

# การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อแผนพัฒนาท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ในองค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ จังหวัดเชียงใหม่ Public Participation in Infrastructure Development Planning of Doilor Subdistrict, Chaing Mai Province

อิษณาดิ ด่านพานิชย์

Isanart Darnpanich

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Faculty of Political Science and Public Administration, Chiangmai University

Email: pp.isanart@gmail.com

This article is presented in the 19<sup>th</sup> National Conference of Public Administration of Public Administration Association of Thailand at Nakhon Phanom University, November 22, 2024

Received: October 31, 2024; Revised: February 1, 2025; Accepted: March 8, 2025

## บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์สามประการคือ 1) เพื่อศึกษาแนวทางการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี ซึ่งส่งผลเชิงนโยบายของการจัดการโครงสร้างพื้นฐาน อบต.ดอยหล่อ ผลการศึกษาพบว่าประชาชนมีบทบาทสำคัญในกระบวนการตัดสินใจร่วมกับ อบต. ซึ่งมีผลทำให้โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสอดคล้องกับความต้องการพื้นฐานของชุมชนเป็นส่วนใหญ่ 2) เพื่อศึกษาถึงสาเหตุหรือปัจจัยที่มีผลสืบเนื่องต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อบต.ดอยหล่อ พบว่าผู้นำชุมชนและส.อบต. มีบทบาทสำคัญในการชักนำการตัดสินใจของประชาชน เนื่องจากผู้นำชุมชนยังคงเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนในการดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ ทำให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจของประชาชนถูกจำกัดไว้ 3) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาและเสนอความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวทางการพัฒนาในแง่ของการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสมภายใต้แผนพัฒนาฯ การจัดการโครงสร้างพื้นฐาน อบต.ดอยหล่อ ซึ่งพบว่าการดำเนินงานอย่างโปร่งใสจะทำให้เกิดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันได้ดีที่สุด งานวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสัมภาษณ์แบบกลุ่มในประชาชน 55 คน ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของ อบต.ดอยหล่อ ร่วมกับการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารของการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาฯ ประจำปี พ.ศ. 2566 ที่ผ่านมาซึ่งมีคะแนนประเมินในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับพอใจมากร้อยละ 41.22 พอใจร้อยละ 55.66 และไม่พอใจเพียงร้อยละ 3.11 เท่านั้น

**คำสำคัญ:** การมีส่วนร่วมของประชาชน; แผนพัฒนาท้องถิ่น; โครงสร้างพื้นฐาน

## Abstract

This research has three main objectives. First, it examines strategies to enhance public participation in the development of the 5year local development plan, which directly influences policy decisions on infrastructure management under the Doilor SAO. The findings reveal that active public involvement in decision-making with the SAO helps ensure that infrastructure projects align with community needs. Second, it identifies key factors affecting public participation in infrastructure planning under the Doilor SAO. The study highlights the influential role of community leaders and SAO council members in shaping public decisions. Since community leaders act as intermediaries between the government and the public, their influence often limits independent decision-making. Third, it explores solutions and provides recommendations for effective decentralization within the local development framework and infrastructure management under the Doilor SAO. Transparency in operations fosters collaborative local development. This qualitative study relies on in-depth and focus group interviews with 55 residents of Doilor SAO. It also analyzes official documents from the 2023 annual development plan evaluation, which assessed public participation. The results show that 41.22% of respondents were highly satisfied, 55.66% were satisfied, and only 3.11% expressed dissatisfaction with public engagement opportunities.

**Keywords:** Public participation; Local development planning; Infrastructure

## บทนำ

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางของนโยบายและการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ของตนเองเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ถือเป็นกลไกสำคัญที่สามารถส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนภายในพื้นที่โดยตรง ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหาเพื่อปรับให้เข้ากับบริบทเฉพาะของพื้นที่มากขึ้น อาทิ การจัดการสาธารณสุขปโค - สาธารณูปการ การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย เป็นต้น ซึ่งกำหนดหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ [1] เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะของ อบต. ตรงต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่และให้ครอบคลุมที่สุด โดยกิจกรรมสำคัญในกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนคือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อกำหนดจุดประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงการมีบทบาทของประชาชน โดยการจัดกิจกรรมการประชุมประชาคมหมู่บ้านในทุก ๆ ปี ให้ชาวบ้านได้นำเสนอหรือเลือกโครงการพัฒนาที่ต้องการดำเนินการในพื้นที่เข้าบรรจุไว้เป็นโครงการในแผนพัฒนาฯ ตามลำดับความสำคัญที่ผู้เข้าประชุมได้มีมติเห็นพ้องต้องกัน เพราะการวางแผนพัฒนานี้เปรียบเสมือนการวางแผนในอนาคตของชุมชน เป็นเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นและสามารถปรับรูปแบบการประชุมประชาคมหมู่บ้านให้เกิดประสิทธิภาพ ทั้งนี้ อบต.คอยหล่อ รวมถึงผู้นำชุมชนได้กำหนดให้มีข้อตกลงอย่างชัดเจนในการจัดประชุมประชาคม โดยมีแนวทางเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมคือไม่ว่าผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้านจะมีจำนวนเท่าใด มติที่ประชุมในวันนั้นย่อมนับเป็นมติของทั้งหมู่บ้าน

อย่างไรก็ตาม การจัดการประชุมประชาคมในลักษณะนี้มีปัจจัยซึ่งเป็นอุปสรรคในเรื่องของกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ในระดับท้องถิ่นที่การตัดสินใจอาจได้รับการชี้แนะผ่านผู้ใหญ่บ้าน กำนันหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) เพื่อผลักดันนโยบายที่แสดงถึงความได้เปรียบ ส่งผลดีต่อฝ่ายตน และบางครั้งการมีส่วนร่วม

ของชาวบ้านกลับกลายเป็นปมปัญหาความขัดแย้งที่ปะทุขึ้นจากการแย่งชิงผลประโยชน์ที่ไม่เท่าเทียมกัน เกิดการแบ่งฝ่ายและกีดกันการเข้าร่วมลงมติหรือไม่เข้าร่วมเลยเพราะเป็นคนละกลุ่มผลประโยชน์กัน ทำให้ผลถึงการตัดสินใจร่วมกันของชุมชนในการนำโครงการเข้าบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นที่อาจไม่เข้าถึงการจัดการปัญหาชุมชนที่แท้จริงในหมู่บ้าน ซึ่งจากการประเมินความเสี่ยงการทุจริตและประพฤติดมิชอบ [2] ในประเด็นของการเรียกรับสินบน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ เรื่องความเสี่ยงการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างนั้นอยู่ระดับสีส้ม ความเสี่ยงสูงระดับ 4 เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานของอบต. ยังคงต้องหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการนำมติโครงการที่ตรงต่อความต้องการของประชาชน นำเข้าไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งสัมพันธ์กับการเลือกนำโครงการในแผนมาจัดทำงบประมาณของหน่วยงานโดยตรง โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้งบประมาณสูง และเนื่องจากตำบลดอยหล่อยังตั้งอยู่ห่างจากตัวเมืองเชียงใหม่ 45 กม. มีจำนวนหมู่บ้านรวม 26 หมู่บ้าน จำนวน 5,708 ครัวเรือน มีจำนวนประชากร 11,472 คน สภาพพื้นที่ตำบลดอยหล่อมียุทธศาสตร์พื้นที่ที่หลากหลาย ส่วนใหญ่ประกอบด้วยที่ราบเชิงและที่ราบลุ่มติดแม่น้ำปิง ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้ ทำให้มีพื้นที่ทำการเกษตรกระจายอยู่ทั่วไป พื้นที่ทำการเกษตรบางส่วนซึ่งยังไม่ได้รับการบริการสาธารณะจากหน่วยงานส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคอย่างทั่วถึง เช่น ระบบประปาส่วนภูมิภาคที่เข้าไม่ถึงพื้นที่ตำบลดอยหล่อ ถนนของกรมทางหลวงชนบทซึ่งต้องได้รับการปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ เช่น ไฟฟ้า ไฟกึ่ง ในบางพื้นที่ที่ยังไม่ครอบคลุม ด้วยเหตุนี้ อบต.ดอยหล่อ จึงมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตรับผิดชอบเพื่อรองรับการเติบโตของชุมชน [3]

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในด้านของเขตพื้นที่ความรับผิดชอบทับซ้อนระหว่างหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ กรมชลประทาน กรมทางหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจความรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานที่เกื้อหนุนคุณภาพของ อบต.ดอยหล่อ ทำให้บางโครงการพัฒนาที่ประชาชนได้เสนอเข้ามาเพื่อบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น ไม่อาจดำเนินการได้และล่าช้ากว่ากำหนด จำเป็นต้องรอการประสานความร่วมมือทุกภาคส่วนซึ่งต้องใช้เวลาอันยาวนาน เว้นแต่จะมีการเรียกร้อง กีดกัน จากภาคประชาชนผ่านตัวแทนหรือผู้นำของหมู่บ้านเพื่อนำแผนโครงการขึ้นมาดำเนินการให้ก่อนเป็นอันดับแรก เครื่องมือที่มักใช้ในการเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐแก้ปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านในพื้นที่คือ การจัดประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อรวมตัวขอมติจากคนในพื้นที่ ให้ตัวแทนหมู่บ้านเขียนคำร้องเสนอเข้าไปในหน่วยงานนั้น ๆ และยิ่งประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ข้อหาหรือจำนวนมากเท่าใด ย่อมเป็นการสร้างอำนาจต่อรอง เร่งรัดให้หน่วยงานรัฐดำเนินโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคในพื้นที่ที่ยังเป็นความต้องการหลัก เช่น การเข้าถึงประปาส่วนภูมิภาคที่จะทำให้มีการใช้น้ำสะอาดในพื้นที่อย่างไม่ขาดแคลนเพื่ออุปโภค-บริโภค จะทำให้สุขอนามัยส่วนบุคคลของประชาชนตำบลดอยหล่อดีขึ้น การมีไฟฟ้าใช้อย่างทั่วถึงจะส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในบ้านและในชุมชน รวมถึงเพิ่มความปลอดภัยในการสัญจรเวลากลางคืน การมีถนนหนทางที่ดีทำให้การขนส่งผลผลิตทางการเกษตรสะดวกรวดเร็วขึ้น เป็นการเชื่อมโยงเส้นทางในทุกพื้นที่เข้าหากันให้การคมนาคมในพื้นที่เป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว เป็นการยกระดับคุณภาพชีวิต ลดความเหลื่อมล้ำและยังสามารถดึงดูดการลงทุนเข้าสู่พื้นที่ได้หากมีระบบการคมนาคมที่ครบถ้วน และมีระบบสาธารณูปโภคครบครัน ทว่า การจะพัฒนากิจกรรมเหล่านี้ย่อมต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ทั้งบุคลากรของ อบต.ดอยหล่อ ในส่วนของกองช่างซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบประสานงานนั้นยังไม่เพียงพอจึงต้องมีการขอเสนอโครงการในการสนับสนุนทางการเงินหรือทรัพยากรจากหน่วยงานอื่นซึ่งมีศักยภาพมากกว่า อบต.ดอยหล่อ อย่างต่อเนื่อง

เพื่อศึกษาถึงแนวทางการแก้ปัญหาอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวทางใหม่จึงได้หยิบยกงานวิจัยในอดีตที่ได้ค้นคว้าเกี่ยวกับเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในประเด็นปัญหา

ต่าง ๆ ทั้งในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดอื่น แต่ยังคงขาดการศึกษาในเชิงคุณภาพ ด้านของโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น งานวิจัยของปิยะมาศ สันธูพาณิชย์ [4] พบว่า ระดับความมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าไร่ อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช ภาพรวมนั้นอยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นถึงการเข้าร่วมของประชาชนยังน้อยกว่าที่คาดไว้ ประชาชนยังไม่ทราบมากนักว่าตนเองจะมีส่วนได้ในประโยชน์และส่วนเสียอะไรจากการเข้าร่วมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และยังเสนอแนะแนวทางการพัฒนาเพื่อปรับปรุงนโยบายในส่วนที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ให้ดีขึ้น และยังมีงานวิจัยของ ชีระชาติ บุญปัน และจิรวัดณ์ เมธาสุทธิรัตน์ [5] ที่ศึกษาเรื่องปัญหาและแนวทางการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ตั้น อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง โดยจากการศึกษาพบว่า การจัดบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานของอบต.แม่ตั้น มีประเด็นปัญหาที่สอดคล้องกับงานวิจัยชิ้นนี้ ในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณซึ่งเป็นหนึ่งในเรื่องที่สำคัญที่สุดของการจัดทำโครงการพัฒนาในพื้นที่ ว่าควรคำนึงถึงเป้าหมายและผลลัพธ์ของโครงการที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์ที่สุด และยังมีความเห็นถึงการศึกษาคြံ့ต่อไปที่ควรมีการศึกษาถึงการกระจายอำนาจทางการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบริบทโครงสร้างพื้นฐานของ อบต. อื่น ๆ

การวิจัยนี้สามารถช่วยศึกษาเพื่อหาข้อค้นพบใหม่ ๆ ในเรื่องบทบาทของประชาชนภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ (decentralization) สู่ท้องถิ่นในเชิงการบริหารงานเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำกิจกรรมสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งสัมพันธ์กับแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (new public governance) และสำคัญต่อการพัฒนาทฤษฎีในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจศึกษาเพิ่มเติมและผู้ที่ต้องการทำงานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องกันต่อไป ให้ทางหน่วยงานสามารถวางแผนกำหนดนโยบายการทำงานโดยคำนึงถึงผลตอบแทนที่ประชาชนจะได้รับมากที่สุด เพราะสิ่งที่สำคัญต่อการมีส่วนร่วมคือการเพิ่มบทบาทในการตัดสินใจเชิงนโยบายให้แก่ประชาชนเป็นศูนย์กลางในสังคมของการเริ่มขับเคลื่อนและพัฒนาโครงการของหมู่บ้านเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ยกย่องคุณภาพชีวิต รวมถึงการที่มีผู้นำชุมชนหรือกลุ่มเครือข่ายที่เข้มแข็ง ก็เป็นอีกจุดสำคัญที่สามารถเพิ่มการประสานความร่วมมือของคนในหมู่บ้านได้ เช่น โครงสร้างพื้นฐานซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินชีวิตประจำวันและการดำรงชีพของประชาชนในตำบลดอยหล่อ ได้ถูกเสนอให้บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นมากที่สุดมีสูงถึง 593 โครงการ จากทั้งหมด 941 โครงการ ในปี พ.ศ. 2567 แสดงให้เห็นว่าประชาชนในพื้นที่ยังคงได้รับความไม่สะดวกในด้านการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานอยู่มากที่สุดตามจำนวนโครงการที่ได้บรรจุเข้ามาในแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปีของอบต.ดอยหล่อ จากความเป็นมาของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงต้องการค้นคว้าในรายละเอียดและหาปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีบทบาทของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยยกมาเป็นกรณีศึกษาของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่มีจำนวนถึงร้อยละ 63 ของโครงการพัฒนาทั้งหมด [6] ซึ่งจำเป็นต้องได้รับมติจากการประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อคัดเลือกโครงการที่จะนำมาดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณ เวทีการประชาคมหมู่บ้านจึงเป็นการวางแผนการใช้งบประมาณในอนาคตของแต่ละหมู่บ้านว่าต้องการนำไปใช้พัฒนาในด้านใด งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้จะเป็นการพัฒนาแนวทางให้องค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้มากขึ้น โดยเน้นไปที่การพัฒนาการจัดบริการสาธารณะ ด้านการโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก ให้เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนา ปรับเปลี่ยนแนวทางดำเนินนโยบาย แก้ไขการดำเนินงานของอบต.ดอยหล่อ โดยมุ่งหวังว่าผลของการวิจัยจะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับเสียงสะท้อนและความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวทางการเพิ่มความมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี ซึ่งส่งผลเชิงนโยบายของการจัดการโครงสร้างพื้นฐาน อบต.ดอยหล่อ
2. เพื่อศึกษาถึงสาเหตุหรือปัจจัยที่มีผลสืบเนื่องต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อบต.ดอยหล่อ
3. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาและการเสนอความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวทางใหม่ ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและพัฒนาการมีส่วนร่วมในแง่ของการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม ภายใต้แผนพัฒนาท้องถิ่นในด้านยุทธศาสตร์การจัดการโครงสร้างพื้นฐาน อบต.ดอยหล่อ

## แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. แนวคิดการกระจายอำนาจ

คลังความรู้สถาบันพระปกเกล้าได้อธิบายเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่น ด้วย “การกระจายอำนาจ” (decentralization) โดยสรุปว่า [7] “คือ การจัดสรรหรือแบ่งอำนาจการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (public affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ” โดยเฉพาะในหัวข้องานวิจัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในรูปแบบการกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) ซึ่งเป็นเพียงการถ่ายโอนอำนาจในเชิงบริหารเท่านั้น อปท. ยังคงอยู่ภายใต้กรอบนโยบายและการกำกับดูแลของรัฐบาลกลางอย่างเข้มงวด เนื่องจากบุคลากรและทรัพยากรส่วนใหญ่ยังคงเป็นยึดโยงกับอำนาจการบริหารของส่วนกลางที่มีหน้าที่กำกับดูแลการทำงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการดังกล่าวจึงเป็นการแบ่งงานและอำนาจบางส่วนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้การบริหารงานในพื้นที่คล่องตัวขึ้นมากกว่าจะเป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจที่แท้จริงแก่ อปท. สอดรับกับงานวิจัยเนื่องจากเป็นงานวิจัยซึ่งเจาะจงไปที่การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดนโยบายและควบคุมยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นจึงทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายผ่านจังหวัด อำเภอ ตามลำดับ การกระจายอำนาจจึงเป็นกุญแจสำคัญต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนและการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นจะเป็นหัวใจสำคัญในการที่จะสามารถหาหนทางพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่อย่างไรสภาพแวดล้อมและการเมืองของ อปท. ในแต่ละพื้นที่นั้นแตกต่างกัน กระบวนการกระจายอำนาจดังกล่าวก็ยังสามารถเป็นกระบอกเสียงให้ประชาชนในท้องถิ่นส่งเสียงไปถึงรัฐบาลส่วนกลางได้ ผู้วิจัยจึงต้องการนำแนวคิดการกระจายอำนาจมาประยุกต์ใช้กับงานวิจัยนี้เพื่อให้เห็นว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นส่วนสำคัญที่สุดของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างตรงตามวัตถุประสงค์โดยมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดดังกล่าว ได้แก่

เรวัตร บุญทัน และสุวิดา นวมเจริญ [1] เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการแผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2561-2565) เทศบาลตำบลดอนหัวฬ่อ การศึกษาถึงบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยวัดจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 387 คน ในพื้นที่ และได้ให้ข้อเสนอแนะว่า อปท. ควรส่งเสริมประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาท้องถิ่นในช่องทางอื่น ๆ ด้วย เช่น เว็บไซต์หน่วยงาน สื่อโซเชียลมีเดีย เป็นต้น

ณัฐตากานต์ พยัคฆา และคณะ [8] ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการจัดทำแผนชุมชนบ้านอาแบ ตำบลแม่สลองนอก อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย โดยจากการศึกษาในเรื่องดังกล่าวมีข้อสรุป

ของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชาวบ้านด้านการประเมินผล คือ 1) สร้างความเข้าใจถึงผลลัพธ์ในการมีส่วนร่วมด้านการประเมินผลโครงการกิจกรรมที่ได้กำหนดในแผนชุมชนที่ผ่านมา 2) การสร้างความเข้าใจควบคู่กับการส่งเสริมและช่วยเหลือชาวบ้านในการจัดทำโครงการกิจกรรมจากแผนชุมชนให้เป็นไปในจุดมุ่งหมายเดียวกัน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มนี้สัมพันธ์ในเรื่องของแนวคิดการกระจายอำนาจที่ส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารจัดการในท้องถิ่นมากขึ้น และเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดโครงการพัฒนาในพื้นที่ของตน รวมทั้งศึกษาถึงผลกระทบของการมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาในพื้นที่เพื่อประเมินผลสำเร็จของการกระจายอำนาจในทางปฏิบัติ และยังสอดคล้องกับหลักสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ที่เน้นการให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ สร้างการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างความร่วมมือดังกล่าวต่อการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อความยั่งยืน แต่อาจขาดการเชื่อมโยงในมิติการประเมินผลกระทบของการกระจายอำนาจในระยะยาว

## 2. แนวคิดการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ

การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ คือกระบวนการสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ทั้ง ภาครัฐ ภาคประชาชน เอกชน และประชาสังคม โดยงานวิจัยชิ้นนี้จะเน้นไปที่การประสานความร่วมมือกันในส่วนท้องถิ่น ระหว่างรัฐ (อปท.) และประชาชน ผ่านการจัดประชาคมหมู่บ้านเพื่อวางแผนการใช้งบประมาณในโครงการพัฒนาหมู่บ้านซึ่งตรงกับแนวคิดดังกล่าว โดยได้ศึกษาจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ซึ่งมีความสอดคล้องกัน ได้แก่

พัชรภา ตันตราจิน [9] ที่ได้สรุปถึงนัยของการจัดการปกครองแบบร่วมมือโดยอ้างอิงจาก Van de Ven, Thompson และ Perry ซึ่งได้นำตัวแสดงทั้งหลายมารวมกันแบ่งปันบรรทัดฐาน (norm) ที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน เช่น ในระดับท้องถิ่น เนื่องจากแนวคิดการกระจายอำนาจทำให้รัฐบาลส่วนกลางต้องลดภาระทางการคลัง และผลกระทบ แบ่งความรับผิดชอบให้แก่ อปท. เพื่อทำกิจกรรมแทนรัฐบาลกลาง สอดรับกับการพัฒนาเมืองและการปกครองภายใต้การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย สะท้อนถึงระดับความร่วมมือที่ในกรอบความเป็นการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ ที่มีความสำคัญต่อกระบวนการปกครองซึ่งเชื่อมสัมพันธ์กับทุกภาคส่วน

จากแนวคิดข้างต้นจึงเป็นการอธิบายถึงความสำคัญของกระบวนการทำงานร่วมกันกับภาคส่วนอื่น มิใช่เพียงภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว เช่น การกำหนดข้อตกลง กติกาและโครงสร้างความร่วมมือในด้านต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน ที่จะนำไปสู่การกำหนดแนวทางของนโยบาย โครงการพัฒนาพื้นที่ และการดำเนินงานซึ่งเป็นไปตามมติร่วมกันของการให้ความร่วมมือทุกภาคส่วน ทว่า ยังคงมีประเด็นในเรื่องของความไม่สมดุลระหว่างอำนาจของภาครัฐและประชาชนที่ต้องได้รับการวิเคราะห์เพิ่มเติม เช่น การที่รัฐเป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายโดยรวมแต่อาจไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนและนำไปสู่ความขัดแย้งกัน หรือการที่ประชาชนมักเป็นผู้เสนอแนะมากกว่าการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นอำนาจของรัฐ ทำให้ข้อเสนอแนะถูกลดทอนความสำคัญลง ไม่สอดคล้องกับจุดประสงค์ในการประสานความร่วมมือที่ให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วน [9]

## 3. แนวคิดการมีส่วนร่วมและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เสนอโดย International Association for Public Participation ซึ่งเป็นสถาบันฝึกอบรมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีชื่อเสียงของสหรัฐอเมริกาอ้างอิง IAP 2 ได้จัดระดับ

การมีส่วนร่วมไว้ 5 ระดับ 1) การมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสาร (inform) 2) การมีส่วนร่วมในการหารือ (consult) 3) การมีส่วนร่วมในการเข้ามามีบทบาท (involve) 4) การมีส่วนร่วมในการสร้างความร่วมมือ (collaboration) 5) การมีส่วนร่วมในการให้อำนาจแก่ประชาชน (empower) ซึ่งจากข้อมูลของการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาฯ อบต.ดอยหล่อ ประจำปี พ.ศ. 2566 ที่ผ่านมามีคะแนนประเมินของการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับพอใจมากร้อยละ 41.22 พอใจร้อยละ 55.66 และไม่พอใจเพียงร้อยละ 3.11 เท่านั้น ผลการวิเคราะห์พบว่าประชาชนมีบทบาทสำคัญในกระบวนการตัดสินใจร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีผลทำให้โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสอดคล้องกับความต้องการพื้นฐานของชุมชนเป็นส่วนใหญ่ แนวโน้มในการจัดช่วงการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงอยู่ในการเข้ามามีบทบาท (ระดับ 3) [10]

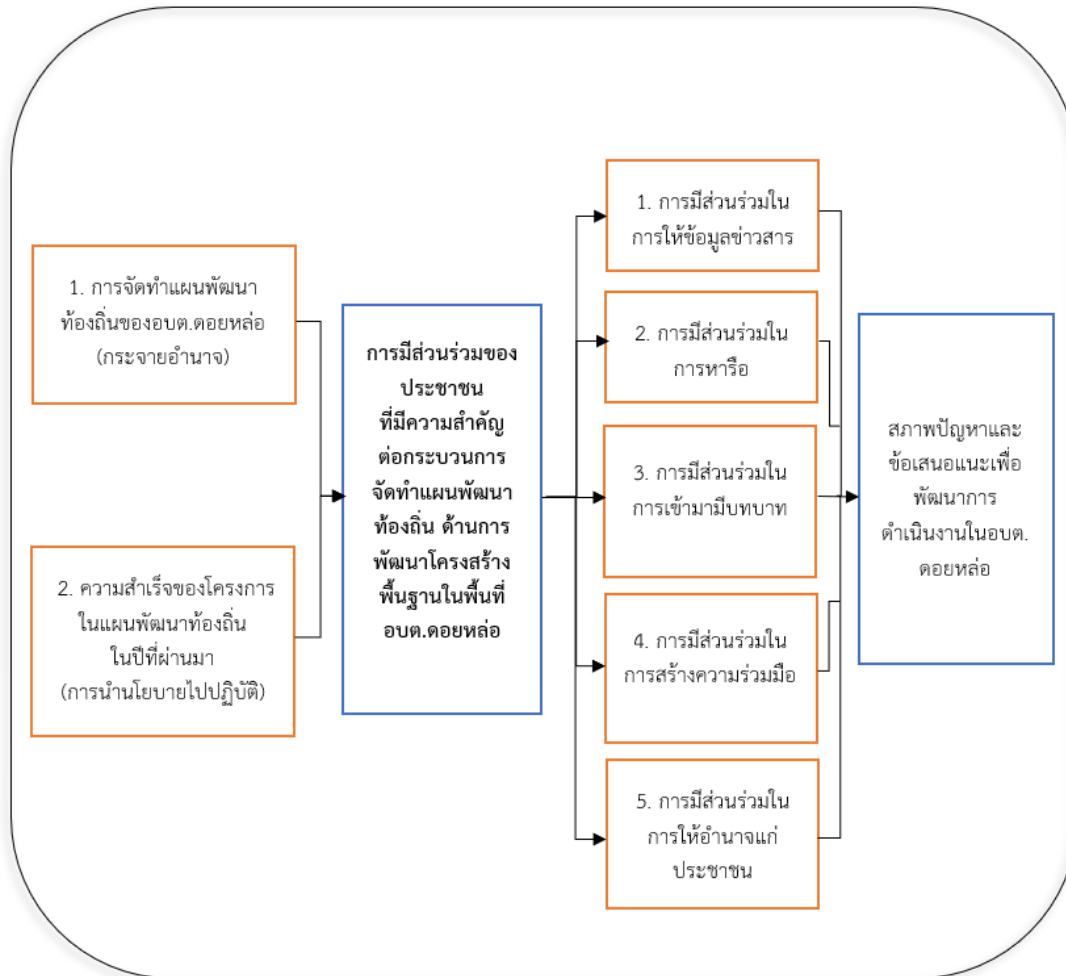
#### 4. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายสาธารณะ

Hooghe, Marc Marien และ Sofie [11] การวิเคราะห์เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อมั่นทางการเมืองกับรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองในยุโรป (a comparative analysis of the relation between political trust and forms of political participation in Europe) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อมั่นทางการเมือง (political trust) กับรูปแบบต่างๆ ของการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ในกลุ่มประเทศยุโรปโดยเปรียบเทียบข้อมูลจากประเทศต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์ว่าความเชื่อมั่นดังกล่าวมีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบใดบ้าง เช่น การลงคะแนนเสียง การเข้าร่วมองค์กร การประท้วง หรือการติดต่อกับผู้แทน/ตัวแทน ซึ่งผลการวิจัยคาดว่าจะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อมั่นทางการเมืองและรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน และอาจนำไปสู่ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเชื่อมั่นเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมือง นำไปสู่การกำหนดทิศทางของนโยบายสาธารณะ

Rasila และ Mudau [12] การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น: ความสำคัญของการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาชนบท (citizen participation in local government: the importance of effective communication in rural development) กล่าวถึงการระดมพลังชุมชนต้องอาศัยกลุ่มชุมชนที่มีความสามารถ ครอบคลุม ร่วมมือกับภาครัฐเพื่อระบุโครงการที่เป็นที่ต้องการขับเคลื่อนและดำเนินงานภายในชุมชน รับผิดชอบต่อโครงการต่าง ๆ ที่ส่งผลประโยชน์ต่อครัวเรือนที่ยากจนที่สุดเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโอกาสใหม่ ๆ และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และการถ่ายทอดทักษะที่มีประโยชน์สิ่งเหล่านี้ ล้วนต้องอาศัยการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพระหว่างภาครัฐกับชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากระบบการสื่อสารของรัฐบาลในปัจจุบัน ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นยังขาดรูปแบบการสื่อสารที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาชนบท

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องของกลุ่มนี้สัมพันธ์เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและแนวคิดการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ โดยศึกษาถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) ซึ่งสะท้อนถึงการศึกษาที่มีความเกี่ยวข้องกับแนวทางนโยบายในพื้นที่ และชี้ให้เห็นถึงปัจจัยของการสร้างความเชื่อมั่นและการสื่อสารผ่านรูปแบบความร่วมมือกัน เช่น การประชุม การลงคะแนนเสียง การติดต่อตัวแทนหรือผู้แทน ไม่ว่าจะเป็นในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น หากประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อภาครัฐและสามารถเข้าถึงข้อมูลที่โปร่งใสย่อมส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมในการช่วยกำหนดแนวทางของนโยบายในพื้นที่ของตนได้อย่างเข้มแข็งในแง่ของการพัฒนาภายใต้หลักการกระจายอำนาจ

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ รวมถึงแนวคิดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เสนอโดย International Association for Public Participation (IAP 2) มาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้การสนทนากลุ่ม (focus Group) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in depth interview) แบ่งกลุ่มประชากรและกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 3 กลุ่มเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้ 1) เจ้าหน้าที่ ปลัด และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ จำนวน 10 คน 2) ผู้นำชุมชนหรือผู้แทนชุมชน จำนวน 15 คน 3) ประชาชนทั่วไปในพื้นที่ของอบต.ดอยหล่อ จำนวน 30 คน โดยการใช้วิธีการคัดเลือกแบบโควตา (quota Selection) เนื่องจากจำนวนประชากรในพื้นที่มีจำนวนมากเกินกว่าที่ผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์แบบกลุ่มได้หมดทุกคน โดยกำหนดคุณสมบัติผู้ให้ข้อมูลหลักไว้ คือ ประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่เป้าหมายการวิจัย และสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in depth interview) เป็นผู้ปฏิบัติงานหรือผู้รับผิดชอบที่มีส่วนเกี่ยวข้องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งมีบทบาท หน้าที่ อำนาจโดยตรง รวมถึงเป็นผู้ที่ได้รับผลสืบเนื่องทั้งทางบวกทางลบจากการดำเนินโครงการตาม

แผนพัฒนาฯ ดังกล่าว ที่มีความพร้อมและยินดีจะให้ข้อมูล โดยมีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ 1) การเก็บข้อมูลแบบสอบถาม (questionnaire) - แบบสอบถามปลายเปิด (open-ended form) และแบบสอบถามปลายปิด (close-ended form) 2) การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และเอกสารประกอบ โดยผู้วิจัยใช้วิธีการตรวจสอบสามเส้า (data Triangulations) ซึ่งจะเก็บรวบรวมจากแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกันคือ ข้อมูลการสัมภาษณ์แบบกลุ่ม (focus group) สัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และวิธีการสืบค้นจากเอกสาร (documentary)

## ผลการวิจัย

### ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป

จากแบบสอบถามปลายปิด (close-ended form) ประกอบด้วย เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุอยู่ระหว่าง 23 – 60 ปี มีระดับการศึกษาอยู่ในระดับมัธยมศึกษา รองลงมาคือระดับปริญญาตรี และประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไปและรับราชการ รายได้เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ในช่วงระหว่าง 10,001 – 25,000 บาท

### ตอนที่ 2 ผลการวิจัยถึงการมีส่วนร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ยังคงอยู่ในช่วงที่มาก เพราะต้องการพบกับเจ้าหน้าที่รัฐและผู้นำชุมชนโดยตรงเพื่อเรียกร้องประเด็นที่ตนเองได้รับความเดือดร้อนต่าง ๆ และต้องการรักษาผลประโยชน์และสิทธิของตนเอง เช่น ข้อกังวลในการทำโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่อาจล่วงล้ำที่ดินของตนเอง การต้องการเสนอโครงการใหม่เข้าไปบรรจุในแผนพัฒนาตามความเดือดร้อนในพื้นที่ เป็นต้น

ผลรายงานความสำเร็จของโครงการพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น จากข้อมูลความพึงพอใจ

ตารางที่ 1 รายงานการติดตามและประเมินผลแผน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 อบต.ดอยหล่อ [13]

| ความพึงพอใจ                                                           | พอใจมาก<br>(ร้อยละ) | พอใจ<br>(ร้อยละ) | ไม่พอใจ<br>(ร้อยละ) |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------|------------------|---------------------|
| 1) มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการ/กิจกรรม                | 40.00               | 57.00            | 3.00                |
| 2) มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลของโครงการ/กิจกรรม         | 32.00               | 63.00            | 5.00                |
| 3) มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในโครงการ/กิจกรรม           | 34.00               | 63.00            | 3.00                |
| 4) มีการรายงานผลการดำเนินงานของโครงการ/กิจกรรมต่อสาธารณะ              | 29.00               | 68.00            | 3.00                |
| 5) การเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการดำเนินโครงการ/กิจกรรม              | 34.00               | 60.00            | 6.00                |
| 6) การดำเนินงานเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด                              | 51.00               | 47.00            | 2.00                |
| 7) ผลการดำเนินโครงการ/กิจกรรมนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น | 46.00               | 52.00            | 2.00                |
| 8) การแก้ไขปัญหา และการตอบสนองความต้องการของประชาชน                   | 53.00               | 45.00            | 2.00                |
| 9) ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินโครงการ/กิจกรรม                | 52.00               | 46.00            | 2.00                |
| รวมเฉลี่ย                                                             | 41.22               | 55.66            | 3.11                |

พบว่าผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อในภาพรวม ซึ่งได้จากการใช้แบบประเมินความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2566-2570) และที่มีการเพิ่มเติมแก้ไข เปลี่ยนแปลง ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 จากกลุ่มเป้าหมายคือประชาชนในตำบลดอยหล่อเป็นผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 100 คน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความพอใจร้อยละ 55.66 พึงพอใจมากร้อยละ 41.22 และไม่พอใจร้อยละ 3.11 เนื่องจากประชาชนมีความตื่นตัวในเรื่องสิทธิและผลประโยชน์ของตนเอง และจากข้อมูลการสัมภาษณ์ในส่วนความสำเร็จของโครงการในปีที่ผ่านมา ก็เป็นอีกแรงจูงใจให้เข้าร่วมประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ทว่า ในส่วนร้อยละ 3.11 ยังมีความไม่พอใจเนื่องจากการดำเนินงานในโครงการยังคงมีข้อควรปรับปรุง เช่น การขออนุญาตเจ้าของพื้นที่การรื้อล้างพื้นที่ของเอกชนในการเข้าดำเนินงานของ อบต. และการที่ทาง อบต. เน้นเกี่ยวกับโครงการโครงสร้างพื้นฐานเป็นส่วนใหญ่ แต่ดำเนินการในโครงการเกี่ยวกับการเกษตรน้อย ทั้งที่มีพื้นที่เกษตรเป็นส่วนใหญ่ เป็นต้น

2.1 ผลการวิจัยโครงการพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐานของอบต.ดอยหล่อ ซึ่งดำเนินการในหมู่บ้านสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสามารถแบ่งหมวดความคิดเห็นเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มที่คิดว่าโครงการนั้นสอดคล้องกับความต้องการเนื่องจากเป็นการลงประชามติภายในหมู่บ้านแล้ว และได้กำหนดข้อตกลงของการลงประชามติร่วมกันที่ไม่ว่าคนเข้าร่วมจะมากหรือน้อย หากความเห็นในที่ประชุมประชาคมมีฉันทามติร่วมกันแล้วจะถือเป็นฉันทามติของทั้งหมู่บ้าน แม้อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงการหลังการลงประชามติรอบแรก ทว่า นั่นก็เพื่อนำความเดือดร้อน ณ ปัจจุบันเป็นหลัก และได้มีการผ่านประชามติเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงการตามระเบียบฯ [14] รอบที่สองเป็นที่เรียบร้อยแล้ว 2) กลุ่มที่มีความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการ เนื่องจากการลงประชามติไม่โปร่งใส หลังการลงประชามติแล้วยังคงมีฝ่ายการเมืองที่เข้ามาแทรกแซงโครงการอื่นเข้ามาทำก่อนโครงการที่ประชาชนในหมู่บ้านเลือก แม้จะมีการลงประชามติเป็นรอบที่สอง แต่บางคนไม่สะดวกเข้าร่วมประชุมในเวลาที่มีนัดหมายทำให้ต้องพลาดการประชุมประชาคมในรอบดังกล่าวไป ทั้งไม่มีสิทธิ์แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมนอกจากเข้าไปร้องเรียนที่อบต. โดยตรง

2.2 ผลการวิจัยปัจจัยที่ทำให้ตัดสินใจเข้าร่วมและไม่เข้าร่วม การประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ 1) ทำตามหน้าที่เนื่องจากเป็นเจ้าของหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ในการออกไปชี้แจงข้อมูลให้แก่ประชาชน 2) ชาวบ้านในพื้นที่ซึ่งได้รับการบอกกล่าว ประชาสัมพันธ์จากอบต. ผู้ใหญ่บ้าน ส.อบต. เป็นส่วนจูงใจในการเข้าร่วมประชุมประชาคม 3) กลุ่มที่เห็นถึงประโยชน์ของการเข้าร่วมการประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ที่มีทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและชาวบ้านทั่วไปที่เล็งเห็นความสำคัญของการกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว และช่วงเวลาที่สะดวกในการเข้าร่วมประชุมประชาคมเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมากที่สุดคือช่วงเวลาเช้า 8.30 น. - 10.00 น. โดยมีผู้ให้ความเห็นว่าเป็นช่วงเวลาที่ดีที่สุดเพราะยังอยู่ที่พักอาศัย ไม่ได้ออกไปไหน หลังจากช่วงเวลานี้ถึงจะออกไปประกอบอาชีพ เช่น รับจ้าง ทำสวน อื่น ๆ ซึ่งส่วนมากจะเป็นวัยกลางคนและผู้สูงอายุที่มีช่วงอายุระหว่าง 51 - มากกว่า 60 ปี และช่วงเวลาที่สะดวกรองลงมาคือช่วงเวลาหลังเลิกงาน 17.00 น. - 19.00 น. ผู้สะดวกในเวลานี้จะเป็นวัยทำงานช่วงอายุระหว่าง 21 - 40 ปี

2.3 ผลการวิจัยปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการจัดประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นด้านโครงการโครงสร้างพื้นฐาน มีดังนี้ 1) เวลาในการจัดประชุมประชาคมที่มีเฉพาะกลุ่มที่สะดวกเข้าร่วมประชุมได้ ทำให้อาจไม่ครอบคลุมถึงความต้องการของกลุ่มอื่น ๆ 2) ข้อถกเถียงระหว่างประชาชนที่บางครั้งรุนแรง มีเรื่องทะเลาะวิวาทกันเกิดขึ้นทำให้การประชุมประชาคมไม่สามารถดำเนินต่อได้และต้องหาเวลานัดหมายใหม่ ซึ่งทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ไม่ราบรื่น เสียเวลา เสียโอกาสในการเสนอโครงการของประชาชนที่สะดวกเพียงช่วงเวลานั้นและไม่อาจมาประชุมอีกครั้งได้ 3) หน่วยงานไม่ชี้แจงข้อดี - ข้อเสียของโครงการอย่าง

ชัดเจน 3) ความรู้ความเข้าใจระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาชนมีข้อจำกัดในเรื่องของการทำโครงการที่สัมพันธ์กับการเมือง 4) งบประมาณในการจัดทำโครงการไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน เพราะงบประมาณโครงการพัฒนาหมู่บ้านของอบต.ดอยหล่อ ได้กำหนดการจัดสรรงบประมาณจากเงินสะสมของอบต.ดอยหล่อ จำนวน 250,000 บาท อย่างเท่าเทียมกันทุกหมู่บ้าน ในงบประมาณที่จำกัดนี้จึงไม่อาจทำโครงการได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการของหมู่บ้าน 5) การแทรกแซงของผู้มีอิทธิพลในพื้นที่เพื่อให้ผลการลงประชามติเป็นไปตามความต้องการของตนเป็นการจำกัดอิสระในการตัดสินใจของประชาชน 6) ประชาชนยังขาดความเข้าใจในเรื่องของการทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

2.4 ผลการวิจัยความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่แต่ละหมู่บ้านในจำนวนที่เท่ากัน แม้ว่าแต่ละหมู่บ้านจะมีปัญหาแตกต่างกันตามบริบทของพื้นที่ โดยสามารถแบ่งเป็น 3 กลุ่มเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดทำโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องใช้งบประมาณมาก คือ 1) ต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายการบริหารงาน โดยจัดสรรงบประมาณตามสภาพพื้นที่และสอดคล้องกับความเดือดร้อนของประชาชน เรียงลำดับความสำคัญของโครงการที่จะต้องยกมาทำก่อน - หลัง มีการวางแผนบริหารงบประมาณตามช่วงเวลา การทำโครงการ ไม่มีการแทรกโครงการเพิ่มเติมเข้ามาระหว่างปีงบประมาณ เพราะการแบ่งงบประมาณแบบเดิมทำให้บางโครงการไม่สามารถทำได้อย่างครอบคลุม 2) ยังต้องคงนโยบายการจัดสรรงบประมาณไว้เหมือนเดิมเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างหมู่บ้าน และชาวบ้านยังคงต้องการโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทุกหมู่บ้าน พัฒนาไปพร้อม ๆ กัน อย่างเสมอภาค 4) ไม่มีความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว เพราะคิดว่าการจัดสรรงบประมาณแก่แต่ละหมู่บ้านมีเพียงเพื่อรักษาฐานเสียงทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นไว้เท่านั้น ขณะที่ข้อมูลจากข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2567 และ พ.ศ. 2568 ในส่วนของค่าเฉลี่ยงบประมาณรายรับจริงปีซึ่งจะเป็นข้อมูลรายรับของปี พ.ศ. 2565 ที่มีรายรับจริงอยู่ที่ 92,863,781.35 บาท และ พ.ศ. 2566 มีรายรับจริงอยู่ที่ 93,387,819.63 บาท เทียบกับรายรับจริงทั้งสองปีมีมากขึ้น ในหมวดของการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ใบอนุญาตต่าง ๆ และหมวดรายได้จากทรัพย์สิน แต่หมวดรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปของรัฐบาลนั้นลดลง และรายจ่ายจริงปี พ.ศ. 2565 จำนวน 81,788,419.23 บาท เทียบกับรายจ่ายจริงปี พ.ศ. 2566 จำนวน 87,924,367.88 บาท พบว่ามากขึ้นถึง 6,135,948.65 บาท โดยเป็นเงินสะสมที่ใช้ไปกับโครงการซึ่งเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 8,849,519.60 บาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 คิดเป็นร้อยละ 10 ของเงินรายรับทั้งหมด [15] หากพิจารณาถึงข้อมูลงบประมาณดังกล่าว อบต.ดอยหล่อ ยังคงมีเสถียรภาพในการบริหารจัดการงบประมาณ สามารถปรับเปลี่ยนนโยบายหรือดำเนินการบริหารในรูปแบบเดิมได้โดยปรับปรุงนโยบายการบริหารไปในตัวตามความเหมาะสมของการดำเนินงาน

2.5 ผลการวิจัยข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและข้อเสนอแนะต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาการดำเนินงานในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจากแบบสอบถามปลายเปิด (Open-Ended Form) ส่วนของข้อมูลของกระบวนการจัดทำแผนงานหรือโครงการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 มีความเห็นที่แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มที่มีความเห็นว่ากระบวนการจัดทำแผนงาน/โครงการ ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อนั้นดี เพราะมีกระบวนการทำงานที่เป็นไปตามขั้นตอนและทำตามระเบียบฯ ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นบนเวทีประชาคมหมู่บ้านและได้โครงการที่เป็นไปตามประสงค์ของคนในพื้นที่ 2) กลุ่มที่มีความเห็นว่ากระบวนการจัดทำแผนงาน/โครงการ ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อนั้นไม่ตรงตามแผนงานที่เลือกไปในการประชาคม บางโครงการไม่ตรงกับสภาพแวดล้อม เช่น การที่หมู่บ้านต้องการโครงการปรับปรุงระบบน้ำประปา แต่เมื่อการประชาคมเสร็จสิ้นได้มีการประชาคมกันในหมู่บ้านอีกครั้งเพื่อเปลี่ยนแปลงเป็นโครงการปรับปรุงถนนแอสฟัลต์คอนกรีตแทนโครงการเดิม

2.6 ผลการวิจัยฉันทามติของหมู่บ้านสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ความเห็นส่วนใหญ่เป็นไปในแนวทางเดียวกันว่ามีความสอดคล้องและเป็นไปตามความต้องการของประชาชน เนื่องจากโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานล้วนผ่านการลงประชามติร่วมกันมาแล้ว และชาวบ้านยังคงต้องการโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก และยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าควรมีโครงการส่งเสริมศักยภาพ ทักษะอาชีพ การศึกษาของประชาชนในพื้นที่เพิ่มเติมนอกจากโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนมีทักษะความรู้ใหม่ ๆ ไปพร้อมกับการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ หน่วยงานรัฐควรปฏิบัติงานเชิงรุกมากขึ้น โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน และในด้านการบริหารงบประมาณที่ควรมีการวางแผนการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ ไม่ควรแทรกโครงการเข้ามาระหว่างปีงบประมาณเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายการเมืองมากเกินไป

### สรุปและอภิปรายผล

ตารางที่ 2 สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

| หลักการ                                                                                             | สรุปผลการวิจัย                                                                                                                                                                        | อภิปรายผล                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1) แนวทางการเพิ่มความมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นด้านโครงสร้างพื้นฐาน อบต.ดอยหล่อ | - การมีส่วนร่วมของประชาชนสำคัญต่อการพัฒนา แต่ยังพบปัญหาการมีส่วนร่วมน้อยเพราะปัจจัยต่าง ๆ และการแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพล                                                                | - ประชาชนให้ความสนใจเข้าร่วมมากขึ้นเมื่อโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่ผ่านมาประสบความสำเร็จ<br>- การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับ “Involve” คือ ประชาชนมีบทบาทร่วมตัดสินใจผ่านประชาคมหมู่บ้าน                                       |
| 2) ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน                                                          | - ปัจจัยที่มีผล ได้แก่ ช่วงเวลา อาชีพ บทบาทผู้นำชุมชน ความสำเร็จของโครงการที่ผ่านมา และงบประมาณที่จำกัด<br>- การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานนั้นใช้งบประมาณสูงเกินกว่าศักยภาพของ อบต.ดอยหล่อ | - ตรงกับแนวคิดของการกระจายอำนาจและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่าความรู้ความเข้าใจของประชาชนมีผลต่อการมีส่วนร่วม<br>- อบต.ดอยหล่อ ได้แสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีงบประมาณสูง |
| 3) แนวทางแก้ปัญหาและการพัฒนาการมีส่วนร่วมในแง่ของการกระจายอำนาจ                                     | - การเปิดเผยข้อมูลโปร่งใส และสร้างข้อตกลงที่ชัดเจนจะช่วยลดความขัดแย้งและเพิ่มการมีส่วนร่วม                                                                                            | - การกระจายอำนาจช่วยให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจมากขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดการปกครองแบบมีส่วนร่วม                                                                                                                            |

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. พัฒนาการสื่อสารระหว่างหน่วยงานและประชาชนร่วมกับการสร้างเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็งเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหา ให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปมีบทบาทในด้านสนับสนุนข้อมูลหรืองบประมาณ รวมถึงการปรับปรุงกระบวนการประชาคมให้โปร่งใส ลดการแทรกแซงทางการเมือง

2. ส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับแผนพัฒนาท้องถิ่นผ่านสื่อออนไลน์ จัดอบรมทำความเข้าใจกับประชาชนก่อนการจัดทำแผนฯ และสนับสนุนด้านความรู้ให้ผู้นำชุมชนเป็นตัวกลางในการประชาสัมพันธ์โครงการ เพิ่มความร่วมมือกับตัวแทนภาคส่วนอื่นที่เป็นระดับจังหวัด - ประเทศ ปรับปรุงกฎระเบียบให้ชัดเจน ขยายช่องทางการมีส่วนร่วม เช่น สื่อออนไลน์ที่เข้าถึงได้หลากหลายกว่า พัฒนากลไกติดตาม ประเมินผล แผนพัฒนาหลังการทำประชาคม

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ศึกษาและวิเคราะห์ในนโยบายการกระจายอำนาจที่ส่งผลต่อท้องถิ่นในการดำเนินนโยบาย เช่น การจัดสรรงบประมาณการบริหารงานของ อบต.

2. ศึกษาความร่วมมือจากภาคส่วนอื่น ๆ ในพื้นที่ เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ครอบคลุมทุกด้าน

## เอกสารอ้างอิง

- [1] เรวัตร บุญทัน และสุวิดา นวมเจริญ. (2566). ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการแผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2561 – 2565) เทศบาลตำบลดอนหัวฬ่อ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี. *วารสารนโยบายและกิจการสาธารณะ*, 2(1), 1-21.
- [2] องค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ. (2567). *การประเมินความเสี่ยงการทุจริตและประพฤติมิชอบประจำปี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567*. <http://www.doilor.go.th/about.php?id=272>
- [3] องค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ. (2567). *ประวัติของอบต. และข้อมูลทั่วไป*. <http://www.doilor.go.th/about.php?id=1>
- [4] ปิยะมาศ สินธุพาชี. (2562). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าไร่ อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช. *วารสารมณฑลทักษิณ*, 15(1), 20-38.
- [5] ธีระชาติ บุญปิ่น และจิรวัฒน์ เมธาสุทธิรัตน์. (2566). ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ตั้น อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่. *วารสารนโยบายและกิจการสาธารณะ*, 2(1), 22-37.
- [6] องค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ. (2567). *รายงานผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2566 - 2570) รอบปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ*. <http://www.doilor.go.th/about.php?list=&id=237&pid=108>
- [7] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2554). *การกระจายอำนาจ*. <https://shorturl.asia/elP2b>
- [8] ญัตติกานต์ พยัคฆา, ภาณุพันธุ์ ปรภาติกุล, สุรพล เศรษฐบุตร, กรรณิกา แซ่ลี้ และอนุพงศ์ วงศ์ไชย. (2564). การมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการจัดทำแผนชุมชนบ้านอาแบ ตำบลแม่สลองนอก อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย. *วารสารแก่นเกษตร*, 48(1), 752-757.

- [9] พัชราภา ตันตราจิน. (2563). บทความปรีทัศน์การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative Governance) : ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างและนำไปปฏิบัติ. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*, 8(1), 139-162.
- [10] ภิรดี ลีภากรณ์. (2554). ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษ : กรณีศึกษาชุมชนมาบชลูด อ.เมือง จ.ระยอง (การศึกษาค้นคว้าอิสระวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- [11] Hooghe, M., & Marien, S. (2013). A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE RELATION BETWEEN POLITICAL TRUST AND FORMS OF POLITICAL PARTICIPATION IN EUROPE. *European Societies*, 15(1), 131-152. <https://doi.org/10.1080/14616696.2012.692807>
- [12] Rasila, B. N., & Mudau, M. J. (2013). Citizen Participation in Local Government: The Importance of Effective Communication in Rural Development. *International Journal of Community Development*, 1(1), 12-18. <https://doi.org/10.11634/233028791301321>
- [13] องค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ. (2566). รายงานผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2566 - 2570) รอบปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ. <http://www.doilor.go.th/about.php?list=&id=237&pid=22>
- [14] ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561. (2561, 3 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนพิเศษที่ 246 ง. หน้า 1-13.
- [15] องค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ. (2567). ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2567 และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2568. <http://www.doilor.go.th/about.php?list=&id=246&pid=36>