

การวางแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับ การสะท้อนความต้องการของประชาชน: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลสูงเนิน จ.นครราชสีมา

ณัฐลา วินิจนัยภาค¹

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นผลจากการวิจัยที่มุ่งศึกษาการปกครองท้องถิ่นในระดับเทศบาลตำบล โดยได้เลือกเทศบาลตำบลสูงเนิน อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา เป็นกรณีตัวอย่าง คำถามในการวิจัยมีสองประการคือ การกระจายอำนาจสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ก่อให้เกิดการวางแผนพัฒนาระดับท้องถิ่นที่สะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆหรือไม่อย่างไร และหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้านการวางแผนพัฒนาโดยสะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้ ปัจจัยอะไรที่ผลักดันให้เกิดการดำเนินการดังกล่าว

Abstract

This article is the result of my research on local government at municipal level. I choose Sungnoen municipal, Sungnoen district, Nakhonratchasima province as my case study. The research questions

¹ ปัจจุบันเป็นอาจารย์ และผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (ชลบุรี) คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

are 1) does and how decentralization, in case of local government in Thailand, lead to a development planning that reflect local people demand? and 2) if such development plan reflect local people demand? and 2) if such development plan reflecting local people demand, what is the factor affecting such conduct?

เนื่องจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จึงได้มีโครงการวิจัยชื่อ “โครงการการศึกษาหารูปแบบการบริหารงานท้องถิ่นที่ดี (best practice) เพื่อเป็นรูปแบบสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น” ขึ้น และรายงานการศึกษาวิจัยการวางแผนพัฒนาของท้องถิ่นฉบับนี้อยู่ภายใต้โครงการวิจัยดังกล่าว

คำถามในการวิจัยมีสองประการคือ การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ก่อให้เกิดการวางแผนพัฒนาระดับท้องถิ่นที่สะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆหรือไม่ อย่างไร และหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้านการวางแผนพัฒนาโดยสะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้ ปัจจัยอะไรที่ผลักดันให้เกิดการดำเนินการดังกล่าว

ความพยายามตอบคำถามสองประการข้างต้น มุ่งศึกษาการปกครองท้องถิ่นในระดับเทศบาลตำบล โดยได้เลือกเทศบาลตำบลสูงเนิน อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา เป็นกรณีตัวอย่างเพื่อศึกษา วิธีการวิจัยใช้การรับฟังการบรรยายสรุปจากผู้บริหารระดับสูงของเทศบาล การสัมภาษณ์เจ้าพนักงานที่เทศบาลผู้ปฏิบัติงาน การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (focus groups) ผู้นำชุมชนในท้องถิ่น และการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่า การวางแผนพัฒนากฎเทศบาลตำบลสูงเนิน สะท้อน ความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น แต่การสะท้อนปัญหาไม่ได้เป็นผลมาจากการนำแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ที่จะต้องเสริมสร้างพลังประชาชนให้เข้มแข็ง

มาใช้อย่างแท้จริง และแม้แต่กลยุทธ์ เทคนิค กระบวนการ ขั้นตอนที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานที่จะเอื้ออำนวยต่อการเสริมสร้างพลังประชาชน ก็ไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ เทศบาลมีบทบาทในการตัดสินใจโดยประชาชนเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความต้องการและปัญหาที่ต้องการให้เทศบาลทำการแก้ไข สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเกิดจากทั้งฝ่ายประชาชนที่ยังไม่มีความตื่นตัวมากนักที่จะเข้ามามีส่วนร่วม และฝ่ายเจ้าหน้าที่เองที่ยังไม่เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนเท่าที่ควร และขาดความรู้ความเข้าใจในเทคนิควิธีการต่างๆ ที่จะช่วยสนับสนุนการมีส่วนร่วมดังกล่าว

ทั้งนี้ ปัจจัยที่ทำให้การวางแผนพัฒนา สะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น แม้เมื่อเจตนากรมการกระจายอำนาจไม่ได้ถูกนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ได้แก่ การนำข้อมูลที่ได้รับฟังข้อมูลมาตามช่องทางต่างๆ มาใช้ในการวางแผน และการไม่ตัดโครงการใดเลยที่ถูกเสนอขึ้นมาจากแผน

ลักษณะและกลไกการวางแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลสูงเนินในปัจจุบันแม้จะสามารถสนองตอบความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้ แต่เป็นการพึ่งพิงอยู่กับตัวบุคคลภาครัฐที่ตัดสินใจนำความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นใส่ลงในแผนพัฒนา จึงไม่มั่นคงยั่งยืนเหมือนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยตนเอง จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงการทำงานของเทศบาล ทศนคติและความรู้ของเจ้าหน้าที่เทศบาล เพื่อสนับสนุนการเสริมสร้างพลังประชาชนในท้องถิ่น สนับสนุนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นในการวางแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะปมเพาะค่านิยมประชาธิปไตยให้เติบโตเข้มแข็งและยั่งยืนในสังคมไทยจากระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ

หลักการและเหตุผล

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในมาตรา 78 จึงได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ดังนั้นเพื่อให้ตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ จึงต้องทราบความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว ทั่วถึง และสามารถตอบสนองความต้องการตรงความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้เปิดสอนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเอกการปกครองท้องถิ่น (Local Government) สำหรับภาคปกติมาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้ว และมีศูนย์การศึกษาที่เปิดสอนภาคพิเศษ 1 ใน 8 ศูนย์ อยู่ที่อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเริ่มใช้เป็นศูนย์กลางในการที่จะดำเนินงานวิจัยเกี่ยวกับท้องถิ่น คณะผู้วิจัยซึ่งประกอบด้วยคณาจารย์จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มีความสนใจที่จะศึกษารูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยพิจารณามิติต่างๆทางการบริหาร ภายใต้โครงการวิจัยชื่อ “โครงการการศึกษาหารูปแบบการบริหารงานท้องถิ่นที่ดี (best practice) เพื่อเป็นรูปแบบสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น” และผู้วิจัยรับผิดชอบโครงการย่อยในส่วนของการศึกษาการวางแผนพัฒนา

ผลที่ได้รับจากการวิจัย ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่เพิ่มขึ้น นำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านการวางแผนและการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดแผนกลยุทธ์ในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ผ่านการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างแท้จริงในกระบวนการวางแผน อันจะเป็นหลักประกันว่าจะเกิดการให้บริการที่ตรงตามความต้องการของชุมชนอย่างยั่งยืนและมั่นคง โดยไม่ยึดติดกับตัวบุคคลหรือปัจจัยแวดล้อมปลีกย่อยตามสถานการณ์ นอกจากนั้น ผลการศึกษายังจะก่อให้เกิดประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมในระยะยาวหลังจากการศึกษากรณีศึกษาอื่นๆ เพิ่มเติม คือการพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรม เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ โดยการวางแผนพัฒนาจะเป็นส่วนหนึ่งอยู่ในหลักสูตรดังกล่าว สุดท้ายแล้ว การฝึกอบรมดังกล่าว

ยังจะเป็นการสนับสนุนการเสริมสร้างองค์ความรู้เพื่อใช้ในการเรียนการสอนสาขาวิชาเอก การปกครองท้องถิ่นของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์อีกด้วย

คำถามในการวิจัย

1. การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ก่อให้เกิดการวางแผนพัฒนาระดับท้องถิ่นที่สะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆหรือไม่ อย่างไร

2. หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้านการวางแผนพัฒนาโดยสะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้ ปัจจัยอะไรที่ผลักดันให้เกิดการดำเนินการดังกล่าว

ความพยายามตอบคำถามสองประการข้างต้น เริ่มด้วยการทำวิจัยขั้นนี้ ซึ่งมุ่งศึกษาการปกครองท้องถิ่นในระดับเทศบาลตำบล โดยได้เลือกเทศบาลตำบลสูงเนิน อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา เป็นกรณีตัวอย่างเพื่อศึกษา เนื่องจากอยู่ใกล้กับที่ตั้งของศูนย์การศึกษาสิคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งจะได้จัดตั้งเป็นศูนย์ให้คำปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปในอนาคต อีกทั้งนายกเทศมนตรี นายนคร กิตติพลธนากร เป็นศิษย์ปัจจุบันหลักสูตรการจัดการภาครัฐและภาคเอกชนมหาบัณฑิต ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ศูนย์การศึกษาสิคิ้ว ทำให้การติดต่อประสานงานและขอข้อมูลต่างๆเป็นไปด้วยความสะดวกและได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี

วิธีการวิจัย

ใช้การรับฟังการบรรยายสรุปจากผู้บริหารระดับสูงของเทศบาล การสัมภาษณ์เจาะลึกเจ้าหน้าที่เทศบาลผู้ปฏิบัติงาน การสนทนากลุ่มย่อย (focus groups) ผู้นำชุมชนในท้องถิ่น และการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยลงพื้นที่ 2 ครั้งในวันที่ 6 ธันวาคม 2549 และวันที่ 26 ธันวาคม 2549

ทั้งนี้วันที่ 6 ธันวาคม 2549 เป็นการฟังบรรยายสรุปภาพรวมจากนายกเทศมนตรีและประธานสภาเทศบาลตำบลสูงเนิน รับชมวีดิทัศน์แนะนำเทศบาลตำบลสูงเนิน และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองวิชาการและวางแผน 1 ท่าน ส่วนวันที่ 26 ธันวาคม 2549 ผู้วิจัยพร้อมผู้ช่วยวิจัย นายจกจ ลอยทอง ไปที่เทศบาลตำบลสูงเนิน ช่วงเช้าเป็นการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ทั้งหมดของกองวิชาการและแผนงาน ซึ่งมี 2 ท่าน ตัวแทนเจ้าหน้าที่กองช่าง 1 ท่าน ตัวแทนเจ้าหน้าที่กองคลัง 1 ท่าน และเจ้าหน้าที่กองการศึกษาที่มีอยู่ทั้งหมด 1 ท่าน ส่วนช่วงบ่ายเป็นการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยผู้นำชุมชน 11 ชุมชน (จากชุมชนทั้งหมด 14 ชุมชน) จำนวน 17 คน แบ่งเป็น 3 กลุ่มย่อย (กลุ่ม 1 จำนวน 4 คน, กลุ่ม 2 จำนวน 7 คน และกลุ่ม 3 จำนวน 6 คน) ผู้นำชุมชนที่เข้าร่วมสัมมนาจาก ชุมชนบุรพาสัมคคี ชุมชนแสงไทยพัฒนา ชุมชนสว่างแสงธรรม ชุมชนบ้านเหล่าพัฒนา ชุมชนสุขาวดี ชุมชนกลางบ้านพัฒนา ชุมชนประตุน้ำรุ่งเรือง ชุมชนบ้านหันสามัคคี ชุมชนมิตรภาพร่วมใจ ชุมชนเสริมสุขพัฒนา และชุมชนโนนคำ-ออมสินสามัคคี ชุมชนที่ไม่ได้ส่งผู้นำชุมชนเข้าร่วมสัมมนา มี 3 ชุมชนได้แก่ ชุมชนเบญจมิตร ชุมชนตะคองหลงสวนสวรรค์ และชุมชนญาติเจริญ กม.2

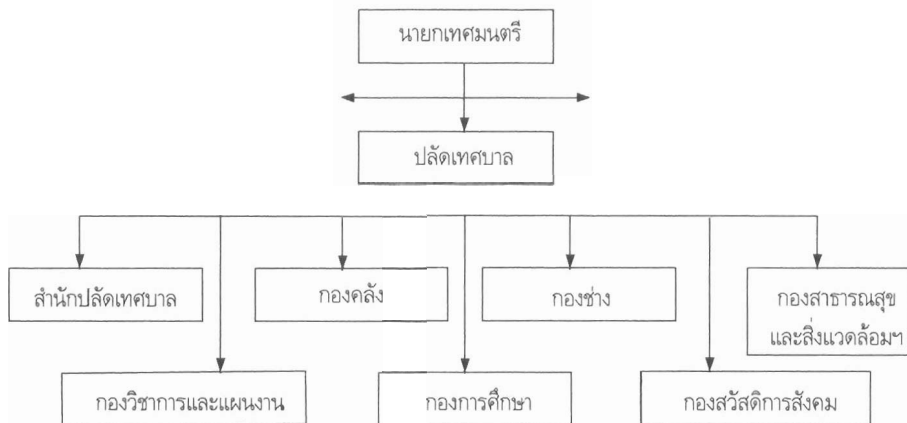
เทศบาลตำบลสูงเนิน

เทศบาลตำบลสูงเนิน เป็น 1 ใน 225 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งประกอบด้วยเทศบาลตำบล 44 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก 160 แห่ง ขนาดกลาง 16 แห่ง และขนาดใหญ่ 2 แห่ง

ข้อมูลจากแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลสูงเนิน ระบุว่าสุขาภิบาลสูงเนินจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2499 ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลเมื่อ พ.ศ.2542 ปัจจุบันมีอัตราการจ้างทั้งหมด 72 คน เป็นพนักงานเทศบาล 21 คน ลูกจ้างประจำ 7 คน ลูกจ้างชั่วคราว 44 คน แบ่งเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ 14 คน พนักงานจ้างทั่วไป 30 คน มีรายรับจริงปี 2548 จำนวน 66,626,431.97 บาท รายจ่ายจริงปีเดียวกันจำนวน 39,910,852.00 บาท มีที่ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของจังหวัดนครราชสีมา ห่างตัวจังหวัดประมาณ 37 กิโลเมตร มีพื้นที่ 12.38 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 6 หมู่บ้าน ชุมชน 14 ชุมชน ประชากร ณ วันที่

31 มกราคม 2549 มี 10,261 คน เป็นชาย 4,850 คน หญิง 5,411 คน จำนวนครัวเรือน 4,451 ครัวเรือน ความหนาแน่นของประชากรปี พ.ศ.2548 คือ 828.84 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร มีลักษณะเป็นชุมชนเมือง การใช้ที่ดินส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เพื่อเป็นบ้านเรือนที่อยู่อาศัย ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและรับจ้างในพื้นที่รอบนอกเขตเทศบาล ในเอกสารแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลสูงเนิน ประจำปี 2548-2552 ระบุว่าพืชที่นิยมปลูกคือ ข้าว มันสำปะหลัง และถั่วเขียว เป็นต้น สัตว์ที่นิยมเลี้ยง ได้แก่ โค กระบือ สุกร เป็ด และไก่ อาชีพที่นิยมรองลงมาคือประกอบอาชีพค้าขายและการพาณิชย์ ส่วนอุตสาหกรรมนั้นได้แก่ โรงสีข้าว โรงเลื่อย โรงทอกระสอบ เป็นต้น ประชาชนร้อยละ 99 นับถือศาสนาพุทธ โครงสร้างในการบริหารงานของเทศบาลตำบลสูงเนินมีลักษณะดังภาพที่ 1

ภาพที่ 1 โครงสร้างในการบริหารงานของเทศบาลตำบลสูงเนิน



ที่มา: งานวิเคราะห์นโยบายและแผน. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เทศบาลตำบลสูงเนิน ประจำปี 2548-2552. หน้า 20

แผนพัฒนาเทศบาลตำบล

เทศบาลตำบลทุกแห่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดว่าต้องทำไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 คือ

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. หน้าที่อื่นตามกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่ระบุให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงได้เกิดมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้น นอกจากนั้นยังมุ่งให้มีการประสานงานพัฒนาของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเดียวกัน จึงได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ.2546 เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ตามศักยภาพที่เป็นได้ พร้อมกับสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัด กลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาล

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา, แผนพัฒนาสามปี, และแผนการดำเนินงาน อีกด้วย ซึ่งงานวิเคราะห์นโยบายและ

แผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลตำบลสูงเนิน อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมาได้จัดทำแผน 3 ระดับคือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เทศบาลตำบลสูงเนิน ประจำปี 2548-2552, แผนพัฒนาสามปี เทศบาลตำบลสูงเนิน ประจำปี 2550-2552, และแผนการดำเนินงาน เทศบาลตำบลสูงเนิน ประจำปี 2550 เรียบร้อยแล้ว

ความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลกับแผนพัฒนาอื่นๆ

ได้มีการระบุในเอกสารแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลสูงเนิน และยืนยันโดยเจ้าหน้าที่เทศบาลผู้ให้สัมภาษณ์ว่า การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์จังหวัด นั่นคือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลสูงเนิน ประจำปี 2548-2552 ระบุว่าได้ทำการพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล (ในขณะนั้นคือรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) ซึ่งรัฐบาลกำหนดนโยบายซึ่งเป็นวาระแห่งชาติ 11 วาระ และทำตามกรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) โดยให้รายละเอียดเนื้อหาสาระของวาระแห่งชาติและแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ไว้ในเอกสารแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลสูงเนิน ตั้งแต่หน้า 24-37 อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีการเขียนเชื่อมโยงให้เห็นว่าแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลสูงเนิน แต่ละด้าน สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติด้านใดบ้างแต่อย่างใด

ในส่วนของความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลสูงเนิน กับแผนพัฒนาจังหวัดนั้น ไม่ได้เขียนไว้ในเอกสารยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลสูงเนินว่าแผนพัฒนาจังหวัดมีเนื้อหาสาระว่าอย่างไร ส่วนแผนพัฒนาอำเภอนั้นเขียนไว้ในหน้า 37 ว่า “แผนพัฒนาอำเภอ จัดทำตามแผนพัฒนาจังหวัด” อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้รับคำอธิบายจากเจ้าหน้าที่เทศบาลผู้ให้สัมภาษณ์ว่าแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลสูงเนินเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัดแน่นอน เนื่องจากยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลสูงเนินได้แบ่งออกเป็นด้านต่างๆ ให้เหมือนกันกับที่ยุทธศาสตร์จังหวัดได้แบ่งไว้นั่นเอง เพียงแต่หากเทศบาลตำบลสูงเนินไม่สามารถทำได้ในยุทธศาสตร์บางยุทธศาสตร์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนครราชสีมาซึ่งมีทั้งหมด 10 ยุทธศาสตร์ ก็จะตัดยุทธศาสตร์ด้านนั้นๆ ออกไป เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ผ้าไหม ถูกตัดทิ้งไปเพราะตำบลสูงเนินไม่มีการทำผลิตภัณฑ์

ชนิดนี้ เป็นต้น ทั้งนี้ เทศบาลตำบลสูงเนินมียุทธศาสตร์การพัฒนา 6 ยุทธศาสตร์และมีแนวทางการพัฒนาเทศบาลตำบลสูงเนินจำนวน 19 แนวทาง ซึ่งเป็นการสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

ส่วนการติดตามประเมินผลนั้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2546 หมวด 6 ข้อ 38 กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น มีประธานสภาท้องถิ่นเป็นประธาน และกรรมการอีก 10 ท่าน หน้าที่ประการหนึ่งที่ต้องทำคือ ประเมินผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน อย่างน้อยปีละ 1 ครั้งในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ตีตประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

แผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลสูงเนิน

เป็นการจัดทำตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 แสดงโครงการ/กิจกรรมการพัฒาที่จะดำเนินการในระยะเวลา 3 ปี ที่เชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีขั้นตอนตามที่ระบุในแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลสูงเนิน ประจำปี 2550-2552 ดังนี้

1. การเตรียมการจัดทำแผน: งานวิเคราะห์นโยบายและแผนจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล และชี้แจงกับผู้บริหารถึงความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

2. การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา: คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาสรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อจัดการประชุมระหว่างคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาที่สมควรนำไปใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

3. การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล: แบ่งเป็น 2 ขั้นตอนย่อยคือ

3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล: คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ดำเนินการสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นทั้งข้อมูลภายในและภายนอกองค์การ

3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล: คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลดำเนินการประเมินผลการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมาแล้วคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา จัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา และตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในช่วงเวลาสามปี

4. การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา: อาจกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา แล้วนำมาปรับให้ชัดเจนสอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงสามปี

5. การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา: นำโครงการที่ได้รับการคัดเลือกมาจัดทำรายละเอียดโครงการในด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้นการศึกษารายละเอียดของกิจกรรมที่จะดำเนินการในปีแรกของแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

6. การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี: คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีมีเค้าโครงคือ คือ บทนำ, สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลตำบลสูงเนิน, สรุปผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา, ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี, บัญชีโครงการพัฒนา, การนำแผนพัฒนาสามปีไปสู่การปฏิบัติและการติดตาม ประเมินผล, และการอนุมัติ

7. การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี: คณะกรรมการพัฒนาเทศบาลนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ผ่านการพิจารณาให้ผู้บริหารเทศบาลเสนอคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอขอรับรองจากสภาท้องถิ่น

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลภายนอกองค์กร เทศบาลตำบลสูงเนิน ได้ออกแบบสำรวจปัญหาความต้องการเพื่อใช้ในการจัดทำแผนชุมชนและแผนพัฒนาสามปี มีลักษณะดังตัวอย่างต่อไปนี้

ภาพที่ 2 แบบสำรวจปัญหาความต้องการเพื่อใช้ในการจัดทำแผนชุมชนและแผนพัฒนาสามปี
แบบสำรวจปัญหาความต้องการเพื่อใช้ในการจัดทำแผนชุมชนและแผนพัฒนาสามปี (2551-2553)

ชุมชน

ที่	ปัญหา	ความต้องการ	แนวทางการแก้ไข	หมายเหตุ

ที่มา: งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลตำบลสูงเนิน

แบบสำรวจดังกล่าวจะแจกจ่ายให้ผู้แทนชุมชนแต่ละชุมชน ชุมชนละ 20-30 ชุด เพื่อนำไปแจกจ่ายให้แก่ประชาชนในชุมชนนั้นๆ หากแบบสำรวจมีจำนวนไม่เพียงพอสามารถมาขอเพิ่มได้ (จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาล) แต่จากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยกับผู้นำชุมชนพบว่า บางชุมชนผู้นำชุมชนไปทำสำเนาเพิ่มเอง ส่วนการแจกจะแจกทั่วถึงทุกครัวเรือนหรือไม่แล้วแต่แต่ละชุมชนจะพิจารณาดำเนินการ บางชุมชนแจกให้ถึงบ้าน บางชุมชนแจกให้เมื่อมีการประชุมประชาคม การเก็บรวบรวมแบบสำรวจ บางครั้งให้ประชาชนกรอกข้อความเอง บางครั้งกรรมการชุมชนเป็นผู้ถามความต้องการหรือปัญหาแล้วเขียนลงในแบบสำรวจให้ บางชุมชนมีการสรุปความต้องการหรือปัญหา แต่ส่วนมากจะส่งแบบสำรวจทั้งหมดที่ได้รับการกรอกข้อความกลับมาที่เทศบาลโดยไม่ได้ทำสรุป จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลพบว่าเมื่อแบบสำรวจมาถึงเทศบาลแล้วจะไม่มีการสรุปเป็นเอกสารรายงาน แต่จะรวบรวมไว้และเจ้าหน้าที่เทศบาลจะเปิดอ่านเพื่อนำมาเขียนเป็นโครงการพัฒนาต่างๆ

แผนการดำเนินงาน

เป็นการแสดงรายละเอียดแผนงาน/โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่จะดำเนินการในพื้นที่เทศบาลตำบลสูงเนิน ประจำปีงบประมาณนั้นๆ ในเอกสารแผนการดำเนินงานเทศบาลตำบลสูงเนิน ประจำปี 2550 ระบุว่า มีขั้นตอนการดำเนินการคือ

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแผนงาน โครงการพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วจัดทำร่างแผนการดำเนินงาน เสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

2. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนการดำเนินงานแล้วนำเสนอผู้บริหารท้องถิ่นประกาศเป็นแผนการดำเนินงาน ทั้งนี้ให้ปิดประกาศแผนการดำเนินงานภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ประกาศ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันและต้องปิดประกาศไว้อย่างน้อยสามสิบวัน

ในแผนการดำเนินงานจะจำแนกโครงการตามยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาด้านต่างๆ โดยมีข้อมูลรายละเอียดโครงการ/กิจกรรม, งบประมาณ, สถานที่ดำเนินการ, หน่วยดำเนินการ, และกำหนดเวลา(เดือน)เริ่มต้นและสิ้นสุดการดำเนินการให้ทราบ ปรากฏว่ายุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในแผนการดำเนินงานของเทศบาลตำบลสูงเนินมีความแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาบางประการ แต่จะเหมือนกันกับแผนพัฒนาสามปี ดังตารางเปรียบเทียบต่อไปนี้

ตารางที่ 1: เปรียบเทียบยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
แผนพัฒนาสามปี และแผนดำเนินงาน ของเทศบาลตำบลสูงเนิน

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา	แผนพัฒนาสามปี	แผนดำเนินงาน
1.ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน -ก่อสร้างและปรับปรุง ซ่อมแซม ถนนสะพาน ทางเท้า และท่อระบายน้ำ -การขยายเขตไฟฟ้า และไฟฟ้าสาธารณะ -การก่อสร้างและขยายประปา	1.ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน -การจัดให้มี ปรับปรุง และบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ -การสาธารณูปโภค และสิ่งก่อสร้างอื่นๆ -การผังเมืองของท้องถิ่น และผังเมืองรวมของจังหวัด	1.ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน -การจัดให้มี ปรับปรุง และบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ -การสาธารณูปโภค และสิ่งก่อสร้างอื่น -การผังเมืองของท้องถิ่น และผังเมืองรวมของจังหวัด (13 โครงการ ร้อยละ 18.28 ของงบประมาณทั้งหมด)
2.ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ -ส่งเสริมและเพิ่มทักษะอาชีพครัวเรือนและกลุ่มอาชีพ -สร้างความตระหนักแก่ผู้ประกอบการและผู้บริโภค	2.ยุทธศาสตร์สร้างความสามารถทางเศรษฐกิจและบรรเทาความยากจน -เสริมสร้างเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ -ส่งเสริมอาชีพ/พัฒนาสินค้าชุมชน/ร้านค้าชุมชน -เพิ่มความเข้มแข็งด้านการเกษตรกรรม/สินค้าชุมชน	2.ยุทธศาสตร์สร้างความสามารถทางเศรษฐกิจและบรรเทาปัญหาความยากจน -เสริมสร้างเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ -ส่งเสริมอาชีพ/พัฒนาสินค้าชุมชน/ร้านค้าชุมชน -เพิ่มความเข้มแข็งด้านการเกษตรกรรม/สินค้าชุมชน (3 โครงการ ร้อยละ 1.48 ของงบประมาณทั้งหมด)
3.ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิต -การพัฒนาด้านคุณธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น -การพัฒนาและส่งเสริมการศึกษา -การพัฒนาส่งเสริมสุขภาพอนามัย -การพัฒนาและส่งเสริมด้านสวัสดิการชุมชน	3.ยุทธศาสตร์สร้างสังคมให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข -ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา การจัดการเรียนรู้ทั้งในระบบ นอก ระบบ และแบบบูรณาการ -การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา	3.ยุทธศาสตร์สร้างสังคมให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข -ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา การจัดการเรียนรู้ทั้งในระบบ นอก ระบบ และแบบบูรณาการ -การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา

ตารางที่ 1 : (ต่อ)

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา	แผนพัฒนาสามปี	แผนดำเนินงาน
3.(ต่อ) -การพัฒนาด้านการกีฬาและนันทนาการ	3.(ต่อ) ผู้ด้อยโอกาส และผู้ติดเชื้อ HIV -การสนับสนุนส่งเสริมด้านกีฬา กีฬาแห่งชาติ และการสนับสนุนส่งเสริมกีฬานานาชาติ -การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย/ลดอุบัติเหตุจากรถทางบก/ทางน้ำ -การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การรักษายาบาล การเสริมสร้างดูแลสุขภาพประชาชน การควบคุมการแพร่ระบาดของโรค -การป้องกันการแพร่ระบาดปัญหา ยาเสพติด	3.(ต่อ) ผู้ด้อยโอกาส และผู้ติดเชื้อ HIV -การสนับสนุนส่งเสริมด้านกีฬา กีฬาแห่งชาติ และสนับสนุนส่งเสริมกีฬานานาชาติ -การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย-ลดอุบัติเหตุจากรถทางบก/ทางน้ำ -การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การรักษายาบาล การเสริมสร้างดูแลสุขภาพประชาชน การควบคุมการแพร่ระบาดของโรค -การป้องกันการแพร่ระบาดปัญหา ยาเสพติด (25 โครงการ ร้อยละ 15.4 ของงบประมาณทั้งหมด)
4.ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม -สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม -การจัดการระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย -การบริหารจัดการและรณรงค์การกำจัดขยะมูลฝอย	4.ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลอย่างยั่งยืน -การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ ในท้องถิ่นและชุมชน -การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสียในชุมชนและท้องถิ่น	4.ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลอย่างยั่งยืน -การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ ในท้องถิ่นและชุมชน -การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสียในชุมชนและท้องถิ่น (6 โครงการ ร้อยละ 2.78 ของงบประมาณทั้งหมด)
5.ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี -ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรทุกภาคส่วน -ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร และองค์การให้มีขีด	5.ยุทธศาสตร์การบริหารราชการตามหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี -ส่งเสริมศักยภาพของท้องถิ่นในทุกๆด้านตามหลักการบริหารจัดการที่ดี -การพัฒนาเทคโนโลยีและบุคลากร	5.ยุทธศาสตร์การบริหารราชการตามหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี -ส่งเสริมศักยภาพของท้องถิ่นในทุกๆด้านตามหลักการบริหารจัดการที่ดี -การพัฒนาเทคโนโลยีและบุคลากร

ตารางที่ 1 : (ต่อ)

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา	แผนพัฒนาสามปี	แผนดำเนินงาน
5. (ต่อ) ความสามารถในการพัฒนา -ส่งเสริมระบบบริการประชาชนตามมาตรฐานสากล (PSO) -การพัฒนาและจัดระเบียบของชุมชนและสังคม	5. (ต่อ) ให้มีความเหมาะสมสอดคล้อง -ส่งเสริมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	5. (ต่อ) ให้มีความเหมาะสมสอดคล้อง -ส่งเสริมประชาธิปไตยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (20 โครงการ ร้อยละ 53.50 ของงบประมาณทั้งหมด)
6.ยุทธศาสตร์ตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวนโยบายของรัฐบาล -ส่งเสริมและสนับสนุนแนวนโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด -การถ่ายโอนภารกิจงานบริการกิจการสาธารณะ	6.ยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว -สนับสนุน ส่งเสริม พัฒนาและจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวด้านศาสนา โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น	6.ยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว -สนับสนุนและพัฒนาการท่องเที่ยวและจัดกิจกรรมโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น (6 โครงการ ร้อยละ 7.89 ของงบประมาณทั้งหมด)
	7.ยุทธศาสตร์น้ำแก่งน -ส่งเสริมเชื่อมโยงการชลประทานก่อสร้างฝาย ทำนบกั้นน้ำ ขุดลอก ขุดสระ พัฒนาแหล่งน้ำ คลองน้ำ และกระจายการใช้ประโยชน์	7.ยุทธศาสตร์น้ำแก่งน -ส่งเสริมเชื่อมโยงการชลประทานก่อสร้างฝาย ทำนบกั้นน้ำ ขุดลอก ขุดสระ พัฒนาแหล่งน้ำ คลองน้ำ และกระจายการใช้ประโยชน์ (0 โครงการ ร้อยละ 0 ของงบประมาณทั้งหมด)
	8.ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ -พัฒนาระบบและเพิ่มศักยภาพการผลิตด้านเกษตรอินทรีย์	8.ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ -พัฒนาระบบและเพิ่มศักยภาพการผลิต/ผลผลิตด้านเกษตรอินทรีย์ (1 โครงการ ร้อยละ 0.59 ของงบประมาณทั้งหมด)

ที่มา: แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ประจำปี 2548-2552, แผนพัฒนาสามปี ประจำปี 2550-2552, และแผนการดำเนินงานประจำปี 2550 ของเทศบาลตำบลสูงเนิน อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา

การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลกับการสะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชน

ตามที่ได้ตั้งคำถามในการวิจัยประการแรกไว้ว่า “การกระจายอำนาจสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ก่อให้เกิดการวางแผนพัฒนาระดับท้องถิ่นที่สะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆหรือไม่ อย่างไร” เมื่อได้ศึกษาแล้วพบว่า การกระจายอำนาจดังกล่าวได้มีการกำหนด “กลยุทธ์และเทคนิคการจัดทำแผนยุทธศาสตร์” ที่จะเอื้ออำนวยต่อการตอบสนองความต้องการหรือปัญหาของประชาชนไว้ในข้อ 2. ดังนี้ (งานวิเคราะห์นโยบายและแผน. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศ. หน้า 2)

1. ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาของเทศบาลตำบลสูงเนินทั้งข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ สังคม การเมือง เศรษฐกิจและศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนทั้งภูมิศาสตร์และสิ่งแวดล้อม

2. รับฟังความคิดเห็นของผู้แทนภาคประชาชน ประชาคมและในรูปแบบการบูรณาการแผนแต่ละส่วน

3. รวบรวมข้อมูลและข้อคิดเห็นเสนอผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อกำหนดแนวนโยบาย

4. ประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลตำบลสูงเนิน คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลสูงเนิน

ใน “กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์” ก็มีการกำหนดที่เอื้ออำนวยต่อการสะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนโดยการกำหนดให้มีผู้แทนประชาคมเมือง 3 ท่าน ในคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลตำบล ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งที่จะต้องกระทำในขั้นตอนทั้งหมด ดังนี้ (งานวิเคราะห์นโยบายและแผน. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศ. หน้า 2)

1. ประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

2. การเตรียมความพร้อมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานวางแผนยุทธศาสตร์ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลตำบลสูงเนิน และคณะกรรมการสนับสนุนการพัฒนาเทศบาลตำบลสูงเนิน

3. การประชุมเชิงปฏิบัติการรับฟังปัญหา ความต้องการ คักยภาพ จากผู้แทนชุมชนประชาคมและผู้แทนส่วนราชการอำเภอ

4. การประชุมคณะกรรมการสนับสนุนการพัฒนาเทศบาลตำบลสูงเนิน สรุปผลการรับฟังปัญหา ความต้องการ และประเด็นในการพัฒนา พร้อมทั้งจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

5. การประชุมเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลตำบลสูงเนิน เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจหลัก และจุดมุ่งหมายการพัฒนา

6. การพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา

7. การบูรณาการแนวทางการพัฒนา

8. การเสนอและทบทวนร่างแผนยุทธศาสตร์

9. การเสนออนุมัติแผนยุทธศาสตร์พัฒนาเทศบาลตำบลสูงเนิน และเสนอศูนย์ประสานการพัฒนา

นอกจากนั้น ยังมีการกำหนด “กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน” มีรายละเอียดดังนี้ (งานวิเคราะห์นโยบายและแผน. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาฯ, หน้า 3)

1. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและตัวแทนผู้นำชุมชน จำนวน 14 ครั้ง ชุมชนละ 1 ครั้ง

2. การชี้แจงแนวทางการจัดทำแผนและขอรับทราบข้อมูลปัญหาโดยการประชาคม จำนวน 1 ครั้ง

3. การรับฟังข้อคิดเห็นปัญหาและข้อเสนอแนะ จำนวน 1 ครั้ง

4. การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อกำหนดแนวทางนโยบายการพัฒนาระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลสูงเนิน จำนวน 1 ครั้ง

5. การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาของคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลตำบลสูงเนิน จำนวน 1 ครั้ง

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อนำไปปฏิบัติจริงปรากฏว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลตำบลสูงเนินซึ่งมีนายกเทศมนตรีเป็นประธานกรรมการ มีผู้แทนประชาคมเมือง 3 ท่านนั้น จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลพบว่าผู้แทนประชาคมเมืองไม่ได้ใช้วิธีการลงคะแนนเสียงเลือกโดยผู้แทนชุมชนหรือโดยประชาชนในท้องถิ่น

แต่พิจารณาคัดเลือกออกมาจากชุมชนทั้งหมด 14 ชุมชน โดยทางเทศบาลเป็นฝ่ายกำหนดชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้แทนประชาคมเมือง เสนอในการประชุมคณะกรรมการชุมชน แม้ว่าประชาชนจะสามารถเสนอชื่อผู้แทนประชาคมเมืองได้ หากเห็นว่า 3 ท่านที่เทศบาลเลือกขึ้นมา ไม่มีความสามารถเพียงพอ ในกรณีนี้ ปรากฏว่าไม่มีผู้คัดค้าน และทั้งสามท่านที่ได้รับคัดเลือกเป็นผู้ที่คุ้นเคยกับการปฏิบัติงานของทางเทศบาล รู้กฎระเบียบต่างๆ เพราะได้ถูกเชิญมาเป็นคณะกรรมการหลายครั้ง ทั้งนี้ การแต่งตั้งผู้แทนประชาคมเมืองมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และไม่มีการจำกัดจำนวนวาระที่ดำรงตำแหน่ง

กระบวนการคัดเลือกผู้แทนประชาคมในลักษณะที่ทางเทศบาลเป็นฝ่ายกำหนดชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้แทนประชาคมเมือง เสนอในการประชุมคณะกรรมการชุมชนนี้ แม้จะเป็นการสะดวก ประหยัดเวลา แต่เป็นการจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกผู้แทนของตน เพราะไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้มีส่วนในการคัดเลือก สรรหา หรือลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนของตนอย่างเปิดเผยโปร่งใส ลักษณะเช่นนี้จึงไม่ส่งเสริมการเสริมสร้างพลังประชาชน อีกทั้งในสภาพการณ์ลักษณะนี้ย่อมเป็นการยากที่คณะกรรมการชุมชนจะปฏิเสธผู้แทนประชาคมเมืองที่เทศบาลเสนอชื่อ และเสนอชื่อผู้อื่นแทน

จากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยผู้นำชุมชน มีเพียงผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลตำบลสูงเนิน ที่ทราบเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา นอกเหนือจากนั้นไม่ทราบ และไม่เคยเห็นเอกสารรูปแบบของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามาก่อน แม้ว่าจะมีการประชุมคณะกรรมการชุมชนประจำเดือนทุกเดือนเป็นประจำก็ตาม จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลทราบว่าในการประชุมดังกล่าวจะมีผู้ร่วมประชุมคือ หัวหน้าส่วนราชการ ประกอบด้วย คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล และหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคณะกรรมการชุมชนจากทั้ง 14 ชุมชน ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ส่วนใหญ่จะทำการประชุมในวนาที่ตึกเพื่อสะดวกสำหรับคณะกรรมการชุมชน ส่วนประชาชนทั่วไปจะไม่เข้ามาประชุม แต่จะเป็นฝ่ายรอรับข้อมูลจากตัวแทนคณะกรรมการในแต่ละชุมชนที่จะไปให้ข้อมูลจากการที่ได้ไปร่วมประชุมคณะกรรมการคณะกรรมการชุมชนประจำเดือนมา

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลและสัมภาษณ์กลุ่มย่อยกับผู้นำชุมชนพบสอดคล้องกันว่าคณะกรรมการชุมชนประกอบด้วยประธาน รองประธาน กรรมการในฝ่ายต่างๆ และที่

ปรึกษา บุคคลเหล่านี้จะเป็นตัวแทนของชุมชนในการเข้ามาประชุมคณะกรรมการชุมชน ประจำเดือน ในการประชุมนั้นส่วนมากประธาน รองประธาน และ/หรือที่ปรึกษาจะมา ส่วนกรรมการนั้นอาจจะมาหรือไม่มา แล้วแต่ความสะดวก ที่ปรึกษาของชุมชนจะเลือกจากข้าราชการที่เกษียณแล้ว เพราะเป็นคนที่มีความรู้ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชน ทั้งนี้ในแต่ละชุมชนจะมีการแบ่งเป็นคุ้ม แต่ละคุ้มจะส่งตัวแทนขึ้นมา เพื่อที่จะเป็นตัวแทนของคุ้ม ให้มาเป็นคณะกรรมการชุมชน ดังนั้น จำนวนคณะกรรมการของชุมชนในแต่ละชุมชนอาจจะไม่เท่ากัน แล้วแต่นาขนาดชุมชน และจำนวนคุ้ม

จากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยกับผู้นำชุมชนทั้งสามกลุ่มยังได้รับทราบประเด็นปลีกย่อย คือ มีข้อขัดข้อง/ไม่พึงพอใจเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการชุมชนคือ การไม่มีเงินเดือน ทำให้ต้องเสียสละเงินและเวลาส่วนตัว รวมทั้งบางครั้งเกิดความท้อใจที่ประชาชนในชุมชนไม่ใส่ใจเข้ามีส่วนร่วมใดๆ เท่าที่ควร

สาเหตุที่ผู้แทนชุมชน/ประชาชนไม่ทราบเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอาจเป็นเพราะทางกองวิชาการจะเป็นฝ่ายกำหนดยุทธศาสตร์ และตามความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ สาเหตุที่ฝ่ายราชการต้องเป็นฝ่ายกำหนดยุทธศาสตร์เอง เนื่องจาก

“เพราะประชาชนจะไม่มีความรู้ ความเข้าใจในยุทธศาสตร์ที่ดีพอ และขั้นตอนกระบวนการที่กำหนดทำจริงไม่ได้ ดังนั้น กองวิชาการจะนำยุทธศาสตร์ของจังหวัดมาวางเป็นหัวข้อๆ แล้วถามประชาชนในชุมชนว่า โครงการที่พวกเขาต้องการนั้นตรงกับหัวข้อใด แล้วนำข้อมูลได้มากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ของเทศบาล ยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่กำหนดมาให้ส่วนใหญ่จะมีความครอบคลุมในด้านความต้องการของประชาชนทั้งจังหวัด แต่ในส่วนรายละเอียดของแผนและโครงการที่จะเข้าไปอยู่ยุทธศาสตร์นั้น ทางกองวิชาการจะฟังความคิดเห็นจากประชาชน แล้วนำไปลงในยุทธศาสตร์ ความต้องการของชาวบ้านบางครั้งอาจไม่ตรงกับระเบียบที่กำหนด เทศบาลจึงต้องมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน โครงการของทางเทศบาลส่วนใหญ่เกิดจากการ

ที่ชาวบ้านเกิดปัญหาก่อนแล้วนำเรื่องมาร้องเรียน และในปัจจุบันโครงสร้างพื้นฐานของทางเทศบาลเกือบจะมีความสมบูรณ์ 100% แล้ว ความต้องการของชาวบ้านที่นอกเหนือจากโครงสร้างพื้นฐาน ทางเทศบาลก็จะทำการลงลึกรายละเอียดเป็นเรื่องราวไป ทางเทศบาลจะมีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ชาวบ้านเข้าร้องเรียน แล้วนำมาพิจารณาในการกำหนดแผนและโครงการ ปัญหาของทางเทศบาลที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือปัญหารอยต่อระหว่างเทศบาลกับอบต.ที่ถูกละเลยเนื่องมาจากแนวเขตไม่ชัดเจน ทำให้พื้นที่ที่คาบเกี่ยวกันระหว่างเทศบาลกับอบต.การแก้ไขปัญหานั้นยังไม่มีความสะดวกเท่าที่ควร” (จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาล)

ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เทศบาลในลักษณะดังกล่าวเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม เพราะหากมองว่าประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจ สิ่งที่จะต้อง做的就是ทำให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ซึ่งวิธีการหนึ่งที่ประชาชนจะเรียนรู้ได้อย่างมากก็คือการเรียนรู้จากการเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติจริง ซึ่งต้องอาศัยการที่ฝ่ายราชการจะต้องเปิดโอกาสหรือเปิดช่องทางให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้ พร้อมกับการกระตุ้นให้ประชาชนสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมในการวางยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี และแผนดำเนินงาน เป็นลักษณะบนลงล่าง (top-down) อย่างชัดเจน โดยข้อมูลจากประชาชนในท้องถิ่นได้ถูกสอบถามเพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา/แนวทางการพัฒนา/โครงการ แต่ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการขบวนการตัดสินใจ แม้จะมีตัวแทนประชาคมเมือง 3 ท่านในคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลตำบลก็ตาม แต่ความเป็นผู้แทนและความเชื่อมโยงโดยเฉพาะการถ่ายทอดข้อมูลต่างๆยังเป็นที่น่าเคลือบแคลง เมื่อพิจารณาจากการที่ผู้นำชุมชนส่วนมากไม่ทราบเกี่ยวกับแผนพัฒนาต่างๆ

การตัดสินใจเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนา/แนวทางการพัฒนา เป็นผลจากการพยายามให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับบน เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์จังหวัด ผู้ตัดสินใจว่าจะตัดยุทธศาสตร์ใดออกจะเก็บยุทธศาสตร์ใดไว้ ก็คือทางฝ่ายราชการ ไม่ใช่ประชาชน จึงไม่สอดคล้องกับการเสริมสร้างพลังประชาชน ที่เป็นจุดเน้นของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น แม้ในการออก “แบบสำรวจปัญหาความต้องการเพื่อใช้ในการจัดทำแผนชุมชนและแผนพัฒนาสามปี” จะทำให้ได้ข้อมูลสำหรับทำโครงการต่างๆ แต่ข้อมูลนั้นไม่ได้ถูกใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา เพราะยุทธศาสตร์ได้ถูกกำหนดไว้ก่อนแล้ว เพียงแต่นำโครงการไปจัดใส่ในแต่ละยุทธศาสตร์ตามความเหมาะสม โดยจะไม่ตัดโครงการใดออก แต่จะเรียงลำดับความสำคัญเพื่อให้สอดคล้องกับงบประมาณ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลพบว่า การจัดเข้ายุทธศาสตร์ใดและการเรียงลำดับความสำคัญ จัดทำโดยกองวิชาการของเทศบาลฝ่ายเดียวเช่นกัน โดยสิทธิขาดการตัดสินใจอยู่ที่นายกเทศมนตรี

“แผนและโครงการของทางเทศบาลมีมากกว่างบประมาณ นายกฯ จะมาทำการพิจารณาว่ารายจ่ายประจำเท่าไร เหลืองบพัฒนาเท่าไร แล้วไปดึงโครงการจากแผนมาว่า โครงการไหนสำคัญสุด ประชาชนเดือดร้อนสุด งบประมาณจะไม่เพียงพอกับแผน เพราะแผนไม่มีขีดจำกัด ปัญหาและโครงการที่สำคัญจะทำการจัดใส่ไว้ในแผนทั้งหมด ทางเทศบาลจะไม่มองว่าแผนเท่านั้น งบประมาณต้องเท่านั้น นอกจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแล้ว นายกฯ จะทำการของบจากกระทรวง มีกระทรวงใดบ้างที่ให้งบแก่ท้องถิ่น ท่านจะขอเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาเทศบาล.... ในการเรียงลำดับความสำคัญของโครงการนั้น นายกฯ จะมาทำการสอบถามจากเจ้าหน้าที่ว่าโครงการไหนสำคัญที่สุด ประชาชนเดือดร้อนที่สุด ท่านจะให้ดำเนินโครงการเป็นอันดับแรกในการทำงานงบประมาณ โดยที่ปลัดเทศบาลจะเป็นผู้เสนอโครงการทุกอย่างให้นายกฯ พิจารณา” (จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาล)

ดังนั้น “กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน” ตามที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงไม่สำเร็จผลจริงแต่อย่างใด แม้เมื่อจัดทำแผนทั้งสามระดับแล้ว การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบดูจะมีปัญหา เพราะจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลพบว่า

“พอจัดทำแผนเสร็จก็จะทำงบประมาณ พองบประมาณเสร็จก็จะมีประกาศที่บอร์ดว่าในปีนี้ทางเทศบาลมีโครงการอะไรบ้าง และชาวบ้านจะได้รับข้อมูลจากผู้แทนของชุมชนที่มาประชุมอีกทางหนึ่ง หากมีข้อสงสัยในโครงการ ทางเทศบาลก็จะมีการชี้แจง และมีการจัดลำดับตามความสำคัญ ปลายปีจะมีงบประมาณเพิ่มเติม ทำให้การจัดทำโครงการของเทศบาลไม่มีปัญหา”

แต่จากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยผู้นำชุมชน ผู้นำชุมชนที่ไม่ได้ร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลต่างบอกว่าไม่เคยเห็นเอกสารแผนใดๆที่เป็นรูปเล่ม และไม่ทราบว่าโครงการทั้งหมดมีอะไรบ้าง แต่จะทราบคร่าวๆว่ามีการทำแผน และจะทราบเฉพาะว่าโครงการของชุมชนของตนนั้นจะทำได้หรือไม่ได้ทำในปีนั้นๆ นั่นคือไม่ทราบภาพรวมการพัฒนาเทศบาลตำบลนั่นเอง

อีกตัวอย่างหนึ่ง ที่แสดงถึงกระบวนการและทัศนคติที่ไม่เอื้ออำนวยต่อเสริมสร้างพลังประชาชน คือกรณีการจัดทำ SWOT analysis ซึ่งในเอกสารแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลฯ หน้า 38 ได้กล่าวว่า “เทศบาลตำบลสูงเนินได้วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาและโอกาสการพัฒนาในอนาคต โดยการวิเคราะห์ให้หลัก SWOT”

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์พนักงานพบว่า การทำ SWOT analysis ไม่ได้ทำในลักษณะการประชุมระดมสมอง รวมทั้งไม่ได้มีการประชุมร่วมกับตัวแทนประชาชนแต่อย่างใด แต่พนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผน (ซึ่งในขณะนั้นมี 1 คน) ทำการวิเคราะห์และเขียนทั้งหมดด้วยตนเอง ข้อคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลเกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ

“การประเมินวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินของทางเทศบาลใช้ SWOT analysis การวิเคราะห์นี้เป็นในทางวิชาการ แต่ถ้านำไปใช้กับชาวบ้านจะไม่ได้ผล การวิเคราะห์นี้อิงตามหลักวิชาการ เพราะในการทำยุทธศาสตร์ต้องนำหลักวิชาการมาอ้างอิงแล้วทำเป็นในรูปรายงาน แต่ในการปฏิบัติงานจริง ถ้าจะให้ออกมาเป็นข้อมูลที่แท้

จริงนั้นไม่ได้ เพราะหลักวิชาการบางครั้งใช้ในชีวิตจริงไม่ได้ จะต้องมีการยืดหยุ่นตามสถานการณ์ ต้องดูนโยบายนายกเทศมนตรี ต้องดูจากงบประมาณ และต้องนำทุกอย่างมาประสานกันให้ได้” (จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาล)

เมื่อทำการวิเคราะห์แล้วจึงนำเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเอกสารแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาล แล้วนำเอกสารทั้งหมดเสนอให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลตำบลสูงเนิน พิจารณาเห็นชอบ จะเห็นได้ว่ากระบวนการทั้งหมดประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง แม้จะมีผู้แทนประชาคม 3 ท่านในคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลตำบลสูงเนิน แต่ก็มิพบบาทในการเห็นชอบในตอนสุดท้ายของกระบวนการเท่านั้น

ส่วนการกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจของเทศบาล ก็เป็นเรื่องของส่วนราชการเช่นกัน ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมแต่อย่างใด “เป็นนโยบายของคณะผู้บริหาร ปลัดเทศบาล นายกและผู้บริหารจะประชุมกันแล้วสรุปออกมา” (จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาล) ทั้งนี้เทศบาลตำบลสูงเนิน ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “คุณภาพชีวิตดี มีอาชีพมั่นคง เสริมสร้างความรู้ และชุมชนเข้มแข็ง”

จึงสรุปได้ว่า กระบวนการวางแผนของเทศบาลตำบลสูงเนินหลังการกระจายอำนาจไม่ได้ส่งเสริมพลังประชาชน และประชาชนไม่ได้มีการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงมากเท่าที่ควร ประชาชนไม่ได้เป็นผู้มีบทบาทหลักในการตัดสินใจกำหนดแผนพัฒนา แต่มีบทบาทรองรับบริการจากเทศบาล เทศบาลไม่ได้มีบทบาทเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลข่าวสารและสนับสนุนความรู้ในทางเทคนิคหรือวิชาการที่จำเป็น เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจได้ถูกต้องอย่างที่เหมาะสม หากแต่บทบาทกลับเป็นไปในทางตรงข้าม คือเทศบาลมีบทบาทในการตัดสินใจ โดยประชาชนเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความต้องการและปัญหาที่ต้องการให้เทศบาลทำการแก้ไข ส่วนบทบาทให้เรื่องการให้ความรู้ในทางเทคนิคหรือวิชาการนั้น ได้ให้ความรู้ในเรื่องอื่นๆ เช่น ความรู้ที่ทางราชการต้องการให้ทราบตามนโยบายหรือตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น (การป้องกันโรคระบาด เป็นต้น) โครงการที่ทำไปแล้วและจะทำกิจกรรมต่างๆ ที่จะมีขึ้นและขอให้ประชาชนร่วมมือ แต่ไม่มีการให้ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาโดยตรง แต่ประเด็นนี้จำเป็นต้องพิจารณาด้วยว่า แม้แต่เจ้าหน้าที่เทศบาลที่ทำหน้าที่วางแผนโดยตรงเองก็ยังไม่ได้รับการ

อบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาอย่างเป็นระบบจากหน่วยงานใดเลย จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลพบว่า เมื่อจะมีการจัดทำแผน จะมีเอกสารระเบียบต่างๆ ส่งมาให้ทราบ และมีการเรียกเจ้าหน้าที่เทศบาลไปรับฟังคำชี้แจงจากสำนักงานจังหวัดครั้งหนึ่ง ประมาณครึ่งวัน เรื่องที่ชี้แจงก็เป็นเรื่องระเบียบต่างๆ ที่อยู่ในเอกสารนั่นเอง ลักษณะนี้จึงไม่ได้ช่วยให้พนักงานมีความรู้ความเข้าใจในเชิงเทคนิคหรือวิชาการเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ดังนั้นจึงหวังได้ยากว่าเทศบาลจะสามารถถ่ายทอดความรู้ทางเทคนิคหรือวิชาการเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาแก่ประชาชนต่อไปได้

การวางแผนพัฒนาที่ไม่ส่งเสริมการเสริมสร้างพลังประชาชนดังที่ปรากฏที่เทศบาลตำบลสูงเนิน ไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นจะต้องเป็นเช่นนั้นในลักษณะที่แก้ไขอะไรไม่ได้ เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการวางแผนพัฒนาในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น บางแห่งที่วิเคราะห์คดีเครือเทพ (2548: 118-120) ได้ทำการศึกษาไว้ จะพบว่ามีการเรียนและตัวอย่างหลายประการที่น่าจะนำมาปรับใช้ เช่น ตัวอย่างจากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สวนหม่อน จังหวัดขอนแก่น มีการบวนการประชาคม (civic forums) ในการวางแผนพัฒนาและจัดสรรงบประมาณ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ของการจัดให้มีการกระบวนการประชาคม คือ จัดประชาคมหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาคมหมู่บ้านเป็นเวทีระดมปัญหาหรือความต้องการในแต่ละหมู่บ้าน โดยมีการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหา มีการจัดลำดับความรุนแรงของปัญหา มีการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ ผู้ที่เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน สมาชิกสภา อบต. ผู้นำกลุ่มอาชีพ ครู/ข้าราชการที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ชาวบ้านที่สนใจ อื่นๆ มีแบบฟอร์มให้กรอกข้อสรุปส่ง อบต. เพื่อให้มีการนำข้อมูลจากประชาคมหมู่บ้านไปใช้ในการประชุมประชาคมตำบล และข้อเสนอของแต่ละหมู่บ้านถูกนำไปประกาศให้ประชาชนในหมู่บ้านนั้นรับทราบ

ขั้นตอนที่ 2 ของการจัดให้มีการกระบวนการประชาคม คือ จัดประชาคมตำบล เพื่อให้ประชาคมตำบลเป็นเวทีระดมปัญหาหรือความต้องการของทุกหมู่บ้าน ของทุกตำบล มีการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหา มีการจัดลำดับความรุนแรงของปัญหา มีการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ผู้ที่เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย

ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน สมาชิกสภา อบต. ตัวแทนหมู่บ้าน คณะผู้บริหารและพนักงานตำบล ผู้นำกลุ่มอาชีพ ครู/ข้าราชการที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ชาวบ้านที่สนใจ อื่นๆ ผลประชุมของประชาคมตำบลถูกนำไปประกาศให้ประชาชนในตำบลรับทราบ มีการเปิดเวทีให้แสดงความคิดเห็น 1 ครั้งก่อนนำข้อสรุปส่งสภา อบต. มีแบบฟอร์มให้กรอกข้อสรุปส่งสภา อบต. เพื่อให้มีการนำข้อมูลจากประชาคมตำบลไปใช้ในการประชุมสภา อบต.

ขั้นตอนที่ 3 ของการจัดให้มีการระดมความคิดเห็นประชาคม คือ จัดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีการนำข้อสรุปจากประชาคมตำบลมาใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี และใช้ในการจัดทำแผนดำเนินการประจำปี มีการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหา มีการจัดลำดับความรุนแรงของปัญหา ผู้ที่เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย นายกเทศมนตรี นายกสภาเทศบาล ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาล ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน สมาชิกสภา อบต. ตัวแทนหมู่บ้าน คณะผู้บริหารและพนักงานตำบล ผู้นำกลุ่มอาชีพ ครู/ข้าราชการที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ชาวบ้านที่สนใจ อื่นๆ การอนุมัติแผนงานและงบประมาณทำตามข้อเสนอจากประชาคมตำบล และเมื่อประกาศเป็นแผนแล้ว ถูกนำไปประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นรับทราบ

อีกตัวอย่างหนึ่งที่อาจนำมาประยุกต์ใช้ เป็นตัวอย่างจากเทศบาลนครขอนแก่น (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548: 120-121) ที่มีการจัดตั้งสภาเมืองขอนแก่น (Town Hall Meeting) เมื่อปี พ.ศ.2541 เพื่อเป็นจุดเริ่มกระบวนการกำหนดนโยบายตามแนวคิดการบริหารจัดการให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชน มีการจัดประชุมทำแผนพัฒนาเมืองแบบมีส่วนร่วม มีการจัดการประชุมภาคส่วนต่างๆ ในลักษณะสัมมนากลุ่มย่อย (focus group) เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากองค์กรภาคประชาชน มีการจัดเวทีรับฟังข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากประชาชน ต่อการบริหารและดำเนินโครงการต่างๆ ของเทศบาล การประชุมสภาเมืองนำไปสู่การกำหนดทิศทางพัฒนาเมืองในระยะยาว จากการประชุมสภาเมืองทำให้ประชาชนมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นในวงกว้าง เชิญผู้เกี่ยวข้องโดยตรง (active citizen) เข้าร่วมทั่วถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็น ประเด็นวาระต่างๆ ถูกกำหนดล่วงหน้าและแจ้งให้องค์การชุมชนทราบก่อนเข้าประชุม การประชุมเริ่มด้วยวาระการนำเสนอประเด็นปัญหาและความจำเป็นในการดำเนินโครงการปรับปรุงพัฒนา นำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้นโดย

นักวิชาการ/คณะทำงาน เปิดเวทีอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น หาข้อสรุปร่วมกันของที่ประชุม ที่มีระยะเวลาประชุม 4-5 ชั่วโมง เพื่อกำหนดแนวนโยบายการดำเนินงานที่เหมาะสม

ตัวอย่างจาก อบต.ห้วยกะปิ จังหวัดชลบุรี (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548: 158-160) ก็น่าที่จะนำมาประยุกต์ใช้ได้ คือในปี พ.ศ. 2546 อบต.ห้วยกะปิ มีการวางแผนจัดบริการ สาธารณะรูปแบบใหม่ โดยจัดทำแบบสำรวจความต้องการบริการสาธารณะของประชาชน (citizen survey) นำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการวางแผนแบบสอบถามให้แสดงความต้องการบริการ สาธารณะที่คาดหวัง และให้ประชาชนจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนด้วย แล้วทำการสรุปความต้องการในรูปแบบดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2: ผลสำรวจความต้องการสาธารณะของประชาชนตำบลห้วยกะปิ

ความต้องการเร่งด่วน 5 ลำดับแรก	ร้อยละของผู้ตอบแบบสำรวจ (%)
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
ความต้องการเร่งด่วน 5 ลำดับท้าย	
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	

ที่มา: วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548: 159

สุดท้ายเป็นตัวอย่างการจัดทำสถิติการร้องทุกข์และปัญหาที่ประชาชนต้องการให้ อบต.บ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ดำเนินการแก้ไข (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548: 140-141) ซึ่งอาจนำมาประยุกต์ใช้กับเทศบาลตำบลสูงเนินได้เช่นกัน สถิติดังกล่าวมีรูปแบบสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 3: สถิติการร้องทุกข์และปัญหาที่ประชาชนต้องการให้ อบต.บ่อนอกดำเนินการแก้ไข

ประเภทของคำร้องทุกข์/ความต้องการ	ปี 2544	ปี 2546	ปี 2547	จำนวนรวมตาม ประเภทคำร้องทุกข์
1.งานถนนและทางสาธารณะ				
2.งานไฟฟ้า				
3.งานประปาและชลประทาน				
4.โรงเรียนหรือการประมงงาน				
5.การออกไปเสด็จงานและไปรับรองต่างๆ				
6.การขอรับเอกสารและข้อมูล				
7.แจ้งความเสียหาย				
8.เรื่องอื่นๆ				
ยอดรวมของคำร้องทุกข์				

ที่มา: วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548: 141

ทั้งนี้ ในเอกสารของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2548) ซึ่งเป็นที่มาของตัวอย่างที่ดีที่ยกมาแสดงนั้น ไม่ได้มีการระบุไว้ว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของการดำเนินการที่ดีนั้น จึงไม่สามารถเปรียบเทียบกับกรณีของเทศบาลตำบลสูงเนินได้ว่ามีปัจจัยแตกต่างกันอย่างไร

แม้ว่ากระบวนการวางแผนของเทศบาลตำบลจะไม่โดดเด่นในเรื่องการเสริมสร้างพลังประชาชน แต่จากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยกับผู้นำชุมชน กลับพบว่าผู้นำชุมชนและประชาชนพึงพอใจต่อการทำงานของเทศบาล และเห็นว่าโครงการพัฒนาต่างๆ ตอบสนองความต้องการและปัญหา

ของประชาชนได้ดี เนื่องจากโครงการต่างๆ ที่ชุมชนเสนอไปทั้งหมดจะถูกบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปี เพียงแต่จะได้ช้าหรือเร็ว เนื่องจากข้อจำกัดทางงบประมาณเท่านั้น

กล่าวโดยย่อ คำตอบต่อคำถาม “การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ก่อให้เกิดการวางแผนพัฒนาระดับท้องถิ่นที่สะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ หรือไม่ อย่างไร” คือ การวางแผนพัฒนากรณีเทศบาลตำบลสูงเนิน สะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น แต่การสะท้อนปัญหาไม่ได้เป็นผลมาจากการนำแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ที่จะต้องเสริมสร้างพลังประชาชนให้เข้มแข็งมาใช้อย่างแท้จริง และแม้แต่กลยุทธ์ เทคนิค กระบวนการ ขั้นตอน ที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานที่จะเอื้ออำนวยต่อการเสริมสร้างพลังประชาชน ก็ไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ เทศบาลมีบทบาทในการตัดสินใจ โดยประชาชนเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความต้องการและปัญหาที่ต้องการให้เทศบาลทำการแก้ไข ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่จะต้องทำความเข้าใจต่อไปว่า ปัจจัยใดที่ทำให้การวางแผนพัฒนา สะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น แม้เมื่อเจตนารมณ์กระจายอำนาจไม่ได้ถูกนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งนำไปสู่การหาคำตอบให้แก่คำถามการวิจัยข้อถัดไป

คำถามการวิจัยประการที่สอง คือ หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้านการวางแผนพัฒนาโดยสะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้ ปัจจัยอะไรที่ผลักดันให้เกิดการดำเนินการดังกล่าว

การพัฒนาของเทศบาลตำบลสูงเนินที่ผ่านมารวมถึงในปัจจุบันเน้นด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก โดยเฉพาะถนน ไฟฟ้า และท่อน้ำระบายน้ำ จากเอกสารแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลฯ หน้า 37 ระบุว่าประชาชนภายในท้องถิ่นมีความพึงพอใจ และจากการสัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่นก็พบว่ามีความพึงพอใจจริง แต่โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวได้พัฒนามาจนเกือบเต็มที่แล้ว ดังนั้นต่อไปจะต้องหันไปพัฒนาด้านอื่นๆ มากขึ้น ซึ่งก็ตรงกันกับแนวทางการพัฒนาที่ปรากฏในเอกสารยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลฯ หน้าเดียวกันที่ระบุว่าต่อไปควรที่จะกำหนดสัดส่วนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคุณภาพชีวิตและด้านสิ่งแวดล้อม ควบคู่กันในสัดส่วนที่เหมาะสม

จากการสัมภาษณ์นายกเทศมนตรี เจ้าหน้าที่เทศบาล รวมทั้งจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยกับผู้นำชุมชน ยืนยันตรงกันว่า ประชาชนในท้องถิ่นให้ความสนใจปัญหาในด้านโครงสร้างพื้นฐานเสียเป็นส่วนใหญ่ บางปัญหาเป็นปัญหาเฉพาะหน้า เช่น ปัญหาน้ำท่วม เป็นต้น

แม้ว่าผู้นำชุมชนส่วนมาก (ซึ่งน่าจะหมายรวมไปได้ถึงประชาชนในท้องถิ่นส่วนมาก) จะไม่ทราบเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบล แต่แผนพัฒนากลับสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และประชาชนมีความพึงพอใจ สาเหตุน่าจะเนื่องมาจากการนำข้อมูลที่ได้รับฟังข้อมูลมาตามช่องทางต่างๆ มาใช้ในการวางแผน และการไม่ตัดโครงการใดเลยที่ถูกเสนอขึ้นมาจากแผน เพียงแต่อาจจะได้ช้าหรือเร็วเท่านั้น

โครงการที่รื้อนานที่สุดของเทศบาลตำบลสูงเนิน คือระบบบำบัดน้ำเสียมูลค่า 300 ล้านบาท โครงการผ่านการทำประชาพิจารณ์แล้วโดยมีประชาชนในท้องถิ่นเข้าร่วมกว่าพันคน แต่รัฐบาลยังไม่มียกงบประมาณที่จะจัดสรรให้ ทั้งนี้ การทำประชาพิจารณ์จะทำเฉพาะโครงการที่มีผลดี-ผลเสียต่อประชาชนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

“เวลาทำประชาพิจารณ์ต้องทำเรื่องไปจังหวัด ให้ทางจังหวัดออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน ซึ่งจะมีทุกหน่วยงานรวมถึง NGO ด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้นายอำเภอเป็นผู้ดูแล ส่วนนี้ นายอำเภอสูงเนินเป็นประธานคณะกรรมการในการทำประชาพิจารณ์ และกรรมการชุดนี้จะประชุมกำหนดแนวทางว่าจะทำประชาพิจารณ์ด้านใดบ้าง และให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ในการประชุมประชาพิจารณ์จะกำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมประชุม เทศบาลจะไม่สรุป แต่ทางจังหวัดเป็นผู้ตัดสินว่าโครงการนี้ควรทำหรือไม่”

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลกองวิชาการ ระบุว่า “โครงการต่างๆ ของเทศบาลมาจากชาวบ้าน 70-80% และอีก 20-30% นี้ มาจากมุมมองของคณะผู้บริหาร และเป้าหมายของเทศบาลคือต้องการที่จะพัฒนาเป็นเทศบาลเมือง” ในขณะที่เจ้าหน้าที่เทศบาลกองช่างประเมินว่า “การวางแผนจัดทำโครงการนั้น อัตราส่วนระหว่างที่ประชาชนเรียกร้องและทางเทศบาลริเริ่มโครงการเองประมาณ 50:50” จึงน่าจะพอสรุปได้ว่าโครงการที่มาจากประชาชนน่าจะไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50

ช่องทางรับฟังความต้องการหรือปัญหาที่สำคัญได้แก่ 1) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและตัวแทนผู้นำชุมชน จำนวน 14 ครั้ง ชุมชนละ 1 ครั้ง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในชื่อ “เทศบาลพบประชาชน” ที่นายกเทศมนตรีและพนักงานจะไปพบประชาชนถึงที่ชุมชนแต่ละชุมชนเวียนกันไป จากการสัมภาษณ์และสัมภาษณ์กลุ่มย่อยพบว่าส่วนมากเป็นการชี้แจงว่าเทศบาลได้ทำอะไรไปบ้าง และจะทำอะไรต่อไป ขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสที่ประชาชนและผู้แทนชุมชนสามารถเสนอปัญหาและความต้องการได้ด้วย ผู้นำชุมชนบางท่านเห็นว่าการเสนอความต้องการหรือปัญหาในโอกาสดังกล่าวถือเป็นโอกาสดี เพราะเสนอกับตัวนายกเทศมนตรีโดยตรงต่อหน้าที่ประชาชนที่มาประชุม ทำให้ได้รับการตอบสนองอย่างรวดเร็วกว่าวิธีอื่น จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลทราบว่ากิจกรรมเทศบาลพบประชาชนมีวาระที่แจ้งและให้ความรู้ในด้านต่างๆ แก่ประชาชน รวมทั้งอาจทำการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนในครั้งนั้นเลย เทศบาลพบประชาชนจะเริ่ม 6 โมงเย็นถึงประมาณ 3-4 ทุ่ม ในวันธรรมดา เพื่อให้ประชาชนร่วมประชุมได้สะดวก หลังเลิกงาน ทางเทศบาลมีการเลี้ยงอาหารเย็น ประชาชนให้ความสนใจมากกว่าร้อยละ 50 หรือประมาณ 30-120 คน แล้วแต่ขนาดของชุมชน และใช้ลานของแต่ละชุมชนในการประชุม

ช่องทางที่ 2) เสนอความต้องการหรือปัญหาผ่านการประชุมประจำเดือนคณะกรรมการชุมชน ที่สำนักงานเทศบาล เดือนละ 1 ครั้ง ซึ่งเจ้าหน้าที่เทศบาลอธิบายว่า

“ในการประชุมคณะกรรมการประจำเดือนนั้น เป็นหน้าที่หลักที่ทางเทศบาลต้องจัดเป็นการถาวรนโยบายให้ข้อมูลความรู้ข่าวสารต่างๆ และเป็นการแจ้งล่วงหน้าว่าทางเทศบาลมีโครงการและมีกิจกรรมอะไรบ้าง ช่วงไหน และต้องการขอความร่วมมือกับชุมชนอย่างไร หลังจากประชุมเสร็จ นายกฯ ก็จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น บางทีไม่กล้าพูดในที่ประชุม ก็มาปรึกษาหลังการประชุมแทน”

ช่องทางที่ 3) ระบุความต้องการลงในแบบสำรวจปัญหาความต้องการเพื่อใช้ในการจัดทำแผนชุมชนและแผนพัฒนาสามปี ที่ถามปีละ 1-2 ครั้ง, และ 4) การเข้าไปพูดคุยหรือยื่นคำร้องกับเจ้าหน้าที่เทศบาล ที่สำนักงานเทศบาล

นอกจากนั้น จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาล ยืนยันว่าเทศบาลเองทราบความต้องการและปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นอยู่แล้ว

“คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผน จะเป็น ผอ.ทุกกองทุกฝ่าย ในเทศบาล ในการใส่แผนลงยุทธศาสตร์นั้น ทางกองวิชาการจะไปขอข้อมูลจาก ผอ.เหล่านี้และปลัดเทศบาลข้อมูลที่แต่ละกองจะเป็นผู้กำหนดและส่งมายังกองวิชาการ เพราะ ผอ.ของแต่ละกองจะทราบว่า ภายในกองของเขามีความต้องการ มีโครงการอะไรบ้าง และในแต่ละกองทราบความต้องการจากชาวบ้านที่เข้ามาติดต่อกับทางกองและเก็บรวบรวมเป็นข้อมูล เป็นสถิติ หากชาวบ้านไม่ได้เข้ามาติดต่อ ทุกหน่วยงานจะต้องลงพื้นที่เป็นประจำอยู่แล้ว เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและความต้องการของประชาชน กองที่จะเจอชาวบ้านมากที่สุดจะเป็นกองช่าง กองสาธารณสุข และกองสวัสดิการ เช่น ในการเก็บขยะ คนที่เก็บขยะจะมีความใกล้ชิดกับประชาชนมาก นายกยมองว่าคนที่เก็บขยะถึงแม้จะเป็นลูกจ้างก็ไม่ได้หมายความว่า จะรับฟังความคิดเห็นจากชาวบ้านไม่ได้ คนกลุ่มนี้จะมีความใกล้ชิดกับชาวบ้านมากกว่าเจ้าหน้าที่โดยตรงด้วยซ้ำ ในแต่ละกองก็จะมีการประชุมกันภายในแล้วสรุปความต้องการของประชาชนออกมาในรูปของโครงการ กองวิชาการจะทำการพิจารณาจากโครงการที่ทางกองต่างๆ เสนอมา แล้วทำการแยกและจัดลงในแผนยุทธศาสตร์เอง เพราะบางทีการที่ต้องปรึกษากับ ผอ.ของแต่ละกองบ่อยๆ อาจไม่สะดวกต่อการปฏิบัติงาน และบางเรื่องเป็นเรื่องที่ผอ.ไม่ถนัด เลยต้องเป็นหน้าที่ของทางกองวิชาการที่จะจับหัวข้อที่แต่ละกองเสนอลงในแผนยุทธศาสตร์ให้ได้ บางครั้งกองวิชาการเห็นว่าโครงการนี้เป็นโครงการที่ดีก็จัดใส่ลงในแผนได้เลย”

ลักษณะการดำเนินการวางแผนดังกล่าวสอดคล้องกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของเทศบาล สรุปไว้โดยสมบูรณ์ เดชสมบูรณ์ (มปป.: 48-49) ที่เขียนไว้ว่า

“(๑) ภูมิหลังในการปกครองตนเอง: เทศบาลเกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง แต่ในความเป็นจริงแล้ว เทศบาลเกิดขึ้นจากการหยิбыนให้ของผู้มีอำนาจมีผลทำให้ประชาชนในท้องถิ่นขาดจิตสำนึกในการปกครองตนเองเช่นการไปเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล, การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการของเทศบาล”

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาพบว่าประชาชนยังไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการสัมมนากลุ่มย่อยสามารถระบุกลุ่มประชาชนที่มีส่วนร่วมกับการกิจกรรมของเทศบาลและชุมชนน้อยว่าได้แก่ ประชาชนที่ย้ายมาจากท้องถิ่นอื่น ประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านจัดสรร และประชาชนที่ทำงานตามโรงงานที่เข้างานเป็นกะ ซึ่งมักจะต้องการพักผ่อนเป็นอันดับแรก กรณีประชาชนที่ย้ายมาจากถิ่นอื่น เล็ก ทองไทย (Thongthai, 1990) พบว่า หากเขาต้องการที่จะอยู่เป็นการถาวรในชุมชน เขาจะกระตือรือร้นมากขึ้นในการแสดงความคิดเห็นและต้องการจะมีส่วนร่วมรับผิดชอบในแผนงานพัฒนา

แต่ที่จริงแล้ว การที่ประชาชนในท้องถิ่นยังคงมีส่วนร่วมกับการปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยนั้นไม่ใช่สิ่งที่น่าแปลกใจ เมื่อคำนึงถึงบทบาทของพลเมืองไทยที่มีมาแต่เดิม มัลเดอร์ (Mulder, 2000) พบว่าแนวคิดเกี่ยวกับความเท่าเทียมกันของบุคคล ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ไม่ได้เป็นแนวคิดที่เข้ากันได้กับสังคมไทยและวัฒนธรรมไทยมาแต่เดิม ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีจำกัดและพัฒนาการทางการเมืองเป็นไปอย่างเชื่องช้า มัลเดอร์อธิบายว่าค่านิยมหลักของไทย เช่น การเคารพผู้อาวุโส การรู้จักคนให้ประโยชน์แก่ตน ตรงกันข้ามกับแนวคิดเรื่องคนแต่ละคนมีความเท่าเทียมกัน แม้แต่การเท่าเทียมกันในสายตาของกฎหมาย และควรได้รับการปฏิบัติด้วยมาตรฐานเดียวกัน ก็ยังคงไม่เป็นที่เข้าใจอย่างแพร่หลาย มัลเดอร์สรุปว่า ความเท่าเทียมกัน ความรับผิดชอบของพลเมืองต่อประโยชน์สาธารณะ เป็นแนวความคิดที่ยากจะทำความเข้าใจตามประสบการณ์ของคนไทย

ในงานช่วงทศวรรษที่ 1950 ของเอมบริ (Embree) ที่ได้รับการสนับสนุนโดยนักวิชาการจำนวนมาก นำเสนอแนวคิดว่าสังคมไทยมีโครงสร้างหลวมๆ ที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิและหน้าที่มากนัก และค่อนข้างจะขาดกฎเกณฑ์ทางสังคมที่เข้มงวด (Spencer-Cooke, 1990) เมื่อเป็นเช่นนั้นสังคมไทยจึงขาดโครงสร้างทางสถาบันที่จะสะกดกั้นการเลื่อนชั้นทางสังคม (Piker, 1979) เฮนเดอร์สัน (Henderson, 1971) พบว่าคนไทยไม่เคยถูกบีบบังคับด้วยสถานการณ์ภายนอกที่จะทำให้เกิดการตั้งคำถามต่อความมีเหตุผลมีผลของสถาบันและค่านิยมดั้งเดิม ทำให้ไม่เกิดการค้นหาทางเลือกอื่นที่อาจจะดีกว่า

กมล สมวิเชียร (Somvichian, 1979) อธิบายว่าค่านิยมของคนไทยมีลักษณะกว้างตัวจากความมีอิสระในระดับครอบครัวไปสู่การสยบยอมต่ออำนาจนิยมในระดับสังคมและการเมือง ผลก็คือคนไทยมีลักษณะปัจเจกนิยมเมื่อไม่ถูกบีบบังคับแต่จะโอนอ่อนผ่อนตามเมื่ออยู่ต่อหน้าหรืออยู่ภายใต้ผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า นอกจากนั้นอินซอร์ (Insor, 1963) และยัง (Young, 1979) ยืนยันว่าคนไทยส่วนใหญ่ต้องการเกี่ยวข้องกับรัฐบาลให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ยัง (Young, 1979) พบว่าแม้ชาวบ้านในหมู่บ้านจะทราบอย่างชัดเจนว่าตนเองต้องการให้รัฐบาลทำอะไร แต่จะมีคนส่วนน้อยมากที่จะใช้ความพยายามทางการเมืองเพื่อให้ความต้องการนั้นกลายเป็นจริงขึ้นมา วิลสัน (Wilson, 1962) สังเกตว่าคนไทยส่วนใหญ่จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองเนื่องจากเห็นว่าเป็นหน้าที่ของนักการเมืองหรือชนชั้นปกครอง ข้อสังเกตนี้ดูจะยังคงเป็นจริงแม้ในปัจจุบัน ความคิดที่ว่าการเมืองเป็นเรื่องสกปรกและการเข้าไปยุ่งเกี่ยวจะทำให้ตนเองเปดเนื้อยังคงเป็นความคิดที่แพร่หลายในสังคมไทย เล็ก ทองไทย (Thongthai, 1990) พบว่าทัศนคติของคนไทยในหมู่บ้านต่อเจ้าหน้าที่รัฐคือไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวใกล้ชิด บางครั้งชาวบ้านจะเก็บปัญหาไว้กับตัวและพยายามแก้ไขด้วยตนเอง

ประชาชนโดยทั่วไปไม่ตระหนักถึงสิทธิของตนเองที่จะได้รับการสาธารณะภายใต้แนวคิดการบริหารสมัยใหม่ ดังนั้นจึงไม่ยืนหยัดเพื่อปกป้องสิทธิของตน (Phongpaichai and Piriyaangsan, 1996) ในการแสวงหาประโยชน์หรือสิ่งที่พึงได้จากรัฐบาล แทนที่จะดำเนินการผ่านช่องทางที่เป็นทางการ ประชาชนทั่วไปมักจะแสวงหาผ่านตัวบุคคลผู้ทรงอิทธิพลหรือผู้มีอำนาจที่ตนเองสามารถสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะส่วนบุคคลด้วยได้ (Henderson, 1971) ลักษณะดังกล่าวตรงกับการให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่เทศบาลและข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่ม

ย่อยยี่ว่า ผู้นำชุมชนและประชาชนบางครั้งไม่ชอบกล่าวถึงความต้องการหรือปัญหาของตนในที่ประชุม แต่จะรอจนการประชุมจบลงแล้วจึงเข้าไปพูดคุยกับนายกเทศมนตรีหรือเจ้าหน้าที่เทศบาลเป็นการส่วนตัว

จะเห็นได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองรวมทั้งพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริงทั้งของภาครัฐและภาคประชาชน ยังคงไม่สอดคล้องกับแนวคิดเสริมสร้างพลังประชาชน ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการบริหารจัดการที่ดี การจะกระจายอำนาจที่แท้จริงเพื่อให้ประชาชนบริหารปกครองตนเองได้ (Self-Governance) ไม่สามารถกระทำผ่านเพียงการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในหน้ากระดาษเท่านั้น หากแต่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยด้วย แม้จะเป็นสิ่งที่ยากลำบาก แต่ก็จำเป็นที่จะต้องทำให้เกิดขึ้น และเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้จริง ดังที่ Roongrengsuke (1990) คาดว่าวัฒนธรรมการเมืองไทยอาจจะค่อยๆ เปลี่ยนอย่างช้าๆ ตามสำนึกทางการเมืองของชนชั้นกลางที่เติบโตและมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมมากขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นที่มีโอกาสมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาชุมชนของตนเอง จะพัฒนาความภาคภูมิใจในการมีส่วนร่วมและพัฒนาความเชื่อมั่นในตน และมีแนวโน้มจะเพิ่มการมีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนามากยิ่งขึ้นในอนาคต

ลักษณะและกลไกการวางแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลสูงเนินในปัจจุบันแม้จะสามารถสนองตอบความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้ แต่เป็นการพึ่งพิงอยู่กับตัวบุคคลภาครัฐที่ตัดสินใจนำความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นใส่ลงในแผนพัฒนา ซึ่งลักษณะเช่นนี้ไม่มั่นคงยั่งยืนเหมือนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยตนเอง ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงการทำงานของเทศบาล ทศนคติและความรู้ของเจ้าหน้าที่เทศบาล เพื่อสนับสนุนการเสริมสร้างพลังประชาชนในท้องถิ่น สนับสนุนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นในการวางแผนพัฒนาเทศบาลให้มากขึ้น เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะบ่มเพาะค่านิยมประชาธิปไตยให้เติบโตเข้มแข็งและยั่งยืนในสังคมไทยจากระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ

สรุป

คำถามการวิจัยข้อแรก คือ การกระจายอำนาจสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ก่อให้เกิดการวางแผนพัฒนาระดับท้องถิ่นที่สะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ หรือไม่ อย่างไร จากผลการศึกษาที่พบว่า การวางแผนพัฒนาระดับเทศบาลตำบลสูงเนิน สะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น แต่การสะท้อนปัญหาไม่ได้เป็นผลมาจากการนำแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ หรือการนำกลยุทธ์ เทคนิค กระบวนการ ขั้นตอน ที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรมาใช้อย่างเต็มที่ เพราะเทศบาลมีบทบาทในการตัดสินใจ โดยประชาชนเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความต้องการและปัญหาที่ต้องการให้เทศบาลทำการแก้ไข ซึ่งถือเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในระดับต่ำ ยังไม่ถึงเป็นระดับของการเสริมสร้างพลังประชาชนแต่อย่างใด

คำถามการวิจัยข้อที่สอง คือ หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้านการวางแผนพัฒนาโดยสะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้ ปัจจัยอะไรที่ผลักดันให้เกิดการดำเนินการดังกล่าว จากผลการศึกษาที่พบว่า การที่การวางแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลสูงเนินในปัจจุบันสามารถสนองตอบความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้ เป็นผลจากการที่ตัวบุคคลภาครัฐตัดสินใจนำความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นใส่ลงในแผนพัฒนา โดยไม่ตัดโครงการใดเลยที่ถูกเสนอขึ้นมาออก ซึ่งลักษณะพึงพาตัวบุคคลเช่นนี้ไม่มั่นคงยั่งยืนเหมือนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยตนเอง

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาที่พบว่า การกระจายอำนาจตามตัวบทกฎหมายและระเบียบต่างๆ ไม่ได้ก่อให้เกิดการเสริมสร้างพลังประชาชน ที่จะนำไปสู่การตอบสนองต่อความต้องการหรือปัญหาของประชาชนเพิ่มมากขึ้นโดยอัตโนมัติ ผู้วิจัยจึงเสนอข้อเสนอต่อไปนี้เพื่อสนับสนุนการเสริมสร้างพลังประชาชนในท้องถิ่น สนับสนุนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นในการวางแผนพัฒนาเทศบาล ซึ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำให้ค่านิยมประชาธิปไตยในประเทศไทย เติบโต มั่นคง และยั่งยืน

1. การจะให้เกิดการกระจายอำนาจที่แท้จริงเพื่อให้ประชาชนบริหารปกครองตนเองได้นั้น จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตย การที่ประชาชนในท้องถิ่นยังคงมีส่วนร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยนั้นไม่ใช่สิ่งที่น่าแปลกใจ เมื่อคำนึงถึงบทบาทของพลเมืองไทยที่มีมาแต่เดิม อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนเป็นเรื่องจำเป็นและเป็นไปได้ ผ่านการปฏิรูปการเมืองที่ดำเนินการอย่างจริงจัง

2. พัฒนาเปลี่ยนแปลงทัศนคติของเจ้าหน้าที่เทศบาล การที่เจ้าหน้าที่เทศบาลยืนยันว่าเทศบาลเองทราบความต้องการและปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นอยู่แล้ว และมองว่าประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจในการวางแผน สะท้อนทัศนคติที่เป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างพลังประชาชน จำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยน การที่จะเปิดโอกาสหรือเปิดช่องทางให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้จากการร่วมปฏิบัติจริงร่วมกับทางราชการ พร้อมกับการกระตุ้นให้ประชาชนสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมด้วย จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง หากเจ้าหน้าที่รัฐยังมีทัศนคติที่ไม่เหมาะสม

3. กลยุทธ์ในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ต้องเน้นหนักให้ใช้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะทำให้จริงจำเป็นที่ต้องมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงการทำงานของเทศบาล และความรู้ของเจ้าหน้าที่เทศบาล นั่นคือ เจ้าหน้าที่เทศบาลต้องเข้าใจแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การจัดทำยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดทำข้อเสนอโครงการที่ประชาชนมีส่วนร่วม และที่สำคัญคือต้องลงรายละเอียดไปจนถึงให้เข้าใจเทคนิคการมีส่วนร่วมรูปแบบต่างๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เทศบาลมีความรู้ความเข้าใจทั้งในแนวคิดเชิงนามธรรมและทั้งในเทคนิควิธีการที่เป็นรูปธรรมในการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ผ่านการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างแท้จริงในกระบวนการวางแผน อันจะเป็นหลักประกันว่าจะเกิดการให้บริการที่ตรงกับความต้องการของชุมชนอย่างยั่งยืนและมั่นคง โดยไม่ยึดติดกับตัวบุคคลหรือปัจจัยแวดล้อมพลิกย่อยตามสถานการณ์ หากมีการนำการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมาใช้อย่างแท้จริง ปัญหาที่เทศบาลตำบลสูงเนินประสบ เช่น ผู้แทนประชาคมเมืองไม่ได้มีการคัดเลือกสรรหา หรือเลือกตั้งมาจากประชาชนอย่างแท้จริง และผู้นำชุมชนส่วนมากจะไม่ทราบเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบล ก็ควรที่จะหมดไป

4. พัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมด้านการปกครองท้องถิ่น เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ โดยการวางแผนพัฒนาตามแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งอยู่ในหลักสูตรดังกล่าว

เอกสารอ้างอิง

- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2548. นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น: หนังสือ
สำหรับเสริมพลังความคิดและหลักวิชาให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ:
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สมบูรณ์ เดชสมบูรณ์สุข. หลักปฏิบัติงานและความรู้เทศบาล เล่ม 1. กรุงเทพฯ: สานพ.สูตร
ไพศาล. (มปป.).
- งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลตำบลสูงเนิน อำเภอสูงเนิน
จังหวัดนครราชสีมา. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เทศบาลตำบลสูงเนิน ประจำปี 2548-
2552.
- งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลตำบลสูงเนิน อำเภอสูงเนิน
จังหวัดนครราชสีมา. แผนพัฒนาสามปี เทศบาลตำบลสูงเนิน ประจำปี 2550-2552.
- งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลตำบลสูงเนิน อำเภอสูงเนิน
จังหวัดนครราชสีมา. แผนการดำเนินงาน เทศบาลตำบลสูงเนิน ประจำปี 2550.
- Gaudin, Jean-Pierre. 1998. "Modern Governance, Yesterday and Today: Some
Clarifications to Be Gained from France Government Policies."
International Social Science Journal. Paris 50, no. 1 (March): 47-57.
- Henderson, John W. 1971. *Area Handbook for Thailand*. Washington D.C.: GPO.
- Ian Caulfield and John Schultz. 1989. *Planning for Change: Strategic Planning in
Local Government*. Essex: Longman.
- Insor, D. 1963. *Thailand: A Political Social, and Economic Analysis*. New York:
Frederick A. Praeger.
- John Sillince. 1989. *A Theory of Planning*. Vermont: Gower.
2nd Ed. Thousand Oaks: Sage, 1994.
- Mulder, Niels. 2000. *Inside Thai Society*. Chiang Mai: Silkworm Books.

- , 1997. *Thai Images: The Culture of the Public World*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Phongpaichit, Pasuk and Sungsidh Piriyaarangsarn. 1996. *Corruption and Democracy in Thailand*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Piker, Steven. 1979. "The Relationship of Belief Systems to Behavior in Rural Thai Society." Pp. 114-132. in *Modern Thai Politics from Village to Nation*. ed. Clark D. Neher Cambridge: Schenkman.
- Robert B. Angus, Norman A. Gundersen, and Thomas P. Cullinane. 2000. *Planning, Performing, and Controlling Projects: Principles and Applications*. 2nd Ed. New Jersey: Prentice Hall.
- Roongrengsuke, Siriyupa. 1990. *An Analysis of the Efficacy of Thai Buddhist Temple and the Sangha as an Informal Institution for Community Development in Northern Thailand*. Diss. U of Southern California.
- Sarah Layton, Alfred Hurd and William Lipsey. 1995. *How to Plan Your Competitive Strategy: Enjoy the benefits of good planning*. Menlo Park: Crisp.
- Shutt, Harry. 2001. *A New Democracy: Alternatives to A Bankrupt World Order*. London and New York: Zed Books
- Somvichian, Kamol. 1979. "The Thai Political Culture and Political Development." Pp.154-169.in *Modern Thai Politics from Village to Nation*. ed. Clark D. Neher. Cambridge: Schenkman.
- Spencer-Cooke, Benedict Gordon. 1990. *Conditions of Participation in the Group for Production Credit: A Thai Community Development Program*. Diss. U of Southern California.

- Stoker, Gerry. 1998. "Governance as Theory: Five Propositions." *International Social Science Journal*. Paris, 50, no. 1 (March): 17-29.
- Thongthai, Lek. 1990. *From Quality Circles to Khums: A Study of Participatory Communities in Thailand*. Diss. U of Southern California.
- Vinijaiyapak, Nutta. 2004. *Institutions and Civic Engagement : A case study of Thai Community in Los Angeles*. Doctoral Diss. U of Southern California.
- Wilson, David A. 1979. "Political Tradition and Political Change in Thailand." Pp. 281-293. in *Modern Thai Politics from Village to Nation*. ed. Clark D. Neher. Cambridge: Schenkman.
- Young, Stephen B. 1979. "The Northeastern Thai Village: A Non-Participatory Democracy." Pp. 251-267 in *Modern Thai Politics from Village to Nation*. ed. Clark D. Neher. Cambridge: Schenkman.