

บทที่ 6

บทสรุป

จากผลการวิจัย และนำมาวิเคราะห์ข้อมูลแนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปผลการศึกษากับบทบาทของผู้นำต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล : กรณีศึกษาแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ 3 ประการ คือ

ประการแรก เพื่อศึกษาถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากการศึกษาพบว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลสามปี นั้น แบ่งออกเป็นสองลักษณะ คือ

- การมีส่วนร่วมทางตรง ก็คือ การเข้าร่วมการประชุม
- การมีส่วนร่วมทางอ้อม โดยการส่งผ่านปัญหาและความต้องการผ่านบุคคล เช่น ผู้นำชุมชน ญาติพี่น้อง ตลอดจนกลุ่มที่ตนเป็นสมาชิกอยู่

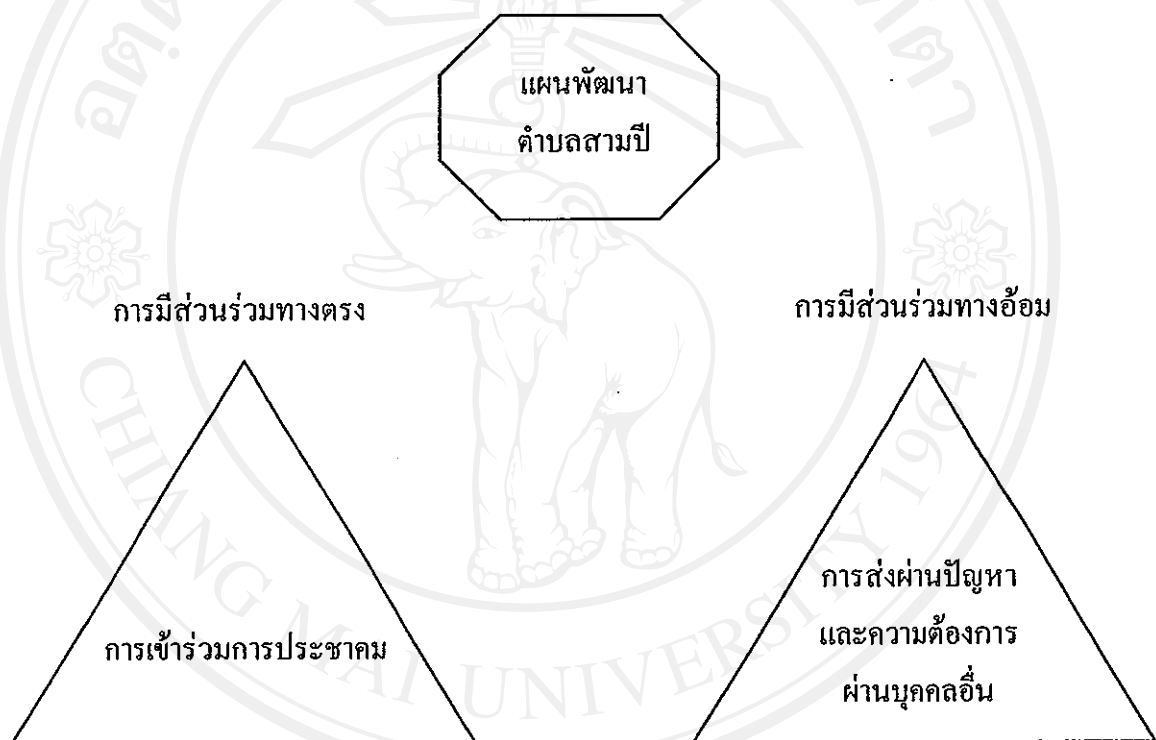
ประการที่สอง เพื่อศึกษาถึงระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากผลการศึกษาอาจสรุปได้ว่า ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย นั้น ประกอบด้วยลักษณะ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมชาวบ้านในการค้นหาปัญหา การพิจารณาปัญหา และการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหา
3. การมีส่วนร่วมในการค้นหา และพิจารณาแนวทางในการแก้ปัญหา
4. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหา
5. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลกิจกรรมการพัฒนา

ประการที่สาม เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของผู้นำกับประชาชนใน
การจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

แผนภาพที่ 6.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามปี



จากผลการศึกษาอาจสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำในชุมชนกับประชาชนใน
การจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย นั้น เป็นไปในลักษณะ
การร่วมกันกระทำการใดๆ เพื่อเป็นการแสดงถึงการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของประชาธิปไตยที่
ประชาชนปกครองตนเอง (Self-Government Democracy) แต่ในขณะเดียวกันกระบวนการร่วมกัน
นั้น กลับเป็นไปใน ลักษณะที่ชาวบ้านมีความรู้สึกว่าเป็นเพียงผู้น้อย (Client) ที่ต้องคอยยอมรับ
การตัดสินใจของผู้นำชุมชน

6.1 การทดสอบสมมติฐาน

จากสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่า การมีส่วนร่วมประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปโดยการถูกชี้นำของผู้นำ หากจะนำเอาผลการศึกษาวิเคราะห์แล้ว จะพบว่าการจัดทำแผนพัฒนาตำบลสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทรายนั้น การมีส่วนร่วมประชาชนในการจัดทำแผนฯ เป็นไปโดยการถูกชี้นำจากผู้นำชุมชนจริง ดังนั้นข้อเท็จจริงที่ใช้ในการสนับสนุนได้ ดังนี้

1. ขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลสามปี คือ การประชุมหมู่บ้าน ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนในหมู่บ้าน ได้มีโอกาสเสนอปัญหาและความต้องการ และแนวทางการแก้ไข เพื่อนำมาสรุปรวบรวมเป็นข้อเสนอของหมู่บ้าน การเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมหมู่บ้าน นั้น ประกอบไปด้วยบุคคล 3 กลุ่มใหญ่ คือ

- ข้าราชการ เช่น พนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
- ผู้ที่มีตำแหน่งในหมู่บ้าน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- ชาวบ้านทั่วไปที่ไม่มีตำแหน่งใดๆ ในชุมชน ซึ่งการเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมหมู่บ้านของบุคคลกลุ่มนี้ มักจะเป็นไปโดยการกระตุ้น หรือการชักชวนของบุคคลกลุ่มที่สอง มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมหมู่บ้าน โดยความสนใจของตนเอง

2. การเสนอปัญหาและความต้องการในประชุม ซึ่งทุกคนในที่ประชุมมีโอกาสแสดงความคิดเห็น และเท่าที่ผ่านมาจากการจัดเก็บข้อมูลแสดงให้เห็นว่า การประชุมนั้นเป็นเวทีที่สำคัญที่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นอย่างหลากหลาย ทุกคนมีโอกาสได้เสนอปัญหาและความต้องการของตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงกระบวนการสุดท้ายที่ต้องตัดสินใจว่าจะเลือกปัญหาใดเป็นความสำคัญเร่งด่วนในอันดับต้น รวมทั้งการจะเลือกแนวทางใดในการแก้ไขปัญหาต่างๆ และถึงแม้ว่ามักจะมีการลงคะแนนเสียงกันก็ตาม ก็มักจะเป็นไปโดยการโน้มเอียงไปทางความคิดเห็นของผู้นำ อันอาจจะแสดงให้เห็นว่าในชุมชนชนบทนั้น

สาระสำคัญของแนวทางประชาธิปไตยที่ประชาชนใช้อำนาจผ่านตัวแทน (Representative Democracy) ได้ฝังรากลึกกลงไปในจิตใจจนกลายเป็นวิถีหนึ่งของชุมชนก็เป็นได้

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย สามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะได้ว่า ระบบคุณค่า หรือระบบค่านิยม และการยอมรับในกฎเกณฑ์ของความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น (Local Democracy) ว่าควรมีลักษณะอย่างไร ซึ่งในที่นี้ ท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยนั้นควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. โครงสร้างทั้งในทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น และการบริหารจะต้องมีลักษณะเปิด (Openness)

องค์ประกอบที่สำคัญในข้อนี้ หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยบริหารที่ให้บริการประชาชนในท้องถิ่น ควรเปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญเบื้องต้น เพราะลักษณะเปิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยบริหารดังกล่าว จะมีความสำคัญต่อการที่ประชาชนในท้องถิ่นจะสามารถไปตรวจสอบได้ (Accountability) อีกทั้งยังเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะช่วยให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

2. เป็นท้องถิ่นที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness)

คุณลักษณะข้อนี้ หมายถึงความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำงาน ที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในเรื่องต่างๆ โดยอาจจะแสดงออกในรูปของการกำหนดนโยบาย หรือกำหนดวิธีการทำงาน การมีระบบกฎหมาย ข้อบัญญัติ หรือมีกฎระเบียบที่ชัดเจน อีกทั้งยังควรที่จะมีระบบ หรือมีช่องทางที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับฟังความต้องการ และรับฟังข้อเรียกร้องของประชาชนเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และอาจจะรวมไปถึงการมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในอันที่จะทำการเรียกร้อง และร้องเรียนเรื่องต่างๆ

3. เป็นท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ (Autonomy)

หลักการข้อนี้มีความสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการพิจารณาถึงมิติของความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นประการหนึ่ง และการพิจารณาถึงมิติของความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่นอีกประการหนึ่ง

กล่าวคือ ท้องถิ่นควรมีอิสระจากการควบคุมอย่างเคร่งครัดของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งผู้แทนของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค นั่นคือ ท้องถิ่นควรมีขอบเขตของอำนาจและภารกิจหน้าที่ที่กว้างขวางพอสมควร เพราะมีฉะนั้นแล้ว ท้องถิ่นจะกลายเป็นองค์กรที่มีแค่ชื่อแต่ขาดการดำเนินงานอย่างแท้จริง อีกทั้งยังทำงานอย่างจำกัด และเข้าซ้อนแข่งขันกับหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่มีขนาดใหญ่กว่า นอกจากนี้ ท้องถิ่นยังควรมีความสามารถและมีอำนาจที่จะริเริ่มแผนงาน หรือโครงการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง และมีอิสระในแง่ของทรัพยากร เช่น งบประมาณ และบุคลากร เป็นต้น อันเป็นหลักการประกันในขั้นพื้นฐานว่า ท้องถิ่นจะสามารถคงความเป็นอิสระอย่างจริงจังได้ในทางปฏิบัติ

ในมิติของความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับกลุ่มอิทธิพล ท้องถิ่นควรมีอิสระจากการแทรกแซงของกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น รวมทั้งเป็นอิสระจากกลุ่มอิทธิพลที่มีเครือข่ายกว้างขวางในระดับชาติเช่นกัน ซึ่งความเป็นอิสระในส่วนนี้ต้องขึ้นกับระดับของการพัฒนาทางวัฒนธรรมและจิตสำนึกทางการเมืองของพลเมืองในท้องถิ่นนั้นๆ แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริง แม้กระทั่งในประเทศที่พัฒนาแล้วก็ยังประสบปัญหาดังกล่าวในเรื่องนี้อยู่ ฉะนั้นจึงอาจที่จะกล่าวได้ว่า เรื่องนี้มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกของการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระจากกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งข้อเสนออันหนึ่งก็คือ การนำเอามาตรการหรือแนวคิดของประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) มาปรับใช้ เช่น กลไกของการประชุมสาธารณะ การประชุมองค์กรอาสาสมัคร การประชุมโต๊ะกลมในระดับท้องถิ่น การลงประชามติในเรื่องที่มีความสำคัญ เป็นต้น

4. เป็นท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งในหลักแนวคิดเรื่องผู้แทน (Representativeness)

หลักการข้อนี้เน้นว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งอีกเช่นกัน โดยที่ท้องถิ่นควรมีแนวคิดมีความยึดมั่นระบบคุณค่า และมีแบบของวิถีชีวิตในการปรับใช้ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในการประกอบกิจกรรมต่างๆ กล่าวคือ ประชาชนทุกคนควรมีสิทธิในการเลือกผู้แทนของตนโดยเสมอภาค เท่าเทียมกันด้วยเจตจำนงของตนเอง และควรที่จะมีสิทธิซึ่งในที่นี้หมายถึง การมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการที่จะก้าวขึ้นเป็นผู้บริหาร หรือเป็นผู้นำของท้องถิ่น โดยปราศจากความไม่เป็นธรรมที่สืบเนื่องมาจากความแตกต่างในเรื่องเพศ ระดับการศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ ความเชื่อทางศาสนา และความแตกต่างในเรื่องชาติพันธุ์

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ท้องถิ่นควรมีความเข้มแข็งต่อการยอมรับว่า ประชาชนทุกคนในท้องถิ่นล้วนเป็นคนสำคัญ (Notabilis หรือ Notables) ของท้องถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น มิใช่ว่าจะมีเพียงคนกลุ่มเดียว คือ ชนชั้นนำท้องถิ่น หรือคนจำนวนน้อยที่มี สิทธิ ที่จะก้าวขึ้นเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้วิจัย เห็นว่า ยังคงต้องมีกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมากเป็นพื้นที่ในชนบทที่ห่างไกล อีกทั้งเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่ ยังไม่สามารถดูแลประชาชนในเขตพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงและเต็มที่ ถึงแม้ว่าจะมีหัวหน้าประชาคมทำหน้าที่นี้อยู่แล้วก็ตาม แต่ประชาชนในหมู่บ้านยังคงยึดถือความเป็นผู้นำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มากกว่า

จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พบว่าอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีส่วนที่คล้ายกันในเรื่อง การพัฒนาส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่มีการดำรงชีวิตที่ดี และเป็นปกติสุข ส่วนอำนาจหน้าที่ที่ต่างกันคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันทุกข์ภัยของประชาชนในเขตตำบล และหมู่บ้าน การเรียกประชุมประชาคมตลอดจน การทำบัญชีสำมะโนครัวของประชาชนในพื้นที่ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ รักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และส่งเสริมการดำรงชีวิตและคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม จารีตประเพณี วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ตลอดจนการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การลงไว้ซึ่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น จากการคำนึงถึงความสงบเรียบร้อย และการยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนไปพร้อมๆกับการให้บริการสาธารณะต่างๆอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์การบริหารส่วนตำบลให้ชัดเจนขึ้น แบ่งแยกให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทหน้าที่ด้านการป้องกัน ปราบปราม และรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนขึ้น ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทหน้าที่ด้านการบริหารและพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งจัดหาและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้มีบทบาทและหน้าที่ที่ไม่ทับซ้อนกัน แต่คอยสนับสนุน ส่งเสริมซึ่งกันและกัน

ดังนั้น โดยสรุปแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลนั้น เป็นไปโดยการชักนำของผู้นำในชุมชน รวมถึงการมีส่วนร่วมนั้น ส่วนใหญ่ก็ไม่ได้เป็นไปโดยความสมัครใจ เนื่องจากประชาชนในชุมชนต่างก็มีภาระหน้าที่ ที่จะต้องดำเนินการในส่วนของการเลี้ยงชีพของตนอยู่

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในแง่ของการเป็นผู้แทน (Representative) ที่เป็นแนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตยแล้ว บรรดาผู้แทนที่ได้รับเลือกจากประชาชน เช่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ต่างก็ได้ทำหน้าที่ในการเป็นผู้แทนของประชาชนในการเสนอปัญหา และความต้องการอยู่แล้ว

ดังนั้น การจัดทำประชาคม เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนนั้น จึงไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร รวมถึง หากจะพิจารณาในแง่พื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยแล้ว อาจจะเป็นการซ้ำซ้อน และไม่มีความจำเป็น