

พฤติกรรมการมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองในการจัดทำแผนพัฒนา เทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ¹

กัตัญญุ แก้วหานาม²

จรรยา ชาตะสุวัจนานนท์³

พิมพ์ลิขิต แก้วหานาม⁴

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่องพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในเขตเทศบาลเมืองในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก สันทนากลุ่ม และการศึกษาเอกสาร ผลการศึกษา พบว่า พฤติกรรมการมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในเขตเทศบาลเมืองในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะมีส่วนร่วมในแง่ของการเป็นเจ้าของการเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดเวทีประชาคม และกระบวนการช่องทางต่างๆ ตามกฎหมายเท่านั้น

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วม, แผนพัฒนา

¹บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

²คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์. อีเมลล์: dr.kathanyoo@yahoo.com

³คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์. อีเมลล์: palmy511@gmail.com

⁴คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์.

Participation behaviors of municipal for making the development plans in municipal areas in provinces in the Northeast

Kathanyoo Kaewhanam⁵

Jariya Chatasuwajananon⁶

Phimlikid Kaewhanam⁷

Abstract

This article focuses on participation behaviors of municipalities in formulating municipal development plans in Northeastern Thailand. Data for the study were gathered using qualitative research methods, such as in-depth interviews, focus group discussions, and documentary analysis. The study revealed that municipalities only participate in the formulation of municipal development plans to the extent of hosting the organization of public forums and providing procedures and opportunities in accordance with applicable laws.

Keyword: Participation, municipal development plans.

⁵Faculty of Political Science and Law, Kalasin Rajabhat University. E-mail: dr.kathanyoo@yahoo.com

⁶Faculty of Political Science and Law, Kalasin Rajabhat University. E-mail: palmy511@gmail.com

⁷Faculty of Political Science and Law, Kalasin Rajabhat University.

บทนำ

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของระบบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้เพราะการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนเท่ากับเป็นการยอมรับว่า ระบอบการปกครองของประเทศนั้น เป็นการปกครอง “โดยประชาชน” วิธีการอย่างหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองก็คือ การกระจายอำนาจการปกครอง โดยผ่านการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Robson, 1953: 574) วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล คือ เทศบาลจะต้องปฏิบัติภารกิจและหน้าที่ในการให้บริการประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นให้ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ในการนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริงและเกิดความยั่งยืน จะต้องมีการวางแผนพัฒนา โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน โดยใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นเครื่องมือหลักในการบริหารงาน ซึ่งถือเป็นนโยบายสำคัญของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ตามที่บัญญัติไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 25 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งวางแผนงานเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี

ดังนั้น แผนพัฒนาเทศบาลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านช่องทางและกระบวนการต่างๆ อาทิ การให้ความเห็น (Public Consultation) และการประชุมรับฟังความเห็น (Public Meeting) ฯลฯ จึงเป็นภาพสะท้อนความคาดหวัง ความต้องการของประชาชนตามเจตนารมณ์ในการบริหารจัดการตนเองของการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวข้างต้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ กลับประสบปัญหาและมีข้อจำกัดหลายประการที่ส่งผลให้แผนพัฒนาดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะ ปัญหาการเบี่ยงเบนของแผนพัฒนาเทศบาลจากกรณีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร การเลือกปฏิบัติก่อน-หลัง ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารจัดการ การแทรกแซงของรัฐบาลผ่านคำสั่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ประกาศหรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ในการวางแผนพัฒนาเทศบาลในช่วงที่ผ่านมา จะกระทำโดยการแนะนำและการสั่งการของข้าราชการส่วนกลางเป็นหลัก ขณะเดียวกันกลไกหรือองค์กรในการจัดทำแผนล้วนแต่อยู่ภายใต้การนำของระบบราชการ ส่งผลให้การกำหนดปัญหาของชุมชน ไม่สามารถทำได้อย่างครอบคลุม เพราะกระบวนการจัดทำแผน

พัฒนาเทศบาลมีเพียงกลุ่มผู้บริหารหรือผู้นำชุมชนไม่มากนักที่เป็นผู้กำหนดปัญหาและความต้องการของชุมชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มักจะถูกมองว่า ประชาชนส่วนใหญ่ มักมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า สังคมเป็นระบบอุปถัมภ์ ประชาชนมีความเฉื่อยชาทางการเมือง ไม่ค่อยมีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าที่ควร เมื่อเลือกตั้งเสร็จแล้วก็ปล่อยให้เป็นที่ของผู้ที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งที่จะเข้าไปบริหารงานหรือปฏิบัติหน้าที่ โดยที่ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือตรวจสอบการดำเนินงานแต่ประการใด หรือถ้ามีก็เป็นส่วนน้อยเท่านั้น ซึ่งถือว่าไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นที่มาของคำถามในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ว่า ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลรูปแบบใดบ้าง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สนับสนุนหรือมีพฤติกรรมที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีลักษณะอย่างไร มีปัจจัยใดบ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้องหรือเป็นปัญหาอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลเมือง การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ควรมีขั้นตอน และรูปแบบอย่างไร ซึ่งในการนำเสนอบทความวิจัยนี้ ผู้วิจัยขอแนะนำเสนอเฉพาะการศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

นิยามศัพท์ในการวิจัย

ประชาชน หมายถึง ประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูล

ผู้นำ หมายถึง นายกเทศมนตรี ประธานสภา และผู้นำชุมชนเป็นผู้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูล

พฤติกรรมการมีส่วนร่วม หมายถึง พฤติกรรมการมีส่วนร่วมของของเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูล

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง บทบาทของเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูล

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) ในภาษากรีกที่มาจากคำผสมสองคำคือ “demos” และ “kratos” ที่แปลว่า “ประชาชน คือ ผู้ปกครอง” ดังนั้น แนวคิดของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มต่างๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐบาลและผู้ใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่มีปฏิสัมพันธ์โดยตรง เพื่อให้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น ตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบาย จนถึงกระบวนการตัดสินใจ แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่เจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้จะตรงกันข้ามกับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่จำกัดบทบาทของประชาชนอยู่แค่เพียงการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น

ของ ชาร์ล รุสโซ (Rousseau, 1954: 108) เป็นผู้ริเริ่มชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่า 200 ปี โดยเสนอว่า การมีส่วนร่วมจะเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างคุณธรรมทางการเมือง รุสโซ เสนอว่า การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือความเชื่อและธรรมเนียมปฏิบัติ แต่โดยที่บุคคลผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเกิดการพัฒนาบุคลิกภาพ เสริมสร้างทัศนคติของการไว้วางใจ และก่อให้เกิดแนวทางการปฏิบัติที่ประชาชนจะร่วมกันสานต่อสืบไป ข้อพึงระวังที่สำคัญ คือ เราจะต้องไม่สับสนประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกับการล็อบบี้ (lobby) เพราะหัวใจของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ การเปิดช่องทางและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนแต่ละคน กลุ่มประชาชนและองค์กร

นอกภาครัฐให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์เพื่อการเสนอแนะ (advisory hearings) ให้คำปรึกษาหน่วยงานของรัฐเพื่อลดภาระในการปฏิบัติภารกิจ หรือเรียก้องข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ และทำทลายการตัดสินใจของรัฐบาลผ่านกระบวนการยุติธรรมและศาล กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การทำให้การตัดสินใจของรัฐบาลโปร่งใส เป็นรัฐบาลอยู่ในที่แจ้ง (government in the sunshine) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงมุ่งแสวงหารูปแบบที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมผลักดัน และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองได้อย่างกว้างขวางและอย่างมีประสิทธิภาพ นอกเหนือไปจากการมีส่วนร่วมที่เข้าใจและปฏิบัติกันในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามทฤษฎีของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งจะกระทำหน้าที่สำคัญอย่างน้อยสองประการ คือ การเลือกคณะผู้ปกครอง และการควบคุมคณะผู้ปกครอง อันจะมีผลทำให้การปกครองสนองต่อความต้องการของประชาชน กระนั้นก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองมิได้มีเฉพาะแต่การเลือกตั้งเท่านั้น

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 ได้อย่างน่าสนใจเกณฑ์ทั้ง 5 ประการ ได้แก่

1) สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างทั่วถึงของประชาชน (inclusion) สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองถือเป็นเกณฑ์เบื้องต้นของระบอบประชาธิปไตยทั่วไปที่จะต้องให้สิทธิในการเลือกตั้ง และสิทธิทางการเมืองอื่นๆ แก่ประชาชนที่เป็นพลเมืองทุกคน

2) โอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน (political equality) ปัญหาของการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในความเป็นจริงก็พบว่า ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่การบริจาคเงินให้แก่ การหาเสียงเลือกตั้ง บุคคลบางคน นิติบุคคลหรือบริษัทบางแห่งเมื่อบริจาคเงินให้แก่

พรรคการเมืองและการหาเสียงเลือกตั้งมาก ก็สามารมีอิทธิพลต่อผู้นำทางการเมืองได้มากกว่า คนทั่วไปอย่างปฏิเสธไม่ได้ ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาสำคัญของโอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันก็คือ ประชาชน “ใช้” โอกาสนั้นอย่างไม่เท่ากัน (equality of usage) กล่าวคือ ประชาชนเลือกที่จะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

3) โอกาสที่จะได้รับข้อมูล ข่าวสารเพื่อใช้ตัดสินใจทางการเมือง (enlightened understanding) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เข้าใจผลที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกและการตัดสินใจ ในความเป็นจริงการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร และตระหนักในผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของตน เป็นประเด็นสำคัญในระบอบประชาธิปไตยทุกแนวทาง เราต้องยอมรับระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่เรียกร้องความรับผิดชอบจากประชาชนที่สูงมาก ที่จะต้องติดตามข้อมูลข่าวสาร แยกแยะความน่าเชื่อถือของข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ เหล่านี้ล้วนมี “ราคา” (cost) ทั้งสิ้น เพราะในความเป็นจริงมีข้อมูลมากมายเกินกว่าที่ประชาชนจะสามารถ “บริโภค” และ “ย่อย” ให้เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในเวลาอันจำกัดในชีวิตประจำวันได้ ที่สำคัญในประเทศที่ความเป็นอิสระของสื่อยังเป็นปัญหา และถูกควบคุมทั้งโดยอำนาจรัฐ และอิทธิพลของทุน เช่น ในเมืองไทยโอกาสที่ประชาชนจะได้รับข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ตัดสินใจทางการเมือง (enlightened understanding) อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตระหนักในผลที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกและการตัดสินใจจึงเป็นไปได้ยาก

4) โอกาสในการกำหนดวาระสาธารณะ (control of the agenda) เป็นที่ชัดเจนว่าระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่ได้ออกแบบโครงสร้างให้สถาบันทางการเมืองสามารถรองรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองและการกำหนดวาระสาธารณะ โอกาสในการมีส่วนร่วมกำหนดวาระสาธารณะถือเป็นจุดแข็งของแนวทางประชาธิปไตยโดยตรง ประชาธิปไตยแบบอภิปรายไตร์ตรง และประชาธิปไตยแบบสมาคม ปราบฎการณ์มีจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน พบว่า กระบวนการประชาธิปไตยโดยตรงที่ใช้ในหลายประเทศ เช่น การทำประชามติ และการให้ประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมาย ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการกำหนดวาระสาธารณะมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่นักการเมืองมองข้ามหรือไม่อยากนำมาเป็นข้อถกเถียงเสนอทางการเมือง เช่น เรื่องการจำกัดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง (term limit) การปฏิรูประบบภาษี และกฎหมายทำแท้ง เป็นต้น ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยโดยตรงจึงช่วยแก้ปัญหาในเรื่องการกำหนดวาระสาธารณะของภาคประชาชนได้อย่างมาก และหากนำแนวคิดเรื่องระบอบประชาธิปไตยแบบอภิปรายไตร์ตรง และประชาธิปไตยแบบสมาคมใช้ร่วมด้วยแล้ว การกำหนดวาระสาธารณะจะยิ่งถูกถ่ายโอนจากภาครัฐมาสู่ภาคประชาชนได้อย่างกว้างขวาง ทั่วถึง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5) การมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ (effective participation) การมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนขึ้นอยู่กับ การมีส่วนร่วมอย่างสำคัญกับการมีพรรคการเมืองที่รับผิดชอบที่ตอบสนองข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะมีประสิทธิภาพหรือไม่อยู่ที่ พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งได้ทำหน้าที่ควบคุมให้สมาชิกรัฐสภาแปรเจตนารมณ์ของผู้เลือกตั้งให้เป็นผลลัพธ์ทางนโยบายที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนได้มากน้อยเพียงใด เมื่อเป็นเช่นนี้ปัญหาของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนจึงเป็นปัญหาซึ่งมีที่มาจาก การถ่ายทอดความรับผิดชอบจากเจ้าของอำนาจไปสู่ตัวแทน (principal agent problems) ปัญหาความรับผิดชอบของพรรคการเมืองในรัฐบาล (party government) และปัญหาการจัดการเลือกตั้งที่เป็นอิสระและยุติธรรม

จากการสำรวจวรรณกรรมที่ให้นิยามความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัย สรุปว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ ทางการเมือง อาทิ การเลือกตั้งตัวแทนทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย และการมีส่วนร่วมในด้านอื่นๆ โดยการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องครอบคลุมตั้งแต่การควบคุม ตรวจสอบ กำกับ เปลี่ยนแปลงตามที่กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้เปิดโอกาสไว้ให้ตามเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการตามระบอบประชาธิปไตย

สำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในเขตเทศบาลเมืองในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้น การศึกษาการมีส่วนร่วมในครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมในเชิงกระบวนการจัดทำแผนหรือจัดทำนโยบายพัฒนาเทศบาลเพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในเขตเทศบาลเมืองในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.2 กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นการนำเสนอกระบวนการเครื่องมือ วิธีการ หรือช่องทาง กลไกในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

สำหรับเครื่องมือ กระบวนการ วิธีการ หรือช่องทางของการมีส่วนร่วมนั้นมีอยู่
หลากหลายประเภท ที่สำคัญ ได้แก่ (Sawaengsak, B.E.2540: 6)

1) *ประชาพิจารณ์ (public hearing)* เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการให้
ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่
จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่างๆ เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่ง
ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่
ในการบริหารโครงการให้เหมาะสมต่อไป (Atipho, B.E.2536: 25-27)

2) *การสอบถามสาธารณะ (public inquiry)* เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในกฎหมาย
ของอังกฤษซึ่งมีการแปลเป็นภาษาไทยที่แตกต่างกัน เช่น แปลว่า “การไต่สวนสาธารณะ” “การ
สอบสวนโดยเปิดเผย” และ “การรับฟังทางมหาชน” เป็นต้น ซึ่งหมายถึง มาตรการทางการ
ปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบหรือความเสียหายในเรื่องนั้นๆ ได้แสดงความคิด
เห็นหรือโต้แย้ง คัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎ หรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นๆ โดยให้ห้องค์กรหรือ
บุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

3) *การออกเสียงประชามติ (referendum)* เป็นกระบวนการของการจัดทำ
กฎหมายที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน เพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งในต่างประเทศมีหลายประเทศที่นำระบบนี้ไปใช้ เช่น
ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ อิตาลี ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

4) *การลงทะเบียน (public registries)* หรือลงทะเบียน ตัวอย่างปรากฏในกฎหมาย
ของประเทศแคนาดาเกี่ยวกับการประเมินผลสิ่งแวดล้อม กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชน
เป็นสิ่งสำคัญในกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการ
ประเมินผลสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม โดยมีเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ คือ การลงทะเบียน (public registries)
เป็นการลงทะเบียนของประชาชนที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ
ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นรายงานและข้อมูลที่จะใช้ในการประเมินผล

ขณะที่ อคิน รพีพัฒน์ (B.E.2527: 107-111) ศึกษาการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนและเห็นว่า มี 4 ลักษณะ คือ

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

กล่าวโดยสรุป ขั้นตอนหรือกระบวนการคิดของแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเริ่มจากกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ประสงค์ในการมีส่วนร่วม จากนั้นจะนำไปสู่การกำหนดวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยต้องคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสถานการณ์เฉพาะ และเทคนิคในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพื่อที่จะให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้อาศัยกรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมด เพื่อนำมาอธิบายปัจจัยที่ส่งอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเพื่อวิเคราะห์หว่า มีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และมีอิทธิพลที่เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะใด เป็นผลต่อพฤติกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งในเชิงคุณภาพนั้นเป็นการศึกษากลุ่มตัวอย่างโดยการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก สนทนากลุ่ม และการศึกษาเอกสารในการเก็บข้อมูลทั้งนี้การศึกษาประกอบไปด้วยขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

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) โดยการจับสลากที่มีรายชื่อ

เทศบาลในแต่ละกลุ่ม รวมทั้งหมด 10 เทศบาลเมือง โดยมีกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์แบบ
หยั่งลึก (In-depth interview) ใช้วิธีการกำหนดกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการเลือกแบบเฉพาะ
เจาะจง (Purposive Sampling) ให้มีความหลากหลายและสามารถเป็นตัวแทนของประชากร
ที่ดี โดยเลือกเป็นผู้ที่ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) โดยติดต่อกับผู้นำชุมชน นักการเมือง
ท้องถิ่นหรือผู้รู้ข้อมูลที่ยินดีเปิดเผยข้อมูลในเทศบาลที่เป็นกรณีศึกษา คือ นายกเทศมนตรี 1
ท่าน ประธานสภาเทศบาล 1 ท่าน ผู้นำชุมชน 3 ท่าน รวม 5 คน จากเทศบาลเมือง 10 แห่ง รวม
ทั้งสิ้น 50 คน โดยมาจากกลุ่มตัวอย่างที่มาจากเทศบาลเมือง ดังต่อไปนี้ 1.เทศบาลเมืองบ้าน
ทุ่ง จังหวัดขอนแก่น (กลาง) 2.เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด (กลาง) 3.เทศบาลเมือง
โนนสูง-น้ำคำ จังหวัดอุดรธานี (บน 1) 4.เทศบาลเมืองวังสะพุง จังหวัดเลย (บน 1) 5.เทศบาล
เมืองนครพนม จังหวัดนครพนม (บน 2) 6.เทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร (บน 2) 7.
เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ (ล่าง 1) 8.เทศบาลเมืองบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา (ล่าง
1) 9.เทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี (ล่าง 2) 10.เทศบาลเมืองยโสธร จังหวัด
ยโสธร (ล่าง 2)

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

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง
(Semi-Structure interview)

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยจะมีการจำแนกและจัดระบบข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ โดยทำการถอดเทปข้อมูล
จากเครื่องบันทึกเสียงที่ได้จากการสัมภาษณ์อย่างละเอียด การจดบันทึกข้อมูลต่างๆ ซึ่งได้มา
ระหว่างการสังเกตและสัมภาษณ์โดยข้อมูลที่จดบันทึกอาจจัดและนำข้อมูลเหล่านี้มาช่วยในการ
วิเคราะห์ข้อมูลกำหนดรหัสข้อมูลและจัดหมวดหมู่ข้อมูล จากนั้นจึงทำข้อสรุปเบื้องต้นให้ถูกต้อง
ตรงตามประเด็นที่ต้องการ โดยผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อสรุปอีกครั้ง ทั้ง
การตรวจสอบแหล่งข้อมูล การตรวจสอบอคติของตัวนักวิจัยเอง การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า

ผลการวิจัย

ผลจากการศึกษา โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างของเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งสิ้น 10 แห่ง โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1. กลุ่มเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2. กลุ่มเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง และ 3. กลุ่มเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง

1. กลุ่มเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน สัมภาษณ์ปลัดเทศบาล 4 คน หัวหน้ากองวิชาการและแผนงาน 4 คน เจ้าหน้าที่กองวิชาการและแผนงาน 4 คน รวมจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ในประเด็นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งสิ้น 12 คน

2. กลุ่มเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง สัมภาษณ์ปลัดเทศบาล 2 คน หัวหน้ากองวิชาการและแผนงาน 2 คน เจ้าหน้าที่กองวิชาการและแผนงาน 2 คน รวมจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ในประเด็นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งสิ้น 6 คน

3. กลุ่มเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง สัมภาษณ์ปลัดเทศบาล 4 คน หัวหน้ากองวิชาการและแผนงาน 4 คน เจ้าหน้าที่กองวิชาการและแผนงาน 4 คน รวมจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ในประเด็นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งสิ้น 12 คน

มีประเด็นที่สำคัญดังนี้

เทศบาลเมืองทุกแห่งจะเป็นเจ้าภาพหลักโดยมีส่วนร่วมสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยจะออกไปจัดเวทีประชาคม โดยให้ผู้นำชุมชนแจ้งไปยังประชาชนในชุมชน และกองวิชาการจะเป็นผู้รวบรวมข้อมูล แล้วไปสู่กระบวนการจัดทำแผน เมื่อโครงการถูกบรรจุไว้ในแผนแล้ว ฝ่ายแผนจะเป็นผู้ดำเนินการการจัดเวทีประชาคม

ตั้งกรณีตัวอย่างเทศบาลเมืองโนนสูง-น้ำคำ อ.เมือง จ.อุดรธานี โดยนางปราณี อุทัยบาล ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองโนนสูง-น้ำคำ โดยสรุปว่า เทศบาลมีส่วนร่วมสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยจะออกไปจัดเวทีประชาคม โดยให้ผู้นำชุมชนแจ้งไปยังประชาชนในชุมชน และกองวิชาการจะเป็นผู้รวบรวมข้อมูล แล้วไปสู่กระบวนการจัดทำแผน เมื่อโครงการถูกบรรจุไว้ในแผนแล้ว ฝ่ายแผนจะเป็นผู้ดำเนินการการจัดเวทีประชาคม เจ้าหน้าที่เทศบาลเป็นผู้ดำเนินรายการ โดยประชาชนแต่ละชุมชนจะเป็นผู้เสนอความต้องการเข้ามา

“เทศบาลมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยจะออกไปจัดเวทีประชาคม โดยให้ผู้นำชุมชนแจ้งไปยังประชาชนในชุมชน และกองวิชาการจะเป็นผู้รวบรวมข้อมูล แล้วไปสู่กระบวนการจัดทำแผน เมื่อโครงการถูกบรรจุไว้ในแผนแล้ว ฝ่ายแผนจะเป็นผู้ดำเนินการการจัดเวทีประชาคม เจ้าหน้าที่เทศบาลเป็นผู้ดำเนินรายการ โดยประชาชนแต่ละชุมชนจะเป็นผู้เสนอความต้องการเข้ามาในการจัดทำแผนที่มา เมื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงผู้บริหารชุดเดิมกับชุดปัจจุบันจะเห็นว่า ประชาชนให้ความร่วมมือกับผู้บริหารชุดเดิมมากกว่า ในฐานะเจ้าหน้าที่เทศบาลมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ โดยเป็นแกนหลักในการทำโครงการตามแผน เจ้าหน้าที่ของเทศบาลไม่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผน เนื่องจากเจ้าหน้าที่และประชาชนสามารถทำงานร่วมกันได้ดี ข้อมูลที่นำมาจัดทำแผนได้มาจากหนังสือสั่งการจากส่วนกลาง ข้อมูลจากชุมชน และตัวแทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แผนพัฒนา 3 ปี จะมีการปรับปรุงแผน และจัดเวทีประชาคมทุกปี

ปัญหาอุปสรรคสำคัญของการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เจ้าหน้าที่เทศบาลยังเข้าไม่ถึงประชาชน ประชาชนยังไม่เข้าใจการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น จึงทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการทำงาน ขาดช่องทาง และกลไกในการเข้ามามีส่วนร่วม อีกทั้งยังขาดการให้ความรู้ และขาดงบประมาณในการสนับสนุนการบำรุงรักษาหอกระจายข่าว จึงทำให้ขาดความต่อเนื่อง ประชาชนยังขาดความรู้ ขาดการให้ความรู้ อย่างจริงจัง ดังนั้นจึงเสนอแนะให้เทศบาลจัดกิจกรรมให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินชีวิต สิ่งทีใกล้ตัว รวมทั้ง ควรจัดให้มีช่องทาง หรือกลไกในการเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น เช่น จัดศูนย์วิทยุวิทยุชุมชนของเทศบาล หอกระจายข่าว เจ้าหน้าที่เทศบาลควรเข้าถึงประชาชนให้มากขึ้น มีบทบาทร่วมกับประชาชนให้มากขึ้น และควรจัดให้มีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้ประชาชนได้เกิดความรู้ความเข้าใจ ใน การที่จะเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วม ทั้งนี้ แรงจูงใจที่ควรจัดให้ก็มีกับผู้นำชุมชน คือ ค่าตอบแทนให้กับผู้นำชุมชน ให้สามารถเบิกจ่ายได้ตามระเบียบ” (Division Director of Technical Services and Planning, Non Sung Nam Kham Municipality. Interviewed, December 11, B.E.2556.)

หรือกรณี บทสัมภาษณ์ของนางฉวีวรรณ ศรีทำบุญ หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป เทศบาลเมืองโนนสูง-น้ำคำ จังหวัดอุดรธานี ที่เห็นว่า ฝ่ายแผนของเทศบาลเมืองจะเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำระบบงานการจัดทำแผนทั้งกระบวนการโดยการแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการดำเนินการ ดังบทสัมภาษณ์บางตอนที่ว่า

“ในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการตามแผนฯ เจ้าหน้าที่จะเป็นผู้จัดลำดับความสำคัญให้แก่ เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยที่ข้อมูลเป็นปัญหาความต้องการมาจากชุมชน แล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายแผนจะเป็นผู้เสนอโครงการรองรับตามความต้องการของประชาชนในชุมชน โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายแผนจะเป็นผู้จัดทำระบบงานการจัดทำแผนทั้งกระบวนการ โดยแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการพิจารณา โดยช่วงเวลาในการจัดเวทีประชาคมก็จะมีผลต่อการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วม ของประชาชน เนื่องจากการจัดเวทีประชาคมจะต้องจัดในวัน เวลาทำการ” (Subdivision Chief of General Administration, Non Sung Nam Kham Municipality. Interviewed, December 11, B.E.2556.)

อย่างไรก็ตาม ผลจากการศึกษากรณีเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า เทศบาลเมืองบางแห่งกลับกลายเป็นอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเสียเอง อาทิ มีปัญหาด้านความพร้อมของงบประมาณและอุปกรณ์เครื่องมือ โดยพบว่า เทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือบางแห่งยังขาดแคลนอุปกรณ์และเครื่องมือในการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเทศบาล ในการดำเนินการแต่ละครั้งต้องยืมเครื่องมือจากเทศบาลนคร เช่น รถดูดโคลน เพื่อลอกท่อระบายน้ำ เป็นต้น นอกจากนี้ เทศบาลเมืองยังขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการตามแผน แม้ว่าแผนพัฒนาชุมชนจะได้รับการบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาลก็ไม่แน่วแน่ไปที่แผนดังกล่าวจะได้รับการปฏิบัติ เนื่องจากต้องรองบประมาณจากรัฐบาลที่จัดสรรให้ด้วย ในขณะที่รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองก็ไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินโครงการ นอกจากนี้ ยังมีปัญหา “คนล้นงาน” งบประมาณส่วนใหญ่หมดไปกับรายจ่ายด้านค่าตอบแทน เงินเดือน ค่าจ้าง และอื่นๆ

นอกจากนี้ การเป็นเทศบาลระดับเทศบาลเมือง ส่งผลต่อแรงจูงใจของผู้เชี่ยวชาญพิเศษที่จะโอนมาสังกัด ส่งผลให้เกิดปัญหาขาดบุคลากรของเทศบาล โดยเฉพาะวิศวกรโยธา วิศวกรสิ่งแวดล้อม สัตวแพทย์ แพทย์ พยาบาล แม้ว่าจะประกาศรับสมัครหลายครั้งก็ไม่มีวิชาชีพเหล่านี้มาสมัคร ส่งผลกระทบโดยตรงต่อกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล โดยเฉพาะแผนด้านสาธารณสุข แผนทางด้านสัตว์เลี้ยง ปศุสัตว์ สุขภาพอนามัยชุมชน ซึ่งต้องอาศัยการให้คำปรึกษาจากบุคลากรเหล่านี้ จึงจะสามารถดำเนินการเป็นแผนพัฒนาเทศบาลได้

รวมทั้งประเด็นปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงของรัฐบาลผ่านกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้เทศบาลดำเนินการตามนโยบายแห่งรัฐ แม้ว่า เทศบาลจะถูกกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่กระนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกแทรกแซงผ่านหนังสือสั่งการโดยการขอความร่วมมือให้ดำเนินนโยบาย หรือโครงการต่างๆ ซึ่งอาจจะเกิดข้อถกเถียงถึงเจตนารมณ์ในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้บริหารจัดการตนเอง เป็นนิติบุคคล ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่ขององค์กรปกครองส่วนภูมิภาค

ผลกระทบที่หลีกเลี่ยงไม่ได้จากการแทรกแซงของรัฐบาลผ่านกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้เทศบาลดำเนินการตามนโยบายแห่งรัฐ คือ ผลกระทบทางด้านงบประมาณ เนื่องจากรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยมอบหมายภาระหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นโดยไม่ได้จัดสรรเงินงบประมาณมาให้ด้วย โดยเฉพาะนโยบายเพิ่มเงินเดือนค่าจ้างของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่กำหนดให้เพิ่มเงินเดือน 15,000 บาท สำหรับผู้จบปริญญาตรี และเงินเดือน 9,000 บาท สำหรับผู้จบ ปวช./ปวส. โดยให้เทศบาลจ่ายตั้งแต่ต้นปีย้อนหลัง แต่ไม่จัดสรรเงินมาให้ เทศบาลต้องหาเงินมาจ่ายเอง ส่งผลให้รายจ่ายทางด้านค่าจ้างเพิ่มสูงขึ้น จากปกติที่มีปัญหาทางด้านงบประมาณที่จะมาจ่ายค่าจ้างค่าตอบแทนอยู่แล้ว

ส่วนการแทรกแซงของรัฐบาลผ่านหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงต่างๆ หนังสือขอความร่วมมือจากทางจังหวัด ที่เกี่ยวข้องกับ “การตั้งงบประมาณตามนโยบายแห่งรัฐ” ในช่วงปี พ.ศ.2550-2555 ตัวอย่างเช่น หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมากที่ มท 0808.2/ว2072 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2554 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 3 การตั้งงบประมาณตามนโยบายแห่งรัฐ กำหนดแนวทาง (1) การตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการหรือสนับสนุนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริฯ (2) การตั้งงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติด (3) การตั้งงบประมาณเพื่อจัดทำโครงการในการปกป้องสถาบันสำคัญของชาติ (4) การตั้งงบประมาณเพื่อส่งเสริมสนับสนุนโครงการท้องถิ่นไทย รวมใจภักดิ์ รักษ์พื้นที่สีเขียว (5) การตั้งงบประมาณเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น จะไม่ได้ส่งผลกระทบทางตรงต่อเทศบาลมากนัก เนื่องจากเทศบาลได้ปรับตัวโดยการนำโครงการต่างๆ เหล่านี้ไปรวบรวมหรือดำเนินการร่วมกับโครงการอื่นๆ ที่สอดคล้องกันซึ่งเทศบาลได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาอยู่แล้ว หรือบางกรณี เทศบาลอาจนำโครงการไปร่วมปฏิบัติกับหน่วย

ราชการอื่นๆ เพื่อช่วยประหยัดงบประมาณ ซึ่งโครงการจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเหล่านี้มักจะบีบบังคับทางอ้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการโดยกำหนดเป็นค่าคะแนนการประเมินผลในโอกาสต่างๆ และการตั้งข้อสงสัย หรือการเล่นแง่จากหน่วยราชการในจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง หากไม่ปฏิบัติตาม เป็นต้น

ลักษณะสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ

1. เทศบาลเมืองมักเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในช่วงริเริ่มดำเนินการจัดทำแผนการร่างจัดทำแผน โดยเข้าไปสำรวจ ปัญหา และความต้องการของชุมชน แล้วนำข้อมูลเสนอในเวทีประชาคม โดยส่วนใหญ่หลังจากที่ประชาชนมีส่วนร่วมในช่วงริเริ่มดำเนินการจัดทำแผน การร่างจัดทำแผนและการจัดเวทีประชาคมแล้ว ประชาชนจะไม่มีช่องทางเข้าไปมีส่วนร่วมมากนัก ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หมวด 6 ข้อ 28 กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยมีตัวแทนภาคประชาชนที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคนเท่านั้น ส่วนที่เหลือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่น หัวหน้าส่วนการบริหาร และผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือก กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล กรณีเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล สรุปลงได้เป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน มี 3 ขั้นตอน คือ เริ่มจากการจัดการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อให้ความรู้แก่คณะทำงานจากทุกสำนักหรือกองที่เกี่ยวกับการจัดทำแผน ชี้แจงแนวทางและให้ความรู้แก่ชุมชนเกี่ยวกับการจัดทำแผนชุมชนเพื่อให้เข้าใจและสามารถเตรียมความพร้อมก่อนการจัดทำแผน ฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้แก่ทีมวิทยากรกระบวนการที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนชุมชนเพื่อให้เข้าใจและสามารถนำพาให้กระบวนการจัดทำแผน ดำเนินการไปได้

ระยะที่ 2 การจัดทำแผน มี 2 ขั้นตอน คือ สำรวจข้อมูลปัญหา ความต้องการของชุมชนก่อนมาสรุปเป็นข้อมูลปัญหาชุมชน จะเริ่มจากการจัดส่งเจ้าหน้าที่หรือคณะนักวิชาการจากสถาบันการศึกษาในพื้นที่ที่ได้รับมอบหมายในการจัดทำแผนลงไปพบปะประชาชนทุกชุมชน และให้คำปรึกษากับชุมชน อธิบายความสำคัญของแผน ร่วมพิจารณาเรื่องแผนชุมชน อธิบายกระบวนการว่าจะต้องทำอะไร หลังจากนั้นก็ให้ชุมชนวางแผนกันเอง โดยทางเทศบาลจะจัดหาสถานที่ให้ก่อนจะนำข้อสรุปเสนอในเวทีประชาคมเพื่อจัดทำแผนชุมชน โดยตัวแทนจากชุมชนร่วมกับเทศบาล หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม เอกชน องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดการ

จัดเวทีประชาคม จำนวนครั้งในการจัดจะไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับขนาดและจำนวนของชุมชนในเขตเทศบาลเมืองนั้นๆ ทั้งนี้ ในการจัดเวทีประชาคมจะมีคณะทำงานที่ผ่านการฝึกอบรมทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้ความช่วยเหลือและจัดกระบวนการให้ หลังดำเนินการจัดเวทีประชาคมเรียบร้อยแล้ว คณะทำงานจะนำข้อมูลมาวิเคราะห์ แยกประเภท สรุปและจัดทำเป็นเอกสารแผนชุมชน

ระยะที่ 3 การนำแผนชุมชนสู่การปฏิบัติ หลังจากมีแผนชุมชนที่ได้ตามระยะที่ 1 และ 2 แล้ว ฝ่ายแผนงานและประเมินผลจัดเวทีตรวจสอบและคัดกรองโครงการร่วมกับตัวแทนชุมชนและคณะกรรมการ เพื่อนำเสนอต่อฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วม และนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปีนั้นๆ เพื่อนำโครงการที่ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณบรรจุในแผนพัฒนาสามปี ประจำปี และพิจารณาจัดสรรงบประมาณต่อไป

2. การลอกแผนพัฒนาชุมชน หรือแผนพัฒนาของแต่ละชุมชนมีลักษณะซ้ำซ้อนกัน ข้อมูลจากการวิเคราะห์ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างของเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งสิ้น 10 แห่ง ที่เป็นปัญหาพฤติกรรมมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประการต่อมา พบว่า ปัญหาพฤติกรรมมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่สำคัญ ได้แก่ การลอกแผนพัฒนาชุมชน หรือแผนพัฒนาของแต่ละชุมชนมีลักษณะซ้ำซ้อนกัน เกิดจากการที่ชุมชนแต่ละชุมชน มักเสนอแผนซ้ำๆ แบบเดิมทุกปี ขาดการพัฒนาปรับปรุงแผนให้มีความทันสมัยเข้ากับยุคสมัย ในบางชุมชน เมื่อทราบว่า ทางเทศบาลมีกำหนดให้จัดทำแผนพัฒนาชุมชนเพื่อเสนอเป็นแผนพัฒนาเทศบาล ปรากฏว่า หัวหน้าชุมชนได้เอาแผนพัฒนาชุมชนจากปีก่อนมาปรับแล้วเสนอเป็นแผนปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ปัญหาความซ้ำซ้อนหรือการลอกแผนมิได้เกิดจากประชาชนในชุมชนเพียงอย่างเดียว ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่แผนพัฒนาชุมชนซึ่งประชาชนเคยเสนอไปแล้วในปีก่อนๆ แต่ไม่ได้รับการตอบสนองบรรจุเป็นแผนพัฒนา ดังนั้นแกนนำชุมชนจึงเสนอแผนเข้าไปใหม่ ในขณะเดียวกัน ชุมชนบางส่วนก็ยังไม่เชื่อมั่นว่า แผนของชุมชนตนจะได้รับการบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาลอย่างแท้จริง จึงไม่ใส่ใจที่จะนำเสนอแผนพัฒนาใหม่ๆ กลับยังคงเสนอแผนเดิมเข้าไปตามกำหนดเวลาเท่านั้น วิธีการแก้ไขของเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ การจัดทำประชาคม การจัดให้มีการอบรมเกี่ยวกับการจัดทำแผนชุมชน การเพิ่มศักยภาพในการจัดทำแผนชุมชน

พฤติกรรมมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลจากการศึกษา โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างของเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งสิ้น 10 แห่ง โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มเทศบาล

เมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2) กลุ่มเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง และ 3) กลุ่มเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีประเด็นที่สำคัญสรุปได้ว่า

1. บทบาทในการสนับสนุนผลักดันโดยผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองนั้นจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้นำ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายจากนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือประธานสภา แม้ว่า การเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลจะได้รับการรับรองโดยกฎหมายฉบับต่างๆ อย่างไรก็ตาม การเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนจะประสบความสำเร็จไม่ได้หากไม่ได้รับการสนับสนุน การเปิดช่องทางการรับฟังอย่างจริงจังของฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ โดยรูปแบบวิธีการสนับสนุนที่สำคัญ คือ การสนับสนุนให้เกิดการทำประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนา การสร้างกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ยอมรับข้อเสนอของประชาชนไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล

2. ปัญหาความไม่จริงจังในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมือง ผลจากการวิจัยได้ค้นพบประเด็นสำคัญประการหนึ่งว่า การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลบางแห่ง ผู้นำอาจจะไม่มีความจริงจังมากนัก แผนพัฒนาเทศบาลที่ชุมชนเสนอไป อาจจะไม่ได้รับการบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาลเสมอไป เนื่องจากไม่ได้รับการกลั่นกรองจากคณะกรรมการจัดทำแผน ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติตามแผน เป็นต้น ดังนั้น อุปสรรคที่สำคัญในกระบวนการมีส่วนร่วมจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลของประชาชนนอกจากจะเข้าไปเสนอเป็นแผนชุมชนแล้วยังต้องเข้าไปผลักดันให้แผนนั้นได้รับการบรรจุเป็นแผนเทศบาลในขั้นต่อไปด้วย นอกจากนี้ การประชุมประชาคมแต่ละครั้งประชาชนที่เข้าร่วมมักไม่กล้าออกความเห็น หรือเสนอแนะประเด็นใหม่ๆ จะมีเพียงแกนนำไม่กี่คนเท่านั้นที่เสนอความเห็นอยู่เป็นประจำ

บางครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จริงจังในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองแบบยั่งยืน โดยเห็นว่า เวทีประชาพิจารณ์เองนั้นไม่เกิดการเรียนรู้อย่างเต็มที่เนื่องจากพฤติกรรมที่ผู้นำแสดงออกนั้นเป็นพฤติกรรมที่เป็นการสื่อสารเพียงทางเดียว ซึ่งการสื่อสารระบบทางเดียว (One-way Communication) เป็นการติดต่อสื่อสารในลักษณะที่ผู้ส่งเป็นผู้ให้ข่าว มีอิทธิพลต่อผู้รับเพียงฝ่ายเดียว โดยผู้รับไม่มีโอกาสโต้ตอบ หรือซักถามข้อสงสัยใดๆ ประชาชนไม่เกิดการเรียนรู้ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล และให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ในการมีส่วนร่วมนั้นผู้นำส่วนใหญ่มักยึดอยู่กับการทำประชาพิจารณ์

โดยไม่ได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมในแบบอื่นๆ หากผู้นำมีการกระตุ้นให้เกิดการสื่อสารระบบสองทาง เป็นการติดต่อสื่อสารที่ผู้รับสาร มีการตอบสนอง และมีปฏิริยาป้อนกลับไปยังผู้ส่งสาร สามารถโต้ตอบ ปรีกษาหารือ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้และจะสามารถร่วมรับฟังกันได้มากขึ้น

จากประเด็นดังกล่าว พบว่า ในเรื่องการมีส่วนร่วมผู้นำเมื่อสอบถามนั้นผู้นำส่วนใหญ่ต่างยังพูดวาทอยู่กับการจัดการจัดประชาพิจารณ์ ซึ่งหากมองตรงประเด็นความยินยอมนั้น พบว่าผู้นำไม่ได้ยินยอมให้ประชาชนมีอำนาจเต็มที่ในการมีส่วนร่วมเพราะอำนาจในการจัดว่าโครงการใดอยู่ในแผนหรือไม่นั้นส่วนใหญ่อำนาจเด็ดขาดก็ยังอยู่ที่ผู้นำนั่นเอง นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังพบอีกว่า การดำเนินการจัดทำประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล คนที่เข้าร่วมมักเป็นคณะกรรมการชุมชน ผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล ข้าราชการ พนักงานเทศบาล ในขณะที่หัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยที่เกี่ยวข้องจริงอาจจะเข้าร่วมไม่ครบ หรือส่งเพียงตัวแทนมาเข้าร่วมซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างแท้จริง ส่งผลต่อความชัดเจนต่อการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเทศบาล

รวมทั้ง ยังมีปัญหาการเบี่ยงเบนของแผนพัฒนาเทศบาลจากกรณีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร แม้ว่า แผนพัฒนาเทศบาลจะได้รับการอนุมัติผ่านกระบวนการต่างๆ อย่างถูกต้องตามระเบียบแล้ว ใ้ว่าแผนนั้นจะได้รับการยึดถือปฏิบัติเสมอไป ทั้งนี้ หากผู้บริหารชุดเดิมหมดวาระหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารก็มีโอกาสสูงที่แผนพัฒนาเทศบาลที่เคยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการชุดเดิมแล้วจะเกิดความเบี่ยงเบนหรือถูกเลือกปฏิบัติก่อนหลัง

นอกจากนี้ยังมีปัญหาการขาดบุคลากรของเทศบาลเมือง โดยเฉพาะวิศวกรโยธา วิศวกรสิ่งแวดล้อม สัตวแพทย์ แพทย์ พยาบาล แม้ว่าจะประกาศรับสมัครหลายครั้งก็ไม่มีความชี้พเหล่านี้มาสมัคร ส่งผลกระทบโดยตรงต่อกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล โดยเฉพาะแผนด้านสาธารณสุข แผนทางด้านสัตว์เลี้ยง ปศุสัตว์ สุขภาพอนามัยชุมชน ซึ่งต้องอาศัยการให้คำปรึกษาจากบุคลากรเหล่านี้ จึงจะสามารถดำเนินการเป็นแผนพัฒนาเทศบาลได้

การขาดบุคลากรข้างต้น ส่งผลโดยตรงต่อลักษณะเนื้อหาของแผน กล่าวคือ แผนพัฒนาเทศบาลมักจะพยายามเลี่ยงแผนที่มีเนื้อหาด้านนี้ เนื่องจากเทศบาลเมืองขาดความพร้อมไม่มีบุคลากรดำเนินการตามแผน จึงไม่สนับสนุนแผนดังกล่าว แล้วไปดำเนินการแผนที่ตัวเองพอทำได้ ซึ่งมักเป็นแผนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาด ระบบสาธารณสุขปโภคชุมชน การปรับปรุงภูมิทัศน์ การปรับปรุงถนนหนทาง ระบบคมนาคม โครงการกีฬาต้านยาเสพติด ฯลฯ ซึ่งมักจะเป็นแผนที่ซ้ำกันทุกปี ในขณะที่เรื่องเร่งด่วน เช่น ด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนกลับถูกมองข้าม

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุป

พฤติกรรมการมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลจากการศึกษา โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างของเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งสิ้น 10 แห่ง โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2) กลุ่มเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง และ 3) กลุ่มเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีประเด็นที่สำคัญสรุปได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเทศบาลเมืองทุกแห่งจะเป็นเจ้าภาพหลักโดยมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยจะออกไปจัดเวทีประชาคม โดยให้ผู้นำชุมชนแจ้งไปยังประชาชนในชุมชน และกองวิชาการจะเป็นผู้รวบรวมข้อมูล แล้วไปสู่กระบวนการจัดทำแผน เมื่อโครงการถูกบรรจุไว้ในแผนแล้ว ฝ่ายแผนจะเป็นผู้ดำเนินการการจัดเวทีประชาคม

อย่างไรก็ตาม ผลจากการศึกษากรณีเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าเทศบาลบางแห่งกลับกลายเป็นอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเสียเอง อาทิ มีปัญหาด้านความพร้อมของงบประมาณและอุปกรณ์เครื่องมือ โดยพบว่า เทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือบางแห่งยังขาดแคลนอุปกรณ์และเครื่องมือในการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเทศบาล นอกจากนี้ เทศบาลเมืองยังขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการตามแผน แม้ว่าแผนพัฒนาชุมชนจะได้รับการบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาลก็ไม่แน่ว่าจะไปที่แผนดังกล่าวจะได้รับการปฏิบัติ เนื่องจากต้องรองบประมาณจากรัฐบาลที่จัดสรรให้ด้วย ในขณะที่รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองก็ไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินโครงการ นอกจากนี้ ยังมีปัญหา “คนล้นงาน” งบประมาณส่วนใหญ่หมดไปกับรายจ่ายด้านค่าตอบแทน เงินเดือน ค่าจ้าง และอื่นๆ นอกจากนี้ การเป็นเทศบาลระดับเทศบาลเมือง ส่งผลต่อแรงจูงใจของผู้เชี่ยวชาญพิเศษที่จะโอนมาสังกัด ส่งผลให้เกิดปัญหาขาดบุคลากรของเทศบาล โดยเฉพาะวิศวกรโยธา วิศวกรสิ่งแวดล้อม สัตวแพทย์ แพทย์ พยาบาล แม้ว่าจะประกาศรับสมัครหลายครั้งก็ไม่มีความเชี่ยวชาญเหล่านี้มาสมัคร ส่งผลกระทบโดยตรงต่อกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล โดยเฉพาะแผนด้านสาธารณสุข แผนทางด้านสัตว์เลี้ยง ปศุสัตว์ สุขภาพอนามัยชุมชน ซึ่งต้องอาศัยการให้คำปรึกษาจากบุคลากรเหล่านี้จึงจะสามารถดำเนินการเป็นแผนพัฒนาเทศบาลได้

รวมทั้งประเด็นปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงของรัฐบาลผ่านกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้เทศบาลดำเนินการตามนโยบายแห่งรัฐ ผลกระทบจากการแทรกแซงของรัฐบาลผ่านกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้เทศบาลดำเนินการตามนโยบายแห่งรัฐ แต่ไม่จัดสรรเงิน

มาให้ เทศบาลต้องหาเงินมาจ่ายเอง ส่งผลให้มีปัญหาทางด้านงบประมาณ ส่วนการแทรกแซงของรัฐบาลผ่านหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงต่างๆ หนังสือขอความร่วมมือจากทางจังหวัด ล้วนเกี่ยวข้องกับ “การตั้งงบประมาณตามนโยบายแห่งรัฐ”

2 ข้อเสนอแนะ

1. รัฐต้องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ในรูปการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรมนุษย์ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครบตามกฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีงบประมาณและกำลังคนเพียงพอ สำหรับในการดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาลต่างๆ
2. รัฐควรให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเกี่ยวกับรายได้และภาษีท้องถิ่น เพื่อความเป็นอิสระทางการคลัง และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง
3. รัฐควรกำหนดสัดส่วนของการจัดงบประมาณให้ชัดเจน โดยเน้นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เป็นสำคัญ
4. ประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองทุกขั้นตอน โดยผู้บริหารส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และควรรายงานการดำเนินของท้องถิ่นต่อประชาชนรายไตรมาสหรือทุก 6 เดือน

References

- Atipho, K. (B.E.2536). *Kantaisuansatharana: Mattrakon Yuti Khokhatyae Nai Ngan Chatkan Khunnaphap Singwaetlom*. Bangkok: P. Press Company.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Hague, R. et al. (1992). *Comparative government and politics: An Introduction*. 3rd 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.
- Sawaengsak, C. (B.E.2540). *Prachaphichan*. Bangkok: Winyuchon Publication House Co., Ltd.

Appendix: Interview Schedule

Division Director of Technical Services and Planning, Non Sung Nam Kham Municipality. Interviewed, December 11, B. E. 2556.

Subdivision Chief of General Administration, Non Sung Nam Kham Municipality. Interviewed, December 11, B. E. 2556.