แนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*

กตัญญู แก้วหานาม**
จริยา ชาตะสุวัจนานนท์**
พิมพ์ลิขิต แก้วหานาม**

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่องแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา เทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก สนทนากลุ่ม และการศึกษาเอกสาร ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบแนวทางที่สำคัญ คือ การตั้งสภาเมือง การให้ค่าตอบแทนคณะกรรมการชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจ สร้างความตระหนักให้เห็นถึงความสำคัญของแผน อธิบายความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนา ซึ่งในการประชาสัมพันธ์ควรมีช่องทาง หรือกลไกในการเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น เช่น จัดศูนย์วิทยุ วิทยุชุมชนของเทศบาล หอกระจายข่าว รวมทั้งการฝึกอบรมคณะกรรมการระดับชุมชนเพื่อจัดทำแผน และการปรับแก้ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วมของประชาชน/ แผนพัฒนา/ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

---

* *บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)*

** *อาจารย์, คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์*

The Guidelines to Support Public Participation for Making the Development Plans in Municipal Areas Provinces in the Northeast

Kathanyoo Kaewhanam*

Jariya Chatasuwajanonon*

Phimlikid Kaewhanam*

Abstract

The guidelines to support public participation for making the development plans in municipal areas provinces in the Northeast. This study is a qualitative research for which information was gathered by means of conducting interviews as in-depth interviews including triangulation of information. The methods of note taking and semi-structured interview as the tools for collecting relevant information, and the collected information from such interviews was utilized to conduct a content analysis. The results revealed that some practical ways such as establishing the city council, allowing the payment to community committees for making the development plans of municipality, public advertising, raising awareness of the importance of the development plans, explaining the importance of making the development plans. Furthermore, there were some useful ways in public advertising such as establishing radio center, community radio, and news station, and training community committees to make the development plans and revise related rules.

Keywords: People Participation/ Development Plan/ Northeast Region

บทนำ

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของระบบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้เพราะการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนเท่ากับเป็นการยอมรับว่า ระบอบการปกครองของประเทศนั้น เป็นการปกครอง “โดยประชาชน” วิธีการอย่างหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองก็คือ การกระจายอำนาจการปกครอง โดยผ่านการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรการปกครองส่วนถิ่น (Robson, 1953.574: Clarke, 1975,p.1)วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

* *Faculty of Political Science and Law Kalasin Rajabhat University*

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล คือ เทศบาลจะต้องปฏิบัติภารกิจและหน้าที่ในการให้บริการประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น ให้ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ในการนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริงและเกิดความยั่งยืน จะต้องมีการวางแผนพัฒนา โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน โดยใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นเครื่องมือหลักในการบริหารงาน ซึ่งถือเป็นนโยบายสำคัญของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ตามที่บัญญัติไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 25 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี

ดังนั้น แผนพัฒนาเทศบาลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านช่องทางและกระบวนการต่างๆ อาทิ การให้ความเห็น (Public Consultation) และการประชุมรับฟังความเห็น (Public Meeting) ฯลฯ จึงเป็นภาพสะท้อนความคาดหวัง ความต้องการของประชาชนตามเจตนารมณ์ในการบริหารจัดการตนเองของการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวข้างต้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ กลับประสบปัญหาและมีข้อจำกัดหลายประการที่ส่งผลให้แผนพัฒนาดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะ ปัญหาการเบี่ยงเบนของแผนพัฒนาเทศบาลจากกรณีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร การเลือกปฏิบัติก่อน-หลัง ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นในการบริหารจัดการ การแทรกแซงของรัฐบาลผ่านคำสั่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ประกาศหรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ในการวางแผนพัฒนาเทศบาลในช่วงที่ผ่านมาจะกระทำโดยการแนะนำและการสั่งการของข้าราชการส่วนกลางเป็นหลัก ขณะเดียวกันกลไกหรือองค์กรในการจัดทำแผนล้วนแต่อยู่ภายใต้การนำของระบบราชการ ส่งผลให้การกำหนดปัญหาของชุมชน ไม่สามารถทำได้อย่างครอบคลุม เพราะกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลมีเพียงกลุ่มผู้บริหารหรือผู้นำชุมชนไม่มากนักที่เป็นผู้กำหนดปัญหาและความต้องการของชุมชน โดยเฉพาะในพื้นที่ชุมชนเมือง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ในชุมชนเมือง อยู่ในตัวจังหวัด วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มักจะถูกมองว่า ประชาชนส่วนใหญ่มักมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าสังคมเป็นระบบอุปถัมภ์ ประชาชนมีความเฉื่อยชาทางการเมือง ไม่ค่อยมี ส่วนร่วมทางการเมือง

เท่าที่ควร เมื่อเลือกตั้งเสร็จแล้วก็ปล่อยให้เป็นหน้าที่ของผู้ที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งที่จะเข้าไปบริหารงานหรือปฏิบัติหน้าที่ โดยที่ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือตรวจสอบการดำเนินงานแต่ประการใด หรือถ้ามีก็เป็นส่วนน้อยเท่านั้น ซึ่งถือว่าไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นที่มาของคำถามในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ว่า ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมือง จะมีแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างไร ซึ่งในการนำเสนอบทความวิจัยนี้ ผู้วิจัยขอนำเสนอเฉพาะการศึกษาแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

แนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

นิยามศัพท์ในการวิจัย

ประชาชน หมายถึง ประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูล

ผู้นำ หมายถึง นายกเทศมนตรี ประธานสภา และผู้นำชุมชนเป็นผู้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูล

การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล หมายถึง การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูล

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1.กรอบการวิเคราะห์ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (participatory democracy)

การศึกษากรอบการวิเคราะห์ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ของผู้วิจัยเพื่อนำมาช่วยอธิบายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย ความหมายของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 ความหมายของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) เป็นแนวคิดที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมือง โดยถือกำเนิดมาจากคำว่า “ประชาธิปไตย” (democracy) ในภาษากรีกที่มาจากการผสมผสานคำว่า “demos” และ “kratos” ที่แปลได้ว่า “ประชาชนคือผู้ปกครอง” ดังนั้น แนวคิดของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มต่างๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐบาลและผู้ใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่มีปฏิสัมพันธ์โดยตรง เพื่อให้มีส่วนในการเสนอความคิดเห็น ตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบาย จนถึงกระบวนการตัดสินใจ แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่เจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้จะตรงกันข้ามกับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่จำกัดบทบาทของประชาชนอยู่แค่เพียงการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น

ชอง ชาร์ค รุสโซ (Rousseau,1954,p.108) เป็นผู้ริเริ่มชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่า 200 ปี โดยเสนอว่าการมีส่วนร่วมจะเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างคุณธรรมทางการเมือง รุสโซเสนอว่าการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือความเชื่อและธรรมเนียมปฏิบัติ แต่โดยที่บุคคลผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเกิดการพัฒนาบุคลิกภาพ เสริมสร้างทัศนคติของการไว้วางใจ และก่อให้เกิดแนวทางการปฏิบัติที่ประชาชนจะร่วมกันสานต่อสืบไป ข้อพึงระวังที่สำคัญคือ เราจะต้องไม่สับสนประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกับการล็อบบี้ (lobby) เพราะหัวใจของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือ การเปิดช่องทางและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนแต่ละคน กลุ่มประชาชนและองค์กรนอกภาครัฐให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์เพื่อการเสนอแนะ (advisory hearings) ให้คำปรึกษาหน่วยงานของรัฐเพื่อลดภาระในการปฏิบัติภารกิจ หรือเรียกร้องข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ และท้าทายการตัดสินใจของรัฐบาลผ่านกระบวนการยุติธรรมและศาล กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การทำให้การตัดสินใจของรัฐบาลโปร่งใส เป็นรัฐบาลอยู่ในที่แจ้ง (government in the sunshine) ประชาธิปไตยแบบมี ส่วนร่วมจึงมุ่งแสวงหารูปแบบที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนผลักดัน และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองได้อย่างกว้างขวางและอย่างมีประสิทธิภาพ นอกเหนือไปจากการมีส่วนร่วมที่เข้าใจและปฏิบัติกันในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามทฤษฎีของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งจะกระทำหน้าที่สำคัญอย่างน้อยสองประการ คือ การเลือกคณะผู้ปกครอง และการควบคุมคณะผู้ปกครอง อันจะมีผลทำให้การปกครองสนองตอบ

ต่อความต้องการของประชาชน กระนั้นก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง มิได้มีเฉพาะแต่การเลือกตั้งเท่านั้น

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

Robert A. Dahl (1971) ได้สร้างเกณฑ์วัดมาตรฐานความเป็นประชาธิปไตยของระบบการเมืองไว้ในหนังสือชื่อ Polyarchy เกณฑ์ทั้ง 5 ประการนี้ถึงแม้จะกำหนดขึ้นมาเพื่อวัดความเป็นประชาธิปไตยที่เน้นสถาบันการเมืองและกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่อาจนำมาใช้เป็นมาตรฐานวิเคราะห์ความเป็นประชาธิปไตยแนวทางอื่น ๆ ได้อย่างน่าสนใจ เกณฑ์ทั้ง 5 ประการ ได้แก่

1) สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างทั่วถึงของประชาชน (inclusion) สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองถือเป็นเกณฑ์เบื้องต้นของระบอบประชาธิปไตยทั่วไปที่จะต้องให้สิทธิในการเลือกตั้ง และสิทธิทางการเมืองอื่นๆ แก่ประชาชนที่เป็นพลเมืองทุกคน

2) โอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน (political equality) ปัญหาของการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในความเป็นจริงก็พบว่าความแตกต่างสำคัญอยู่ที่การบริจาคเงินให้แก่ การหาเสียงเลือกตั้ง บุคคลบางคน นิติบุคคลหรือบริษัทบางแห่งเมื่อบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองและการหาเสียงเลือกตั้งมาก ก็สามารถมีอิทธิพลต่อผู้นำทางการเมืองได้มากกว่าคนทั่วไปอย่างปฏิเสธไม่ได้ยิ่งไปกว่านั้นปัญหาสำคัญของโอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันก็คือ ประชาชน “ใช้” โอกาสนั้นอย่างไม่เท่ากัน (equality of usage) กล่าวคือ ประชาชนเลือกที่จะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

3) โอกาสที่จะได้รับข้อมูล ข่าวสารเพื่อใช้ตัดสินใจทางการเมือง (enlightened understanding) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเข้าใจผลที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกและการตัดสินใจ ในความเป็นจริงการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร และตระหนักในผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของตนเป็นประเด็นสำคัญในระบอบประชาธิปไตยทุกแนวทาง เราต้องยอมรับระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่เรียกร้องความรับผิดชอบจากประชาชนที่สูงมาก ที่จะต้องติดตามข้อมูลข่าวสาร แยกแยะความน่าเชื่อถือของข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ เหล่านี้ล้วนมี “ราคา” (cost) ทั้งสิ้น เพราะในความเป็นจริงมีข้อมูลมากมายเกินกว่าที่ประชาชนจะสามารถ “บริโภค” และ “ย่อย” ให้เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในเวลาอันจำกัดในชีวิตประจำวันได้ ที่สำคัญในประเทศที่ความเป็น

อิสระของสื่อยังเป็นปัญหา และถูกควบคุมทั้งโดยอำนาจรัฐ และอิทธิพลของทุน เช่น ในเมืองไทย โอกาสที่ประชาชนจะได้รับข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ตัดสินใจทางการเมือง (enlightened understanding) อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตระหนักในผลที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกและการตัดสินใจจึงเป็นไปได้ยาก

4) โอกาสในการกำหนดวาระสาธารณะ (control of the agenda) เป็นที่ชัดเจนว่าระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่ได้ออกแบบโครงสร้างให้สถาบันทางการเมืองสามารถรองรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองและ การกำหนดวาระสาธารณะโอกาสในการมีส่วนร่วมกำหนดวาระสาธารณะถือเป็นจุดแข็งของแนวทางประชาธิปไตยโดยตรง ประชาธิปไตยแบบอภิปรายไตร่ตรอง และประชาธิปไตยแบบสมาคม ปรากฏการณ์มีจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน พบว่า กระบวนการประชาธิปไตยโดยตรงที่ใช้ในหลายประเทศ เช่น การทำประชามติ และการให้ประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมาย ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการกำหนดวาระสาธารณะมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่นักการเมืองมองข้ามหรือไม่อยากนำมาเป็นข้อถกเถียงเสนอทางการเมือง เช่น เรื่องการจำกัดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง (term limit) การปฏิรูประบบภาษี และกฎหมายทำแท้ง เป็นต้น ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยโดยตรงจึงช่วยแก้ปัญหาในเรื่องการกำหนดวาระสาธารณะของภาคประชาชนได้อย่างมาก และหากนำแนวคิดเรื่องระบอบประชาธิปไตยแบบอภิปรายไตร่ตรอง และประชาธิปไตยแบบสมาคมใช้ร่วมด้วยแล้ว การกำหนดวาระสาธารณะจะยิ่งถูกถ่ายโอนจากภาครัฐมาสู่ภาคประชาชนได้อย่างกว้างขวาง ทั่วถึง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5) การมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ (effective participation) การมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนขึ้นอยู่อย่างสำคัญกับการมีพรรคการเมืองที่รับผิดชอบที่ตอบสนองข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะมีประสิทธิภาพหรือไม่อยู่ที่พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งได้ทำหน้าที่ควบคุมให้สมาชิกรัฐสภาแปรเจตนารมณ์ของผู้เลือกตั้งให้เป็นผลลัพธ์ทางนโยบายที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนได้มากน้อยเพียงใด เมื่อเป็นเช่นนี้ปัญหาของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนจึงเป็นปัญหาซึ่งมีที่มาจากการถ่ายทอดความรับผิดชอบจากเจ้าของอำนาจไปสู่ตัวแทน (principal agent problems) ปัญหาความรับผิดชอบของพรรคการเมืองในรัฐบาล (party government) และปัญหาการจัดการเลือกตั้งที่เป็นอิสระและยุติธรรม

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

สำหรับการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในเขตเทศบาลเมืองในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้น การศึกษาการมีส่วนร่วมในครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาการในส่วนร่วมในเชิงกระบวนการจัดทำแผนหรือจัดทำนโยบายพัฒนาเทศบาลเพื่อให้ทราบถึงแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.2 กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นการนำเสนอกระบวนการ เครื่องมือ วิธีการ หรือช่องทาง กลไกในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

สำหรับเครื่องมือ กระบวนการ วิธีการ หรือช่องทางของการมีส่วนร่วมนั้นมีอยู่หลากหลายประเภท ที่สำคัญได้แก่ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2540, น. 6)

1) *ประชาพิจารณ์ (public hearing)* เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่าง ๆ เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารโครงการให้เหมาะสมต่อไป (แก้วสรร อติโพธิ์, 2536, น. 25-27)

2) *การสอบถามสาธารณะ (public inquiry)* เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายของอังกฤษ ซึ่งมีการแปลเป็นภาษาไทยที่แตกต่างกัน เช่น แปลว่า “การไต่สวนสาธารณะ” “การสอบสวนโดยเปิดเผย” และ “การรับฟังทางมหาชน” เป็นต้น ซึ่งหมายถึง มาตรการทางการปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบหรือความเสียหายในเรื่องนั้น ๆ ได้แสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้ง คัดค้านก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎ หรือมีคำ

สั่งในเรื่องนั้น ๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

3) *การออกเสียงประชามติ (referendum)* เป็นกระบวนการของการจัดทำกฎหมายที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน เพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งในต่างประเทศมีหลายประเทศที่นำระบบนี้ไปใช้ เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ อิตาลี ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

4) *การลงชื่อ (public registries)* หรือลงทะเบียน ตัวอย่างปรากฏในกฎหมายของประเทศแคนาดาเกี่ยวกับการประเมินผลสิ่งแวดล้อม กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญในกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการการประเมินผลสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม โดยมีเครื่องมือหนึ่งที่ใช้คือการลงชื่อ (public registries) เป็นการลงชื่อของประชาชนที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นรายงานและข้อมูลที่จะใช้ในการประเมินผล

ขณะที่ อคิน รพีพัฒน์ (2527, น.107-111) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนและเห็นว่ามี 4 ลักษณะ คือ

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

กล่าวโดยสรุป ขั้นตอนหรือกระบวนการคิดของแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเริ่มจากกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วม จากนั้นจะนำไปสู่การกำหนดวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยต้องคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสถานการณ์เฉพาะ และเทคนิคในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเพื่อที่จะให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้อาศัยกรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมด เพื่อนำมาอธิบายปัจจัยที่ส่งอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล เป็นผลต่อแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality Research) ซึ่งในเชิงคุณภาพนั้น เป็นการศึกษากลุ่มตัวอย่างโดยการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก สนทนากลุ่ม และการศึกษาเอกสาร ในการเก็บข้อมูลทั้งนี้การศึกษาประกอบไปด้วยขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

1.ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาลเมืองในจังหวัดต่างๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 37 แห่ง

1.2 กลุ่มตัวอย่าง เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาในการศึกษา ผู้วิจัยได้คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ลักษณะภูมิศาสตร์ หรือที่ตั้ง โดยเลือกจากตัวแทนเทศบาลเมืองใน 5 กลุ่มตามการแบ่งของกรมการปกครอง ดังนี้

1.เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1

2.เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2

3.เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1

4.เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2

5.เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง

ในการเลือก เลือกจากกลุ่ม 5 กลุ่ม เลือกตัวแทนกลุ่มละ 2 เทศบาล โดยในแต่ละกลุ่มใช้การสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) โดยการจับสลากที่มีรายชื่อเทศบาลในแต่ละกลุ่ม รวมทั้งหมด 10 เทศบาลเมือง โดยมีกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (In-depth interview) ใช้วิธีการกำหนดกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ให้มีความหลากหลายและสามารถเป็นตัวแทนของประชากรที่ดี โดยเลือกเป็นผู้ที่ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) โดยติดต่อกับผู้นำชุมชน นักการเมืองท้องถิ่นหรือ ผู้รู้ข้อมูลที่ยินดีเปิดเผยข้อมูลในเทศบาลที่เป็นกรณีศึกษา คือ นายกเทศมนตรี 1 ท่าน ประธานสภาเทศบาล 1 ท่าน ผู้นำชุมชน 3 ท่าน รวม 5 คน จากเทศบาลเมือง 10 แห่ง รวมทั้งสิ้น 50 คน โดยมาจากกลุ่มตัวอย่างที่มาจากเทศบาลเมือง ดังต่อไปนี้ 1.เทศบาลเมืองบ้านทุ่มจังหวัดขอนแก่น (กลาง) 2.เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจังหวัดร้อยเอ็ด (กลาง) 3.เทศบาลเมืองโนนสูง-น้ำคำ จังหวัดอุดรธานี (บน 1) 4.เทศบาลเมืองวังสะพุง จังหวัดเลย (บน 1) 5.เทศบาลเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม (บน 2) 6.เทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร (บน 2) 7. เทศบาลเมืองบุรีรัมย์จังหวัดบุรีรัมย์ (ล่าง 1) 8.เทศบาลเมืองบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา (ล่าง 1) 9.เทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี (ล่าง 2) 10.เทศบาลเมืองยโสธร จังหวัดยโสธร (ล่าง 2)

การสนทนากลุ่ม โดยให้ผู้นำชุมชน ภาคประชาชนและนักการเมืองท้องถิ่น หรือผู้รู้ข้อมูลที่ยินดีเปิดเผยข้อมูลในเทศบาลที่เป็นกรณีศึกษา ซึ่งเป็นคนใน (Insiders) ทั้ง 10 แห่งๆละ 15 คน โดยมาจากกลุ่มตัวอย่างที่ในเขตเทศบาลเมือง รวมทั้งสิ้น 150 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure interview) โดยสัมภาษณ์เกี่ยวกับ “แนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มี 2 ประเด็น คือ 1) เทศบาลควรเตรียมตัวอย่างไรในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนเทศบาล 2) แนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนเทศบาล ควรเป็นอย่างไร

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยจะมีการจำแนกและจัดระบบข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ โดยทำการถอดเทปข้อมูลจากเครื่องบันทึกเสียงที่ได้จากการสัมภาษณ์อย่างละเอียด การจดบันทึกข้อมูลต่างๆ ซึ่งได้มาระหว่างการสังเกตและสัมภาษณ์โดยข้อมูลที่จดบันทึกอาจจัดและนำข้อมูลเหล่านี้มาช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลกำหนดรหัส ข้อมูลและจัดหมวดหมู่ข้อมูล จากนั้นจึงทำข้อสรุปเบื้องต้นให้ถูกต้องตรงตามประเด็นที่ต้องการ โดยผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อสรุปอีกครั้งทั้งการตรวจสอบแหล่งข้อมูลการตรวจสอบอคติของตัวนักวิจัยเองการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า

ผลการวิจัย

ผลจากการศึกษาวิจัยโดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสอบถามแบบมีโครงสร้าง โดยสัมภาษณ์ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ผู้นำชุมชน และตัวแทนภาคประชาชนทั่วไป ในเขตพื้นที่ที่ถูกสุ่มเลือก ในประเด็นแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบแนวทางที่สำคัญ คือ การตั้งสภาเมือง การให้ค่าตอบแทนคณะกรรมการชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจ สร้างความตระหนักให้เห็นถึงความสำคัญของแผน อธิบายความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนา ซึ่งในการประชาสัมพันธ์ควรมีช่องทาง หรือกลไกในการเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น เช่น จัดศูนย์วิทยุ วิทยุชุมชนของเทศบาล หอกระจายข่าว รวมทั้งการฝึกอบรมคณะกรรมการระดับชุมชนเพื่อจัดทำแผน และการปรับแก้ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ในการนำเสนอแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย การตั้งสภาเมือง การให้ค่าตอบแทนคณะกรรมการชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การประชาสัมพันธ์ การฝึกอบรมคณะกรรมการระดับชุมชนเพื่อจัดทำแผน และการปรับแก้ระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

1. การตั้งสภาเมือง

ผลจากการสัมภาษณ์ ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ พนักงาน ผู้นำชุมชน และตัวแทนภาคประชาชนทั่วไป ในเขตพื้นที่ที่ถูกสุ่มเลือก พบแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่สำคัญประการแรก คือ การตั้งสภาเมือง

โดย นาย ก. ปลัดเทศบาลเมือง ก แห่งหนึ่ง ได้อธิบายแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาว่า ควรจะผลักดันให้เกิดสภาเมือง ดังเช่น สภาเมืองบัวใหญ่ อ.บัวใหญ่ จ.นครราชสีมา เพื่อให้กลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการที่อยู่ในชุมชน หรือเยาวชน หรือผู้สูงอายุ เข้ามาในรูปกรรมการ เป็นที่ปรึกษา หรือให้ความเห็นในที่ชุมชนได้ ซึ่งจะมีความหลากหลายมากกว่าการให้ชุมชนเลือกตัวแทนเข้ามาเป็นคณะกรรมการ ดังบทสัมภาษณ์ตอนสำคัญว่า

“คนที่มาทำแผนส่วนมากจะมีทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการที่อยู่ในชุมชน หรือเยาวชน หรือผู้สูงอายุ ซึ่งแต่ละชุมชนจะเข้ามาในรูปกรรมการ เป็นที่ปรึกษา หรือให้ความเห็นในที่ชุมชนได้ ซึ่งจะมีความหลากหลายมากกว่าการให้ชุมชนเลือกตัวแทนเข้ามาเป็นคณะกรรมการ ถ้าต้องการให้เกิดการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนมากกว่านี้ ควรจะผลักดันให้เกิดสภาเมือง เช่น สภาเมืองบัวใหญ่ เพื่อพัฒนาเมือง โดยให้กลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มคหบดีเก่า กลุ่มภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือกลุ่มคนหมู่มากเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดทิศทางของชุมชนเมืองว่าต่อไปในอนาคตใน 5-10 ปีข้างหน้าจะวางรูปแบบผังเมืองเป็นเมืองเศรษฐกิจอย่างไร ก็คือประสานความร่วมมือจากประชาชนจากทุกกลุ่มที่มีทัศนคติที่ต่างกัน มีภูมิความรู้ที่ต่างกัน มาช่วยกันวิเคราะห์สภาพปัญหามาเรียงลำดับว่าทิศทางเมืองว่าจะไปทางไหน อย่างเช่น โครงสร้างพื้นฐาน เราจะทำแบบใด การวางท่อระบายน้ำ แก้ปัญหา/ป้องกันน้ำท่วม การสร้างที่เก็บกักน้ำ การพัฒนาเมืองเพื่อรองรับประชาคมอาเซียน”

ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของกตัญญู แก้วหานาม (2554) ที่ได้ศึกษาวิจัย “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์” แล้วค้นพบประเด็นสำคัญประการหนึ่งว่า ประชาชนในเขต

เทศบาลนครขอนแก่น มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลมากกว่าประชาชนในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ โดยปัจจัยสำคัญเกิดจากความแตกต่างทางด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสังคม กล่าวคือ เขตเทศบาลขอนแก่นเป็นเขตพื้นที่ชุมชนเมืองขนาดใหญ่ มีอัตราการพัฒนาทางเศรษฐกิจและระบบโครงสร้างพื้นฐานในระดับที่สูงกว่าเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ การพัฒนาทางเศรษฐกิจของพื้นที่ ลักษณะสังคมแบบชุมชนเมือง ส่งผลให้เกิดการแข่งขันและความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชุมชนตนเอง

นอกจากนี้ เทศบาลนครขอนแก่นยังมี ***"สภาเมือง"*** สภาเมืองถูกตั้งขึ้นมาด้วยอำนาจของผู้บริหารเทศบาลนั้นๆ ประกอบด้วยชุมชน กลุ่มชาติพันธุ์และองค์กรต่างๆ ประมาณ 200 กว่ากลุ่ม อาทิ กลุ่มองค์กรจีน เวียดนาม สถานศึกษา ศูนย์ราชการต่างๆ สภาเมืองจะเป็นเวทีสาธารณะในการนำเสนอถกเถียงปัญหาของเทศบาลนครขอนแก่นจนกว่าจะได้ข้อสรุป ก่อนนำไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาโดยเทศบาลนครขอนแก่น หากเรื่องใดยังไม่ได้ข้อสรุป ทางเทศบาลจะไม่ดำเนินการในเรื่องนั้น โดยจะเน้นจัดประชาสภาเมืองเฉพาะประเด็นสำคัญ เช่น การสร้างศาลหลักเมือง ทางลอด ซุ้มประตูเมือง เพราะเป็นสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน

การมีเวที "สภาเมือง" ถือเป็นเครือข่ายนโยบาย (policy network) ที่พยายามอธิบายกระบวนการนโยบายว่าเป็นปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อน มีตัวแสดงจำนวนมากที่มีส่วนร่วมและเป็นกระบวนการที่คลุมเครือ ด้วยเหตุที่ตัวแสดงมีเป้าหมายและยุทธศาสตร์มากมายหลากหลายและมีความไม่แน่นอนเกี่ยวกับข้อมูลและผลลัพธ์ แนวความคิดเกี่ยวกับเครือข่ายและชุมชนนโยบายจึงช่วยให้เราสามารถเห็นภาพรวมของสภาพแวดล้อมทางนโยบายที่เชื่อมโยงกับตัวแสดงทางนโยบาย (policy actors) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะซึ่งมีกลุ่มบุคคลที่แม้จะมีความสำคัญหรือมีอำนาจครอบงำในสถานการณ์ต่าง ๆ แต่มักจะไม่ได้มีอำนาจโดยกฎหมายที่จะทำการตัดสินใจในอันที่จะก่อให้เกิดข้อผูกมัดเชิงนโยบาย กลุ่มบุคคลเหล่านี้คือ ผู้มีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ (unofficial participants) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยจะใช้พลังกดดัน หาทางเกลี้ยกล่อม แต่ไม่ได้เป็นผู้ทำการตัดสินใจ ผู้มีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการนี้หมายความรวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง สถาบันวิจัย สื่อสารมวลชน และปัจเจกชนพลเมืองด้วยซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ข้อสังเกตสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล คือ เทศบาลมักเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในช่วงริเริ่มดำเนินการจัดทำแผน การร่างจัดทำแผนโดยเข้าไปสำรวจ ปัญหา และความต้องการของชุมชน แล้วนำข้อมูลเสนอในเวทีประชาคมท้ายที่สุด ถ้าหากผู้บริหารไม่มีความใจจริงในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมใน

การจัดทำแผนอย่างแท้จริง เวทีประชาคมก็เปรียบเสมือนพิธีการการสร้างความชอบธรรมที่ต้องการแสดงให้สังคมเห็นว่าตนเองได้สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ โดยส่วนใหญ่หลังจากที่ประชาชนมีส่วนร่วมในช่วงริเริ่มดำเนินการจัดทำแผน การร่างจัดทำแผนและการจัดเวทีประชาคมแล้ว ประชาชนจะไม่มีช่องทางเข้าไปมีส่วนร่วมมากนัก ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หมวด 6 ข้อ 28 กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยมีตัวแทนภาคประชาชนที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคนเท่านั้น ส่วนที่เหลือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่น หัวหน้าส่วนการบริหาร และผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือก

2. การให้ค่าตอบแทนคณะกรรมการชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

ผลจากการสัมภาษณ์ ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ พนักงาน ผู้นำชุมชน และตัวแทนภาคประชาชนทั่วไป ในเขตพื้นที่ที่ถูกสุ่มเลือก พบแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่สำคัญประการที่สอง คือ การให้ค่าตอบแทนคณะกรรมการชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

โดยปลัดเทศบาล ม. นาย ม. สะท้อนแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลสรุปว่า

ควรจะมีค่าตอบแทนให้กับคณะกรรมการในชุมชนเพราะคณะกรรมการชุมชนเป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาในเรื่องของการกลั่นกรองโครงการที่สำคัญหรือมีการเรียงลำดับความสำคัญของโครงการเพื่อจะทำแผนพัฒนาประจำปี ดังบทสัมภาษณ์ตอนสำคัญว่า

“สิ่งที่ควรปรับปรุงในระเบียบคือ ควรจะมีค่าตอบแทนให้กับคณะกรรมการในชุมชน เพราะคณะกรรมการชุมชนทำงานเปรียบเสมือนผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน ดังนั้นจึงมีการเรียกร้องในการขอค่าตอบแทนของคณะกรรมการชุมชน

คณะกรรมการเป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาในเรื่องของการกลั่นกรองโครงการที่สำคัญหรือมีการเรียงลำดับความสำคัญของโครงการเพื่อจะทำแผนพัฒนาประจำปี โดยมีคณะกรรมการช่วยกันกลั่นกรอง

นอกจากนี้ แนวทางในการทำให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนามากที่สุด คือการประชาสัมพันธ์ในการจัดทำโครงการในช่องทางต่างๆ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับการทำงานของเทศบาลต่อประชาชน และมีการอธิบายความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาว่าแผนพัฒนาเป็นตัวกำหนดอนาคตของชุมชนและสร้างผลประโยชน์ต่อประชาชนในอนาคต”

สอดคล้องกับข้อเสนอของ นาย น. ประธานชุมชนแห่งหนึ่ง เทศบาลเมือง ม. จังหวัด ม. ที่เห็นว่า ปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลส่วนหนึ่งเกิดจากผู้นำชุมชนที่ขาดแรงจูงใจในการผลักดัน สนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน เนื่องจากผู้นำชุมชนคณะกรรมการชุมชนไม่มีค่าตอบแทนจึงขาดแรงจูงใจในการทำงานของผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชน ตามบทสัมภาษณ์ว่า

"พื้นที่ดูแล 80 หลังคาเรือน ถ้ามีการจัดทำแผนผู้นำชุมชนต้องเข้าร่วมโครงการตลอด แต่ค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานชุมชนไม่มีจึงมีความน้อยในใจในการทำหน้าที่ของประธานชุมชน ดังนั้นจึงอยากขอเสนอในผู้บริหารได้ให้เงินตอบแทนกับประธานชุมชนเพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการทำงานของประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชน"

เช่นเดียวกับแนวคิดของของ นาย ข. ปลัดเทศบาลเมือง ข. จังหวัด อ. ที่เห็นว่าประธานชุมชนทำงานคล้ายๆ กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่ไม่มีเงินตอบแทน ดังนั้น ควรจะมีค่าตอบแทนให้คณะกรรมการชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานของคณะกรรมการ

"ผู้นำชุมชน ถือเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญในการจัดทำแผนพัฒนา ความแตกต่างของเทศบาลเมืองคือผู้นำชุมชนไม่ได้เป็นผู้ใหญ่บ้านแต่เป็นประธานชุมชนทำให้มีความเสียเปรียบในการรับค่าตอบแทนประธานชุมชนกับผู้ใหญ่กำนันมีการทำงานคล้ายๆ กันแต่อีกฝ่ายไม่มีเงินตอบแทน ดังนั้นจึงเป็นปัญหาของคณะกรรมการในการทำงานเพราะไม่มีแรงจูงใจในการทำงานของคณะกรรมการ"

เช่นเดียวกับผลการสัมภาษณ์รองนายกเทศมนตรี เทศบาลเมือง ว. อำเภอ ว. จังหวัด อ. นาย บ. ที่เสนอแนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เทศบาลควรจัดสวัสดิการให้กับผู้เข้าร่วมตามความเหมาะสมเช่น มีค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเอกสาร ค่าดำเนินงาน ค่าพาหะนะ เพื่อเป็นแรงจูงใจ เป็นต้น

ด้านนาย น. นายกเทศมนตรีเมือง น. อ.เมือง จังหวัด น. สะท้อนทัศนะที่แตกต่างกันไปว่าควรจะสร้างความเข้าใจในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาล โดยให้ประชาชนรู้จักหน้าที่ของตนด้วย มองว่า ประชาชนยังไม่เข้าใจหน้าที่ แต่รู้สิทธิ คือ ไม่รู้จักการเสียสละ ไม่รู้จักการมีส่วนร่วมโดยไม่ต้องมีผลประโยชน์แลกเปลี่ยน ถ้าไม่มีเบี้ยเลี้ยง ประชาชนก็จะไม่ค่อยมา ยกเว้นจะเป็นผู้แทนชุมชน แต่ว่าจะให้ระดมมากันจำนวนมาก จะปฏิบัติได้ยากมาก คนที่มีจิตอาสามีน้อย ดังบทสัมภาษณ์ตอนสำคัญว่า

"แนวทางในความคิดของผม คือ ควรจะสร้างความเข้าใจในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาล โดยให้ประชาชนรู้จักหน้าที่ของตนด้วย ส่วนมากเรียกร้องแต่สิทธิ แต่หน้าที่อาจจะน้อยหน่อย ควรจะทำความเข้าใจกับประชาชนให้รู้จักหน้าที่มากกว่านี้

ประชาชนยังไม่เข้าใจหน้าที่ แต่รู้สิทธิ คือ ไม่รู้จักการเสียสละ ไม่รู้จักการมีส่วนร่วมโดยไม่ต้องมีผลประโยชน์แลกเปลี่ยน หรือบางทีอาจจะต้องเสียสละในเรื่องสิทธิตัวเอง ไม่ใช่ลักษณะเงินทอง แต่ก็ปฏิบัติได้ยาก เพราะส่วนใหญ่เป็นชุมชนเมือง ประชาชนอาจจะไม่ค่อยมีเวลา

ส่วนมากถ้าขอความร่วมมือไปยังชุมชน ประชาชนก็จะคาดหวังถึงค่าตอบแทน เบี้ยเลี้ยง มีการกล่าวถึงบ่อยๆ แต่ก็ชี้แจงไปว่าในระเบียบมันไม่เปิดช่องที่จะเบิกจ่ายตรงนี้ได้

ถ้าไม่มีเบี้ยเลี้ยง ประชาชนก็จะไม่ค่อยมา ยกเว้นจะเป็นผู้แทนชุมชน แต่ว่าจะให้ระดมมากันจำนวนมาก จะปฏิบัติได้ยากมาก คนที่มีจิตอาสามีน้อย

วัฒนธรรมชนบท ต้องการที่จะให้คนดูแล มากกว่าที่จะทำเอง ก็เป็นปัญหาส่วนหนึ่งในเขตที่ต้องดูแล เพราะความที่เป็นเมืองเล็ก พึ่งพาอาศัยกัน ทางคณะผู้บริหารต้องดูแล ไม่ดูแลก็โดนต่อว่า ยังไม่เป็นพลเมือง ผมว่าเมืองไทยเราไม่รู้หน้าที่ ยังเป็นปัญหาอยู่ เขาอาจคิดว่าไม่ใช่หน้าที่ คิดเองด้วย รู้เองด้วย"

3. การประชาสัมพันธ์

ผลจากการศึกษาวิจัยโดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสอบถามแบบมีโครงสร้าง โดยสัมภาษณ์ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ผู้นำชุมชน และตัวแทนภาคประชาชนทั่วไป ในเขตพื้นที่ที่ถูกสุ่มเลือก ในประเด็นแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบแนวทางที่สำคัญประการที่สาม คือ การประชาสัมพันธ์

โดยผลจากการสัมภาษณ์ นาย ม. ปลัดเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ประเด็นแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบแนวทางที่สำคัญ คือ เน้นการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจ สร้างความตระหนักให้เห็นถึงความสำคัญของแผน การฝึกอบรม รวมทั้งการใช้สื่ออินเตอร์เน็ตเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถเสนอปัญหาหรือข้อร้องเรียน ร้องทุกข์เข้ามายังฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“แนวทางการแก้ปัญหาการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ต้องเน้นการประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจ สร้างความตระหนักให้เห็นถึงความสำคัญของแผนนี้ว่าจะเป็นตัวกำหนดอนาคตของคนในชุมชนเอง ถ้ามาให้ข้อมูลหรือเสนอหรือสะท้อนปัญหา เทศบาลก็จะแก้ไข้ได้ถูกต้องหรือตรงตามความต้องการของประชาชน

นอกจากนี้ก็จะมีช่องทางอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นกล่องรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่เทศบาลจัดไว้ หรือจะร้องเรียนผ่านตัวแทนของเขาเองซึ่งเป็นสมาชิกสภาของเทศบาล มีตัวแทนเขตละ 6 คน เทศบาลเมืองแบ่งเป็นสามเขต ก็รวมทั้งสิ้น 18 คน ซึ่งตัวแทนเหล่านี้นอกจากจะมาทำหน้าที่นิติบัญญัติแล้วก็จะมาทำหน้าที่ในเรื่องของการรับปัญหา สะท้อนปัญหาของประชาชนที่ตนรับผิดชอบอยู่ ถ้าปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ทันทีโดยฝ่ายบริหารก็จะได้รับการแก้ไขโดยทันทีโดยฝ่ายบริหาร หากเหลือบ่ากว่าแรงก็จะต้องเสนอปัญหานั้นเข้าสู่สภาเพื่อหาทางแก้ไขต่อไป

ส่วนอีกช่องทางหนึ่ง เทศบาลก็ใช้สื่ออินเตอร์เน็ตเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถเสนอปัญหาหรือข้อร้องเรียน ร้องทุกข์เข้ามายังฝ่ายที่เกี่ยวข้องผ่านระบบอินเตอร์เน็ต

ส่วนประเด็นของแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนมากขึ้นต้องใช้การอบรมการให้ความรู้เพื่อที่จะสร้างความเข้าใจแล้วก็ชี้ให้เขาเห็นความสำคัญว่าแผนมันมีความสำคัญมันเป็นตัวกำหนดอนาคตเพื่อที่จะพัฒนาชุมชนของเขา

ในรูปแบบวิธีการ คือ เชิญมาแล้วก็มีโครงการอบรมแล้วก็ชี้ให้เขาเห็นว่าแผนนี้จะเป็นตัวกำหนดอนาคตของชุมชนของเขาว่าอนาคตของชุมชนของเขาอยากจะกำหนดไปในทิศทางใดหรือจะพัฒนาไปในทิศทางใด”

ด้าน นาง ป. ผู้อำนวยกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง สะท้อนทัศนะว่า สมาชิกสภาเทศบาลเป็นตัวกลางสำคัญที่จะสามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ตลอดเวลา

“ประชาชนจะกล้าบอกกับประธานชุมชนมากกว่าตัวแทนจากเทศบาล เดินไปไหนก็สามารถพูดคุยได้เลย เขาสามารถบอกผู้บริหารได้โดยตรง หรือผ่านทางเว็บไซต์ ประชาชนจะสะท้อนความต้องการผ่านตัวแทนสภาเทศบาลมากกว่าช่องทางอื่นๆ”

นาย ว. รองปลัดเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง สรุปว่า การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรู้ถึงผลประโยชน์ในการจัดทำแผน ส่วนช่องทางในการเรียกร้องสิทธิหรือการบอกปัญหาในชุมชนที่สำคัญ คือ กล่องรับข้อความหรือกล่องรับฟังปัญหาประชาชน การบอกกับผู้นำชุมชนคณะกรรมการชุมชนสมาชิกสภาเทศบาลและผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำ

แผนพัฒนา และการส่งผ่านทางเครื่องมือเทคโนโลยีช่องทางสื่อสารต่างๆเช่น โทรศัพท์ เว็บไซต์ เทศบาล เป็นต้น

ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“ต้องดึงเอาประชาชนที่ไม่เข้าร่วมโครงการต่างๆ ในชุมชนมาเข้าร่วมการจัดทำแผนโดยการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรู้ถึงผลประโยชน์ในการจัดทำแผน ว่าการทำแผนเป็นการกำหนดอนาคตของชุมชน จะทำให้ประชาชนมีความสนใจในการจัดทำแผนในแต่ละปี หากประชาชนเข้าร่วมโครงการจำนวนมาก จะทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์อย่างทั่วถึง และแผนพัฒนาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดก็จะมาจากชุมชนโดยแท้จริง

ส่วนช่องทางในการเรียกร้องสิทธิหรือการบอกปัญหาในชุมชนมีดังต่อไปนี้

1) กล่องรับข้อความหรือกล่องรับฟังปัญหาประชาชน

2) การบอกกับผู้นำชุมชนคณะกรรมการชุมชนสมาชิกสภาเทศบาลและผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนา

3) *การส่งผ่านทางเครื่องมือเทคโนโลยีช่องทางสื่อสารต่างๆเช่น โทรศัพท์ เว็บไซต์ เทศบาล เป็นต้น”*

เช่นเดียวกับ ผลการสัมภาษณ์ นาย ศ. ปลัดเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ที่เห็นว่า แนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อช่วยในการตรวจสอบ เพิ่มช่องทางในการเสนอประเด็นปัญหาที่สะดวกมากขึ้น สรุป คือ มีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง และเพิ่มช่องทางในการร้องเรียนให้กับประชาชน

หรือ กรณีเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง โดยนาง ป. ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ที่อธิบายว่า ปัญหาอุปสรรคสำคัญของการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เจ้าหน้าที่เทศบาลยังเข้าไม่ถึงประชาชน ประชาชนยังไม่เข้าใจการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น จึงทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการทำงาน ขาดช่องทาง และกลไกในการเข้ามามีส่วนร่วม อีกทั้งยังขาดการให้ความรู้ และขาดงบประมาณในการสนับสนุนการบำรุงรักษาหอกระจายข่าว จึงทำให้ขาดความต่อเนื่อง ประชาชนยังขาดความรู้ขาดการให้ความรู้อย่างจริงจัง ดังนั้นจึงเสนอแนะให้เทศบาลจัดกิจกรรมให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินชีวิต สิ่งที่ใกล้ตัว รวมทั้ง ควรจัดให้มีช่องทางหรือกลไกในการเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น เช่น จัดศูนย์วิทยุ วิทยุชุมชนของเทศบาล หอกระจายข่าว เจ้าหน้าที่เทศบาลควรเข้าถึงประชาชนให้มากขึ้น มีบทบาทร่วมกับประชาชนให้มากขึ้น และ

ควรจัดให้มีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้ประชาชนได้เกิดความรู้ความเข้าใจ ในการที่จะเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วม ทั้งนี้ แรงจูงใจที่ควรจัดให้มีกับผู้นำชุมชนคือค่าตอบแทนให้กับผู้นำชุมชน ให้สามารถเบิกจ่ายได้ตามระเบียบ

รวมทั้ง กรณีผลการสัมมนากลุ่มย่อยชุมชนบ้านทุ่ม เทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ใน อ.เมือง จ.ขอนแก่น เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2557 ที่เสนอว่า ต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าร่วมเสนอปัญหาและความต้องการต่างๆ ขณะประชาคมผ่านเสียงตามสายของหมู่บ้าน และควรมีการบันทึกความเดือดร้อนเพื่อเสนอในเวทีประชาคม 1 ครั้ง/ปี โดยควรกำหนดวันจัดกิจกรรมในช่วงวันสำคัญ โดยมีช่างยนต์มาบริการชาวบ้านเพื่อให้ชาวบ้านเข้าร่วมจำนวนมาก มีบริการตัดผมฟรี มีบริการฉีดวัคซีนสุนัข มีการแจกเบี้ยยังชีพ เพื่อจูงใจให้ชาวบ้านร่วมกิจกรรมประชาคม และควรมีการวางแผนในการจัดประชาคม มีหนังสือแจ้งประชาสัมพันธ์เพื่อให้ชาวบ้านเข้าร่วม

หรือ เทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ใน อ.เมือง จ.ขอนแก่น โดยนางสาว น. นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ที่เสนอว่า ในวันจัดประชุมผู้บริหารเทศบาล ผู้นำต่างๆ ในชุมชน เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน อสม. และชาวบ้านทั่วไปมาเข้าประชาคมของเทศบาลนั้น หน่วยงานที่มีความรู้ที่เกี่ยวข้องควรจะเข้ามาให้ความรู้ด้านอื่นๆ ด้วย เพื่อเป็นการเปิดความรู้ใหม่ๆ แก่ประชาชน เช่น ด้านสุขภาพ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม เพื่อประชาชนจะได้มีความรู้ด้านอื่น นอกเหนือจากเรื่องถนน ท่อระบายน้ำ เป็นต้น

ในขณะที่พื้นที่เทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ใน อ.เมือง จ.นครพนม โดยนาย ช. ประธานสภาเทศบาลเมืองฯ สะท้อนทัศนะที่แตกต่างออกไปว่า ชุมชนต่างๆ ควรใช้ผู้นำทางศาสนาเป็นตัวเชื่อม เพราะชาวบ้านจะเชื่อ หากพระพูดเชิญชวนชาวบ้านจะไปร่วม เพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น จากเดิมที่จัดประชุมทำประชาคมเพียงอย่างเดียว ก็อาจจะเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมที่ไม่เป็นทางการ

ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“ตามหมู่บ้านต่างๆ ควรใช้ผู้นำทางศาสนาเป็นตัวเชื่อม เพราะชาวบ้านจะเชื่อ หากพระพูดเชิญชวนชาวบ้านจะไปร่วม ด้วยวัฒนธรรมการปลูกฝังหลายๆ ส่วน ในแต่ละชุมชนจะมีผู้นำทางศาสนาอยู่แล้ว ในการกระตุ้นในส่วนตรงนี้ถือเป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ คือ เพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น จากเดิมที่จัดประชุมทำประชาคมเพียงอย่างเดียว ก็อาจจะเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมที่ไม่เป็นทางการ ผู้นำศาสนาจะช่วยได้มาก

การกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนั้น ทางฝ่ายบริหารต้องใช้ศาสนา (วัด โรงเรียน) เพื่อเป็นช่องทางให้สามารถเข้าถึงชุมชน ที่ผ่านมา ผู้นำศาสนาไม่ได้เข้ามามี

ส่วนร่วม หากดึงวัด โรงเรียน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลจะทำให้ได้ข้อมูลที่กว้างขวางครอบคลุมมากขึ้น"

4. การฝึกอบรมคณะกรรมการระดับชุมชนเพื่อจัดทำแผน

ผลจากการศึกษาวิจัยโดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสอบถามแบบมีโครงสร้าง โดยสัมภาษณ์ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ผู้นำชุมชน และตัวแทนภาคประชาชนทั่วไป ในเขตพื้นที่ที่ถูกสุ่มเลือก ในประเด็นแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบแนวทางที่สำคัญประการที่สี่ คือ การฝึกอบรมคณะกรรมการระดับชุมชนเพื่อจัดทำแผน

โดย นาย ก. ปลัดเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ใน อ.เมือง จ.อุดรธานี เสนอว่า ในส่วนประเด็นการส่งเสริมแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้กระบวนการอบรมให้ความรู้ เพื่อที่จะสร้างความเข้าใจและชี้ให้เห็นว่าแผนพัฒนาเทศบาลนี้มีความสำคัญอย่างไร เป็นตัวกำหนดอนาคตในการพัฒนาของชุมชนอย่างไร เพราะแผนจะเป็นตัวกำหนดอนาคตของชุมชนหรือกำหนดทิศทางว่าจะไปในทิศทางใด ให้พัฒนาไปในทิศทางใด

เช่นเดียวกับข้อเสนอของนาย ม. ปลัดเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งใน จังหวัดอุดรธานีที่เห็นว่าต้องใช้กระบวนการอบรม การให้ความรู้เพื่อสร้างความเข้าใจแล้วชี้ให้ประชาชนเห็นความสำคัญว่าแผนพัฒนาเทศบาลมีความสำคัญอย่างไร อนาคตของชุมชนควรจะกำหนดทิศทางไปอย่างไร เป็นต้น

หรือ กรณีเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ใน อ.เมือง จ.อุดรธานี โดยนาง ก. สรุปว่า แนวทางที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นได้ ควรจัดให้มีการอบรมให้ความรู้กับประชาชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของประชาชนในการจัดทำแผนฯ ให้มากยิ่งขึ้น

รวมทั้งคำยืนยันของนาง ห คณะกรรมการชุมชนและอาสาพัฒนาชุมชน สังกัดเขต เทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ที่สะท้อนปัญหาว่า ชุมชนยังไม่มีศักยภาพในการเขียนแผนหรือโครงการ ดังนั้นควรให้มีการจัดอบรมการเขียนแผน ขั้นตอนการจัดทำแผน และให้คำแนะนำ สร้างการเข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนาแก่คณะกรรมการชุมชน เพราะคณะกรรมที่เข้าไปพัฒนาชุมชน ล้วนเกิดจากจิตอาสา แต่ยังขาดทักษะ

ในขณะที่ กรณีเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ใน จ.อุดรธานี โดยนาย ก ประธานชุมชนฯ ได้เสนอแนะข้อมูลที่น่าสนใจเพิ่มเติมว่า ควรจะให้มีการอบรมกลุ่มเยาวชนด้วยเพื่อเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในอนาคต

ดังบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า

“การจัดทำแผนส่วนมากจะไม่ค่อยมีกลุ่มวัยรุ่นเข้ามาร่วม จะมีแต่พวกผู้สูงอายุหน้าเดิมๆ เป็นส่วนมาก นัดมาประมาน 70-80 อาจจะมาครัวเรือนละหนึ่งคน แต่บางคนที่มาฟังก็อาจจะไม่เสนอความคิดเห็นอะไรก็มี

ถ้าเด็กเยาวชนได้เข้ามามีส่วนร่วมได้มากกว่านี้ก็คงจะดี แต่ปัญหาคือ เขาไปเรียนต่างพื้นที่ ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ แต่เทศบาลก็ควรจะเปิดช่องทางให้เยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนา”

5. การปรับแก้ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ผลจากการสัมภาษณ์ ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ พนักงาน ผู้นำชุมชน และตัวแทนภาคประชาชนทั่วไป ในเขตพื้นที่ที่ถูกสุ่มเลือก พบแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่สำคัญประการที่ห้า คือ การปรับแก้ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

โดยนาง ป. ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ใน จ.อุดรธานี สะท้อนว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ยังมีบางประเด็นที่ไม่ชัดเจน จนเกิดปัญหาการถูกเรียกเงินคืนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ดังนั้น ควรจะแก้ไขให้ชัดเจนมากกว่านี้

ดังบทสัมภาษณ์บางส่วนว่า

“ในเรื่องของกฎระเบียบยังไม่ชัดเจน บางครั้งออกกฎระเบียบมาไม่ชัดเจนไม่สอดคล้องกับระเบียบทางการคลัง พอ สตง. เข้าตรวจก็จะถูกเรียกเงินคืน บางโครงการที่ใช้จ่ายไปแล้วก็ต้องถูกเรียกเงินคืน ฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็จะเสียความรู้สึกโดยใช่เหตุ หรือบางโครงการก็ไม่สามารถที่จะนำเงินมาคืนให้ได้

ส่วนมากจะเป็นกฎระเบียบในเรื่องของการเบิกจ่าย ในเรื่องของงบประมาณ คือไม่เอื้ออำนวยให้เขาอยากทำ ทำไปแล้ว สุดท้ายก็ต้องโดนเรียกเงินคืน เรียกเงินคืนไม่พอ ฝ่ายข้าราชการ พนักงานก็ต้องโดนตั้งกรรมการสอบด้วย เราก็ไม่อยากจะทำอะไรมากถ้ามันผิดระเบียบ คือ บางครั้งมันไม่ใช่เรื่องร้ายแรงแต่ด้วยระเบียบด้วยข้อบังคับ”

อย่างไรก็ตาม นาย ม. ปลัดเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ใน จังหวัดอุดรธานี สะท้อนว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 พอมีข้อดีตรงที่จะเป็นเครื่องมือในการกำกับ ควบคุม การใช้จ่ายงบประมาณ ให้เป็นไปตามแผน ไม่ใช่เป็นไปตามดุลยพินิจของฝ่ายบริหารเป็นหลัก

ดังบทสัมภาษณ์บางส่วนว่า

"ตามระเบียบว่าด้วยการจัดทำแผน 2548 นี้เป็นสิ่งที่ดี เพราะว่าแต่ก่อนนี้ระเบียบไม่ได้บังคับขนาดนี้ว่าเวลาจะทำงบประมาณ จะต้องมีแผน ต้องอยู่ในแผน ถ้าไม่มีระเบียบว่าด้วยการจัดทำแผนดังกล่าว ผู้บริหารอาจจะยัดเยียดโครงการที่ไม่ได้อยู่ในแผน แล้วเอาเข้าในเทศบัญญัติเลย อาจจะเอาเงินไปใช้โครงการที่ไม่เกิดประโยชน์ ประชาชนไม่มีส่วนร่วม

แต่ปัจจุบันนี้ พอมีระเบียบว่าด้วยการจัดทำแผน 2548 นี้แล้วจะทำให้การดำเนินโครงการต่างๆ ต้องหยิบยกมาจากแผนพัฒนาเทศบาลเท่านั้น ยกเว้นโครงการที่เป็นปัญหาเร่งด่วน

ระเบียบว่าด้วยการจัดทำแผน จะเป็นกรอบหรือทิศทางในการใช้งบประมาณ ทำให้ผู้บริหารไม่สามารถที่จะใช้งบประมาณตามอำเภอใจ ต้องใช้ตามแผนเท่านั้น พอใช้ตามแผนมันก็เป็นตัวที่สะท้อนว่าชุมชนมีปัญหาแบบใด"

ส่วนกรณีเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ในจังหวัดมุกดาหารสะท้อนปัญหาที่แตกต่างกันออกไป โดยนาย ม. หัวหน้ากองวิชาการและแผนงาน สรุปปัญหาว่า แม้จะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แต่ในเชิงการปฏิบัติ ผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่คอยเรียงความสำคัญของโครงการและมีการปฏิบัติตามความต้องการของตัวเอง ดังนั้นผลของการปฏิบัติจึงไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ผู้บริหารมักเสนอโครงการตามความต้องการของตัวเอง หรือเลือกเอาโครงการของตัวเองไปดำเนินการก่อน จนบางครั้งถูกประชาชนมาต่อว่าถึงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการวิจัย ของ กตัญญู แก้วหานาม (2556) เรื่อง การบริหารจัดการแผนพัฒนาเทศบาล : ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามแผนพัฒนากรณีศึกษาเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อ.เมือง จ.กาฬสินธุ์ ที่ค้นพบว่า แม้จะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แต่ฝ่ายบริหารสามารถที่จะเลือกหยิบยกโครงการที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนขึ้นมาดำเนินการก่อนได้ หรือพยายามให้ความสำคัญกับโครงการก่อสร้างการสาธารณูปโภคพื้นฐานมากกว่าโครงการด้านสังคม การศึกษา เป็นต้น

โดยผลจากการศึกษาพบว่า ผลการวิเคราะห์โดยให้เกณฑ์ (criteria) ด้านงบประมาณเป็นเกณฑ์หลักในการพิจารณา สามารถสรุปได้ว่า การปฏิบัติตามแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ให้ความสำคัญกับการพัฒนาและการอนุรักษ์ระบบนิเวศน์สิ่งแวดล้อมและพลังงานมากที่สุด โดยใช้งบประมาณในการดำเนินการทั้งสิ้น 480,217,728 บาท รองลงมา คือ ด้านการคมนาคมขนส่ง และการสาธารณูปโภคพื้นฐาน ใช้งบประมาณในการดำเนินการทั้งสิ้น 302,513,943 บาท ด้านการกีฬาและนันทนาการ ใช้งบประมาณในการดำเนินการทั้งสิ้น 233,251,600 บาท และการพัฒนาด้านการศึกษา ใช้งบประมาณในการดำเนินการทั้งสิ้น 232,937,460 บาท ตามลำดับ (กตัญญู แก้วหานาม , 2556)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะเน้นโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน (น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี) เพราะเกี่ยวข้องกับความนิยมทางการเมือง เห็นผลงานชัดเจน แต่การพัฒนาทางคุณภาพชีวิตจะไม่มีค่อยได้รับความความนิยมทางการเมืองเท่าโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน

การเลือกทำโครงการต่างๆ ที่ได้ระบุไว้ในแผนแล้ว ผู้บริหารอาจจะเลือกโครงการขึ้นมาจัดทำตามความเร่งด่วน ส่วนโครงการใดที่ไม่ได้จัดทำก็อาจจะนำไปดำเนินการในปีถัดไป แต่จะไม่ตัดออก นอกจากนี้ยังพิจารณาจากความสำคัญว่า (1) เป็นโครงการที่ต้องกระทำ (2) เป็นโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนโครงการทางด้านสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิตมักจะเป็นโครงการที่มาจากราชการส่วนบนผ่านจังหวัด

อย่างไรก็ตาม โครงการต่างๆ ที่ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล 3 ปี ไม่ได้ยืนยันว่าโครงการหรือแผนต่างๆ จะได้รับการปฏิบัติทั้งหมด การจัดทำแผนต้องมีการปรับตัวโดยตลอดขึ้นอยู่กับตัวแปรทางด้านรายได้ทั่วไปรวมเงินอุดหนุนของรัฐบาล ปีใดที่รัฐบาลขาดเงินก็จะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติตามแผนของเทศบาลเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป ผลจากการศึกษาวิจัยโดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสอบถามแบบมีโครงสร้าง โดยสัมภาษณ์ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ผู้นำชุมชน และตัวแทนภาคประชาชนทั่วไป ในเขตพื้นที่ที่ถูกสุ่มเลือก ประกอบด้วย เทศบาลเมืองโนนสูง-น้ำคำ อ.เมือง จ.อุดรธานี เทศบาลเมืองบัวใหญ่ อ.บัวใหญ่ จ.นครราชสีมา เทศบาลเมืองบ้านทุ่ม อ.เมือง จ.ขอนแก่น เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ อ.เมือง จ.บุรีรัมย์ เทศบาลเมืองมุกดาหาร อ.เมือง จ.มุกดาหาร เทศบาลเมืองยโสธร อ.เมือง จ.ยโสธร เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อ.เมือง จ.ร้อยเอ็ด เทศบาลเมืองวารินชำราบ อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี เทศบาลเมืองนครพนม อ.เมือง จ.นครพนม และเทศบาลเมืองวังสะพุง อ.วังสะพุง จ.เลย ในประเด็นแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนี้

1.ข้อสังเกตสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล เมือง คือ เทศบาลมักเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในช่วงริเริ่มดำเนินการจัดทำแผน การร่างจัดทำแผน โดยเข้าไปสำรวจ ปัญหา และความต้องการของชุมชน แล้วนำข้อมูลเสนอในเวทีประชาคมท้ายที่สุด ถ้าหากผู้บริหารไม่มีความใจจริงในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนอย่างแท้จริง เวทีประชาคมก็เปรียบเสมือนพิธีการการสร้างความชอบธรรมที่ต้องการแสดงให้สังคมเห็นว่าตนเองได้สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ โดยส่วนใหญ่หลังจากที่ประชาชนมีส่วนร่วมในช่วงริเริ่มดำเนินการจัดทำแผน การร่างจัดทำแผนและการจัดเวทีประชาคมแล้ว ประชาชนจะไม่มีช่องทางเข้าไปมีส่วนร่วมมากนัก ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หมวด 6 ข้อ 28 กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยมีตัวแทนภาคประชาชนที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคนเท่านั้น ส่วนที่เหลือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่น หัวหน้าส่วนการบริหาร และผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือก

ดังนั้น ในการพิจารณาประเด็นการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนั้น นอกจากจะพิจารณารูปแบบ กระบวนการ ช่องทางและวิธีการต่างๆ แล้ว ยังต้องพิจารณาถึงลักษณะเนื้อหาสาระของแผนด้วยว่าเกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง หรือเกิดจากการผลักดันของฝ่ายเทศบาลที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) อยู่ โดยเฉพาะการพยายามสนับสนุนแผนพัฒนาเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้าง การสร้างถนน ท่อระบายน้ำ ฯลฯ โดยละเลยการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสวัสดิการทางสังคมที่เป็นปัญหาเร่งด่วนและส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก

2.ปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ ประชาชนขาดความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ปัญหาด้านงบประมาณเพื่อนำมาดำเนินการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาล และปัญหาด้านฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ที่เป็นอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลของภาคประชาชน

3.แนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีดังนี้

การตั้งสภาเมืองเพื่อให้กลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการที่อยู่ในชุมชน หรือเยาวชน หรือผู้สูงอายุ เข้ามาในรูปกรรมการ เป็นที่ปรึกษา หรือให้ความเห็นในที่ชุมชนได้ ซึ่งจะมีความหลากหลายมากกว่าการให้ชุมชนเลือกตัวแทนเข้ามาเป็นคณะกรรมการ

การให้ค่าตอบแทนคณะกรรมการชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลส่วนหนึ่งเกิดจากผู้นำชุมชนที่ขาดแรงจูงใจในการผลักดันสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน เนื่องจากผู้นำชุมชนคณะกรรมการชุมชนไม่มีค่าตอบแทนจึงขาดแรงจูงใจในการทำงานของผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชน

การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจ สร้างความตระหนักให้เห็นถึงความสำคัญของแผน อธิบายความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนา ซึ่งในการประชาสัมพันธ์ควรมีช่องทาง หรือกลไกในการเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น เช่น จัดศูนย์วิทยุ วิทยุชุมชนของเทศบาล หอกระจายข่าว ฯลฯ

การฝึกอบรมคณะกรรมการระดับชุมชนเพื่อจัดทำแผน การให้ความรู้เพื่อสร้างความเข้าใจแล้วชี้ให้ประชาชนเห็นความสำคัญว่าแผนพัฒนาเทศบาลมีความสำคัญอย่างไร อนาคตของชุมชนควรจะกำหนดทิศทางไปอย่างไร เป็นต้น จะสามารถช่วยกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลมากขึ้น

การปรับแก้ระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ยังมีบางประเด็นที่ไม่ชัดเจน จนเกิดปัญหาการถูกเรียกเงินคืนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อส่งเสริมให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์และส่งเสริมเสริมหลักประชาธิปไตย และยังเป็นแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ที่ค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

1) รัฐต้องจัดสรรงบประมาณไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครบ 35% ตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีงบประมาณสำหรับนำไปดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาลต่างๆ หากแผนที่ประชาชนได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง ประชาชนก็เกิดความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล แต่ถ้าแผนพัฒนาไม่ได้รับการปฏิบัติเนื่องจากข้อจำกัดของงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมืออุปกรณ์ ประชาชนก็ไม่อยากจะ

เข้ามามีส่วนร่วม เพราะเห็นว่าเสนอไปก็ไม่ได้รับการปฏิบัติ เพราะเทศบาลไม่มีงบประมาณ เป็นต้น นอกจากนั้น กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษี มีรายได้ในวงกว้างมากขึ้น เพื่อให้มีรายได้มากพอสำหรับการมาดำเนินโครงการตามแผน

2) ต้องสร้างกลไกหรือช่องทาง โดยตั้ง **"สภาเมือง"** ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลมากกว่าการทำเวทีประชาคมเป็นขั้นตอนหลัก โดยต้องออกข้อบังคับให้ผู้บริหารเทศบาล ต้องออกเอกสารรายงานผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาเทศบาลทุกๆ 6 เดือน เพื่อให้ประชาชนทราบความก้าวหน้าโดยตลอด

3) กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถดำเนินการยื่นถอดถอนผู้บริหารได้ในกรณีที่ผู้บริหารเทศบาลไม่ปฏิบัติตามแผนโดยไม่มีเหตุอันควร หรือห้ามไม่ให้ผู้บริหารชุดนั้นลงสมัครรับเลือกตั้งอีกในสมัยต่อไป

4) การเปิดช่องทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงาน การใช้งบประมาณ การประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาเทศบาลมากขึ้น

5) แผนพัฒนาที่ประชาชนเสนอไปแล้วไม่ได้รับการบรรจุเป็นแผน ทางเทศบาลต้องออกเอกสารชี้แจงเหตุผลโดยละเอียด เพื่อเป็นการตรวจสอบคณะกรรมการจัดทำแผน ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติตามแผน

6) ในแผนพัฒนาควรกำหนดสัดส่วนของงบประมาณรวมของแผนในด้านต่างๆ ให้ชัดเจน เช่น สัดส่วนของแผนด้านคุณภาพชีวิต การรักษาพยาบาล 25% สัดส่วนของแผนด้านการศึกษา 25 % สัดส่วนของแผนด้านระบบสาธารณูปโภค 30% และด้านอื่นๆ

7) สนับสนุนให้ท้องถิ่นถ่ายโอนภารกิจที่ไม่สำคัญไปให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยเทศบาลให้การสนับสนุน

8) การให้ค่าตอบแทนคณะกรรมการชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล และมีการฝึกอบรมให้ความรู้คณะกรรมการชุมชน

บรรณานุกรม

แก้วสรร อติโพธิ์. (2536). **การไต่สวนสาธารณะ : มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เพรส จำกัด.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). **ประชาพิจารณ์**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

อคิน รพีพัฒน์. (2527). *การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย*, ใน ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (บก.), **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา**, กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภาการพิมพ์.

Jean Jacques Rousseau (Willmoore Kendall (trans.). (1954). **The Social Contract**.. Chicago: Henry Regnery,

Robert A. Dahl. (1971). **Polyarchy : Participation and Opposition**. New Haven: Yale University Press.