“1 ตำบล 1 แผนพัฒนา” แนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยการใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง

‘One Tambol; One Plan’ An Approach for Area-Based Local Administration Reform

สถาพร เริงธรรม[1] และ อัญชนา แสงแก้ว[2]

Sataporn Roengtam[1] and Anchana Sangkhaw[2]

[1]กลุ่มวิชารัฐประศาสนศาสตร์

[1]สาขาวิชาสังคมศาสตร์

[2]กลุ่มวิจัยนโยบายสาธารณะ

[1,2]คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์

[1,2]Faculty of Humanities and Social Sciences

[1,2]มหาวิทยาลัยขอนแก่น

[1,2]Khon Kaen University

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการที่นำเสนอแนวทางในการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลที่ทุกฝ่ายได้เข้ามาร่วมรับผิดชอบอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) โดยจะใช้วิธีการเลือกพื้นที่วิจัยแบบเจาะจง โดยจะทำการคัดเลือกเอาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดต่างๆ ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เป็นหน่วยงานที่มีประวัติผลการปฏิบัติงานดีเด่นทางด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทางด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และการเก็บรวบรวมจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่

รับต้นฉบับ 5 พฤษภาคม 2562 แก้ไขตามผู้ทรงคุณวุฒิ 12 กันยายน 2562 รับลงตีพิมพ์ 18 กันยายน 2562

กลุ่มคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วน กลุ่มองค์กรชุมชน กำนันตำบล และกลุ่มประชาชนที่เคยเข้าร่วมกิจกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ผลการศึกษาพบว่า การที่จะสามารถทำให้แผนพัฒนาท้องถิ่นถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง จำเป็นที่จะต้องพัฒนาบนฐานคิดใหม่ นั่นคือ จะต้องพยายามในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ที่อยู่บนพื้นฐานของการบูรณาการปัญหา และความต้องการของทุกฝ่ายเข้าด้วยกัน และจัดทำเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นเพียงแผนเดียวที่ทุกฝ่าย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลฯ กำนันผู้ใหญ่บ้าน และประชาชน ได้เข้ามาร่วมมือกันในการจัดทำขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำ หรืออาจจะเรียกได้ว่า เป็นการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรูปแบบใหม่ภายใต้แนวคิด “1 ตำบล 1 แผนพัฒนา” (One Tambol One Plan: OTOP) โดยทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล และประชาชนจะต้องมีการปรับความสัมพันธ์ในการดำเนินงานร่วมกันในลักษณะที่เรียกว่า 4 Cos ได้แก่ การปฏิบัติงานร่วม (Co-Operation) การบริหารงานร่วม (Co-Management) การเป็นเจ้าของร่วม (Co-Ownership) และการมีพันธะสัญญาร่วม (Co-Commitment)

คำสำคัญ: การบริหารจัดการท้องถิ่น, การบริหารโดยใช้เป็นพื้นที่เป็นตัวตั้ง, การปฏิบัติงานร่วม, การบริหารงานร่วม, การเป็นเจ้าของร่วม, การมีพันธะสัญญาร่วม

Abstract

The purpose of this article is to present the guidelines for the development of the local development plan of the Tambol administration organization and the municipality where all parties have come to take responsibility which is a way to develop the administration of the local government organization to be more efficient and effective. The qualitative method is applied. The specific research areas are purposively selected. Those are the Tambol administrative organizations in various provinces of the northeast region, which is an organization with an outstanding record of performance in promoting public participation in the formulation of local development plans. There are 3 groups of key informants purposively selected, namely the executive group, administrative organization, and community organizing group and the people who have participated in the development plan. The study indicated that local development plans, which have more potential to solve problems and truly respond to the needs of the people, have to be developed by new thinking. That is based on the integration of problems and the needs of all parties together then use these to formulate a single local development plan that all departments join hands in creating from the beginning of the process. This study calls a new local development plan under the concept of "One Tambol One Development Plan" (OTOP). That is both subdistrict administrative organizations/municipality and local people have to adjust the working relations together in the manner known as 4 Cos, namely joint operations (Co-Operation), joint management (Co-Management), joint owner (Co-Ownership), and the joint commitment (Co-Commitment).

Keywords: Local Governance, Area Based Administration, Co-Operation, Co-Management, Co-Ownership, Co-Commitment

บทนำ

อาจจะกล่าวได้ว่า ที่ผ่านมากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นส่วนใหญ่แล้วถูกผูกขาดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นกระบวนการที่ถูกควบคุมและตัดสินใจโดยนักการเมือง และข้าราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลแทบจะทั้งหมด ในขณะที่ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ได้รับโอกาสให้ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวไม่มากเท่าที่ควร และนอกจากนี้ การได้รับโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ก็มักจะเป็นไปในลักษณะของการเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลในลักษณะต่างๆ แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น แต่ไม่ได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแต่อย่างใด

ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ ถึงแม้องค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขึ้นมาได้ แต่ด้วยขาดมิติของการทำงานแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการนำแผนพัฒนาฯ เหล่านั้นไปปฏิบัติจึงไม่สามารถเกิดผลของการพัฒนาฯได้ตามที่คาดหวัง กล่าวคือ ถึงแม้จะสามารถปฏิบัติงานจนสำเร็จลุล่วงได้ตามเป้าหมายที่กำหนด แต่ในเชิงผลลัพธ์ของการพัฒนา ไม่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ ทั้งนี้เพราะ โครงการ และกิจกรรมส่วนใหญ่ที่ถูกนำมาปฏิบัตินั้น เป็นโครงการและกิจกรรมที่ถูกกำหนดจากองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลฯ เป็นหลัก ถึงแม้ในแผนพัฒนาฯ จะได้มีการนำเอาโครงการ และกิจกรรมที่ภาคประชาชนได้จัดทำขึ้นไปบรรจุเอาไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นก็ตาม แต่โครงการเหล่านี้ มักไม่ได้รับความสนใจในการนำไปปฏิบัติมากเท่ากับโครงการที่กำหนดโดยองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล

การศึกษานี้จึงเสนอว่า การที่จะสามารถทำให้เกิดการพัฒนาแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้สามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง จำเป็นที่จะต้องพัฒนาบนฐานคิดใหม่ นั่นคือ จะต้องพยายามในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ที่อยู่บนพื้นฐานของการบูรณาการปัญหา และความต้องการของทุกฝ่ายเข้าด้วยกัน และจัดทำเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นเพียงแผนเดียวที่ทุกฝ่าย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลฯ กำนันผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนได้เข้ามาร่วมมือกันในการจัดทำขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำ หรือ

อาจจะเรียกได้ว่า เป็นการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรูปแบบใหม่ภายใต้แนวคิด "1 ตำบล 1 แผนพัฒนา" (One Tambol One Plan) ซึ่งอยู่บนฐานคิดของการทำงานร่วมกัน (Co-Working) ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล กับประชาชน ตั้งแต่จุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ ทั้งนี้ อาจรวมถึงผู้นำท้องที่เช่นกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน และหน่วยงานราชการต่างๆ ในพื้นที่ด้วย โดยทุกฝ่ายจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ โดยถือว่า ทุกฝ่ายมีภารกิจร่วมกันในการดำเนินงานดังกล่าว (Engagement) โดยที่แต่ละฝ่ายจะเข้ามาร่วมมือกันรับผิดชอบในฐานะที่ "มีความเป็นหุ้นส่วน" (Partnership) ที่มีความเสมอภาคกันในการทำงาน นั่นคือ ทั้งฝ่าย องค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนต่างก็ทำร่วมมือในการทำงานโดยมีฐานะที่เท่าเทียมกัน ต่างฝ่ายต่างมีบทบาทหน้าที่ของตนเอง และทำงานร่วมกันได้อย่างมีอิสระ ปราศจากการแทรกแซง หรือครอบงำจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และจะต้องร่วมกันตัดสินใจในการดำเนินงาน ที่จะมีผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาตำบลในทุกครั้ง โดยทุกฝ่ายจะต้องเข้ามาร่วมกันในการดำเนินงานดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอโดยไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถูกกีดกันออกจากกระบวนการไปได้ (Inclusiveness)

ซึ่งผลของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลดังกล่าวข้างต้นนั้น จะทำให้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นกระบวนการที่ทำให้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นแผนพัฒนาของทุกภาคส่วน นั่นคือ ทำให้ทุกภาคส่วนมีความเป็นเจ้าของแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน (Co-Ownership) ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหา และความต้องการของทุกฝ่ายได้ถูกนำมาบูรณาการร่วมกัน โดยทุกภาคส่วนจำนำเอาปัญหาเหล่านั้น มาพิจารณาตัดสินใจจัดทำเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีความครอบคลุมความต้องการของทุกภาคส่วนได้ ซึ่งจะทำให้ปัญหา และความต้องการที่แท้จริงของประชาชนไม่ถูกละทิ้งไป เนื่องจากปัญหา และความต้องการดังกล่าวนั้น ได้ถูกนำเข้าสู่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับปัญหา และความต้องการขององค์การบริหารส่วนตำบลและภาคส่วนอื่นๆ จนกลายเป็นพันธะสัญญา (Commitment) ที่จะต้องนำเอาโครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นไปปฏิบัติ โดยไม่ความรู้สึกว่าเป็นแผนของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอีกต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลตามแนวคิด “1 ตำบล 1 แผนพัฒนา”

2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามแนวคิด “1 ตำบล 1 แผนพัฒนา”

แนวคิดว่าด้วยการเข้าร่วมรับผิดชอบของพลเมือง เพื่อการยกระดับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

สถาพร เริงธรรม (2560) กล่าวว่าที่ผ่านมา กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มักถูกควบคุมด้วยกลไกการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานราชการต่างๆ ในพื้นที่เป็นหลัก หรืออาจเรียกได้ว่า เป็นการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งมักจะใช้มุมมองเพียงด้านเดียวเท่านั้น ได้แก่ มุมมองของรัฐที่ประกอบด้วยนักการเมือง และข้าราชการเป็นหลัก ซึ่งการดำเนินงานลักษณะดังกล่าว ได้ส่งผลให้นโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นมานั้น ยังไม่สามารถที่จะใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในสังคมได้อย่างเพียงพอ และเหมาะสม ทั้งนี้เพราะ ในสังคมหนึ่งๆ นั้นจะประกอบไปด้วยองค์กรภาคส่วนต่างๆ รวมถึงประชาชนทั่วไปอยู่ด้วย ดังนั้น การดำเนินกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่พึงประสงค์ และคาดหวังได้ถึงผลสำเร็จตามที่ต้องการนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกรอบแนวคิดและทัศนะคติทางการเมืองในด้านบวกกับเรื่องสิทธิเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย โดยให้ความสำคัญกับคุณค่าของประชาชนในสังคม การพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในทิศทางที่ถูกต้อง จะต้องพยายามก้าวออกมาจากมิติของการรวมศูนย์อำนาจการดำเนินทั้งหมดไว้ที่รัฐ และจะต้องเพิ่มอำนาจและบทบาทหน้าที่ของประชาชน และองค์กรภาคส่วนต่างๆ ภายนอกรัฐ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในลักษณะของ “การร่วมรับผิดชอบ” (Engagement) ระหว่างรัฐและประชาชนในลักษณะที่ทั้ง 2 ฝ่ายมีความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันแบบเท่าเทียมและเสมอภาคกัน ทั้งนี้ เพื่อทำให้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสามารถถูก

นำมาใช้เพื่อการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติให้เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างมีประสิทธิผล (Tholen, 2016)

การพัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องเกิดขึ้นจากการร่วมมือกันของรัฐ และประชาชนทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ดี สามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งการดำเนินการตามแนวคิดดังกล่าวได้นั้น รัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมประชาชนทุกภาคส่วนมีความตระหนัก และเข้าร่วมรับผิดชอบในการดำเนินกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในทุกขั้นตอนได้ได้ตลอดเวลา (Klijn, Koppenjan and Franciscus, 2016)

กระบวนการเปลี่ยนกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ถูกรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐ ไปสู่การเป็นกระบวนการที่ปฏิบัติการอยู่ใน "พื้นที่สาธารณะ" (Public sphere) เพื่อให้ได้นโยบายสาธารณะที่สร้างประโยชน์ให้กับทุกภาคส่วน และทุกพื้นที่ได้อย่างเป็นธรรม และเท่าเทียมนั้น สิ่งสำคัญคือ จะต้องมีความเชื่อพื้นฐานว่า ประชาชนทุกคนในสังคมไม่ว่า จะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ ภาคประชาสังคม และประชาชน มีความเสมอภาคกัน และมีสิทธิที่จะเข้าร่วมรับผิดชอบในการป้องกัน แก้ไขปัญหา หรือการพัฒนาชุมชนทิ้งถิ่น และสังคมของตนเองอย่างเท่าเทียม และเสมอภาค (Korkut, Mahendran, Bucken-Knapp, and Robert, 2015)

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุง และพัฒนาให้สามารถใช้ในการแก้ไขปัญหา หรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น โดยจะต้องคำนึงถึงความสำคัญของการส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนได้ "เข้าร่วมรับผิดชอบ" (Public Engagement) ดำเนินกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในทุกขั้นตอน และทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว สามารถทำได้โดยผ่านการเพิ่มอำนาจบริหารจัดการตนเองให้กับองค์กรต่างๆ และประชาชนที่อยู่ในในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ ให้ได้มีโอกาสในการใช้ความรู้ความสามารถของตนเองในการเข้าร่วมรับผิดชอบกับรัฐทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในทุกขั้นตอน (Mervio, 2015)

ฉะนั้น การพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยการถ่ายโอนอำนาจการดำเนินกระบวนการฯ ไปให้กับองค์กรต่างๆ และประชาชนในชุมชนท้องถิ่น จึงนับเป็นการปรับสมดุลของการดำเนินงานทางด้านนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและสภาวการณ์ในปัจจุบัน และอนาคตที่จะแปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งเท่ากับเป็นการ “ลดอำนาจรัฐ และเพิ่มอำนาจประชาชน” ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยมีหลักการสำคัญคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชน และองค์กรต่างๆ ในชุมชนท้องถิ่นสามารถร่วมกับรัฐในการรับผิดชอบต่อการจัดการกับชุมชนของตนเอง และสังคมให้เพิ่มมากขึ้น ทั้งทางด้านการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการตัดสินใจยุติ หรือพัฒนานโยบายสาธารณะที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของพวกเขา (Wildemeersch, Bouverne-De, Maria and Gert, 2014)

หลักการพื้นฐานที่สำคัญของการส่งเสริมให้ประชาชน และองค์กรต่างๆ ในชุมชนท้องถิ่นได้เข้าร่วมรับผิดชอบในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นดังที่เสนอข้างต้นคือ “หลักการกระจายอำนาจแนวราบ” (Horizontal Decentralization) หรือการกระจายอำนาจจากรัฐ (ไม่ว่าราชการส่วนกลาง หรือส่วน ท้องถิ่น) ไปสู่ชุมชน และภาคประชาสังคม โดยยอมรับในการในการทำงานร่วมกันในฐาน “ความเป็นหุ้นส่วน” (Partnership) ที่มีสถานภาพในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกัน เป็นการปรับสมสมดุลของอำนาจภายในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นระหว่างรัฐกับประชาชน และองค์กรนอกภาครัฐ โดยมีกฎหมายรับรองสถานภาพของชุมชนท้องถิ่น การเพิ่มบทบาทของชุมชนและภาคประชาสังคม (Smith, DeShazo, and Lanham, 2015)

การสนับสนุนบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นการปรับเปลี่ยนดุลยภาพของบทบาทของรัฐ กับบทบาทของชุมชน องค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม และประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นให้สอดคล้องและสมดุลกัน โดยเน้นย้ำในหลักการที่รัฐ และองค์กรของรัฐทุกระดับจะต้องเอื้ออำนวยและสนับสนุนให้ชุมชน และประชาชนเข้ามามีบทบาทโดยตรงในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้มากที่สุด เพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานแบบ “การรับเหมาทำแทน” ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐ (Ventriss, 2016)

การให้อำนาจแก่ประชาชน และองค์กรต่างๆ ในชุมชนท้องถิ่นในการเข้าร่วมรับผิดชอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาจึงเป็นเรื่องจำเป็น เพื่อที่จะทำให้ประชาชนในชุมชนนั้นๆ ได้มีสิทธิ และโอกาสในการเลือกดำเนินการในสิ่งที่พวกเขาเห็นว่าเป็นประโยชน์กับพวกเขามากที่สุด และดีกว่าการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ที่อาจทำให้ความเข้าใจในสถานการณ์ต่างๆ ของชุมชนเกิดความผิดพลาด หรือคลาดเคลื่อน ซึ่งส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐ และประชาชนในท้องถิ่นได้ เพราะฉะนั้น การเพิ่มอำนาจ และบทบาทให้กับชุมชนได้เข้าร่วมรับผิดชอบในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา ปกป้อง และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงช่วยลดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรที่จะเกิดขึ้นได้ (Sancino, 2016)

แนวโน้มการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงควรมีการถ่ายโอนไปให้เป็นอำนาจของประชาชนในการเข้าร่วมรับผิดชอบให้เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพราะในเวลานี้กระบวนการนโยบายแบบรวมศูนย์อำนาจไว้กับรัฐ แทบจะไม่สามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาสำคัญๆ ที่เกิดขึ้นชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศได้ เพราะสังคมไทยได้เปลี่ยนไปมากในทุกๆ ด้าน ประชาชนมีความหลากหลายทางด้านความคิด อุดมการณ์ และผลประโยชน์จนไม่อาจใช้วิธีการตัดสินใจเชิงนโยบายแบบสั่งการจากข้างบนลงล่าง หรือการใช้นโยบายเดียว แต่นำไปใช้เหมือนกันทั่วประเทศ จึงไม่ใช่หนทางที่ดีที่สุดในการนำมาใช้ในการบริหารประเทศอีกต่อไป แต่หนทางที่ดีที่สุดคือการให้อำนาจประชาชนแก้ปัญหาของตัวเอง ด้วยการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนสามารถร่วมกับรัฐ และหน่วยงานของรัฐในการผลักดันกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในการจัดการกับปัญหาความเดือดร้อน และความต้องการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง (Fischer, 2016)

การพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามแนวคิดนี้ เป็นการปรับปรุงโดยอาศัยพลังของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น มาหนุนเสริมการทำงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐ โดยเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศ และชุมชนท้องถิ่นของตนเองให้เพิ่มมากขึ้น เป็นการปรับเปลี่ยนทิศทางการขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายจากสั่งการจากข้างบนลงล่าง มาเป็นรับฟังจากข้างล่างขึ้นไป และ

สร้างการร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจเชิงนโยบายร่วมกันระหว่างรัฐ กับประชาชนในพื้นที่ต่างๆ โดยทุกฝ่ายจะมีบทบาทหน้าที่อย่างเท่าเทียมกัน (Rogers and Orr, 2011)

กล่าวโดยสรุป สาระสำคัญของการทบทวนวรรณกรรมนี้สามารถแบ่งออกได้ 4 ประการด้วยกัน ได้แก่ ประการแรก Tholen (2016) Klijn, Koppenjan และ Franciscus (2016) ร่วมกับ Mervio (2015) เสนอว่า การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับการปรับดุลอำนาจระหว่างรัฐ และประชาชน และองค์กรต่างๆ ในชุมชนท้องถิ่น ไม่ให้อำนาจอยู่ในมือของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไป โดยจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้ร่วมรับผิดชอบกับหน่วยงานของรัฐในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

ประการที่สอง Sancino (2016) ร่วมกับ Korkut, Mahendran, Bucken-Knapp และ Robert (2015) ร่วมกับ สรุกว่า กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามแนวคิดนี้ จะยึดเอาชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง ซึ่งมีค่าเท่ากับเอาประชาชน ชุมชน และองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของการดำเนินกระบวนการนโยบาย จะช่วยให้สามารถระดมทรัพยากรที่จำเป็นมาใช้ประโยชน์ในการดำเนินงานได้เป็นอย่างดี

ประการที่สาม Smith, DeShazo, และ Lanham (2015) ร่วมกับ Ventriss (2016) เสนอว่า การส่งเสริมให้ประชาชน และองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่นได้เข้าร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นถือว่าเป็นหลักการสำคัญ นั่นคือ จะต้องพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าร่วมรับผิดชอบได้มากขึ้น โดยมีรัฐคอยให้การช่วยเหลือสนับสนุนการเข้าร่วมรับผิดชอบของประชาชน ตามโอกาส และควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้ความคิดของตนเอง ในการเข้าร่วมตัดสินใจในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในทุกขั้นตอน

ประการที่สี่ Rogers และ Orr (2011) ร่วมกับ Ombler, Marie; Rivera-Muñoz และ Graciela (2016) สรุปว่า สาระสำคัญของแนวคิดนี้คือ ต้องยึดหลักการที่ว่าความคิดริเริ่มต้องมาจากประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งต้องใช้วิถีการแบบประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือในการสร้างโอกาสให้ประชาชนเกิดความคิด และแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอันเป็น ประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่นและสังคม

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) โดยจะใช้วิธีการเก็บรวบรวมจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อให้สามารถสร้างผลการวิจัยที่ตอบสนองต่อคำถาม และวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ได้ต่อไป โดยจะใช้วิธีการเลือกพื้นที่วิจัยแบบเจาะจง โดยจะทำการคัดเลือกเอาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดต่างๆ ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 4 จังหวัดๆ ละ 5 แห่ง โดยองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลที่ถูกคัดเลือกมาเข้าร่วมโครงการนั้น จะเป็นหน่วยงานที่มีประวัติผลการปฏิบัติงานดีเด่นทางด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทางด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และมีคณะผู้บริหาร ตลอดจนข้าราชการที่มีความรู้ความเข้าใจ และมีความตั้งใจจริงในการขับเคลื่อนงานดังกล่าวร่วมกับประชาชน และภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่อย่างจริงจัง ซึ่งจะทำการเชิญคณะบุคคลกลุ่มต่างๆ เข้ามาร่วมเป็นกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) รวมถึงเป็นผู้ร่วมดำเนินการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Key Participatory Participants) อีกด้วย โดยคณะผู้วิจัยได้เลือกเชิญอย่างเจาะจง (Purposive Invitation) กลุ่มคณะบุคคลต่างๆ 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ กลุ่มคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วน กลุ่มองค์กรชุมชน กำนันตำบล และกลุ่มประชาชนที่เคยเข้าร่วมกิจกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบล แห่งละ 5 คน โดยจะทำการเก็บรวบรวมด้วยวิธีการสัมภาษณ์ และสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group) และทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิกษรวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ผลการศึกษา

1. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลที่ประชาชนสามารถเข้ามาร่วมรับผิดชอบได้อย่างแท้จริง

จากผลการศึกษาการนำเอาแนวคิด "1 ตำบล 1 แผนพัฒนา" มาใช้เป็นกรอบในการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล สามารถนำเสนอลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงานตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้ายได้ดังนี้

(1) การร่วมกันสรุปบทเรียนและสร้างเป้าหมายของการพัฒนาท้องถิ่น เป็นขั้นตอนลำดับแรกของการดำเนินงานของการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนฯ นั่นคือ ก่อนที่จะมีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมกับประชาชนองค์กรชุมชนต่างๆ ในพื้นที่ ทำการถอดบทเรียนการพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านมาว่าประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลวอย่างไร อะไรคือปัจจัยสำคัญของความสำเร็จหรือความล้มเหลวเหล่านั้น นั่นคือ ต้องให้ทุกฝ่ายทุกองค์กรได้เข้าใจปัญหาและสาเหตุร่วมกัน และกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาร่วมกันให้ได้เสียก่อน จึงจะดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

(2) การสร้างทุนทางสังคม เป็นขั้นตอนที่ดำเนินการภายหลังจากที่ทุกองค์กรได้มีความเห็นร่วมกันแล้วว่าจะต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในขั้นตอนนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะร่วมกับประชาชนและองค์กรชุมชนจัดการประชุมอย่างต่อเนื่องเพื่อเสริมสร้างให้เกิด “ความไว้วางใจ” ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนและองค์กรชุมชนที่เข้าร่วมดำเนินงาน โดยเห็นเป้าหมายร่วมกันที่สำคัญว่า การดำเนินงานตามแนวคิดนี้ให้ประสบผลสำเร็จจะต้องสร้างทุนทางสังคมให้เกิดขึ้นเพื่อเสริมพลังความร่วมมือจากเครือข่ายองค์กรต่างๆ ในการเข้ามาร่วมรับผิดชอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจะสามารถขับเคลื่อนการทำงานให้เกิดขึ้นได้

(3) การสนับสนุนการดำเนินงานของประชาชนและองค์กรชุมชนที่เข้าร่วมรับผิดชอบเป็นขั้นตอนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดให้หน่วยงานภายในองค์กร ดำเนินการติดตามสนับสนุนการดำเนินงานของประชาชนและองค์กรชุมชนในการร่วมรับผิดชอบจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในทุกขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง โดยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงคอยสนับสนุนทางวิชาการ และคอยติดตามสนับสนุนให้คำแนะนำและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของประชาชนและองค์กรชุมชน ในระหว่างการดำเนินกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้การเข้าร่วมรับผิดชอบของประชาชนและองค์กรชุมชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(4) การร่วมกันจัดทำฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ภายหลังจาก ที่ได้มีการสร้างการเป้าหมายในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันระหว่างองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นกับประชาชนและองค์กรชุมชนได้แล้ว ทุกฝ่ายที่เข้าร่วมรับผิดชอบในการจัดทำแผนฯ จะร่วมมือกันในการรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการนำมาใช้ เพื่อให้สามารถจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้ โดยในขั้นตอนนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมกับประชาชนและองค์กรชุมชนในการกำหนดข้อมูลที่ต้องนำมาใช้ จากนั้นจะร่วมกันเก็บรวบรวมข้อมูลเหล่านั้นด้วยวิธีการต่างๆ ข้อมูลที่ได้จะถูกส่งมาให้คณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้แทนประชนและองค์กรชุมชนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการวิเคราะห์ แปลผล และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่จะระบุได้ถึงสภาพปัญหาและความต้องการในการแก้ไขปัญหา หรือความต้องการในการพัฒนาด้านต่างๆ ของท้องถิ่นได้

(5) การร่วมกันรับรองข้อมูล เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ทุกองค์กรได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ร่วมกันแล้ว ในขั้นตอนนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำเอาข้อมูลที่ได้รับการวิเคราะห์แล้วนำกลับลงไปยังพื้นที่ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านเพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อมูลและร่วมกันในการเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาและแนวทางการพัฒนาตามที่ปรากฏในข้อมูลที่นำไปเสนอ เพื่อจัดทำเป็นชุดข้อเสนอระดับตำบล จากนั้นจึงนำกลับมายังคณะทำงานฯ ในการสรุปและยกร่างเป็นแผนพัฒนาต่อไป

(6) การร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในขั้นตอนนี้เป็นการจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยคณะทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น ประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์การร่วมกับตัวแทนของประชาชนและองค์กรชุมชน จะนำเอาข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาต่างๆ ที่ได้รับจากการประชาชนในพื้นที่มาจัดทำเป็นร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น จากนั้นคณะทำงานดังกล่าวจะนำเอาร่างแผนพัฒนาฯ กลับลงไปในพื้นที่ เพื่อทำประชาคมในแต่ละหมู่บ้านเพื่อให้ประชาชนทุกหมู่บ้านได้รับทราบและแสดงความคิดเห็น ตลอดจนได้ร่วมลงมติรับรองร่างธรรมนูญประชาชนฯ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้ ควรมีการดำเนินงานอย่างน้อย 2 รอบ นั่นคือ รอบรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไข และรอบการลงมติของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวทำให้ประชาชนทั้งตำบลสามารถร่วมกับองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นทำข้อตกลงร่วมกันได้ผ่านการร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาตำบลภายใต้แนวคิด 1 ตำบล 1 แผนพัฒนา

(7) สร้างความเชื่อมโยงกับกลุ่มองค์กรต่างๆ ในพื้นที่ ในขั้นตอนนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำเอาร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นผลมาจากการประมวลข้อเสนอในการพัฒนาจากระดับพื้นที่ ไปใช้ในการสร้างการรับรู้ให้กับองค์กรอื่นๆ นอกเครือข่าย และหน่วยงานราชการต่างๆ ในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าว และเชิญชวนให้หน่วยงานและองค์กรเหล่านี้มาร่วมกันพัฒนาร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นให้มีความสมบูรณ์เพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปใช้ในการขยายผลการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายของการพัฒนาท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มต้นต่อไป

(8) การกำหนดแนวทางการนำเอาแผนพัฒนาท้องถิ่นไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำเอาแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ได้รับการประกาศใช้แล้วมาจัดทำเป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบัญญัติ ซึ่งนับว่าเป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการนำเอาแผนพัฒนาฯ ไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัตินั้นจะเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะได้มีการระบุว่าโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในแผนฯ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนหรือไม่ มากน้อยเพียงใดและเพียงพอที่จะใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงานหรือไม่ ในขั้นตอนนี้จะต้องมีตัวแทนของประชาชนและองค์กรชุมชนต่างๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในการรับฟังผลการจัดทำข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติ เพื่อที่จะได้ร่วมรับทราบและรับรองว่าแผนพัฒนาท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนและองค์กรชุมชนรวมถึงภาคส่วนต่างๆ ที่ได้ร่วมกันรับผิดชอบจัดทำขึ้นนั้น จะถูกนำไปปฏิบัติเพื่อให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายการพัฒนาที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้น

(9) การนำเอาแผนพัฒนาท้องถิ่นไปปฏิบัติร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนและองค์กรชุมชน ภายหลังจากที่ประกาศใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบัญญัติแล้วนั้น ขั้นตอนต่อไปคือ หน่วยงานราชการต่างๆ ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำเอาข้อบัญญัติฯ หรือเทศบัญญัติดังกล่าว

ไปปฏิบัติ ทั้งนี้ รูปแบบหรือขั้นตอนในการนำไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับกับระเบียบขั้นตอนการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน แต่หัวใจสำคัญของขั้นตอนนี้คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรชุมชนได้เข้ามาร่วมรับผิดชอบในการนำเอาข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติไปปฏิบัติในรูปแบบต่างๆ ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้น

กล่าวโดยสรุป ผลกของการนำเอาแนวคิด "1 ตำบล 1 แผนพัฒนา" มาใช้เพื่อการยกระดับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ประชาชนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานนั้น ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบเดิมที่ใช้งานกันอยู่ในปัจจุบัน 3 ประการด้วยกัน ได้ดังนี้

ประการที่แรก ทางด้านการใช้เครื่องมือในการปฏิบัติงาน พบว่า ในการทำงานการพัฒนาชุมชนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานจากเดิมที่เป็นผู้ผูกขาดการดำเนินงาน แต่เพียงฝ่ายเดียว มาเป็นผู้คอยออกแบบแนวทางการทำงานที่มุ่งให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอตลอดทั้งกระบวนการจัดทำแผน

ประการที่สอง ด้านการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการมอบหมายให้หน่วยงานภายในทั้งหมดมีหน้าที่ในการเป็นศูนย์ประสานงานระหว่างประชาชนและองค์กรชุมชนในพื้นที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และทำหน้าที่เป็นฝ่ายติดตามสนับสนุนการการให้คำแนะนำในการทำงานขององค์กรชุมชนในพื้นที่ทางด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากการทำงานในรูปแบบเดิมที่ไม่เคยได้มีการให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้เกิดการกิจในส่วนนี้ โดยการกำหนดบทบทหน้าที่ของหน่วยงานภายในองค์กรฯใหม่ดังกล่าวมีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการทำงานที่เปิดกว้างเพิ่มมากขึ้น และสามารถทำงานใกล้ชิดกับกับประชาชนได้มากขึ้นกว่าเดิม และมีส่วนช่วยให้เกิดการเข้าร่วมรับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมเพิ่มมากขึ้น

ประการที่สาม ด้านวัฒนธรรมการปฏิบัติงาน พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลได้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานในระบบเปิด เป็นการทำงานที่ให้ความสำคัญกับการรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่นิยมใช้วัฒนธรรมการทำงานในระบบปิด นั่นคือ ยึดถือเอาตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองเป็นศูนย์กลางในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น

2. ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเข้าร่วมรับผิดชอบได้อย่างแท้จริงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน

จากการศึกษาพบว่า การที่จะสามารถพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามแนวทาง “1 ตำบล 1 แผนพัฒนา” นั่นคือ สามารถจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ทุกฝ่ายได้เข้ามาร่วมกับรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการจัดทำตั้งแต่จุดเริ่มต้นของกระบวนการ จนถึงขั้นตอนสุดท้ายได้นั้น ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลตำบล และประชาชนจะต้องมีการปรับความสัมพันธ์ในการดำเนินงานร่วมกัน ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปจากผลการศึกษาทั้งหมดว่ามีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการที่สนับสนุนให้สามารถทำให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามแนวคิดนี้ให้ประสบความสำเร็จได้ โดยประกอบไปด้วยองค์กรปกอบที่เรียกว่า 4 COs ดังนี้

(1) Co-Operation ได้แก่ 2 ฝ่าย จะต้องร่วมกับปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของการเป็นหุ้นส่วนร่วมกัน ไม่ได้มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ครอบงำ หรือชี้นำสั่งการอีกฝ่ายได้ โดยจะต้องมีเป้าหมายในการทำงานร่วมกัน มีการออกแบบการทำงานร่วมกัน และมีการตัดสินใจร่วมกันทุกครั้ง

โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกฝ่ายได้มีความคิดเห็นตรงกันว่า หัวใจสำคัญของการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามแนวทางนี้คือ “การเสริมสร้างบทบาทของประชาชน และองค์กรในชุมชนท้องถิ่น” ให้เข้าร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานร่วมกับรัฐ และหน่วยงานของรัฐ ในการจัดทำนโยบายสาธารณะต่างๆ ให้สามารถ

นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเองโดยตรง ดังเช่น การเข้าร่วมรับผิดชอบตัดสินใจทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นของตน ไม่ว่าจะเป็นการทำถนนเข้าหมู่บ้าน หรือการตัดสินใจในประเด็นที่กว้างขวางกว่าระดับท้องถิ่น เช่น การสร้างบ่อกำจัดขยะเขื่อน หรือโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ฯลฯ

(2) Co-Management ได้แก่ ทั้ง 2 ฝ่าย จะต้องร่วมกันบริหารงานอย่างสม่ำเสมอ นั่นคือ ในการดำเนินงาน และตัดสินใจแต่ละครั้ง ทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องเข้าร่วมกันติดต่อสื่อสาร แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การดำเนินกระบวนการจัดทำแผนฯ และการประกาศใช้แผนฯ

โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกฝ่ายได้มีความคิดเห็นตรงกันว่า กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเช่นนี้ จะให้ความสำคัญอันดับแรกกับ "ความเป็นพลเมือง" นั่นคือ การทำให้ประชาชนตระหนักในความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนเอง และสังคม และต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรื่องต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อทุกคนในชุมชนท้องถิ่น และสังคม กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบนี้ ต้องการสร้างกระบวนทัศน์ใหม่คือ การเพิ่มอำนาจให้ประชาชน และองค์กรในชุมชนท้องถิ่น เน้นพื้นที่เป็นตัวตั้ง ไม่ใช่รัฐ และหน่วยงานของรัฐเป็นตัวตั้ง เป็นการส่งต่ออำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นได้รับผิดชอบในการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง และสังคมให้มากขึ้น ในขณะที่เน้นให้รัฐหันมาให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่สนับสนุน กระตุ้น ประสานงาน เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นกำลังหลักในการแก้ปัญหา และพัฒนาประเทศให้มากขึ้น

(3) Co-Ownership ได้แก่ ทั้ง 2 ฝ่าย จะต้องมีสถานะเป็นเจ้าของในแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน นั่นคือ ทั้ง 2 ฝ่าย จะต้องมีความรู้สึกว่า แผนพัฒนาท้องถิ่นไม่ได้เป็นของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องเป็นแผนฯ ที่ทุกฝ่ายจะต้องไม่ปฏิเสธความรับผิดชอบในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดทำ รวมไปถึงขั้นตอนสุดท้ายนั่นคือ การประกาศใช้แผนฯ ตลอดจนจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในผลต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นมาในระหว่างการดำเนินงานร่วมกันด้วย

โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกฝ่ายได้มีความคิดเห็นตรงกันว่า หัวใจของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบนี้คือ การส่งเสริมให้ประชาชนมี "ความรู้สึกเป็นเจ้าของนโยบาย" (Policy Ownership) ผ่านการทำให้ประชาชนรู้สึกว่า นโยบายสาธารณะ

สามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และในสังคมของพวกเขาได้จริง โดยส่งเสริมให้ประชาชนได้ยกระดับตนเองขึ้นเป็นพลเมือง ที่ได้เข้าร่วมรับผิดชอบในการดำเนินกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตั้งแต่เริ่มต้นให้ได้มากที่สุด นั่นคือ การทำให้พลเมืองได้เข้ามามีส่วนในการกำหนดว่า อะไรเป็นสิ่งที่พวกเขาต้องการ และจะทำอย่างไรจึงจะทำให้สามารถบรรลุความต้องการตามที่พวกเขาคาดหวังเอาไว้ได้ ซึ่งเป็นความพยายามในการแก้ปัญหาของนโยบายสาธารณะที่ผ่านมา ที่มักมุ่งไปที่การพยายามจะสร้างธรรมาภิบาลให้กับรัฐในการดำเนินกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยเน้นไปที่การสร้างความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพ สร้างหลักนิติธรรม เน้นการสร้างผู้นำที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรมจริยธรรม ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับรัฐเป็นตัวหลัก (Main Actor) ในการดำเนินกระบวนการนโยบาย ผ่านการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมายและกฎระเบียบอยู่เสมอ

(4) Co-Commitment ได้แก่ ทั้ง 2 ฝ่าย จะต้องมีพันธะร่วมกันในการผลักดันและขับเคลื่อนการจัดทำแผนอย่างจริงจัง โดยทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องร่วมกันจัดทำเป็นข้อตกลง ในการทำงานและร่วมกันดำเนินงานตามข้อตกลงดังกล่าวอย่างเคร่งครัด รวมไปถึงจะต้องร่วมกันทุ่มเทใช้ศักยภาพและทรัพยากรที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานตามข้อตกลงดังกล่าวอย่างเต็มความสามารถ

โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกฝ่ายได้มีความคิดเห็นตรงกันว่า กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามแนวคิดที่ว่านี้ เน้นย้ำว่า นโยบายสาธารณะคือ ผลของการร่วมกันกระทำกิจเพื่อส่วนรวม หรือแก้ปัญหาให้ส่วนรวม โดยคำว่าส่วนรวมนี้อาจจะหมายถึงชุมชน ชมรม ชุมนุม สมาคม ท้องถิ่น ภูมิภาค หรือประเทศชาติ ก็ได้ นโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการมุ่งเน้นให้ ประชาชน หรือพลเมืองได้เข้าร่วมรับผิดชอบ ให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนรวม ผ่านการประสานผลประโยชน์เฉพาะตน เฉพาะกลุ่ม เข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวม การเน้นส่วนรวมเป็นหลักนี้ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสามารถสร้าง “ความเป็นพลเมือง” ที่มีคุณธรรม และจริยธรรมให้เกิดขึ้นกับประชาชน กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามแนวคิดนี้จึงมีความเชื่อมโยง กับความมีคุณธรรมจริยธรรม เพื่อที่จะสามารถสร้างระบอบที่ทำให้บุคคล หรือหมู่คณะต่างๆ ต้องไม่เป็นเพียงผู้รับ

บริการ (Client) แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องการให้ประชาชนเป็นพลเมืองผู้มีความรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่น และส่วนรวม เป็นกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ส่งเสริม "พลเมืองเข้าร่วมรับผิดชอบ" (Citizen Engagement) ผ่านการให้ศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน เพื่อทำให้ประชาชนมีสำนึกของความเป็นพลเมืองที่มีความรักในท้องถิ่นสังคม และอยากเข้าไปร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจทางนโยบายที่จะสามารถแก้ปัญหาของชุมชนท้องถิ่น และสังคมส่วนรวมให้ได้มากที่สุด

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากการนำเสนอผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามแนวคิด "1 ตำบล 1 แผนพัฒนา" สามารถทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลสามารถที่จะพัฒนาการปฏิบัติงานของตนให้มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น สามารถกำหนดรูปแบบและแนวทางการปฏิบัติงานภายในองค์กรฯ ที่มีประโยชน์ต่อการนำไปใช้เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ตลอดจนได้มีการกำหนดกลวิธีที่มีความเหมาะสมต่อการนำมาใช้ในการพัฒนาความเข้มแข็งของประชาชน ให้สามารถสร้างการมีส่วนร่วมกับเทศบาลในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเป็นรูปธรรมและปฏิบัติได้จริง จนสามารถกล่าวได้ว่า ด้วยการพัฒนาแนวคิดและแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น มีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ศึกษาวิจัยนี้ สามารถประสบความสำเร็จในการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ได้อาศัยพลังของประชาชนในท้องถิ่นเป็นปัจจัยหลักในการสนับสนุนการทำงานทั้งทางด้านการกำหนดนโยบายและแผน การบริหารงาน การกำกับดูแล และประเมินผล

จากผลการศึกษาข้างต้น สามารถนำมาอธิบายเพิ่มเติมร่วมกับกับแนวคิดและผลการวิจัยของการศึกษาที่ผ่านมา เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในทางวิชาการที่จะเป็นข้อเสนอแนะในการนำไปใช้ในการศึกษาและการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นต่อไปได้ดังนี้

1. การส่งเสริมการทำงานร่วมกัน (Co-Operation) ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามแนวคิดนี้ สอดคล้องกับแนวคิดของ Jane Wills (2015) และ เอนก

เหล่าธรรมทัศน์ (2555) ที่เสนอว่า เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะคือ ภาครัฐจะต้องจึงส่งเสริมให้ประชาชน และองค์กรในชุมชนท้องถิ่นมีความสามารถในการใช้สิทธิของตนเองร่วมกับรัฐ และหน่วยงานของรัฐทุกระดับในการจัดทำ นโยบายสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Popular Responsiveness) ทั้งในระดับชุมชนท้องถิ่น และสังคม เพื่อให้การดำเนินกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปเพื่อการรับประกันเสรีภาพของประชาชนในการใช้อำนาจร่วมกับรัฐส่วนกลาง และท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ส่งเสริมเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

2. การส่งเสริมการร่วมกันบริหารงานในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ (Co-Management) ตามแนวคิดนี้ สอดคล้องกับแนวคิดของ Christian Bason (2017) และ Daniela Ciaffi และ Nick Gallent (2014) เสนอว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะตามแนวความคิดนี้ จะใช้พื้นที่สาธารณะเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้พลเมือง และรัฐได้เข้ามาร่วมรับผิดชอบในกระบวนการ โดยจะให้แต่ละฝ่ายได้มีพื้นที่ ในการเสนอความเห็นอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมเพื่อให้เกิดการตัดสินใจร่วมกันอย่างเป็นเหตุเป็นผล และสามารถนำไปใช้ในการสร้างประโยชน์สุขให้เกิดขึ้นกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่น และในสังคมส่วนรวมได้อย่างแท้จริง มากกว่าการตัดสินใจโดยรัฐแต่เพียงอย่างเดียวเหมือนเช่นที่ผ่านมา

3. การมีสถานะความเป็นเจ้าของร่วมกัน (Co-Ownership) ในแผนพัฒนาท้องถิ่นตามแนวคิดนี้ สอดคล้องกับแนวคิดของ Jennifer Girouard และ Carmen Sirianni (2014) ที่เสนอว่า กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบนี้ เป็นความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยให้คุณค่ากับการเข้ามาร่วมรับผิดชอบของพลเมืองในฐานะที่ประชาชนเข้ามาเป็นเจ้าของชุมชนท้องถิ่น และบ้านเมือง ไม่ใช่เป็นเพียงผู้รอรับประโยชน์จากนโยบายที่รัฐเป็นผู้กำหนดให้เท่านั้น แต่เป็นพลเมืองที่เป็นเจ้าของพื้นที่ ที่จะต้องเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่น และสังคมของตนเอง

4. การส่งเสริมให้ทุกฝ่ายเข้ามามีพันธะร่วมกัน (Co-Commitment) ในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาท้องถิ่นตามแนวคิดนี้ สอดคล้องกับแนวคิดของ Warren Magnusson (2015) และ Hollie Russon Gilman (2016) ที่เสนอว่า การที่ทุกฝ่ายมีฉันทามติในการดำเนินกระบวนการนโยบายสาธารณะ เป็นความพยายามที่จะเปลี่ยนจากการตัดสินใจแต่เพียงฝ่ายเดียว หรือผ่านกระบวนการตัดสินใจแบบปิดของรัฐมาเป็นการให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามารวมอยู่ในกระบวนการตัดสินใจ โดยกำหนดให้ทุกฝ่ายเข้ามาเป็น **"เจ้าภาพร่วมกัน"** ตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับท้องถิ่นขึ้นมา จนถึงระดับชาติ ดังนั้น กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ได้เสนอไว้ดังกล่าวนี้ จึงเป็นแนวทางหนึ่งในการส่งเสริมให้มีสังคมประชาธิปไตยที่ดี (Good Democratic Society) ให้เกิดขึ้นได้ในที่สุด

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น. (2559). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น*. ค้นเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2560 จากhttp://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d070559-02.pdf

สถาพร เริงธรรม. (2560). *นโยบายสาธารณะของประชาชน*. ขอนแก่น: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2555). *การกระจายอำนาจ=การคืนอำนาจสู่การจัดการตนเองของชุมชน ท้องถิ่น และสังคม*. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป.

Bason, C. (2017). *Leading public design*. Bristol: Policy Press.

Ciaffi, D. Gallent, N. (2014). *Community Action and Planning: Contexts, Drivers and Outcomes*. Bristol: Policy Press.

Erik-Hans, K. and Johannes, F.M. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Abingdon, Oxon: Routledge.

Fischer, H.W. (2016). Beyond Participation and Accountability: Theorizing Representation in Local Democracy. *World Development*. October, 111-122.

Gilman, H.R. (2016). *Participatory Budgeting and Civic Tech: The Revival of Citizen Engagement*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Girouard, J. and Sirianni, C. (2014). *Varieties of Civic Innovation: Deliberative, Collaborative, Network, and Narrative Approaches*. Nashville: Vanderbilt University Press.

Korkut, U., Mahendran, K., Bucken-Knapp, G,C.and Robert H. (2015). *Discursive Governance in Politics, Policy, and the Public Sphere*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

Magnusson, W. (2015). *Local Self-Government and the Right to the City.* McGill-Queen's Studies in Urban Governance. Vol. 1. Montreal.

Mervio, M.M. (2015). *Management and Participation in the Public Sphere*. Hershey. PA: Information Science Reference.

Ombler, J., Russell, M. and Rivera-Muñoz, G. (2016). Local Councils and Public Consultation extending the reach of democracy. *Policy Quarterly*, November. *12*(4), 20-27.

Rogers, J. and Orr, M. (2011). *Public Engagement for Public Education: Joining Forces to Revitalize Democracy and Equalize Schools.* Stanford. California: Stanford University Press.

Sancino, A. (2016). 'The Meta Co-production of Community Outcomes: Towards a Citizens' Capabilities Approach'. *Voluntas, International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations.* February. Vol. 27. Issue 1, 409-424.

Smith, Z.A, DeShazo, J. and Lanham, L. (2015). *Developing Civic Engagement in Urban Public Art Programs.* Rowman & Littlefield Publishers.

Tholen, B. (2016). Drawing the Line: On the Public/Private Distinction in Debates on New Modes of Governance. *Public Integrity*, 18(3), 237-253.

Ventriss, C. (2016). Investing in People: Toward a Co-Possibility Model for Citizen Engagement. *International Journal of Public Administration*. November, *39*(13), 1020-1030.

Wildemeersch, D., Bouverne-De, B., Maria, B. and Gert, D. (2014). *Civic Learning, Democratic Citizenship and the Public Sphere*. Springer.

Wills, J. (2015). *Locating Localism: Statecraft, Citizenship and Democracy*. Bristol: Policy Press.