



บทที่ 4

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณของ อปท.

ข้อเขียนในบทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการวิเคราะห์ข้อมูลผลการศึกษาค้นหาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน รูปแบบการมีส่วนร่วม การวิเคราะห์หาความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมของ ทั้ง 6 กรณีศึกษา รวมทั้งผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมที่ปรากฏด้วย

1. รูปแบบและระดับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมมีหลายระดับและหลายรูปแบบ ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยพบว่าระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนจำแนกออกเป็น 5 ระดับ และสามารถจำแนกรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 รูปแบบ เรียงลำดับจากระดับพื้นฐานไปสู่ระดับสูงสุด ซึ่งแต่ละ อปท. ใช้ระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ดังนี้

1.1 อปท.ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เป็นระดับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับต่ำสุด บทบาทของประชาชนมีน้อยมาก เพียงแต่รับทราบที่เกิดอะไรขึ้นที่ไหน สามารถดำเนินการได้ในลักษณะครอบคลุมประชาชนจำนวนมาก รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจาก อปท.สู่ประชาชน ถึงแม้ว่าการให้ข้อมูลจะเป็นระดับการมีส่วนร่วมต่ำ แต่การให้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งจำเป็นมากต่อการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น เพราะถ้าประชาชนไม่ทราบข้อมูลที่ครบถ้วน ย่อมไม่สามารถตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผลได้ จากการศึกษาพบว่ามีรูปแบบการมีส่วนร่วม 2 รูปแบบที่จัดอยู่ในระดับนี้ คือ

1.1.1 การจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น (Citizen Budget Guide) ของ อบต.ห้วยกะปิ เป็นลักษณะการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบข้อมูลในเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งเป็นเงินภาษีท้องถิ่น ตลอดจนการให้ความรู้เกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น เพื่อกระตุ้นสร้างจิตสำนึกการเสียภาษีท้องถิ่นแก่ประชาชน

1.1.2 การประชุมสภาเมือง¹ (Town Hall Meeting) มีความคล้ายคลึงกับรูปแบบอปท. ในตะวันตกรูปแบบหนึ่งคือ รูปแบบที่ประชุม (Town Meeting Form) ที่นอกจากจะเป็นรูปแบบการบริหารชุมชนที่เก่าแก่มาก ยังชี้ให้เห็นอำนาจของชุมชนหรืออำนาจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นในการดูแลจัดการปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่นของเขาเอง เป็นอำนาจที่ประชาชนในท้องถิ่นเหล่านั้นมีในอดีตและยังคงมีอยู่ตราบนับปัจจุบัน รูปแบบการดูแลท้องถิ่นดังกล่าวไม่เพียงแต่ยอมรับอำนาจของประชาชนทั้งหมดในชุมชนเท่านั้น หากยังเปิดโอกาสให้ประชาชนแต่ละคนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการต่างๆ ด้วย (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548 ; 312)

รูปแบบการประชุมสภาเมือง เริ่มในปี 2542 ในระยะแรกเทศบาลนครขอนแก่นได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจากรัฐบาลเดนมาร์ก (DANCED) ได้พยายามเสริมสร้างการมีส่วนร่วมกับกลุ่มองค์กรภาคีเครือข่ายต่างๆ กระทั่งเทศบาลนครขอนแก่นได้สานต่อกิจกรรมการประชุมสภาเมืองอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน นับเป็น อปท.แรก ในประเทศไทยที่นำรูปแบบการประชุมสภาเมืองมาใช้และประสบความสำเร็จ

การประชุมสภาเมืองของเทศบาลนครขอนแก่นที่จัดอยู่ในระดับการมีส่วนร่วมขั้นนี้คือในมิติที่มีการให้แจ้งข้อมูลการดำเนินโครงการกิจกรรมต่างๆ ของเทศบาลให้ประชาชนผู้เข้าร่วมประชุมรับทราบความคืบหน้าเกี่ยวกับ โครงการกิจกรรมที่เทศบาลได้ดำเนินการ

ความแตกต่างของรูปแบบการมีส่วนร่วมแบบการจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่นของ อบต. ห้วยกะปิ และรูปแบบการประชุมสภาเมืองในมิติการแจ้งข่าวสารความคืบหน้าของเทศบาลนครขอนแก่น คือ กรณีของอบต. ห้วยกะปิ เป็นการดำเนินการในลักษณะรณรงค์ประชาสัมพันธ์ ผ่านสื่อต่างๆ หลากรูปแบบ เช่น เอกสารแผ่นพับ ป้ายข้อความ เสียงตามสาย มีข้อจำกัดในเรื่องการไม่สามารถติดตามตรวจสอบได้ว่าสื่อต่างๆ เหล่านี้จะเข้าถึง หรือประชาชนจะสนใจหรือเข้าใจมากน้อยเพียงใด เพราะเป็นลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียว แต่กรณีของเทศบาลนครขอนแก่นนั้นเป็นการแจ้งข้อมูลข่าวสารในที่ประชุมสภาเมือง เป็นการสื่อสารในลักษณะสองทาง ผู้รับสารมีโอกาสได้ตอบกับผู้ให้สารในเวลาเดียวกัน ทำให้เทศบาลนครขอนแก่นสามารถรับรู้ว่าคุณเข้าร่วมประชุมในฐานะผู้รับสารมีความคิดเห็นอย่างไร

จากรูปแบบการมีส่วนร่วมที่พบใน อบต. ห้วยกะปิ และ เทศบาลนครขอนแก่น ทำให้เห็นว่า การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นสามารถทำได้หลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับอปท.ว่าจะเลือกใช้รูปแบบใดให้เหมาะสมกับท้องถิ่นตนเอง

¹ รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบการประชุมสภาเมืองของเทศบาลนครขอนแก่น เป็นรูปแบบที่จัดอยู่ในระดับการมีส่วนร่วมถึง 3 ชั้น ตามมิติเนื้อหาของกิจกรรมที่ได้ดำเนินการในการประชุม

ตารางที่ 4-1 แสดงความเชื่อมโยงระหว่างรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของกรณีศึกษา

รูปแบบ/ระดับ	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3	ระดับ 4	ระดับ 5
	ให้ข้อมูลแก่ประชาชน	สอบถามความเห็นประชาชนต่อผลการทำงาน	ร่วมทำงานกับองค์กรชุมชน/ การสอบถามความต้องการของประชาชน	ปรึกษาหารือกับประชาชน	ให้ประชาชนจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและกิจกรรมงบประมาณ/ให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ
1. Citizen Budget Guide	อบต.ห้วยกะปิ				
2. Citizen Survey		อบต.บางพระ, ทน.ขอนแก่น, ทม.ท่าข้าม	อบต.ห้วยกะปิ		
3. Civic Commission			อบต.ห้วยกะปิ, อบจ.แพร่ ²		อบจ.แพร่
4. Civic forum/focus group				อบจ.ปราจีนบุรี	อบต.ห้วยกะปิ, อบต.บางพระ, ทน.ขอนแก่น, ทม.ท่าข้าม, อบจ.แพร่
5. Town Hall Meeting	ทน.ขอนแก่น			ทน.ขอนแก่น	ทน.ขอนแก่น

1.2 อปท.สำรวจความคิดเห็นจากประชาชน เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้นประชาชนมีบทบาทในฐานะการให้ข้อมูล การตัดสินใจเป็นของ อปท. รูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ จากการศึกษาพบว่า การสำรวจความคิดเห็นของ

² กรณีรูปแบบสภาที่ปรึกษาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมจังหวัดแพร่มีหน้าที่ 2 ประการ คือ การให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคม แก่คณะผู้บริหารของ อบจ.แพร่ เป็นลักษณะการทำงานร่วมกันเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด และหน้าที่การนำเสนอโครงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมภายใต้วงเงินงบประมาณที่ อบจ.กำหนดไว้ จึงสามารถจำแนกระดับการมีส่วนร่วมออกเป็น 2 ระดับตามหน้าที่ที่ปรากฏ

ประชาชน (Citizen Surveys) ของ อบต.บางพระ เทศบาลนครขอนแก่น และเทศบาลเมืองท่าข้าม จัดอยู่ในขั้นการมีส่วนร่วมนี้ ดังรายละเอียด

1.2.1 อบต.บางพระ ใช้แบบสำรวจให้ผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมตำบล ประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของ อบต.ในรอบปีที่ผ่านมา จากนั้น อบต.จะนำผลการสำรวจความพึงพอใจมาเผยแพร่ให้ประชาชนในตำบลรับทราบผ่านวารสาร อบต. บางพระที่กำหนดพิมพ์เผยแพร่ทุก 4 เดือน และติดประกาศที่บอร์ด ณ ที่ทำการ อบต.

1.2.2 เทศบาลนครขอนแก่น ใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมอันประกอบด้วยความพึงพอใจต่อโครงการต่างๆ ที่เทศบาลได้ดำเนินการ และข้อเสนอแนะต่างที่ต้องการให้เทศบาลนำไปปฏิบัติ ผลการสำรวจจะเผยแพร่ในเอกสารประกอบการประชุมสภาเมืองเพื่อให้ผู้เข้าร่วมได้รับทราบข้อมูล

1.2.3 เทศบาลเมืองท่าข้าม ใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจความพึงพอใจการดำเนินงานของเทศบาล โดยสุ่มสำรวจจากครัวเรือนในเขตเทศบาล ผลของการสำรวจจะถูกนำมาประชาสัมพันธ์ที่เวปไซด์และบอร์ดประชาสัมพันธ์ในสำนักงานเทศบาล

ความแตกต่างของการใช้แบบสำรวจเพื่อให้ประชาชนประเมินผลการปฏิบัติงานของ อบต.บางพระ เทศบาลนครขอนแก่น และเทศบาลเมืองท่าข้าม คือ อบต.บางพระเน้นกลุ่มประชาชนที่มาเข้าร่วมประชุมประชาคม เทศบาลนครขอนแก่นเน้นกลุ่มประชาชนที่มาเข้าร่วมประชุมสภาเมือง ส่วนเทศบาลเมืองท่าข้ามเน้นการสุ่มสำรวจจากครัวเรือนในเขตเทศบาล

นอกจากนี้ อบต.บางพระ และเทศบาลเมืองท่าข้าม เมื่อประมวลผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนแล้ว มีการเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบผ่านสื่อต่างๆ เช่น วารสาร อบต.บางพระ และเทศบาลเมืองท่าข้ามยังใช้การเผยแพร่ผ่านสื่อเวปไซด์ นับว่ามีความทันสมัยอย่างยิ่ง ส่วนกรณีของเทศบาลนครขอนแก่นนั้นเป็นข้อมูลการประมวลผลความพึงพอใจจากโครงการต่างๆ ของเทศบาล จะนำมาเผยแพร่เฉพาะในที่ประชุมสภาเมืองในคราวถัดไปเท่านั้น

รูปแบบการใช้แบบสำรวจความคิดเห็นของประชาชนอาจมีข้อจำกัดในตัวเอง เช่น ผู้ตอบแบบสอบถามอาจไม่เต็มใจให้ข้อมูล หรือให้ข้อมูลในลักษณะผ่านๆ หรืออาจไม่เข้าใจคำถามดีพอ ซึ่งอาจเกิดจากข้อจำกัดด้านต่างๆ เช่น เวลา ความรู้ เป็นต้น

1.3 อปท.ร่วมทำงานกับองค์กรภาคประชาชน เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยประชาชนและ อปท.จะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ฉะนั้นความ

คิดเห็นของตัวแทนประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง จากการศึกษาพบว่ามีรูปแบบการมีส่วนร่วม 2 รูปแบบที่จัดอยู่ในขั้นนี้ คือ

1.3.1 การตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) ได้แก่ อบต.ห้วยกะปิที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาภาษี (Civic Tax Committee) เนื่องจาก อบต.ประสบปัญหาเรื่องการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่ลดลงอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้ต้องพยายามหาแนวทางปรับปรุงการเก็บภาษีท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น อบต.ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดเก็บภาษี ซึ่งมีตัวแทนจาก 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่หนึ่งจากตัวแทนของ อบต. คือ หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้างานจัดเก็บรายได้ พนักงานจัดเก็บรายได้ และพนักงานช่างโยธา กลุ่มที่สองคือจากกำนันผู้ใหญ่บ้านทั้ง 7 หมู่บ้านในเขต อบต. และกลุ่มที่สามจากตัวแทนผู้ประกอบการในเขตพื้นที่ อบต. คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่กำหนดทิศทางและพัฒนารูปแบบการจัดเก็บภาษี โดยดำเนินการร่วมกับ อบต.ห้วยกะปิ

อบจ.แพร่ ที่มีการจัดตั้งที่มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมจังหวัดแพร่ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทางเศรษฐกิจและสังคมและนำเสนอโครงการพัฒนาแก่คณะผู้บริหาร อบจ.แพร่ โดยมีกรรมการจากภาคเศรษฐกิจและสังคมในจังหวัดจำนวน 62 คน มีประธานหอการค้าจังหวัดแพร่เป็นประธานสภาฯ และรองนายก อบจ.แพร่ เป็นกรรมการ กรรมการทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งของนายก อบจ.แพร่ แต่อำนาจในการตัดสินใจยังคงเป็นของผู้บริหาร โดยตรง

รูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนของทั้ง 2 กรณีศึกษา มีลักษณะที่คล้ายกันคือ ทั้ง อบต.ห้วยกะปิ และ อบจ.แพร่ กำหนดขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการไว้เฉพาะเรื่องบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งล้วนมีความเกี่ยวพันโดยตรงกับหน้าที่ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ อบต.ห้วยกะปิ แต่งตั้งผู้ประกอบการสำคัญในพื้นที่เนื่องจากพิจารณาว่ากลุ่มผู้ประกอบการเป็นฐานภาษีสำคัญ หากสามารถแสวงหาความร่วมมือจากกลุ่มเหล่านี้ได้ โอกาสที่จะจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยโดยได้รับความยินยอมพร้อมใจก็ย่อมมีสูงตามไปด้วย ส่วนกรณี อบจ.แพร่ การที่นายก อบจ.แต่งตั้งกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจและกลุ่มนักพัฒนาสังคมในจังหวัดเข้ามาเป็นกรรมการในสภาที่ปรึกษาฯ อาจส่งผลดีในแง่การสร้างการยอมรับจากภาคธุรกิจในจังหวัดให้ยินยอมเสียภาษีให้ อบจ.³ มากขึ้น เพราะเห็นว่า อบจ.ได้นำเงินภาษีท้องถิ่นมาพัฒนาจังหวัดตนเองให้เห็นเป็นรูปธรรม

³ ภาษีที่ อบจ.มีอำนาจจัดเก็บในเขต อบจ.ที่สำคัญ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ.จากผู้พักในโรงแรม ภาษีบำรุง อบจ.จากน้ำมันและยาสูบ

มีข้อควรพิจารณาว่า กรณีของ อบต.ห้วยกะปิ นั้นสามารถแสวงหาความร่วมมือจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้เป็นอย่างดี เหตุผลสำคัญอาจเนื่องมาจากนายก อบต. นั้นเป็นลูกชายของกำนันทั้งกำนันคนก่อนซึ่งมีฐานะเป็นพ่อ และกำนันคนปัจจุบันซึ่งมีฐานะเป็นแม่

รูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนมีข้อจำกัดในเรื่องที่ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการชุมชนไม่ได้มาจากตัวแทนประชาชน แต่เป็นไปในลักษณะ อบต.เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกเอง มีข้อดีคือ อบต.สามารถเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องนั้นโดยตรงเข้ามาทำหน้าที่ แต่อาจมีข้อจำกัดในด้านการไม่สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมได้

1.3.2 การสำรวจหาความต้องการของประชาชน (Citizen Survey) ของ อบต.ห้วยกะปิ ใช้แบบสำรวจเพื่อการสำรวจในครัวเรือน โดยให้ครัวเรือนจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการ โดยสุ่มแจกแบบสำรวจ 411 ครัวเรือน คิดเป็นประมาณ 18 เปอร์เซ็นต์ของครัวเรือนทั้งหมดในตำบล ผู้ตอบแบบสำรวจคือหัวหน้าครอบครัว ข้อมูลที่ได้จากแบบสำรวจจะถูกนำไปประมวลผลเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในขั้นตอนของการจัดทำประชาคมตำบลและกระบวนการวางแผนต่อไป เป็นวิธีการที่ดำเนินการควบคู่ไปกับกระบวนการทำประชาคม

รูปแบบการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Citizen Survey) ของ อบต.ห้วยกะปิ จัดอยู่ในระดับที่สูงกว่ารูปแบบการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Citizen Survey) ดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อย่อย 1.2.1, 1.2.2 และ 1.2.3 เนื่องจาก อบต.ห้วยกะปิเพิ่มเนื้อหาสาระของแบบสำรวจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจหาความต้องการของประชาชนต่อปัญหาและกิจกรรมงบประมาณ

ข้อจำกัดของการใช้แบบสำรวจของ อบต.ห้วยกะปิ ที่พบคือ การใช้แบบสำรวจที่มอบหมายให้สมาชิกสภา อบต.ของแต่ละหมู่บ้านเป็นผู้จัดเก็บและสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในหมู่บ้าน พบปัญหาว่า สมาชิกสภา อบต.ไม่เข้าใจในแบบสอบถาม และไม่สามารถสอบถามกับประชาชนได้ตรงกับความต้องการของแบบสอบถาม และสำหรับผู้ตอบเองด้วยไม่เคยชินกับการกรอกแบบสอบถาม จึงไม่ยอมให้ความร่วมมือ และในกรณีที่จำเป็นต้องกรอกข้อมูลพบว่าประชาชนกรอกข้อมูลที่ไม่เป็นความจริง กรอกแบบไม่ได้ตั้งใจ ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาดังกล่าว อบต.แก้ไขปัญหาโดยการอธิบายสร้างความเข้าใจให้แก่สมาชิกสภา อบต.ในเรื่องการจัดเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม ขณะเดียวกันฝ่ายงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแบบสอบถามพยายามแก้ไขปรับปรุงแบบสอบถามให้มีความเข้าใจง่ายโดยใช้ภาษาง่ายๆ และชี้แจงสร้างความเข้าใจให้เห็นถึงความสำคัญของแบบสอบถามเพื่อให้ประชาชนให้อินดีสละเวลากรอกแบบสอบถามและให้ข้อมูลที่ เป็นจริง

1.4 อปท.ปรึกษาหารือประชาชน เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของข้อมูลระหว่าง อปท.กับประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่างๆ จากการศึกษาพบว่ามีรูปแบบการมีส่วนร่วม 2 รูปแบบที่จัดอยู่ในระดับนี้ คือ

1.4.1 การจัดประชาคม (Civic Forum) ของ อบจ.ปราจีนบุรี อยู่ในขั้นนี้ อบจ.มีการจัดทำประชาคมเพื่อหาความต้องการของประชาชน แต่มีข้อจำกัดคืออำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการเลือกดำเนินการเรื่องใดๆ ยังเป็นของ ผู้บริหาร อบจ. ข้อมูลที่ได้จากเวทีประชาคมเป็นข้อมูลสำหรับให้ อบจ.นำไปพิจารณา เป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการพัฒนาต่างๆ ของแผนพัฒนา อบจ.ปราจีนบุรี ปี 2547 มีโครงการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานคิดเป็นร้อยละ 45 รองลงมาคือด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ คิดเป็นร้อยละ 23 ด้านการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม คิดเป็นร้อยละ 13 ด้านการพัฒนาสังคม คิดเป็นร้อยละ 11 และด้านการพัฒนาการเมืองการบริหาร คิดเป็นร้อยละ 9

1.4.2 การประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting) ของเทศบาลนครขอนแก่นในมิติที่เป็นการปรึกษาหารือประเด็นรายละเอียดเนื้อหาในการประชุมกับผู้เข้าร่วมประชุม เพื่อให้เป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันในที่ประชุมสภาเมืองอย่างกว้างขวาง

1.5 อปท.เปิดโอกาสให้อำนาจประชาชนเลือกทางเลือกเชิงนโยบาย เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ อปท. ได้แก่ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะดำเนินการตามการตัดสินใจนั้น โดยยึดหลักการเคารพฉันทมติของประชาชน จากการศึกษาพบว่ามีรูปแบบการมีส่วนร่วม 3 รูปแบบที่จัดอยู่ในระดับการมีส่วนร่วมขั้นนี้ ดังรายละเอียด

1.5.1 การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) ดังที่กล่าวรายละเอียดมาแล้วในหัวข้อ 1.3.1 รูปแบบสภาที่ปรึกษาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมจังหวัดแพร่ ของ อบจ.แพร่ จัดอยู่ในระดับนี้คือในมิติที่สภาที่ปรึกษาฯ มีอำนาจในการนำเสนอโครงการต่างๆ ภายใต้การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณที่ อบจ.กำหนดไว้ กล่าวคือ ในปีแรก นายก อบจ.กำหนดกรอบวงเงินที่จำนวน 4 ล้านบาท ขณะที่มีการเสนอโครงการต่างๆ จากสภาที่ปรึกษาฯ วงเงิน 11 ล้านบาท จึงเป็นหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ ที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองงบประมาณเพื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณของโครงการต่างๆ ให้ลงตัวตามกรอบวงเงินที่ได้รับจัดสรร

พิจารณาในด้านข้อจำกัดของรูปแบบสภาที่ปรึกษาฯ ของ อบจ.แพร่ แม้ว่าจะจัดอยู่ในระดับที่ให้อำนาจตัดสินใจ แต่ก็มีข้อพิจารณาว่า เป็นการให้อำนาจตัดสินใจเฉพาะเรื่องเท่านั้น

นอกจากนี้วงเงินงบประมาณที่ให้อำนาจตัดสินใจแก่สภาที่ปรึกษาฯ เมื่อเทียบกับวงเงินงบประมาณ คิดเป็นร้อยละ 3.33 เท่านั้น

1.5.2 การประชุมประชาคม (Civic Forum/Focus Group) “กระบวนการประชาคม” เป็นกลไกสำคัญเพื่อสำรวจหาความต้องการและปัญหาของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาของ อปท. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาของ อปท. พ.ศ. 2541 ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุงเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาของ อปท. พ.ศ. 2546 ระเบียบดังกล่าวนี้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ อปท.ทุกระดับนำกระบวนการประชาคมมาใช้อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม อปท.แต่ละแห่งที่นำการประชุมประชาคมมาใช้ ประสบความสำเร็จแตกต่างกันไป

อบต.ห้วยกะปิ อบต.บางพระ เทศบาลขอนแก่น เทศบาลเมืองท่าข้าม และ อบจ.แพร่ เป็น อปท.ที่สามารถนำกระบวนการประชาคมมาใช้ได้อย่างได้ผล อย่างไรก็ตาม กรณีของ อบต. และเทศบาลทั้ง 4 แห่ง ล้วนพบว่ามี การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนมาก่อนแล้วที่จะมี ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ส่วน อบจ.แพร่ นั้นนำระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ มาประยุกต์ใช้ อย่างได้ผลดี ดังรายละเอียดคือ

1) **อบต. พบในกรณีของ อบต.ห้วยกะปิ และ อบต.บางพระ** การจัดทำประชาคมมีรูปแบบที่เป็นทางการ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ กำหนดให้ อบต.ต้องมีการให้มีประชาคม 2 ระดับคือประชาคมหมู่บ้านและประชาคมตำบล ในทุกหมู่บ้านจะมีประชาคมหมู่บ้านซึ่งประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน กลุ่มอาชีพสตรีและผู้นำเยาวชน ครูในโรงเรียนในพื้นที่ และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานราชการอื่นในพื้นที่ รวมจำนวนประมาณ 8-15 คน ส่วนในระดับสูงขึ้นไปคือในระดับตำบลกำหนดให้มีการจัดตั้งประชาคมตำบลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจาก อบต. ประชาคมตำบลประกอบด้วยคณะกรรมการประมาณ 50-100 คน ซึ่งมาจากตัวแทนประชาคมหมู่บ้านของใน ทุกหมู่บ้านนั่นเอง

การจัดทำประชาคม กระบวนการเริ่มต้นตั้งแต่กระบวนการระดับล่างสุดคือระดับหมู่บ้าน โดยประธานประชาคมหมู่บ้านจะเรียกประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อกำหนดวาระที่จะระดมหาความต้องการและจัดลำดับความสำคัญของความต้องการหรือปัญหาที่ต้องการให้มีการแก้ไข ซึ่งกำหนดออกมาในรูปของโครงการพัฒนาที่เหมาะสม จากนั้นคณะกรรมการประชาคมหมู่บ้านจะรวบรวมข้อมูลเอกสารที่ได้จากหมู่บ้านตนเองส่งต่อไปยังคณะกรรมการประชาคมตำบล เพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ความต้องการ และข้อเสนอโครงการพัฒนาของหมู่บ้านต่างๆ ประธานประชาคมตำบลจะพยายามหามติที่ประชุมให้ได้ และส่งมติที่ประชุมต่อนายก อบต.ภายใน

สัปดาห์แรกของเดือนมิถุนายน จากนั้น อบต.จะนำรายละเอียดความต้องการของประชาชนที่ปรากฏอยู่ในเอกสารของประชาคมตำบลไปจัดทำเป็นรายละเอียดงบประมาณตามระเบียบกำหนด

โดยทั่วไปในการเสนอความต้องการของประชาชนตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงระดับตำบลมักจะเกินไปจากวงเงินงบประมาณที่ อบต.มีอยู่ในแต่ละปี ดังนั้น นายก อบต.จะต้องเป็นผู้พิจารณาในการตัดทอนงบประมาณที่ได้มีการขอมาให้พอดีกับวงเงินงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่การตัดทอนงบประมาณจะต้องกระทำโดยหลักการเคารพมติที่ประชุมประชาคมตำบลที่ได้จัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่เปรียบเสมือนฉันทามติของประชาชนในตำบล ซึ่งนายก อบต.รับทราบและเคารพมติดังกล่าวโดยเคร่งครัดเพราะถือว่าเป็นความต้องการที่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาแล้วนั่นเอง

2) เทศบาล พบในกรณีของเทศบาลเมืองท่าข้ามและเทศบาลนครขอนแก่น กระบวนการทำประชาคมของเทศบาลไม่แตกต่างจากของ อบต. กล่าวคือ เริ่มจากการทำประชาคมในระดับชุมชน (เปรียบเสมือนประชาคมหมู่บ้าน) ซึ่งผู้รับผิดชอบได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาลในเขตชุมชน ประชานและกรรมการชุมชน และเจ้าหน้าที่ของเทศบาลทุกฝ่ายที่นายกเทศมนตรีได้แต่งตั้งเป็นกรรมการเพื่อให้ลงไปช่วยจัดทำประชาคมในระดับชุมชน เมื่อทุกชุมชนทำประชาคมเสร็จแล้วจึงนำมาสู่กระบวนการประชาคมแผนชุมชนของเทศบาลที่มีคณะกรรมการจัดทำแผนชุมชนที่เทศบาลแต่งตั้งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการของส่วนรวม

ในการจัดทำแผนชุมชนของเทศบาล พบลักษณะปัญหาคล้ายกับ อบต. คือ ชุมชนมักขอโครงการเกินกว่าจำนวนงบประมาณที่เทศบาลมีอยู่จำกัด เพราะฉะนั้นเทศบาลต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรมและความเท่าเทียมกันในการจัดสรรงบประมาณลงสู่ชุมชนต่างๆ และสามารถอธิบายได้ให้ชุมชนอื่นยอมรับได้หากแย้งว่าชุมชนตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยส่วนมากนายกเทศมนตรีจะให้ความสำคัญและความเคารพต่อปัญหาที่ได้บรรจุลงในแผนชุมชน เพราะถือว่าได้ผ่านฉันทามติจากส่วนรวมมาแล้วนั่นเอง และที่ผ่านมาก็ไม่เคยมีปัญหาร้องเรียนเรื่องความไม่โปร่งใส

3) อบจ. พบในกรณี อบจ.แพร่ อบจ.ถือว่าเป็นรูปแบบ อปท.ในระดับบน ขณะที่ อบต.และเทศบาลถือเป็น อปท.ระดับล่าง แผนพัฒนา อบจ.ถูกกำหนดให้เป็นกรอบหลักให้ อปท.อื่นในจังหวัดนำไปเป็นส่วนประกอบของแผนพัฒนาของท้องถิ่นตนเอง จากการศึกษาพบว่าการจัดทำแผนพัฒนาของ อบจ.แพร่ดำเนินการไปตามขั้นตอนที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ กำหนดไว้ กล่าวคือ มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 3 ชุด ได้แก่ 1) คณะกรรมการพัฒนา อบจ. 2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา อบจ. และ 3) องค์การประสานแผนพัฒนา อบจ. ที่มี

องค์ประกอบย่อยอีก 2 ชุด คือ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นและคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ การจัดทำแผนพัฒนาของ อบจ.จึงเป็นการจัดทำในลักษณะการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop)

อบจ.แพร่ เห็นความสำคัญของแผนพัฒนา อบจ.ที่จะถูกนำไปเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่นของ อปท.อื่นในจังหวัดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตามอำนาจและหน้าที่ ความสามารถ และเขตความรับผิดชอบของแต่ละท้องถิ่นให้ชัดเจน จะได้ไม่เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน จึงต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการมาเป็นผู้ดำเนินการหลัก อบจ.แพร่จึงได้เชิญ ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ นักวิชาการด้านการคลังระดับประเทศมาเป็นผู้ดำเนินการร่วมกับคณะผู้บริหารของ อบจ. และนายก อบจ.ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาดังกล่าวในการนำไปแปลงเป็นนโยบายนำสู่การปฏิบัติต่อไป

เป็นที่น่าสังเกตว่า โครงการพัฒนาต่างๆ ของ อบจ.แพร่ ปี 2548 จำแนกเป็นสาขาบริการชุมชนและสังคม คิดเป็นร้อยละ 53 สาขาการศึกษา คิดเป็นร้อยละ 27 เป็นต้น จากข้อมูลการสัมภาษณ์พบว่า นายก อบจ.เน้นนโยบายการส่งเสริมด้านการศึกษาเป็นพิเศษ เนื่องจากสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทด้านการบริหารการศึกษามาโดยตรง

รูปแบบการประชุมประชาคม เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมแบบมาตรฐานตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ กำหนดไว้ มีข้อพิจารณาว่า ในจำนวน 6 กรณีศึกษา ที่นำรูปแบบประชาคมไปใช้ มี 5 กรณีศึกษาที่สามารถนำไปใช้ในระดับที่ให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ และจำนวน 4 ใน 5 กรณีศึกษา ยกเว้น อบจ.แพร่ ก่อนที่จะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ล้วนเคยสร้างประสบการณ์การมีส่วนร่วมในรูปแบบที่คล้ายๆ กับการทำประชาคมมาโดยต่อเนื่อง เมื่อมีการปรับเข้าสู่รูปแบบประชาคมตามที่ระเบียบกำหนดไว้ จึงเป็นตัวส่งเสริมให้ประสบความสำเร็จได้ค่อนข้างดี

1.5.3 การประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting) ของเทศบาลนครขอนแก่น หลักการสำคัญคือการนำโครงการนโยบายสาธารณะและกิจกรรมต่างๆ ในระดับท้องถิ่นที่มักจะมี ความขัดแย้งกันโดยธรรมชาติและมีผลกระทบกับประชาชนในท้องถิ่น ให้นำเข้าที่ประชุมสภาเมือง เพื่อพูดคุยทำความเข้าใจหรือกันเพื่อหาข้อสรุปร่วมกัน

ในกิจกรรมการประชุมสภาเมือง ผู้มีบทบาทหลักที่สำคัญที่สุดคือนายกเทศมนตรี นั่นเอง ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้กำหนดประเด็นวาระในการประชุม กำหนดวันประชุม เตรียมเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการประชุม ดำเนินการประชุมและการ

กระตุ้นให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น ประเด็นวาระในการประชุมประกอบด้วย ประเด็นนโยบายเรื่องใหม่ๆ และการนำเสนอความก้าวหน้าของเรื่องที่ได้ดำเนินการไปแล้วให้ที่ประชุมทราบ ในการเรียกประชุมสภาเมืองนั้นเทศบาลได้รณรงค์เชิญชวนให้ประชาชนที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายและประชาชนทั่วไปเข้าร่วมโดยใช้สื่อต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น หนังสือเชิญ ในรูปจดหมาย แผ่นป้ายคัทเอาท์ เป็นต้น

การที่ประชาชนผู้เข้าร่วมประชุมได้รับรู้ข้อมูลที่ถูกคัดกรองถ่วงน้ำหนัก มีความสำคัญอย่างยิ่ง นายกเทศมนตรีมีนโยบายเน้นการได้มาซึ่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ วิธีสำคัญคือการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญทำการศึกษาข้อมูลดังกล่าว ทำให้มีข้ออ้างอิงในทางวิชาการยืนยันได้ เมื่อเริ่มกระบวนการประชุมนายกเทศมนตรีจะเป็นผู้นำเสนอข้อมูลดังกล่าวต่อที่ประชุม โดยที่ผู้เข้าร่วมประชุมจะได้รับคู่มือที่เป็นผลการศึกษาโครงการ และรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการเพื่อศึกษาไปพร้อมกันในระหว่างประชุม⁴

จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมในเวทีสภาเมืองมีจำนวนประมาณครั้งละ 120-350 คน มีที่มาจากองค์กรชุมชนต่างๆ กว่า 140 องค์กร เจ้าหน้าที่จากหน่วยราชการในพื้นที่ที่ได้รับเชิญ และประชาชนทั่วไปที่สนใจ องค์กรชุมชนที่เข้าร่วมประชุมได้แก่สื่อมวลชนในท้องถิ่น องค์กรชุมชน สมาคมธุรกิจในพื้นที่ กลุ่มอาชีพ สมาคมโรตารี สมาคมไลออนส์ หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นในฐานะข้าราชการสูงสุดในจังหวัดจะได้รับเชิญให้เป็นประธานในการเปิดการประชุม จากนั้นนายกเทศมนตรีจะเป็นผู้มีบทบาทหลักสำคัญในการดำเนินกิจกรรมในการประชุม โดยนายกเทศมนตรีจะเป็นผู้หาทางสรุปมติในที่ประชุม เมื่อได้มติที่ประชุมนายกเทศมนตรีเข้าสู่สภาเทศบาลเพื่อขออนุมัติดำเนินการตามระเบียบต่อไป

มีข้อสังเกตว่าเกี่ยวกับประเด็นนโยบายสาธารณะที่จะได้รับการบรรจุเพื่อพิจารณาในเวทีสภาเมืองนั้น แนวคิดของผู้บริหารนั้นหลักๆที่จะนำประเด็นที่มีข้อขัดแย้งกันรุนแรงและยังหาข้อสรุปไม่ได้มาเข้าสู่เวทีสภาเมือง เพราะยังทำให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มขึ้น เพราะฉะนั้นผู้บริหารจึงเป็นผู้กำหนดประเด็นและควบคุมการดำเนินกิจกรรมเวทีสภาเมือง โดยอาศัยเทคนิคทางการบริหารเข้ามาช่วย ได้แก่ เทคนิคการนำเสนอข้อมูลทางวิชาการการศึกษาผลกระทบมา

⁴ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครขอนแก่น (20 เมษายน 2548) บรรยายสรุปในการประชุมย่อยสังเคราะห์นวัตกรรมท้องถิ่น ณ มหาวิทยาลัยขอนแก่น กล่าวว่าคุณสมบัติที่จะเป็นฐานสำคัญในการขับเคลื่อนท้องถิ่น คือ 1) ความพึงพอใจของประชาชน โดยสร้างจากการมีส่วนร่วมของประชาชน 2) แหล่งข้อมูลทางวิชาการที่อ้างอิงได้ โดยให้สถาบันหรือหน่วยงานที่มีความชำนาญทำการศึกษาค้นคว้าต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน และ 3) ฐานอำนาจทางการเมืองที่เกี่ยวข้องเพื่อให้พิจารณาจากฐานทั้งสองประการแรก

เปิดเผยให้ทุกคนรับพิจารณา และรับฟังความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมอย่างกว้างขวาง ซึ่งสุดท้ายแล้วที่ประชุมจะสามารถหาข้อสรุปร่วมกันได้อย่างสันติ

ข้อจำกัดของรูปแบบการประชุมสภาเมืองคือ การกำหนดประเด็นที่จะนำมาพิจารณาในเวทีสภาเมืองยังเป็นอำนาจของผู้บริหารเทศบาล และในการจัดการประชุมยังต้องอาศัยความรู้ความสามารถของนายกเทศมนตรีในฐานะผู้ควบคุมการประชุมเป็นอย่างสูงอีกด้วย นอกจากนี้ในการดำเนินการในช่วงแรกของการจัดให้มีการประชุมสภาเมืองนั้น เทศบาลนครขอนแก่นได้รับความร่วมมือในการดำเนินการจากรัฐบาลเดนมาร์ก (DANCED) กระทั่งเกิดความชำนาญจึงสามารถดำเนินการโดยเอกเทศได้

2. ลักษณะความเชื่อมโยงระหว่างรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในข้อเขียนส่วนที่แล้วได้กล่าวถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จำแนกออกเป็น 5 ชั้น และรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สามารถจำแนกออกเป็น 5 รูปแบบดังรายละเอียดที่กล่าวมาแล้ว ข้อเขียนส่วนต่อไปนี้จะเป็นการจำแนกรูปแบบฯ และระดับการมีส่วนร่วมฯ เพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงชัดเจนมากขึ้น

2.1 แต่ละรูปแบบมีหลายระดับ ได้แก่

2.1.1 การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Citizen Survey) สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับที่ 2: การสอบถามความเห็นต่อผลการทำงาน และระดับที่ 3: การให้ประชาชนจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและกิจกรรมงบประมาณ

2.1.2 การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) มีระดับการมีส่วนร่วม 2 ระดับ คือ ระดับที่ 3: ร่วมทำงานกับองค์กรชุมชน และระดับที่ 5: การให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ

2.1.3 การประชุมประชาคม (Civic Forum/Focus Group) มีระดับการมีส่วนร่วม 2 ระดับ คือ ระดับที่ 4: การปรึกษาหารือกับประชาชน และระดับที่ 5: ให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ

2.1.4 การจัดประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting) มีระดับการมีส่วนร่วม 3 ระดับ คือ ระดับที่ 1: การให้ข้อมูลแก่ประชาชน ระดับที่ 4: การปรึกษาหารือ และระดับที่ 5: การให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ

ส่วนการจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น (Citizen Budget Guide) มีระดับการมีส่วนร่วมในระดับจำกัดระดับเดียวคือ ระดับที่ 1: การให้ข้อมูลประชาชน

2.2 แต่ละระดับมีหลายรูปแบบ ได้แก่

2.2.1 ระดับที่ 1: การให้ข้อมูลประชาชน มีการเลือกใช้ 2 รูปแบบ คือการจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น (Citizen Budget Guide) และการประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting)

2.2.2 ระดับที่ 3: การร่วมทำงานกับองค์กรชุมชน/การสอบถามความต้องการของประชาชน มีการเลือกใช้ 2 รูปแบบ คือการสำรวจความต้องการของประชาชน (Citizen Survey) และการตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission)

2.2.3 ระดับที่ 4: การปรึกษาหารือกับประชาชน มีการเลือกใช้ 2 รูปแบบ คือการจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group) และการประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting)

2.2.4 ระดับที่ 5: ให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ มีการเลือกใช้ 3 รูปแบบ คือการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission), การประชุมประชาคม (Civic Forum/Focus Group) และการประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting)

ส่วนในระดับที่ 2: การสอบถามความคิดเห็นต่อผลการทำงานมีการเลือกใช้รูปแบบเดียวคือการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Citizen Survey)

2.3 รูปแบบที่ใช้มากที่สุด ได้แก่

2.3.1 การประชุมประชาคม (Civic Forum/Focus Group) อปท. 6 แห่ง นำมาใช้อย่างกว้างขวาง ได้แก่ อบต.ห้วยกะปิ อบต.บางพระ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองท่าข้าม และ อบจ.แพร่ ซึ่งพบว่ามีระดับการมีส่วนร่วมฯ สูงสุด คือระดับที่ 5: การให้อำนาจตัดสินใจแก่ประชาชน ขณะที่ อบจ.ปราจีนบุรี จัดอยู่ในระดับการมีส่วนร่วมฯ ต่ำกว่า คือระดับที่ 4: การปรึกษาหารือกับประชาชน

2.3.2 การสำรวจประชาชนความคิดเห็นของประชาชน (Citizen Survey) อปท. 4 แห่ง นำมาใช้ ได้แก่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองท่าข้าม และ อบต.บางพระ จัดอยู่ในระดับที่ 2: การสอบถามความคิดเห็นต่อผลการทำงาน ขณะที่ อบต.ห้วยกะปิใช้สำหรับการให้ประชาชนเลือกจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและกิจกรรม จัดอยู่ในระดับที่ 3: การสอบถามความต้องการของประชาชน

2.3.3 การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) อปท. 2 แห่งนำมาใช้ได้แก่ อบต.ห้วยกะปิ ใช้ในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาภาษี จัดอยู่ในระดับที่ 3: การร่วมทำงานกับองค์กรชุมชน และ อบจ.แพร่ ใช้ในรูปของสภาที่ปรึกษาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมจังหวัดแพร่ จัดอยู่ใน 2 ระดับ คือ ระดับที่ 3: การร่วมทำงานกับองค์กรชุมชน และระดับที่ 5 : การให้อำนาจตัดสินใจ

2.4 อปท.ที่ใช้รูปแบบฯ หลากหลายที่สุด เรียงตามลำดับได้แก่

2.4.1 อบต.ห้วยกะปิ พบว่าใช้รูปแบบฯ ถึง 4 รูปแบบ และแต่ละรูปแบบมีระดับการมีส่วนร่วมฯ ที่แตกต่างกัน เรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปสูงสุดดังนี้คือ

- การจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น (Citizen Budget Guide) เพื่อให้ข้อมูลประชาชนในเรื่องภาษีท้องถิ่น จัดอยู่ในระดับที่ 1: การให้ข้อมูลแก่ประชาชน

- การสำรวจความต้องการของประชาชน (Citizen Survey) ให้ประชาชนจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและกิจกรรมงบประมาณเพื่อประมวลความต้องการของประชาชน จัดอยู่ในระดับที่ 3 : การสอบถามความต้องการของประชาชน

- การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) โดยการจัดตั้งพิจารณาคณะกรรมการภาษี เพื่อร่วมทำงานกับ อปท. จัดอยู่ในระดับที่ 3: การร่วมทำงานกับองค์กรชุมชน

- การจัดทำประชาคม (Civic Forum/Focus Group) เพื่อให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ จัดอยู่ในระดับที่ 5: การให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ

2.4.2 เทศบาลนครขอนแก่น พบว่าใช้รูปแบบฯ จำนวน 3 รูปแบบ ดังนี้คือ

- การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Citizen Survey) เพื่อสอบถามความเห็นประชาชนต่อผลการทำงานของ อปท. จัดอยู่ในระดับที่ 2: การสอบถามความคิดเห็นต่อผลการทำงาน

- การจัดทำประชาคม (Civic Forum/Focus Group) จัดอยู่ในระดับที่ 5: ให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ

- การประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting) จำแนกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับที่ 1: ประชาชนรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับความก้าวหน้าของโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ได้

ดำเนินการไปแล้ว ระดับที่ 4: ผู้เข้าร่วมประชุมได้แลกเปลี่ยน ปรัชญาหรือ และแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง และ ระดับที่ 5: ให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ

2.4.3 อบต.บางพระ พบว่าใช้รูปแบบฯ จำนวน 2 รูปแบบ ดังนี้คือ

-การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Citizen Survey) เพื่อสอบถามความเห็นประชาชนต่อผลการทำงานของ อบต. จัดอยู่ในระดับที่ 2: การสอบถามความคิดเห็นต่อผลการทำงาน

-การจัดทำประชาคม (Civic Forum/Focus Group) เพื่อให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ จัดอยู่ในระดับที่ 5: การให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ

2.4.4 เทศบาลเมืองท่าข้าม พบว่าใช้รูปแบบฯ จำนวน 2 รูปแบบ ดังนี้คือ

-การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Citizen Survey) เพื่อสอบถามความเห็นประชาชนต่อผลการทำงานของ อบต. จัดอยู่ในระดับที่ 2: การสอบถามความคิดเห็นต่อผลการทำงาน

-การจัดทำประชาคม (Civic Forum/Focus Group) เพื่อให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ จัดอยู่ในระดับที่ 5: การให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ

2.4.5 อบจ.แพร่ พบว่าใช้รูปแบบฯ จำนวน 2 รูปแบบ ดังนี้คือ

-การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) อบจ.แพร่ ใช้ในรูปของสภาที่ปรึกษาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมจังหวัดแพร่ จัดอยู่ใน 2 ระดับ คือ ระดับที่ 3: การร่วมทำงานกับองค์กรชุมชน และระดับที่ 5: การให้อำนาจตัดสินใจ ในวงเงินงบประมาณ 4 ล้านบาท

-การจัดทำประชาคม (Civic Forum/Focus Group) เพื่อให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ จัดอยู่ในระดับที่ 5: การให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ

ส่วน อบจ.ปราจีนบุรี ใช้รูปแบบการจัดทำประชาคม (Civic Forum/Focus Group) แต่ยังคงจัดอยู่ในระดับที่ 4: การปรึกษาหารือกับประชาชน ดังรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น

3. ปัจจัยที่ผลต่อการเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมฯ

ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานเบื้องต้นว่าการเลือกใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมของ อปท. น่าจะขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมหลักๆ คือ 9 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยประเภท อปท. 2) ปัจจัยประเด็นปัญหา/วัตถุประสงค์ของการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมฯ 3) ปัจจัยสภาพสังคม 4) ปัจจัยขนาดประชากร 5) ปัจจัยวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น 6) ปัจจัยความเป็นเอกภาพ-ความหลากหลายของชุมชน 7) ปัจจัยความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน 8) ปัจจัยระดับการศึกษาของผู้บริหาร และ 9) ปัจจัยรูปแบบการบริหารงานของผู้บริหาร ดังแสดงในตารางที่ 4-2

อย่างไรก็ตามผลการวิเคราะห์พบว่า อปท.สามารถเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมแต่ละแบบได้ในสถานะแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไปอย่างกว้างขวาง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ปัจจัยแวดล้อมดังกล่าวไม่มีผลอย่างสำคัญต่อการเลือกใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมต่างๆ อย่างชัดเจนแต่อย่างใด ปัจจัยที่น่าจะมีผลต่อการเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุดคือประเด็นปัญหา/วัตถุประสงค์ของการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมฯ ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาดังต่อไปนี้

3.1 ประเด็นปัญหา/วัตถุประสงค์ของการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมฯ สามารถจำแนกออกเป็น 6 ลักษณะสำคัญ ดังนี้

3.1.1 การสร้างสำนึกการเสียภาษีท้องถิ่น ปรางภูใน 1 กรณีศึกษา คือ อบต.ห้วยกะปิ เลือกใช้วิธีการสร้างจิตสำนึกในการเสียภาษีของพลเมืองโดยการจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น (Citizen Budget Guide) เนื่องจาก อบต.ประสบปัญหาการจัดเก็บภาษีที่จัดเก็บได้ต่ำกว่าเป้าหมายมาโดยต่อเนื่อง จึงหามาตรการในการรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชนว่า อบต.ได้นำเงินภาษีที่จัดเก็บได้ไปใช้ทำอะไรประโยชน์อะไรแก่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนเกิดสำนึกว่าหน้าที่การเสียภาษีเป็นหน้าที่ของพลเมืองที่ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า อบต.ห้วยกะปิ มิได้ดำเนินมาตรการนี้เพียงลำพังอย่างเดียว อบต.ห้วยกะปิยังดำเนินการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีโดยยึดความสะดวกของประชาชนผู้เสียภาษี และยังสร้างตัวอย่างที่ดีให้แก่ประชาชน โดยให้ผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในท้องถิ่นออกมาเสียภาษีเป็นกลุ่มแรกๆ นอกจากนี้ยังดำเนินมาตรการปรับปรุงฐานภาษีให้เหมาะสมกับลักษณะพื้นที่ในเขต อบต.ที่ถูกนำไปใช้ประโยชน์ต่างๆ กันด้วย อาทิ ในพื้นที่ติดถนนสุขุมวิทที่เป็นเขตเศรษฐกิจสำคัญจะจัดเก็บภาษีสูงกว่าเขตที่เป็นเขตเกษตรกรรม เป็นต้น

3.1.2 การประเมินการทำงานของ อปท. ปรางภูใน 3 กรณี คือ อบต.บางพระ เทศบาลนครขอนแก่น และเทศบาลเมืองท่าช้าง เลือกใช้วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Citizen Survey) ต่อผลการปฏิบัติงานของ อปท. ซึ่งส่วนใหญ่พบว่าประชาชนมีความพึงพอใจในระดับสูง โดย อบต.บางพระ และเทศบาลเมืองท่าช้าง นำข้อมูลที่ได้จากการประเมินของประชาชน

มาเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบผ่านสื่อต่างๆ เพื่อสร้างการรับรู้ แต่กรณีของเทศบาลนครขอนแก่น เปิดเผยแพร่ผลการสำรวจความพึงพอใจต่อโครงการต่างๆ ของเทศบาลในที่ประชุมสภาเมืองเท่านั้น ยังไม่ได้มีการเผยแพร่ในวงกว้างเช่นในสองกรณีแรก แม้จะพบว่ามีความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมประชุมในระดับสูงก็ตาม

3.1.3 การคัดเลือกกิจกรรมเพื่อจัดสรรงบประมาณ พบใน 3 รูปแบบ และปรากฏใน 4 กรณีศึกษา ได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง อบต.ห้วยกะปิ เลือกใช้รูปแบบการสำรวจความต้องการของประชาชน (Citizen Survey) จัดอยู่ในระดับที่ 3: การสอบถามความต้องการของประชาชน อบต.ห้วยกะปิใช้แบบสำรวจที่ให้ครัวเรือนในตำบลเลือกโครงการ/กิจกรรม ที่ต้องการให้ อบต.ดำเนินการ เพื่อลดจุดอ่อนเรื่องที่ประชาชนบางกลุ่มอาจไม่มีเวลาเข้าร่วมในการจัดประชุมประชาคมหรือบางคนอาจมีโอกาสดูได้เข้าร่วมประชุมแต่อาจไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสาธารณะ อย่างไรก็ตามการเลือกใช้แบบสำรวจความต้องการนี้ ต้องระมัดระวังเรื่องการสร้างความเข้าใจในแบบสำรวจ/แบบสอบถาม เพราะมีเจตนาอันอาจนำมาสู่การได้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ถูกต้องตามความประสงค์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 1.3.2 ข้างต้น

รูปแบบที่สอง อบจ.แพร่ เลือกใช้รูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) ระดับที่ 5: ให้อำนาจตัดสินใจ โดยการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมจังหวัดแพร่ในมิติที่มีอำนาจในการนำเสนอโครงการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้วงเงินงบประมาณที่ อบจ.แพร่กำหนดไว้ 4 ล้านบาท โดยนายก อบจ.แพร่จะเคารพต่อมติสภาที่ปรึกษา

รูปแบบที่ 3 ปรากฏใน 4 กรณี คือ อบต.ห้วยกะปิ อบต.บางพระ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองท่าข้าม และ อบจ.แพร่ ล้วนเลือกใช้วิธีการจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group) ตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ กำหนด เพื่อให้ประชาชนผู้เข้าร่วมการประชุมประชาคมแสวงหาฉันทมติว่าต้องการให้ อบต.เลือกดำเนินโครงการ/กิจกรรมอะไรบ้าง โดยผู้บริหาร อบต.จะเคารพการตัดสินใจของประชาชนเป็นหลัก มีข้อควรสังเกตว่า การให้ประชาชนเลือกกิจกรรมเพื่อจัดสรรงบประมาณในเวทีประชาคม อาจมีความเป็นไปได้ที่อาจมีการเลือกกิจกรรม/โครงการที่เป็นกิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐาน และแสดงความต้องการในลักษณะที่เกินวงเงินงบประมาณที่ อบต.มีอยู่อย่างจำกัด อบต.ที่เป็นกรณีศึกษาให้ข้อมูลว่าเป็นหน้าที่ของผู้บริหาร อบต.ที่จะต้องพยายามให้ข้อมูลแก่ผู้เข้าร่วมประชุมให้ค้ำนึ่งถึงโครงการที่เป็นการพัฒนา อบต.ในลักษณะที่ยั่งยืน เช่น ผู้บริหาร อบจ.แพร่ จะแสดงข้อมูลให้ประชาชนผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่า อบจ.แพร่ ต้องการเน้นการพัฒนาด้านการศึกษาของเยาวชนในจังหวัด สอดคล้องกับความ

คิดเห็นของผู้บริหาร อบต.ห้วยกะปิและ อบต.บางพระ ว่าหากจะกล่าวถึงความต้องการของประชาชนต่อโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน อาจไม่มีลักษณะที่สิ้นสุด ฉะนั้นจึงต้องเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่นด้านอื่นๆ ควบคู่ไปด้วย

3.1.4 การเพิ่มประสิทธิภาพการหารายได้ ปรากฏในกรณีของ อบต.ห้วยกะปิ เลือกใช้รูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) โดยการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาภาษี เพื่อหามาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยดำเนินการควบคู่ไปกับการเลือกใช้รูปแบบการจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น (Citizen Budget Guide) ปรากฏผลว่า อบต.ห้วยกะปิ สามารถจัดเก็บภาษีได้ในอัตราที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังที่จะกล่าวในรายละเอียดในหัวข้อถัดไปเรื่องผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมต่อความร่วมมือต่อการจ่ายภาษีของประชาชน

3.1.5 จัดทำแผนพัฒนา ปรากฏใน 2 กรณีศึกษา คือ อบจ.แพร่และ อบจ.ปราจีนบุรี เลือกใช้รูปแบบการมีส่วนร่วม 2 รูปแบบๆ คือ การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) โดยการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมจังหวัดแพร่ และการจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group)

อบจ.แพร่ เลือกใช้รูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน โดยการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาฯ ในมติการร่วมให้คำปรึกษาแก่คณะผู้บริหาร อบจ.แพร่ในเรื่องการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดแพร่ โดยคณะผู้บริหาร อบจ.แพร่จะนำข้อสรุปที่ได้ไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนา อบจ.แพร่

อบจ.ปราจีนบุรี เลือกใช้รูปแบบการจัดประชาคม ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ เพื่อจัดทำแผนพัฒนา แต่ยังคงอยู่ในระดับที่ 4: ปรึกษาหารือกับประชาชน เนื่องจากอำนาจของประชาชนในการตัดสินใจเลือกโครงการต่างๆ ที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนา ยังไม่ปรากฏชัดเท่ากับอีก 5 กรณีศึกษา

3.1.6 วางแผนงบประมาณและรายงานความก้าวหน้าโครงการพัฒนา ปรากฏในกรณีของเทศบาลนครขอนแก่นที่เลือกใช้รูปแบบการประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting) ดังที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่ารูปแบบนี้สามารถแยกออกระดับการมีส่วนร่วมออกเป็น 3 ระดับ คือระดับที่ 1: ให้ข้อมูล ระดับที่ 4: ปรึกษาหารือ และระดับที่ 5: ให้อำนาจตัดสินใจ ขึ้นอยู่กับลักษณะมิติของกิจกรรมการประชุมสภาเมือง

3.2 ประเภท อปท. อปท.ที่เป็นกรณีศึกษามี 3 ประเภท คือ อบต. เทศบาล และ อบจ. พบว่า อปท.แต่ละประเภทเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างหลากหลายไม่มีแบบแผนที่ชัดเจน อาทิ

3.2.1 อบต. จำนวน 2 แห่ง เลือกใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างหลากหลาย ได้แก่

1) อบต.บางพระ เลือกใช้ 2 รูปแบบ คือ การสำรวจความคิดเห็น/ความต้องการของประชาชน (Citizen Survey) และการจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group)

2) อบต.ห้วยกะปิ เลือกใช้ 4 รูปแบบ การจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น (Citizen Budget Guide), การสำรวจความคิดเห็น/ความต้องการของประชาชน (Citizen Survey), การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) และการจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group)

3.2.2 เทศบาล จำนวน 2 แห่ง เลือกใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างหลากหลาย ได้แก่

1) เทศบาลนครขอนแก่น เลือกใช้ 3 รูปแบบ คือ การสำรวจความคิดเห็น/ความต้องการของประชาชน (Citizen Survey), การจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group) และการจัดประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting)

2) เทศบาลเมืองท่าช้าง เลือกใช้ 2 รูปแบบ คือ การสำรวจความคิดเห็น/ความต้องการของประชาชน (Citizen Survey) และการจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group)

3.2.3 อบจ.จำนวน 2 แห่ง เลือกใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างหลากหลาย ได้แก่

1) อบจ.ปราจีนบุรี เลือกใช้รูปแบบเดียว คือ การจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group)

2) อบจ.แพร่ เลือกใช้ 2 รูปแบบ คือ การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) และการจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group)

3.3 สภาพสังคม ผู้วิจัยพบว่าสภาพชุมชนของ อปท.ที่เป็นกรณีศึกษาแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือแบบกึ่งเมืองกึ่งชนบท และแบบเมือง พบว่ามี อปท.เขตเมืองจำนวน 2 แห่ง และเขตกึ่งเมืองกึ่งชนบทจำนวน 4 แห่ง พบว่า อปท.ในเขตเมืองและกึ่งเมืองกึ่งชนบทที่เป็นกรณีศึกษาเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมหลายแบบไม่แตกต่างกัน

3.3.1 อปท. ในชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท จำนวน 4 แห่ง ที่เป็นกรณีศึกษา คือ อบต. ห้วยกะปิ อบต.บางพระ อบจ.ปราจีนบุรี และ อบจ.แพร่ เลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมหลายแบบ เช่น การจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น (Citizen Budget Guide), การสำรวจความคิดเห็น/ความต้องการของประชาชน (Citizen Survey), การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) และการจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group)

3.3.2 อปท. ในชุมชนเมือง จำนวน 2 แห่ง ที่เป็นกรณีศึกษา คือ เทศบาลนครขอนแก่น และเทศบาลเมืองท่าช้าง เลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างหลากหลาย เช่นกัน อาทิ การสำรวจความคิดเห็น/ความต้องการของประชาชน (Citizen Survey), การจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group) และการจัดประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting) เป็นต้น

3.4 ขนาดประชากร อ้างอิงตามคำนิยามปฏิบัติการในข้อเขียนบทที่ 1 อปท.ที่เป็นกรณีศึกษาสามารถจำแนกเป็นกรณีศึกษาที่มีขนาดประชากรน้อยจำนวน 4 กรณีศึกษา และ อปท.ที่มีขนาดประชากรมากจำนวน 2 กรณีศึกษา ทั้งสองกลุ่มเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างหลากหลาย ไม่มีแบบแผนที่ชัดเจน อาทิ

3.4.1 ขนาดประชากรน้อย (อบต.บางพระ 4,829 คน, เทศบาลเมืองท่าช้าง, อบจ.ปราจีนบุรี 22,461 คน, อบจ.ปราจีนบุรี 455,062 คน และ อบจ.แพร่ 482,232 คน) เลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างหลากหลาย ได้แก่ การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Citizen Survey), การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) และการจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group)

3.4.2 ขนาดประชากรมาก (อบต.ห้วยกะปิ 7,805 คน, เทศบาลนครขอนแก่น 130,679 คน,) เลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างหลากหลาย ได้แก่ การจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น (Citizen Budget Guide), การสำรวจความคิดเห็น/ความต้องการของประชาชน (Citizen Survey), การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission), การจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group) และการจัดประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting)

3.5 วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น ผู้วิจัยพบว่าลักษณะการเมืองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ แบบสมาคมและแบบแข่งขันรุนแรง พบว่า อปท.ทั้ง 2 กลุ่มเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างหลากหลาย ไม่มีแบบแผนที่ชัดเจน อาทิ

ตารางที่ 4-2 แสดงปัจจัยที่มีผลต่อรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วม

รูปแบบ	ระดับ	กรณีศึกษา	ประเภท อปท	ประเด็นปัญหา / วัตถุประสงค์ของการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน	สภาพสังคม	ขนาดประชากร	วัฒนธรรม การเมือง ท้องถิ่น	ความเป็น เอกภาพ- หอากหลาย ของชุมชน	ความตื่นตัว ทางการเมือง ของ ประชาชน	การศึกษา ของ ผู้บริหาร อปท.	ลักษณะการ บริหารงาน ของ ผู้บริหารฯ
1. Citizen Budget Guide	ระดับ 1: ให้ข้อมูล	1 case	อบต.	สร้างสำนึกการเสียภาษี ท้องถิ่น	กิ่งเมือง	อบต.=มาก	สมาคม	unity	สูง	โท	กระจาย อำนาจ
2. Citizen Survey	ระดับ 2: สอบถามความเห็นต่อผลการ ทำงาน	3 cases	เทศบาล=2 อบต.=1	ประเมินการทำงานของ อปท.	เมือง=2 กิ่งเมือง=1	อบต.=น้อย 1 เทศบาล=น้อย 1 เทศบาล=มาก 1	สมาคม	unity=3	สูง=3	ตรี=2 โท=	กระจาย อำนาจ
	ระดับ 3: สอบถามความต้องการของ ประชาชน	1 case	อบต.	คัดเลือกกิจกรรมเพื่อ จัดสรรงบประมาณ	กิ่งเมือง	อบต.=มาก	สมาคม	unity	สูง	โท	กระจาย อำนาจ
3. Civic Commission	ระดับ 3: ร่วมทำงาน	2 cases	อบต.=1 อบจ.=1	เพิ่มประสิทธิภาพการ หารายได้/ จัดทำแผนพัฒนา	กิ่งเมือง=2	อบต.=มาก อบจ.=น้อย	สมาคม	unity=2	สูง=2	โท=2	กระจาย อำนาจ=2
	ระดับ 5: ให้อำนาจตัดสินใจ	1 case	อบจ.	คัดเลือกกิจกรรมเพื่อ จัดสรรงบประมาณ	กิ่งเมือง	อบจ.=น้อย	แข่งขัน	fragment	ต่ำ	โท	กระจาย อำนาจ
4. Civic forum/focus group	ระดับ 4: ปรึกษาหารือ	1 case	อบจ.	จัดทำแผนพัฒนา	กิ่งเมือง	อบจ.=น้อย	สมาคม	unity	ต่ำ	โท	รวมอำนาจ
	ระดับ 5: ให้อำนาจตัดสินใจ	5 cases	อบต.=2 เทศบาล=2 อบจ.=1	คัดเลือกกิจกรรมเพื่อ จัดสรรงบประมาณ	กิ่งเมือง=3 เมือง=2	อบต.=น้อย 1/มาก 1 เทศบาล=น้อย 1 เทศบาล=มาก 1 อบจ.=น้อย 1	อบต., เทศบาล= สมาคม อบจ.แข่งขัน	อบต.,เทศบาล =unity อบจ. =fragment	อบต.และ เทศบาลสูง อบจ.ต่ำ	ตรี=2 โท=3	กระจาย อำนาจ=5
5. Town Hall Meeting	ระดับ 1: ให้ข้อมูล ระดับ 4: ปรึกษาหารือ ระดับ 5: ให้อำนาจตัดสินใจ	1 case	เทศบาล	วางแผนงบประมาณ, รายงานความก้าวหน้า โครงการพัฒนา	เมือง	เทศบาล=มาก 1	สมาคม	unity	สูง	ตรี	กระจาย อำนาจ

3.5.1 การเมืองท้องถิ่นแบบสมาคม จำนวน 5 กรณีศึกษา คือ อบต.บางพระ อบต.ห้วยกะปิ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองท่าข้าม และ อบจ.ปราจีนบุรี เลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างหลากหลายทุกรูปแบบ ได้แก่ การจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น (Citizen Budget Guide), การสำรวจความคิดเห็น/ความต้องการของประชาชน (Citizen Survey), การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) , และการจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group) และการจัดประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting)

3.5.2 การเมืองท้องถิ่นแบบแข่งขันรุนแรง จำนวน 1 กรณีศึกษา พบในกรณี อบจ.แพร่ เลือกรูปแบบการมีส่วนร่วม 2 รูปแบบ ได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) และการจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group)

3.6 ความเป็นชุมชนเอกภาพ-หลากหลายของชุมชน ผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ชุมชนที่มีความเป็นเอกภาพ (Unity) จำนวน 5 กรณีศึกษา และชุมชนที่มีองค์ประกอบหลากหลาย (Fragment) จำนวน 1 กรณีศึกษา พบว่า อปท.ทั้ง 2 กลุ่มเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน อาทิ

3.6.1 อปท.ในเขตชุมชนที่มีความเป็นเอกภาพ (Unity) ประกอบด้วย 5 กรณีศึกษา คือ อบต.บางพระ อบต.ห้วยกะปิ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองท่าข้าม และ อบจ.ปราจีนบุรี เลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมทุกรูปแบบ ได้แก่ การจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น (Citizen Budget Guide), การสำรวจความคิดเห็น/ความต้องการของประชาชน (Citizen Survey), การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) , และการจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group) และการจัดประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting)

3.6.2 อปท.ในเขตชุมชนที่มีองค์ประกอบหลากหลาย (Fragment) คือ อบจ.แพร่ เลือกรูปแบบการมีส่วนร่วม 2 รูปแบบ ได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) และการจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group)

3.7 ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน ผู้วิจัยได้ประเมินระดับความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนโดยใช้เกณฑ์ในด้านความสนใจต่อกิจกรรมทางการเมืองดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 1 และได้จำแนกระดับความตื่นตัวทางการเมืองออกเป็น 2 ระดับ คือระดับความตื่นตัวสูงและระดับความตื่นตัวต่ำ และพบว่าในกลุ่ม อปท.ที่มีความตื่นตัวสูงจำนวน 4 กรณีศึกษา คือ อบต.บางพระ อบต.ห้วยกะปิ เทศบาลนครขอนแก่น และเทศบาลเมืองท่าข้าม ส่วนกลุ่ม อปท.ที่มีความ

ต้นตัวต่ำจำนวน 2 กรณีศึกษา คือ อบจ.ปราจีนบุรี และ อบจ.แพร่ และพบว่า อปท.ทั้ง 2 กลุ่มเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างหลากหลายไม่มีแบบแผนที่ชัดเจน อาทิ

3.7.1 อปท.ที่มีความตื่นตัวในระดับสูงจำนวน 4 รูปแบบ เลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมทุกรูปแบบ ได้แก่ การจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น (Citizen Budget Guide), การสำรวจความคิดเห็น/ความต้องการของประชาชน (Citizen Survey), การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) , การจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group) และการจัดประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting)

3.7.2 อปท.ที่มีความตื่นตัวในระดับต่ำ เลือกรูปแบบการมีส่วนร่วม 2 รูปแบบ ได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) และการจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group)

3.8 ระดับการศึกษาของผู้บริหาร ในที่นี้ได้แบ่งระดับการศึกษาของผู้บริหารออกเป็น 2 ประเภท คือ ระดับปริญญาตรี และปริญญาโท พบว่าผู้บริหารของ อปท.ทั้ง 2 กลุ่มเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างหลากหลายไม่มีแบบแผนที่ชัดเจน อาทิ

3.8.1 ผู้บริหารที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจำนวน 2 กรณีศึกษา คือ อบต.บางพระ และเทศบาลนครขอนแก่น เลือกรูปแบบการมีส่วนร่วม 3 รูปแบบ ได้แก่ การสำรวจความคิดเห็น/ความต้องการของประชาชน (Citizen Survey), การจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group) และการจัดประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting)

3.8.2 ผู้บริหารที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทจำนวน 4 กรณีศึกษา คือ อบต.ห้วยกะปิ เทศบาลเมืองท่าข้าม อบจ.ปราจีนบุรี และ อบจ.แพร่ เลือกรูปแบบการมีส่วนร่วม 4 รูปแบบ ได้แก่ การจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น (Citizen Budget Guide), การสำรวจความคิดเห็น/ความต้องการของประชาชน (Citizen Survey), การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) และการจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group)

3.9 ลักษณะการบริหารงานของผู้บริหาร ในที่นี้ได้จำแนกลักษณะการบริหารงานของผู้บริหารออกเป็น 2 ประเภท คือ แบบการกระจายอำนาจ และแบบรวมอำนาจ ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 โดยพบว่า อปท.ที่ผู้บริหารมีลักษณะการบริหารงานทั้ง 2 กลุ่มเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างไม่แตกต่างกันชัดเจน อาทิ

3.9.1 ลักษณะการบริหารงานแบบการกระจายอำนาจ จำนวน 5 กรณีศึกษา คือ อบต.บางพระ อบต.ห้วยกะปิ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองท่าข้าม และ อบจ.แพร่ เลือก

รูปแบบการมีส่วนร่วมทุกรูปแบบ ได้แก่ การจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น (Citizen Budget Guide), การสำรวจความคิดเห็น/ความต้องการของประชาชน (Citizen Survey), การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission), การจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group) และการจัดประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting)

3.9.2 ลักษณะการบริหารงานแบบการรวมศูนย์อำนาจ จำนวน 1 กรณี เลือก รูปแบบการมีส่วนร่วมรูปแบบเดียว ได้แก่ การจัดประชาคม (Civic Forum/Focus Group)

4.ผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในหัวข้อการประเมินผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมนี้ ยังไม่สามารถประเมินได้อย่างชัดเจน เนื่องจากยังมีความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลอยู่จำนวนหนึ่ง อย่างไรก็ตามจากข้อมูลที่มีอยู่สามารถสรุปผลขั้นต้นได้ดังนี้

4.1 ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของ อปท. อปท.ที่ทำการศึกษากำหนดจำนวน 3 แห่ง ได้ประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อผลการปฏิบัติงานของ อปท. คือ อบต.บางพระ เทศบาลนครขอนแก่น และเทศบาลเมืองท่าช้าง พบว่าความพึงพอใจต่อการบริหารงานต่อ อปท. ทั้ง 3 แห่ง อยู่ในระดับดีมาก ความพึงพอใจของประชาชนต่อการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น/เสนอโครงการและมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ อยู่ในระดับดีมากเช่นเดียวกัน ดังข้อมูลแสดงในตารางที่ 4-3

ความพึงพอใจของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในกระบวนการงบประมาณและการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ส่งผลอย่างชัดเจนต่อคุณภาพของบริการสาธารณะของท้องถิ่นเหล่านั้นๆ ประชาชนไม่เพียงแต่จะสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการแสดงความคิดเห็นของตนเองเท่านั้น ยังจะคอยตรวจสอบการดำเนินโครงการต่างๆ และคอยสะท้อนกลับข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ อีกด้วย คนในชุมชนร่วมกันตรวจสอบ ใฝ่มอง แสดงความคิดเห็น (เช่น แสดงความพอใจหรือไม่พอใจ) เกี่ยวกับผลการดำเนินการกิจการสาธารณะของชุมชน ผลักดันให้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง ให้กิจการสาธารณะของชุมชนมีความยั่งยืนและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนในระยะยาว สอดคล้องกับข้อมูล อปท.ที่ทำการศึกษากำหนดจำนวน 3 แห่ง ได้ประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อผลการปฏิบัติงานของ อปท. พบว่าความพึงพอใจต่อการบริหารงานต่อ อปท. ทั้ง 3 แห่ง อยู่ในระดับดีมาก

ตารางที่ 4-3 แสดงข้อมูลผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเด็น	ห้วยกะปิ	บางพระ	ขอนแก่น	ท่าข้าม	ปราจีนบุรี	แพร่
ความพึงพอใจต่อการบริหารงาน	ไม่มีการประเมิน	มากที่สุด	มากที่สุด	มากที่สุด	ไม่มีการประเมิน	ไม่มีการประเมิน
ความพึงพอใจต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น/เสนอโครงการและมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ	ไม่มีการประเมิน	มากที่สุด	มากที่สุด	มากที่สุด	ไม่มีการประเมิน	ไม่มีการประเมิน
ความพึงพอใจต่อการจัดบริการสาธารณะ	ไม่มีการประเมิน	มากที่สุด	มากที่สุด	มากที่สุด	ไม่มีการประเมิน	ไม่มีการประเมิน

4.2 ความร่วมมือในการถ่ายโอนอำนาจของประชาชน

อปท.ที่ใช้วิธีการบริหารงานโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวน 4 ใน 6 กรณี มีรายได้จากภาษีที่จัดเก็บเองเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงขึ้น เช่น กรณี อบต.ห้วยกะปิมีรายได้จัดเก็บเองเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2545-2546 ถึง 35.67 เปอร์เซ็นต์ และเทศบาลเมืองท่าข้ามมีรายได้จัดเก็บเองเพิ่มขึ้นถึง 13.42 เปอร์เซ็นต์ (ดูตารางที่ 4-4 ประกอบ) สำหรับภาษี อบต.บางพระนั้นมีรายได้จัดเก็บเองลดลง 12.61 เปอร์เซ็นต์ โดยไม่ทราบสาเหตุที่ชัดเจน ในขณะที่ขอนแก่นไม่มีข้อมูล จึงอาจสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีผลต่อการกระตุ้นการมีจิตสำนึกการเสียภาษีของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง เนื่องจากประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นของตนเอง และเกิดความไว้วางใจต่อ อปท.ว่า ได้จัดทำงบประมาณที่มาจากความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและได้บริหารงบประมาณที่จัดเก็บภาษีเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยแท้จริง นายก อบต.ห้วยกะปิ กล่าวสรุปว่า

“เรื่องการจัดเก็บภาษี อบต.ไปบังคับชาวบ้านไม่ได้ อบต.เราถือหลักว่าเราต้องทำงานให้ชาวบ้านเห็นผลงานก่อน จากนั้นจึงค่อยดำเนินการเชิงรุก เราจึงตั้งคณะกรรมการพิจารณา

¹ จากตัวเลขข้อมูลทางการคลังของ อบต.บางพระในบทที่ 3 พบว่าตัวเลขรายได้ที่จัดเก็บเองย้อนหลังตั้งแต่ ปี 2543-2547 มีลักษณะเพิ่มขึ้นและลดลงในลักษณะที่ไม่แน่นอน

ภาษีขึ้นมาเอาคนของ อบต. กำนันผู้ใหญ่บ้าน และผู้ประกอบการเพื่อให้ทุกฝ่ายยอมรับในข้อตกลง ให้กลุ่มเหล่านี้เป็นตัวอย่างให้ชาวบ้านเห็นก่อน เราต้องให้ชาวบ้านรับรู้ว่าเราใช้เงินภาษีไปทำอะไรบ้าง นอกจากนี้เราก็ต้องปรับปรุงระบบการจัดเก็บของเราให้ยึดความสะดวกของผู้มาเสียภาษี ไม่ใช่ยึดความสะดวกของ อบต.เราเป็นหลัก” (สัมภาษณ์ นายก อบต.ห้วยกะปิ, พฤษภาคม 2548)

ตารางที่ 4-4 แสดงจำนวนภาษีที่จัดเก็บเองของกรณีศึกษา

อปท.	ปี 2546	ปี 2547	% เพิ่ม-ลด
บางพระ	481,754.97	420,987.62 ⁶	-12.61
ห้วยกะปิ ⁷	18,366,472.70	24,918,623.26	+35.67
ขอนแก่น	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
ท่าข้าม	4,909,524.66	5,568,313.82	+13.42
ปราจีนบุรี (ตัวเลขปี 45-46)	13,564,861.80	14,591,487.74	+7.57
แพร่	13,323,995.16	14,525,320.12	+9.02

⁶ อบต.บางพระจะเริ่มดำเนินนโยบายปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 เป็นต้นไป (สัมภาษณ์ นายก อบต., 16 มีนาคม 2547)

⁷ อบต.ห้วยกะปิเริ่มดำเนินโครงการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา หลังจากนั้นจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นทุกปี