องมือที่จะชี้หรือจะกำหนดอนาคตของชุมชนของเขาเอง”

(Interviewed, December 11, B. E. 2556)

จากการสัมภาษณ์ ประธานชุมชนในเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด สะท้อนปัญหาสำคัญว่า ประชาชนมีอุปสรรคสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลที่สำคัญ คือ 1) ปัญหาด้านเวลา และอาชีพซึ่งประชาชนส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพแบบสังคมเมือง คือ ค้าขาย ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ซึ่งไม่มีเวลาที่ไปร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล และ 2) การตระหนักถึงความสำคัญของแผนพัฒนาฯ ประชาชนบางกลุ่มมองว่าขั้นตอนจัดทำแผนไม่มีความสำคัญ

“ด้านเวลาและอาชีพ เนื่องจากบริบทในเขตเทศบาลเมือง ประชาชนส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพค้าขาย ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง เป็นส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 60 % ดังนั้นจึงทำให้ช่วงเวลาในการประชุมหรือการจัดทำแผนไม่สอดคล้องกับประชาชนที่ประกอบอาชีพดังกล่าว

ด้านการตระหนักถึงความสำคัญของแผนพัฒนาฯ ประชาชนบางกลุ่มมองว่าขั้นตอนจัดทำแผนไม่มีความสำคัญ ความไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผน นอกจากนี้แล้วประชาชนกลุ่มนี้ยังมองว่าเป็นหน้าที่ของผู้นำชุมชน คณะกรรมการชุมชน ความไม่รู้ร้อนรู้หนาว เพราะคิดว่าไม่ใช่ปัญหาของตนเอง อุปสรรคดังกล่าวทำให้ประชาชนบางกลุ่มไม่ให้ความร่วมมือ หรือน้อยลง และอีกประการหนึ่งคือ ประชาชนเห็นว่าแผนพัฒนาฯ ยังไม่สอดคล้องกับ

ปัญหาความต้องการของชุมชน แผนพัฒนาในแต่ละปีออกมาไม่ตรงกับความต้องการของชุมชน เพราะผู้บริหารจะมักทำตามความต้องการของตัวเอง”

(Interviewed, November 21, B. E. 2556)

ในขณะที่ ประธานชุมชนในเทศบาลเมืองมุกดาหาร สะท้อนปัญหาการขาดการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนว่า เนื่องจากประชาชนเข้าใจว่าการจัดทำแผนเป็นหน้าที่ของผู้นำชุมชนที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนแล้ว

“สาเหตุที่ประชาชนไม่ให้ความสำคัญในการเข้าร่วมเกิดจากความเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของประธานชุมชน และการรับรู้ข้อมูลสภาพปัญหา ความต้องการเกิดจากการพูดคุยประจำวันอย่างไม่เป็นทางการ แล้วเก็บรวบรวมข้อมูลไว้มาเสนอในที่ประชุม แนวทางในการจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นต้องกำหนดเวลาที่เหมาะสม ส่วนตัวผู้นำไม่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน”

(Interviewed, December 25, B. E. 2556)

สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ ประธานสภาเทศบาลเมืองนครพนม สรุปว่า ปัญหาอุปสรรคสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลเมืองนครพนมคือ ประชาชนต้องประกอบอาชีพ ไม่สามารถจะหยุดงานเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน

“ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญคือ เรื่องเวลา เรื่องของอาชีพ ต้องหาช่วงเวลาที่ประชาชนสะดวก ว่างตรงกัน ไม่ใช่จะทำตามใจตัวเอง ต้องคิดว่าชุมชนนี้ส่วนมากประกอบอาชีพอะไร ให้ความร่วมมือเพียงใด”

(Interviewed, January 21, B. E. 2557)

กรณี การสัมภาษณ์นายกเทศมนตรีเมืองวังสะพุง สะท้อนปัญหาว่า การทำแผนพัฒนาเทศบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีอุปสรรคเรื่องเวลาที่ต้องใช้ระยะเวลาจัดทำอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับมีปัญหาอุปสรรคด้านฤดูกาลที่ประชาชนบางส่วนต้องประกอบอาชีพ และอุปสรรคด้านสภาพอากาศที่อยู่ในช่วงฤดูฝน



“การทำแผนรวมของคณะกรรมการ จะมีอุปสรรค  
เรื่องเวลา ซึ่งมักทำแผนไม่ทัน ปกติใช้เวลาทำประมาณ 2 วัน  
กับอีก 1 คืน โดยต้องออกไปทำนอกสถานที่ในเชิงสัมมนาจัด  
ทำแผน ถ้าไม่ไปนอกสถานที่ จะไม่มีเวลาเลย ถ้าจะทำให้เกิด  
ประสิทธิภาพจริงๆ ต้องทำ 2 วัน กับ 1 คืน ในต่างจังหวัด  
คณะกรรมการจะเข้ามามีส่วนร่วมทุกส่วน ถ้ามาทำในพื้นที่  
ไม่เสร็จแน่นอน เพราะประชาชนจะกลับบ้านไม่อยู่ต่อเนื่อง  
ส่วนการทำประชาคมหมู่บ้านชุมชน ในช่วงเวลาที่ทางการ  
กำหนดเวลาให้ทำประชาคม คือ เดือนมีนาคม จนถึงเดือน  
มิถุนายน โดยต้องผ่านการเห็นชอบของสภาเทศบาล และ  
ก็ประกาศใช้ให้ทันในเดือนมิถุนายน แต่ปัญหาคือ ในช่วง  
เดือนมิถุนายน เป็นช่วงฤดูฝนแล้ว เป็นช่วงฝนตก เป็น  
อุปสรรคต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำประชาคม”  
(Interviewed, February 7, B. E. 2557)

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่เกิดจากผู้นำชุมชนที่ขาดแรงจูงใจในการผลักดัน สนับสนุน ส่ง  
เสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน เนื่องจากผู้นำชุมชนคณะกรรมการชุมชน  
ไม่มีค่าตอบแทนจึงขาดแรงจูงใจในการทำงานของผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชน ตามบท  
สัมภาษณ์ของ ประธานชุมชน เทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร

“พื้นที่ดูแล 80 หลังคาเรือน ถ้ามีการจัดทำแผน  
ผู้นำชุมชนต้องเข้าร่วมโครงการตลอด แต่ค่าตอบแทนในการ  
ปฏิบัติหน้าที่ของประธานชุมชนไม่มี จึงมีความน้อยใจใน  
การทำหน้าที่ของประธานชุมชน ดังนั้นจึงอยากขอเสนอใน  
ผู้บริหารได้ให้เงินตอบแทนกับประธานชุมชนเพื่อเป็นขวัญ  
กำลังใจในการทำงานของประธานชุมชนและคณะกรรมการ  
ชุมชน”  
(Interviewed, December 25, B. E. 2556)

สอดคล้องกับทัศนะของปลัดเทศบาลเมืองโนนสูง-น้ำคำ จังหวัดอุดรธานีที่เห็นว่า  
ประธานชุมชนทำงานคล้ายๆ กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่ไม่มีเงินตอบแทน

“ผู้นำชุมชน ถือเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญในการจัดทำแผนพัฒนา ความแตกต่างของเทศบาลเมืองคือผู้นำชุมชนไม่ได้เป็นผู้ใหญ่บ้านแต่เป็นประธานชุมชนทำให้มีความเสียเปรียบในการรับค่าตอบแทนประธานชุมชนกับผู้ใหญ่กำนันมีการทำงานคล้ายๆกัน แต่อีกฝ่ายไม่มีเงินตอบแทน ดังนั้นจึงเป็นปัญหาของคณะกรรมการในการทำงานเพราะไม่มีแรงจูงใจในการทำงานของคณะกรรมการ”

“ในเรื่องของกระบวนการการมีส่วนร่วมของแผนตรงนี้จริงๆ ก็คือ คณะกรรมการพัฒนาที่เป็นภาคประชาชนเองนี้ น่าจะมีเงื่อนไขว่าคนที่อยู่ในคณะกรรมการพัฒนาน่าจะมีค่าตอบแทนที่มากกว่านี้ เพื่อตอบแทนในส่วนที่เขาเสียสละเข้ามา มีใช้เข้ามาทำฟรีๆ แบบนี้ ในขณะที่ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้เงินเดือนละหมื่น แต่คณะกรรมการไม่ได้อะไรเลยนอกจากค่าพาหนะ ที่เป็นเงินหนึ่งร้อยบาท อย่างน้อยๆ ควรจะได้ในระดับค่าแรงขั้นต่ำ”

(Interviewed, December 11, B. E. 2556)

ขณะที่ ประธานสภาเทศบาลเมืองนครพนม สรุปว่า ปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมคือ การกำหนดช่วงเวลาที่ไม่มีความสะดวกที่จะเอื้อประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งขาดแรงจูงใจในการจ่ายค่าตอบแทนของผู้เข้ามาเป็นคณะกรรมการชุมชนที่มีบทบาทหลักในการจัดทำแผนระดับชุมชน รวมทั้ง การไม่ได้รับความสนใจเข้าร่วมในการจัดทำแผนของกลุ่มวัยรุ่น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ปัญหาสำคัญของการทำแผนพัฒนาเทศบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ คือ 1) ประชาชนในพื้นที่ต้องไปประกอบอาชีพ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพแบบสังคมเมือง คือ ค้าขาย ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ไม่มีเวลาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน 2) ประชาชนบางส่วนเข้าใจว่าการจัดทำแผนเป็นหน้าที่ของผู้นำชุมชนที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนแล้ว 3) ปัญหาการตระหนักถึงความสำคัญของแผนพัฒนาฯ 4) ปัญหาที่เกิดจากผู้นำชุมชนที่ขาดแรงจูงใจในการผลักดัน สนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน เนื่องจากผู้นำชุมชนคณะกรรมการชุมชนไม่มีค่าตอบแทน จึงขาดแรงจูงใจในการทำงานของผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชน 5) ประชาชนบางกลุ่มมองว่าขั้นตอนจัดทำแผนไม่มีความสำคัญ และ 6) อุปสรรคเรื่องเวลาที่ต้องใช้ระยะเวลาจัดทำอย่างต่อเนื่อง ประกอบ

กับมีปัญหาอุปสรรคด้านฤดูกาลที่ประชาชนบางส่วนต้องประกอบอาชีพ และอุปสรรคด้านสภาพอากาศที่อยู่ในช่วงฤดูฝน

## 6.2 ปัญหาด้านงบประมาณเพื่อนำมาดำเนินการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาล

ในประเด็นปัญหาอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบปัญหาสำคัญประการต่อมาคือ ปัญหาด้านงบประมาณเพื่อนำมาดำเนินการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาล โดยเฉพาะการเสนอแผนที่เกินศักยภาพของเทศบาลเมือง เนื่องจากมีงบประมาณที่จำกัด งบประมาณส่วนใหญ่หมดไปกับรายจ่ายด้านค่าตอบแทน เงินเดือน ค่าจ้าง และอื่นๆ รวมทั้งปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการตามแผน แม้ว่าแผนพัฒนาชุมชนจะได้รับการบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาลก็ไม่แน่ว่าจะไปที่แผนดังกล่าวจะได้รับการปฏิบัติ เนื่องจากต้องรองบประมาณจากรัฐบาลที่จัดสรรให้ด้วย ในขณะที่รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองก็มีไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินโครงการตามแผนที่วางไว้

ปัญหาด้านงบประมาณเพื่อนำมาดำเนินการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาล และปัญหาที่ส่งผลให้การปฏิบัติตามแผนพัฒนาต้องเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็น การยกเลิก การปรับลดงบประมาณ การควรวรมโครงการ การผ่อนผันไว้ดำเนินการในปีต่อๆ ไป คือ อุปสรรคและข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและแนวนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะความไม่แน่นอนของการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทางเทศบาลต้องประหยัดงบประมาณรายจ่ายอย่างหนัก (มาตรการรัดเข็มขัด) เพื่อให้เทศบาลมีงบประมาณพอที่จะจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน แก่พนักงานและลูกจ้าง รวมทั้งเพื่อให้สามารถดำเนินโครงการที่จำเป็นได้ เพิ่มเติมปัญหาด้วยนโยบายของรัฐบาลที่ให้เพิ่มเงินเดือน 15,000 บาท สำหรับผู้จบปริญญาตรี และเงินเดือน 9,000 บาท สำหรับผู้ที่จบ ปวช./ปวส. โดยให้เทศบาลจ่ายตั้งแต่ต้นปีย้อนหลัง แต่ไม่จัดสรรเงินมาให้

โดยเทศบาลขนาดใหญ่มีความจำเป็นต้องจ้างบุคลากรมาก เพราะมีภารกิจต้องปฏิบัติตามแผนพัฒนาที่มีจำนวนมาก แต่ก็ไปติดที่เงื่อนไขของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 ที่ระบุไว้ว่า “มาตรา 35 ในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้าง ของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวม เงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่า ร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้”

จากการสัมภาษณ์ ประธานชุมชนหนองหญ้าม้า เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด สะท้อนปัญหาสำคัญว่า ปัญหางบประมาณไม่เพียงพอต่อการจัดทำแผนพัฒนาฯ ถือเป็นปัญหาสำคัญ การขาดงบประมาณ หรืองบประมาณไม่เพียงพอทำให้บางโครงการที่ประชาชนเสนอเข้ามาไม่สามารถจัดลงไปเป็นแผนพัฒนาได้ทั้งหมด ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“ปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนาคือ เรื่องของงบประมาณในการแต่ละปีมีน้อยมาก ทำให้การจัดทำโครงการของเทศบาลมีความจำกัดทำให้มีความไม่ทั่วถึงความต้องการของชุมชน ดังนั้นจึงมีการชี้แจงจากเทศบาลในชุมชนที่ไม่ได้รับผลประโยชน์ว่า งบประมาณในปีนี้น้อยมากทำให้เทศบาลบริหารงานยากในการจัดทำโครงการต่างๆ และมีความลำบากใจอย่างในการเลือกทำโครงการ”

(Interviewed, November 21, B. E. 2556)

ผลการวิจัยมีข้อค้นพบที่สำคัญ คือ จากการสัมภาษณ์ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองยโสธร พบว่า เทศบาลมีการบรรจุโครงการพัฒนาไว้ในแผนเป็นจำนวนมาก แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ ผลสัมฤทธิ์ของแผนไม่ได้ทั้งหมด เพราะมีนโยบายหรือโครงการที่เร่งด่วนของรัฐบาล หรือกระทรวง กรมจากส่วนกลางเข้ามาแทรก ซึ่งมักเป็นโครงการที่ไม่อยู่ในแผน จึงทำให้ต้องมีการจัดทำแผนเพิ่มเติม (Interviewed, January 30, B. E. 2557)

นโยบายหรือโครงการที่เร่งด่วนของรัฐบาล หรือกระทรวง กรมจากส่วนกลางเข้ามาแทรกตัวอย่างเช่น หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมากที่ มท 0808.2/ว 2072 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2554 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 3 การตั้งงบประมาณตามนโยบายแห่งรัฐ กำหนดให้

1) การตั้งงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด ให้ถือปฏิบัติตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.2/ว 543 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2550 การแก้ไขปัญหาเสพติดตามยุทธศาสตร์ 5 รั้วป้องกัน ตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0810.1/ว 695 ลงวันที่ 2 เมษายน 2552 และกลไกการแก้ไขปัญหาเสพติดตามยุทธศาสตร์ 5 รั้วป้องกัน ตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0810.1/ว 848 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2552 รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุแผนงานกิจกรรม เพื่อรองรับการจัดทำแผนปฏิบัติการในข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ และหมวดเงินอุดหนุน

หน่วยงานอื่นในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยขอให้สำรวจข้อมูลสถานการณ์ปัญหายาเสพติด ความต้องการใช้งบประมาณในการแก้ไขปัญหายาในพื้นที่ หรือสามารถใช้ข้อมูลสภาพปัญหายาเสพติดในพื้นที่จากศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด/อำเภอ เพื่อประกอบการจัดทำและกำหนดรายจ่ายงบประมาณกับความต้องการแก้ไขปัญหายาในพื้นที่

2) การตั้งงบประมาณเพื่อการวางและปรับปรุงผังเมืองรวมเมือง/ชุมชนและการวางผังชุมชน การพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้การจัดทำผังเมืองรวมชุมชน งานอาคาร งานพัฒนาสภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์ให้เป็นไปตามมาตรฐานการผังเมือง และองค์ความรู้ด้านการวางผังเมืองและด้านช่าง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมมือกับชุมชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมชุมชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) การตั้งงบประมาณเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกัน และลดอุบัติเหตุทางถนนในช่วงเทศกาลสำคัญ เช่น เทศกาลปีใหม่ เทศกาลสงกรานต์ เป็นต้น

4) การตั้งงบประมาณเพื่อส่งเสริมสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชน โดยยึดหลักการประชาชนออม 1 ส่วน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมทบ 1 ส่วน และรัฐบาล 1 ส่วน โดยถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0891.4/ว 2502 ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2553

โดยกรณีข้างต้น นายกเทศมนตรีเมืองวังสะพุง อ.วังสะพุง จ.เลย ได้สะท้อนปัญหาว่า หนังสือสั่งการจากกระทรวง ทบวง กรม หรือทางจังหวัด เปรียบเสมือนการบังคับบัญชาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงการต่างๆ ที่ทางส่วนกลางสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการมักจะไม่สอดคล้องกับลักษณะปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“หนังสือสั่งการจากส่วนกลาง ถือเป็นการบังคับ  
บัญชา โดยปกติต้องให้สิทธิของท้องถิ่นในการบริหารจัดการ  
แผนตามความต้องการของท้องถิ่นเอง รัฐบาลไม่ควรเอา  
โครงการที่สร้างความขัดแย้งมาให้ ไม่ตอบโจทย์ความต้องการ  
ของประชาชนจริงๆ อย่างมาสั่งให้ทำ หรือแนะนำแบบนั้น  
แบบนี้ ประเด็นสำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ การมี ส.ส.เข้ามา  
แทรกแซงกับการบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะโครงการ  
ที่เป็นงบ ส.ส. เอามาหลงให้ท้องถิ่นทำ ให้ท้องถิ่นเป็นคนจัดซื้อ  
จัดจ้าง แต่ไม่ตรงกับความต้องการของชุมชน”

(Interviewed, February 7, B. E. 2557)

กล่าวโดยสรุปแล้ว ปัญหาด้านงบประมาณเพื่อนำมาดำเนินการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาลที่สำคัญ ประกอบด้วย 1) ปัญหาด้านงบประมาณเพื่อนำมาดำเนินการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาล โดยเฉพาะการเสนอแผนที่เกิดศักยภาพของเทศบาลเมือง เนื่องจากมีงบประมาณที่จำกัด งบประมาณส่วนใหญ่หมดไปกับรายจ่ายด้านค่าตอบแทน เงินเดือน ค่าจ้างและอื่นๆ รวมทั้งปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการตามแผน แม้ว่าแผนพัฒนาชุมชนจะได้รับการบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาลก็ไม่แน่ว่าจะไปที่แผนดังกล่าวจะได้รับการปฏิบัติ เนื่องจากต้องรองบประมาณจากรัฐบาลที่จัดสรรให้ด้วย ในขณะที่รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองก็มีไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินโครงการ 2) ความไม่แน่นอนของการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทางเทศบาลต้องประหยัดงบประมาณรายจ่ายอย่างหนัก (มาตรการรัดเข็มขัด) เพื่อให้เทศบาลมีงบประมาณพอที่จะจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทนแก่พนักงานและลูกจ้าง รวมทั้งเพื่อให้สามารถดำเนินโครงการที่จำเป็นได้ 3) ปัญหาการถูกแทรกแซงแผนจากนโยบายหรือโครงการที่เร่งด่วนของรัฐบาล หรือกระทรวง กรมจากส่วนกลางเข้ามาแทรก ซึ่งมักเป็นโครงการที่ไม่อยู่ในแผนจึงทำให้ต้องมีการจัดทำแผนเพิ่มเติม ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินงานในโครงการอื่นๆ ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ ขาดผลสัมฤทธิ์ของแผน เป็นต้น

การแทรกแซงของรัฐบาล ซึ่งโครงการจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเหล่านี้ มักจะบีบบังคับทางอ้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการโดยกำหนดเป็นค่าคะแนนการประเมินผลในโอกาสต่างๆ และการตั้งข้อสงสัย หรือการเล่นแง่จากหน่วยราชการในจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง หากไม่ปฏิบัติตาม บางกรณี เทศบาลอาจนำโครงการไปร่วมปฏิบัติกับหน่วยราชการอื่นๆ เพื่อช่วยประหยัดงบประมาณ หรือปรับตัวโดยการนำโครงการต่างๆ เหล่านี้ไปควมรวมหรือดำเนินการร่วมกับโครงการอื่นๆ ที่สอดคล้องกันซึ่งเทศบาลได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาอยู่แล้ว

### 6.3 ปัญหาด้านฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ที่เป็นอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลของภาคประชาชน

ปัญหาสำคัญประการต่อไปคือ ปัญหาด้านฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ที่เป็นอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลของภาคประชาชน โดยผลจากการสัมภาษณ์ในเขตพื้นที่ที่ถูกสุ่มเลือก พบกรณีปัญหาที่สำคัญดังนี้

ปัจจัยด้านผู้บริหาร เป็นปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ เนื่องจากจากทุกเทศบาลเมืองจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ แต่ปัญหาคือ

เมื่อมีแผนฯ ออกมาแล้วกลับไม่มีโครงการดังกล่าวบรรจุไว้ในแผน แต่กลับเป็นโครงการที่เสนอ โดยฝ่ายบริหาร ซึ่งจากมุมมองของผู้วิจัยมองว่าผู้บริหารไม่มีความจริงจังในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพราะข้อเสนอของบางชุมชนอาจจะไม่ได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลเสมอไปด้วยข้อจำกัดทางด้านงบประมาณของเทศบาล อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาผ่านมุมมองของฝ่ายบริหาร อาจจะพยายามประนีประนอมกับพื้นที่ชุมชนอื่นๆด้วย ไม่ใช่ให้ความสำคัญเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น

นอกจากนี้ ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่มีการเรียงลำดับความสำคัญของโครงการ และมักจะมีการอนุมัติหรือการจัดทำโครงการตามที่ตนเองเสนอ และมีการปฏิบัติตามความต้องการของผู้บริหารเอง จึงเกิดปัญหาในความไม่เข้าใจของประชาชนในการปฏิบัติงานของเทศบาล ดังนั้นผลของการปฏิบัติก็เลยไม่ส่งผลประโยชน์ต่อความต้องการของประชาชน

ดังบทสัมภาษณ์ ปลัดเทศบาลเมืองโนนสูง-น้ำคำ จังหวัดอุดรธานี ที่เห็นว่า

“ผู้บริหารเทศบาลต้องมีการเรียงลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการเพื่อแผนพัฒนาขององค์กรจะมีประสิทธิภาพมากที่สุดต่อชุมชน แต่ผู้บริหารส่วนมากก็จะมอบงานให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาจึงเกิดปัญหาในเรื่องการปฏิบัติงานและความเข้าใจของงานของผู้ปฏิบัติงาน และปัญหาที่เกิดกับชุมชนเทศบาลก็นำมาบรรจุลงในแผนทุกเรื่อง”

“เจ้าหน้าที่ไม่ค่อยมีปัญหา สำหรับในส่วนเทศบาลจะมีพนักงานที่รับผิดชอบในเรื่องนี้โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในส่วนงานเกี่ยวกับกองวิชาการและแผนงาน มีบุคลากรทางด้านวิเคราะห์นโยบายและแผน ที่จะเป็นตัวกลาง เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบตรงนี้ส่วนมากเขาก็จะมีความรู้ในด้านนี้อยู่แล้ว ในการลงไปทำแผนก็ค่อนข้างจะดีอยู่แล้ว”

(Interviewed, December 11, B. E. 2556)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ค่อยเป็นปัญหาแต่ผลจากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่/ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการทำแผนพัฒนาฯ สามารถเข้าถึงประชาชนได้เพียงระดับหนึ่ง กล่าวคือ เวลาประชาชนมีความเดือดร้อน หรือเสนอแนะปัญหา ประชาชนจะเข้าหาผู้นำชุมชน สมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี มากกว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่โดยทั่วไป

ในด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากในการจัดทำแผน จะมีหน่วยงานหลายหน่วยงานและจำเป็นต้องทำงานประสานกันทั้งหมด หากขาดการประสานงานที่ดี ทำงานล่าช้า อาจส่งผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาโดยรวม เป็นต้น

สอดคล้องกันกับกรณีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จ.ร้อยเอ็ด จากการสัมภาษณ์ ประธานชุมชนหนองหญ้าม้า สะท้อนปัญหาสำคัญว่า

“เนื้อหาสาระของแผนมักเน้นด้านโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากส่วนใหญ่ประชาชนในพื้นที่เขตเทศบาลเมืองในการประชุมทุกๆ ครั้ง มักมีการเสนอแต่โครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน มากกว่าการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งสาเหตุอาจเกิดจากในพื้นที่ที่ต้นอาศัยอยู่ยังขาดในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน อาทิเช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา ขุดลอกคูคลอง แต่หากมองอีกแง่หนึ่ง คือ ประชาชนยังไม่สามารถก้าวข้ามปัจจัยพื้นฐาน ไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีอีกระดับหนึ่ง”

(Interviewed, November 21, B. E. 2556)

ส่วนกรณีเทศบาลเมืองมุกดาหาร สะท้อนปัญหาที่แตกต่างกันออกไปโดยนาย ด. หัวหน้ากองวิชาการและแผนงาน สรุปว่า

“ผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่ค่อยเรียงความสำคัญของโครงการและมีการปฏิบัติตามความต้องการของตัวเอง ดังนั้นผลของการปฏิบัติก็เลยไม่ส่งผลประโยชน์ต่อความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ผู้บริหารเสนอโครงการตามความต้องการของตัวเอง และมักจะให้อำเภอโครงการตัวเองไปทำ จึงทำให้ถูกประชาชนมาต่อว่าเทศบาล ส่วนมากแผนพัฒนาจะเน้นแต่โครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน รางระบายน้ำ ไฟฟ้า น้ำประปา ฯลฯ ส่วนในเรื่องของการส่งเสริมอาชีพในชุมชนมีงบประมาณน้อยมาก ก่อให้เกิดปัญหาการว่างคนในชุมชนที่กำลังเป็นปัญหาใหญ่”

(Interviewed, December 25, B. E. 2556)



ส่วนปลัดเทศบาลเมืองมุกดาหาร ปลัด ต. สะท้อนปัญหาเช่นเดียวกันว่า

“อุปสรรคในการจัดทำแผนคือเรื่องของงบประมาณในการบริหารงานน้อยทำให้บางโครงการที่ประชาชนเสนอเข้ามาไม่ได้จัดลงไปในแผน และคนในชุมชนบางส่วนมองว่าการจัดทำแผนไม่มีความสำคัญทำให้ประชาชนบางส่วนไม่ให้ความร่วมมือและมีการเรียกร้องภายหลังทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ทันที่”

(Interviewed, December 25, B. E. 2556)

ขณะที่ปลัดเทศบาลเมืองวารินชำราบ อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี ให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า หากตำแหน่งของฝ่ายบริหารมีความต่อเนื่อง การบริหารแผนและโครงการต่างๆ มีแนวโน้มจะประสบความสำเร็จ แต่ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารใหม่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานตามแผนที่

“ถ้าตำแหน่งทางการเมืองและพนักงานเทศบาลมีความเป็นเอกภาพต่อเนื่อง งานต่างๆในองค์กรจะประสบผลสำเร็จ แต่ถ้ามีการเปลี่ยนของผู้บริหารใหม่แล้วไม่เอานโยบายมาสานต่อ เพราะเป็นผลงานของผู้บริหารชุดเดิมส่งผลให้แผนงานที่วางไว้ไม่คืบหน้า ไม่พัฒนาอย่างเป็นระบบใช้งบประมาณไปอย่างไม่เกิดประโยชน์ทำให้แผนงานไม่เสร็จสิ้น”

(Interviewed, August 27, B. E. 2557)

กล่าวได้ว่า ปัญหาการเบี่ยงเบนของแผนพัฒนาเทศบาลจากกรณีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร แม้ว่าแผนพัฒนาเทศบาลจะได้รับการอนุมัติผ่านกระบวนการต่างๆ อย่างถูกต้องตามระเบียบแล้ว ใช่ว่าแผนนั้นจะได้รับการยึดถือปฏิบัติเสมอไป ทั้งนี้ หากผู้บริหารชุดเดิมหมดวาระหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ก็มีโอกาสสูงที่แผนพัฒนาเทศบาลที่เคยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการชุดเดิมแล้วจะเกิดความเบี่ยงเบนหรือถูกเลือกปฏิบัติก่อนหลัง นอกจากนั้น แผนพัฒนาที่ชุมชนเสนอไป อาจจะไม่ได้รับการบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาลเสมอไป เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการจัดทำแผน ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติตามแผน เป็นต้น ดังนั้นอุปสรรคที่สำคัญในกระบวนการมีส่วนร่วมจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลของประชาชน นอกจากจะเข้าไปเสนอเป็นแผนชุมชนแล้วยังต้องเข้าไปผลักดันให้แผนนั้นได้รับการบรรจุเป็นแผนเทศบาลในขั้นต่อไปด้วย

กล่าวโดยสรุป ปัญหาด้านฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ที่เป็นอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลของภาคประชาชน ที่สำคัญ ประกอบด้วย ปัญหาการขาดความจริงในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเสนอแผน เพราะข้อเสนอของบางชุมชนอาจจะไม่ได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลเสมอไป และปัญหาการเบี่ยงเบนของแผนพัฒนาเทศบาลจากกรณีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร แม้ว่าแผนพัฒนาเทศบาลจะได้รับการอนุมัติผ่านกระบวนการต่างๆ อย่างถูกต้องตามระเบียบแล้ว ไข่ว่าแผนนั้นจะได้รับการยึดถือปฏิบัติเสมอไป

## 7. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

1) ควรกำหนดให้ในแต่ละเขตเทศบาล มี “สภาเมือง” ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างภาคประชาชนกับเทศบาล โดยเทศบาลต้องให้การสนับสนุนทางด้านงบประมาณในการจัดเวทีประชาคมในแต่ละครั้ง สภาเมืองเป็นเสมือนเวทีของภาคประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอความเห็นในการจัดทำแผน การบริหารจัดการ และการตรวจสอบประเมินผลตามแผนพัฒนาเทศบาล

2) การเพิ่มสัดส่วนของภาคประชาชน หัวหน้าชุมชน ตัวแทนชุมชน เข้าไปเป็นคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบประเมินผลการจัดทำแผนให้มากขึ้น โดยต้องมีตัวแทนจากชุมชนต่างๆ เข้าร่วมอย่างน้อยชุมชนละ 1 คน

3) รัฐต้องจัดสรรงบประมาณไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครบร้อยละ 35 ตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีงบประมาณสำหรับนำไปดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาลต่างๆ หากแผนที่ประชาชนได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง ประชาชนก็เกิดความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล แต่ถ้าแผนพัฒนาไม่ได้รับการปฏิบัติเนื่องจากข้อจำกัดของงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมืออุปกรณ์ ประชาชนก็ไม่อยากจะเข้ามามีส่วนร่วม

4) ต้องสร้างกลไกหรือช่องทาง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลมากกว่าการทำเวทีประชาคมเป็นขั้นตอนหลัก โดยต้องออกข้อบังคับให้ผู้บริหารเทศบาล ต้องออกเอกสารรายงานผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาเทศบาลทุกๆ 6 เดือน เพื่อให้ประชาชนทราบความก้าวหน้าโดยตลอด

5) กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถดำเนินการยื่นถอดถอนผู้บริหารได้ในกรณีที่ผู้บริหารเทศบาลไม่ปฏิบัติตามแผนโดยไม่มีเหตุอันควร หรือห้ามไม่ให้ผู้บริหารชุดนั้นลงสมัครรับเลือกตั้งอีกในสมัยต่อไป

6) การเปิดช่องทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงาน การใช้งบประมาณ การประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาเทศบาลมากขึ้น

7) แผนพัฒนาที่ประชาชนเสนอไปแล้วไม่ได้รับการบรรจุเป็นแผน ทางเทศบาลต้องออกเอกสารชี้แจงเหตุผลโดยละเอียด เพื่อเป็นการตรวจสอบคณะกรรมการจัดทำแผน ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติตามแผน

8) ในแผนพัฒนาควรกำหนดสัดส่วนของงบประมาณรวมของแผนในด้านต่างๆ ให้ชัดเจน เช่น สัดส่วนของแผนด้านคุณภาพชีวิต การรักษาพยาบาลร้อยละ 25 สัดส่วนของแผนด้านการศึกษาร้อยละ 25 สัดส่วนของแผนด้านระบบสาธารณสุขร้อยละ 30 และด้านอื่นๆ เช่น ระบบสังคมและวัฒนธรรมร้อยละ 20 เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความมุ่งเน้นการเสนอแผนที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างระบบสาธารณสุขโรค เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ เป็นหลักเพราะมีผลประโยชน์ทับซ้อน

9) สนับสนุนให้ท้องถิ่นถ่ายโอนภารกิจที่ไม่สำคัญไปให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยเทศบาลให้การสนับสนุนงบประมาณ เช่น การดูแลรักษาความสะอาดในแต่ละชุมชน การเก็บขยะ เพื่อสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับประชาชนในชุมชน อีกทั้งยังช่วยลดปัญหาคนล้นงานในเทศบาลในตำแหน่งที่ไม่จำเป็น

## References

- Bureekul, T. (B. E. 2547). *Nawtang kanpramern kanmeesuanruam tangkanmueng kong choomchon nai boribot khong kankrachai-umnart su tongtin*. Nontaburi: King Prajadhipok Institute.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Hague, R., et al. (1992). *Comparative government and politics: An Introduction* (3<sup>rd</sup> ed.). Houndmills: Macmillan.
- Raphipat, A. (B.E.2527). Kanmeesuanruam kong choomchon nai kanpattana chonnabot nai sapabsangkom lae wattanadham thai. In T. Hongwiwat (Ed.), *Kanmeesuanruam kong prachachon nai kanpattana*. Bangkok: Saksophon Printing.
- Robson, W. A. (1953). Local government. In *Encyclopedia of social science*. New York: The Macmillan Company.
- Rousseau, J. J. (Willmoore Kendall (trans.)). (1954). *The social contract*. Chicago: Henry Regnery.
- Sribua-eiam, et al. (B.E.2545). *Raingan kanwijai rueng nawtang kansermasang prachatippatai babmeesuansuem tam rattadhammanoon hang ratcha-arnachakthai B. E. 2540: Panha oppasak lae tangoak*. Nonthaburi: King Prajadhipok Institute.

### Appendix: Interview Schedule

Community Head, Naboyai Community. Interviewed, December 25, B. E. 2556.

Community Head, Nong Yama Community. Interviewed, November 21, B. E. 2556.

Community Head, Srimongkol Nue Community. Interviewed, December 25,  
B. E. 2556.

Head of Planning and Academic Department, Mukdaharn Municipality.  
Interviewed, December 25, B. E. 2556.

Head of Planning and Academic Department, Yasothorn Municipality. Interviewed,  
January 30, B. E. 2557.

Mayor, Wangsapung Municipality. Interviewed, February 7, B. E. 2557.

Municipal Clerk, Mukdakarn Municipality. Interviewed, December 25, B. E. 2556.

Municipal Clerk, Non Sung Nam Kham Municipality. Interviewed, December 11,  
B. E. 2556.

Municipal Clerk, Warin Chamrap Municipality. Interviewed, August 27, B. E. 2557.

President of Municipal Council, Nakornpanom Municipality. Interviewed, January  
21, B.E. 2557.