



1.สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์หลักที่จะศึกษารูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมฯ ตลอดจนผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้วิจัยคัดเลือก อปท. ทั้ง 3 รูปแบบ ได้แก่ อบต. เทศบาล และ อบจ. จำนวน 6 กรณีศึกษา ประกอบด้วย อบต. ห้วยกะปิ จังหวัดชลบุรี, อบต. บางพระ จังหวัดฉะเชิงเทรา, เทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น, เทศบาลเมืองท่าช้าง จังหวัดสุราษฎร์ธานี อบจ. ปราจีนบุรี และ อบจ. แพร่ เป็น อปท. ที่ประสบความสำเร็จในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนจนเป็นที่ประจักษ์และรางวัลการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในช่วงปี พ.ศ. 2542-2547 เช่น รางวัลธรรมาภิบาล รางวัลพระปกเกล้า รางวัล อบต. ต้นแบบ รางวัลสถาบันปวช. อัจฉรากร เป็นต้น ซึ่งรางวัลเหล่านี้มอบให้อปท. ที่มีความโดดเด่นด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง นอกจากนี้ผู้วิจัยได้คัดเลือกกรณีศึกษาโดยคำนึงถึงการกระจายตัวของกรณีศึกษาจากทุกภูมิภาคของประเทศ

การศึกษาทำโดยการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากผู้ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษา อาทิเช่น ผู้บริหาร พนักงานของอปท. ที่เป็นกรณีศึกษา โดยการสัมภาษณ์ และการสำรวจข้อมูลจากเอกสารของ อปท. อาทิ เอกสารงบประมาณ แผนพัฒนาท้องถิ่น ข้อมูลจากเว็บไซต์ของ อปท. ตลอดจนสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ โดยเริ่มศึกษาจากเดือนมีนาคม 2547 ถึงเดือน พฤษภาคม 2548 ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

1.1 รูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.1.1 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้วิจัยพบว่า อปท. เลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนแตกต่างกัน สามารถจำแนกได้เป็น 5 รูปแบบ ดังนี้ โดยเรียงจากลำดับพื้นฐานไปสู่ระดับสูงสุด ดังนี้

1) การจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น (Citizen Budget Guide) เพื่อให้ข้อมูลประชาชนในเรื่องภาษีท้องถิ่น

2) การสำรวจความคิดเห็น/ความต้องการของประชาชน (Citizen Surveys) เพื่อให้ประชาชนประเมินการทำงานของ อปท. และจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและกิจกรรมงบประมาณ

3) การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commissions) เพื่อให้อำนาจตัดสินใจ

4) การจัดทำประชาคม (Civic Forums/Focus Group) เพื่อให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ

5) การประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting) เพื่อให้ 1) ประชาชนรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับความก้าวหน้าของโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว 2) ผู้เข้าร่วมประชุมได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ปรีกษาหารือกันในที่ประชุม และ 3) เพื่อให้อำนาจตัดสินใจแก่ประชาชน

1.1.2 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่าแต่ละรูปแบบมีระดับการมีส่วนร่วมแตกต่างกันโดยสามารถจำแนกระดับการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1) ระดับที่ 1 อปท.ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เป็นระดับการมีส่วนร่วมขั้นพื้นฐานที่สุด เป็นการให้ข้อมูลทางเดียวแก่ประชาชนเพื่อให้รับทราบข้อมูล

2) ระดับที่ 2 อปท.สำรวจความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึก ความคิดเห็น บทบาทของประชาชนเป็นผู้ให้ข้อมูล ส่วนอปท.เป็นฝ่ายนำข้อมูลที่นำไปประกอบการตัดสินใจ

3) ระดับที่ 3 อปท.ทำงานร่วมกับองค์กรภาคประชาชน เป็นระดับที่ อปท.จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนเพื่อทำงานร่วมกับ อปท. และร่วมตัดสินใจร่วมกัน

4) ระดับที่ 4 อปท.ปรึกษาหารือประชาชน เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทำงานกับ อปท. มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่าง อปท.และประชาชนในลักษณะการสื่อสารสองทาง ข้อมูลความต้องการของประชาชนจะสะท้อนออกมาในรูปทางเลือกต่างๆ ให้ อปท.พิจารณา

5) ระดับที่ 5 อปท.เปิดโอกาส/ให้ประชาชนเลือกทางเลือกเชิงนโยบาย เป็นระดับที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ อปท. ได้แก่ผู้บริหาร

และสภาท้องถิ่นจะดำเนินการตามการตัดสินใจนั้นโดยยึดหลักการเคารพสันติของประชาชน โดยเคร่งครัด

1.2 ลักษณะความเชื่อมโยงระหว่างรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.2.1 แต่ละรูปแบบมีหลายระดับ พบว่า การมีส่วนร่วมในหนึ่งรูปแบบมีระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันในตัวเอง ลักษณะเช่นนี้พบถึง 4 รูปแบบ ได้แก่

- รูปแบบการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน มีระดับการมีส่วนร่วม 2 ระดับ คือ การสอบถามความเห็นประชาชนต่อผลการทำงาน และการสอบถามความต้องการของประชาชนโดยให้เลือกรัดลำดับความสำคัญของปัญหาและกิจกรรมงบประมาณ

- การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน มีระดับการมีส่วนร่วม 2 ระดับ คือ ประชาชนร่วมทำงานกับ อปท. และ อปท.ให้อำนาจตัดสินใจ

- การประชุมประชาคม มีระดับการมีส่วนร่วม 2 ระดับ คือ การปรึกษาหารือ และให้อำนาจตัดสินใจ

- การประชุมสภาเมือง มีระดับการมีส่วนร่วม 3 ระดับ คือ การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การปรึกษาหารือประชาชน และการให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ

1.2.2 แต่ละระดับมีหลายรูปแบบ พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมระดับเดียวกันสามารถเกิดได้ในหลายรูปแบบของการมีส่วนร่วม ลักษณะเช่นนี้พบ 3 รูปแบบ ได้แก่

- ระดับการให้ข้อมูล พบในรูปแบบการจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น และการประชุมสภาเมือง

- ระดับการร่วมทำงานกับองค์กรชุมชน/การสอบถามความต้องการของประชาชน พบในรูปแบบการสำรวจความต้องการของประชาชน และการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน

- ระดับการปรึกษาหารือ พบในรูปแบบการประชุมประชาคม และการประชุมสภาเมือง

- ระดับการให้อำนาจประชาชนตัดสินใจสามารถพบในรูปแบบการตั้งคณะกรรมการชุมชน การประชุมประชาคม และการประชุมสภาเมือง เป็นต้น

1.2.3 รูปแบบการมีส่วนร่วมที่ อปท.ใช้มากที่สุด ได้แก่ รูปแบบการประชุม ประชาคม พบในทุกกรณีศึกษา พบจำนวน 6 กรณี และ 5 ใน 6 กรณีศึกษาใช้ในระดับการให้อำนาจ ประชาชนตัดสินใจอันเป็นระดับการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุด และอีก 1 กรณีศึกษาใช้ในระดับการ ปรีกษาหารือกับประชาชน

1.2.4 อปท.ที่ใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนหลากหลายที่สุด พบว่า อบต. ห้วยกะปิ เลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หลากหลายมากที่สุด จำนวน 4 รูปแบบ ได้แก่ การจัดทำ เอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น การสำรวจความต้องการของประชาชน การจัดตั้งคณะกรรมการ ชุมชน และการจัดทำประชาคม รองลงมาคือเทศบาลนครขอนแก่น เลือกใช้รูปแบบการมีส่วนร่วม 3 รูปแบบ ได้แก่ การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนิน โครงการ/กิจกรรมของ เทศบาล การจัดทำประชาคม และการประชุมสภาเมือง

อบต.ห้วยกะปิ เน้นระดับการมีส่วนร่วมในขั้นสูง ยกเว้นการจัดทำเอกสารชี้แจง งบประมาณท้องถิ่นที่จัดอยู่ในระดับการให้ข้อมูลแก่ประชาชน รูปแบบเหล่านี้สอดคล้องกับแนวคิด การตลาดภาครัฐ ซึ่งส่งผลได้อย่างชัดเจนกับ อบต.ห้วยกะปิในด้านการยินยอมเสียภาษีให้ท้องถิ่น มากขึ้น

เทศบาลนครขอนแก่น เป็น อปท.ระดับล่างที่มีขนาดใหญ่ครอบคลุมเมืองใหญ่ ประจำภูมิภาค เลือกใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมฯ ที่หลากหลาย ทำให้การบริหารงานของเทศบาล เป็นไปโดยราบรื่น

กล่าวสรุปเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วม จากการศึกษา สรุปได้ว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่พบทั้ง 6 กรณีศึกษา มีลักษณะคล้ายคลึงกับในระดับสากล อ้างอิงได้ตามกรอบการมีส่วนร่วมของ International for Public Participation (IAP2) ตามที่ได้กล่าว ไว้ในข้อเขียนบทที่ 2 ซึ่งพบว่าระดับการมีส่วนร่วมในบริบท อปท.ในประเทศไทยสามารถจำแนก เป็นระดับได้ตามที่พบในสากลทั่วไป

ส่วนรูปแบบการมีส่วนร่วมที่พบจากการศึกษา เป็นลักษณะเฉพาะของบริบทใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพบว่าแต่ละรูปแบบมีความหลากหลาย แตกต่างกันไปตาม สภาพแวดล้อมของแต่ละกรณีศึกษา อาทิ รูปแบบการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Citizen Survey) ที่ถูกเลือกมาใช้ในต่างกรณีศึกษากัน มีลักษณะแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ที่แต่ละ กรณีศึกษากำหนดไว้ หรือกรณีรูปแบบคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) ที่ถูกเลือกมาใช้ ในต่างกรณีศึกษากัน ก็มีความแตกต่างกันเช่นเดียวกับที่ได้กล่าวในข้างต้น เป็นต้น นอกเหนือจากนี้ มีอาจสรุปได้ว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนรูปแบบใดดีที่สุด เนื่องจากรูปแบบเหล่านี้ล้วน

มีความเหมาะสมกับบริบทของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเอกลักษณ์เฉพาะต่างกันไปแต่
ละชุมชนนั่นเอง

1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อรูปแบบการมีส่วนร่วม

การศึกษาครั้งนี้ได้ตั้งสมมติฐานเบื้องต้นว่าการเลือกใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมของ
อปท. น่าจะขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมหลักๆ 9 ปัจจัย ได้แก่ 1) ประเภท อปท. 2) ปัจจัยประเด็น
ปัญหา/วัตถุประสงค์ 3) ปัจจัยสภาพสังคม 4) ปัจจัยขนาดประชากร 5) ปัจจัยวัฒนธรรมการเมือง
ท้องถิ่น 6) ปัจจัยความเข้มแข็งของชุมชน 7) ปัจจัยความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน 7) ปัจจัย
การศึกษาของผู้บริหาร และ 8) ปัจจัยรูปแบบการบริหารงานของผู้บริหาร

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาพบว่า อปท.สามารถเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมแต่ละ
แบบได้ในสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไปอย่างกว้างขวาง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งปัจจัยแวดล้อม
ดังกล่าวไม่มีผลอย่างสำคัญต่อการเลือกใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมต่างๆ อย่างชัดเจนแต่อย่างใด
ปัจจัยที่น่าจะมีผลต่อการเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุดคือประเด็นปัญหา/
วัตถุประสงค์ของการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมฯ

ประเด็นปัญหา/วัตถุประสงค์ของการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน
สามารถจำแนกออกได้ดังนี้คือ 1) การสร้างสำนึกการเสียภาษีท้องถิ่น 2) การประเมินการทำงานของ
อปท. 3) คัดเลือกกิจกรรมเพื่อจัดสรรงบประมาณ 4) เพิ่มประสิทธิภาพการหารายได้ 5) จัดทำ
แผนพัฒนา และ 6) วางแผนงบประมาณ, รายงานความก้าวหน้าโครงการพัฒนา

1.4 ผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชน

พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีผลอย่างชัดเจนต่อความพึงพอใจของ
ประชาชนต่อการปฏิบัติงานของ อปท. และต่อคุณภาพการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น จาก
ข้อมูลที่ อปท. ได้ดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน คือ อบต.บางพระ เทศบาลนคร
ขอนแก่น และเทศบาลเมืองท่าช้าง ล้วนแสดงข้อมูลยืนยันในระดับดีมาก สอดคล้องกับหลักการว่า
การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในกระบวนการงบประมาณและการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
ส่งผลอย่างชัดเจนต่อคุณภาพของบริการสาธารณะของท้องถิ่นแห่งนั้นๆ ประชาชนไม่เพียงแต่จะ
สนใจเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการแสดงความคิดเห็นของตนเองเท่านั้น ยังจะคอยตรวจสอบการ
ดำเนินโครงการต่างๆ และคอยสะท้อนกลับข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการจัดทำบริการ
สาธารณะต่างๆ อีกด้วย คนในชุมชนร่วมกันตรวจสอบ ฝึามอง แสดงความคิดเห็น เช่น แสดงความ
พอใจหรือไม่พอใจ เกี่ยวกับผลการดำเนินการกิจการสาธารณะของชุมชน ผลักดันให้มีการปรับปรุง

แก้ไขข้อบกพร่อง ให้กิจการสาธารณะของชุมชนมีความยั่งยืนและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนในระยะยาว

นอกจากนี้ ผลสำเร็จต่อความร่วมมือในการจ่ายภาษีของประชาชนปรากฏชัดเจนว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีผลต่อการกระตุ้นการมีจิตสำนึกการเสียภาษีของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง เนื่องจากประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นของตนเอง และเกิดความไว้วางใจต่อ อปท.ว่า ได้จัดท่างบประมาณที่มาจากความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและได้บริหารงบประมาณที่จัดเก็บภาษีเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น โดยแท้จริง ดังจะเห็นได้จากข้อมูล 4 ใน 6 กรณีศึกษามีอัตราการจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น โดยชัดเจน

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ข้อเสนอแนะทางวิชาการ การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ กำหนดกรณีศึกษาไว้เพียง 6 กรณีศึกษา และการคัดเลือกกรณีศึกษานั้นคัดเลือกเฉพาะจากกรณีที่ประสบความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น จึงมีข้อจำกัดในด้านการเป็นตัวแทนกลุ่มประชากรของอปท.ทั้งหมด ดังนั้นผู้ที่สนใจศึกษาต่อไปควรจะต้องคัดเลือกกรณีตัวอย่างให้กว้างขวางครอบคลุมอปท.ที่มีได้ริเริ่มกิจกรรมการมีส่วนร่วมหรือไม่ประสบความสำเร็จในการมีส่วนร่วม เพื่อให้พ้นข้อจำกัดในเรื่องการเป็นตัวแทนกลุ่มประชากรทั้งหมด

2.2 ข้อเสนอแนะทางปฏิบัติ รูปแบบการมีส่วนร่วมถือเป็นนวัตกรรมท้องถิ่นที่ผ่านประสบการณ์การเรียนรู้กระทั่งประสบความสำเร็จในระดับสูง นวัตกรรมเหล่านี้ควรจะได้รับการส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่าง อปท.ด้วยกันให้กว้างขวางมากขึ้น นอกจากนี้สำหรับ อปท.ที่จะดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนควรคำนึงถึงเรื่องการเลือกรูปแบบฯ ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การมีส่วนร่วม ดำเนินการยกระดับคุณภาพการมีส่วนร่วมฯ ให้สูงขึ้น และมีการประเมินผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องและจริงจัง