



สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย
หมวด ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น
การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สป
JS
7153.3
ก2ส64
ธ.5
ต.2

สถาบันพระปกเกล้า

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น



หมวดที่ 5

ประชาสังคมกับการปกครองท้องถิ่น

ลำดับที่ 2

เรื่อง การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น



สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวดที่ ๕ ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น

ลำดับที่ ๒ เรื่อง การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สงวนลิขสิทธิ์ © ๒๕๔๗

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ ๑

ธันวาคม ๒๕๔๗ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = ๙๗๔-๔๔๙-๑๖๙-๘

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา ๓ ชั้น ๕ ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๕๒๗-๗๘๓๐-๙ โทรสาร ๐-๒๕๒๘-๙๑๔๔

<http://www.kpi.ac.th>

ผู้เขียน อาจารย์ ดร.อรรถัย กักผล, ปรัชญา ชีพเจริญรัตน์

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ

คณะผู้จัดทำ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

อาจารย์ ดร.อรรถัย กักผล

นางสาวธนิษฐา งามจันทร์

ออกแบบปก นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่ บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด ๘๖ ซอย ๕๐/๑ ถนนจรัญสนิทวงศ์

แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

โทร. ๐-๒๕๓๕-๑๒๑๘, ๐-๒๕๓๔-๘๗๐๕



คำนำ

ด้วยความตระหนักในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และด้วยเห็นว่า ณ ปัจจุบันความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นความรู้ที่ค่อนข้าง “ปิด” “ไม่ชัดเจน” และ “คลุมเครือ” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ชัดเจน วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้มอบหมายให้นักวิชาการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการปกครองท้องถิ่นรวบรวม และเรียบเรียงความรู้เหล่านี้ และยังคงเป็นความโชคดีของสถาบันพระปกเกล้าที่ได้รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ให้เกียรติเป็นบรรณาธิการให้กับสารานุกรมชุดนี้

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ประกอบด้วยสารานุกรมจำนวน 19 เล่ม และเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้โดยง่ายจึงได้จัดหมวดหมู่ทั้ง 19 เล่ม ออกเป็น 5 หมวด โดยในแต่ละหมวดจะมีรายละเอียดและสาระสำคัญที่แตกต่างกันไป ดังนี้

หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน

1. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น
2. รัฐกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก

1. รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
3. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

1. ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เทศบาล

4. องค์การบริหารส่วนตำบล
 5. กรุงเทพมหานคร
 6. เมืองพัทยาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ
- หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
1. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน
 2. ภารกิจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
 3. การคลังท้องถิ่น
 4. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
 5. ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดที่ 5 ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น

1. องค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักเรียน นักศึกษา เยาวชน และผู้สนใจทั่วไปจะเกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้อง ชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญรุดหน้าต่อไป สุดท้ายนี้สถาบันฯ หวังว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเรื่อง “เปิด” “ชัดเจน” และ “ไม่คลุมเครือ” รวมถึงเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนตราบนานเท่านาน



รองศาสตราจารย์ธนินิติ เศรษฐบุตตร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2547



สารบัญ

เรื่อง	หน้า
1 แนวคิดและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น	2
1.1 ความหมายและแนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชน	2
1.2 เหตุผลที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น	8
1.3 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน	11
2 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น	13
2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนที่บัญญัติไว้ใน หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน	14
2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น	27
2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น	30
2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงประชามติ	37
2.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	40
3 การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น	45
3.1 ปัจจัยในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น	47
3.2 บทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง	49
4 เอกสารอ่านเพิ่มเติม	55

สารบัญตารางและแผนภาพ

	หน้า
ตารางที่ 1	10
แสดงกรณีการร้องเรียนขององค์กรบริหารส่วนตำบล ต่อสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (พ.ศ. 2538-2543)	
ตารางที่ 2	28
แสดงจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครบวาระปี พ.ศ. 2547	
ตารางที่ 3	32
แสดงเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อลงคะแนน เสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น	
แผนภาพที่ 1	21
แสดงขั้นตอนการขอเข้าดูข้อมูลข่าวสารของราชการ	
แผนภาพที่ 2	33
แสดงขั้นตอนการยื่นคำร้องและการจัดลงคะแนนเสียงถอดถอน	
แผนภาพที่ 3	36
แสดงขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น	

การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

ผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนองคาพยพในทางการเมืองมากมาย ทั้งนี้ทิศทางที่ปรากฏล้วนแล้วแต่เป็นการตอบสนองต่อแนวทางในการปฏิรูปทางการเมืองที่ทุกฝ่ายคาดหวังที่จะให้เกิดขึ้น โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักการสำคัญในขับเคลื่อนเพื่อให้การดำเนินงานปรากฏผลเป็นรูปธรรม ขณะเดียวกันการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญและนับวันจะยิ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยส่วนรวมมากขึ้น ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ความสำคัญและได้ระบุถึงการกระจายอำนาจไว้ใน “มาตรา 78 และ มาตรา 79 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 282 ถึง มาตรา 290 ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น” นับเป็นการวางรากฐานสำหรับการกระจายอำนาจ ซึ่งเอื้อต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

การปรับบทบาทของท้องถิ่นให้มีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นนั้น อาจพิจารณาได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในแง่หนึ่งเป็นการกระจายอำนาจจากส่วน

กลางไปยังท้องถิ่น ภายใต้หลักการสำคัญ คือ การปกครองตนเอง (Local Self Government) โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่ที่สำคัญการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีผลต่อการทำให้ประชาธิปไตยมีความเข้มแข็ง เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รู้จักและเรียนรู้ในการที่จะปกครองตนเอง เพราะฉะนั้นการสร้างประชาธิปไตยที่แท้จริงก็คือการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับผิดชอบ และเรียนรู้การเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นผ่านการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนด้วยตัวของเขาเอง เพื่อร่วมกันคิด ร่วมกันทำร่วมกันแก้ไขปัญหา และร่วมกันตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในชุมชนตนเอง

จากที่กล่าวมา การทำความเข้าใจถึงการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นจึงเป็นอีกมิติหนึ่งที่สำคัญยิ่ง ทั้งนี้ ในการนำเสนอเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว จะแยกออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ **ส่วนแรก** จะว่าด้วยแนวคิดและความหมายของการมีส่วนร่วมในแง่มุมและมิติต่างๆ **ส่วนที่สอง** จะว่าด้วยรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการบริหารจัดการ ตามบทบัญญัติของกฎหมาย และการมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่นๆ และ **ส่วนที่สาม** จะเป็นการกล่าวถึงโอกาสและความเป็นไปได้ในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น

1 แนวคิดและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น

1.1 ความหมายและแนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะสำคัญของกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการในการจัดการต่อปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานของสังคมยุคใหม่ ที่เน้นปัจจัยในด้านการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนเป็นสำคัญ การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการเสนอข้อเรียกร้อง (Demand) และการสนับสนุน (Support) เป็นสิ่งที่แสดงถึงความสำคัญและวิธีการบริหารจัดการสังคมและชุมชนร่วมกัน การที่จะทำให้สังคมและระบบการเมืองอยู่ในดุลยภาพได้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยปัจจัยในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการและการนำเสนอข้อมูล ตลอดจนการตรวจสอบระบบของสังคม ซึ่งถ้าหากระบบการเมืองปราศจากสิ่งเหล่านี้แล้วก็ไม่สามารถที่จะดำรงอยู่ได้¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ในกรณีของไทย การมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) เป็นต้นมา และรัฐได้ใช้การมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือในการให้ประชาชนเข้าร่วมโครงการของรัฐ โดยในเบื้องต้นคำจำกัดความในเรื่องการมีส่วนร่วม ของประชาชนมีจำนวนมาก ทั้งในแง่ทางการปกครองที่เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือการมีส่วนร่วมของชาวชนบท เป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย และยังเป็นการปูพื้นฐานมั่นคงสำหรับวิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่จะสัมพันธ์กับเรื่องที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง อาทิ การสร้างแหล่งเก็บกักน้ำ การศึกษา การสาธารณสุข ซึ่งเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของชาวบ้าน²

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการบริหารงานในภาคสาธารณะตามระบอบ

¹ David Easton, *The Political System : An Inquiry into the State of Political Science*, 2nd ed. (New York : Knopf,1971), p.202.

² เสน่ห์ จามริก และคณะ, *นโยบายในการพัฒนาชนบท*. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี, 2523), หน้า 23.

ประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานของรัฐบาลระดับชาติ หรือการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น เนื่องจากปัจจัยในการชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานว่ามีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลเพียงใดนั้น เรื่องของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนับได้ว่าเป็นตัวแปรที่สำคัญที่จะทำให้ภารกิจดังกล่าวสามารถบรรลุได้ตามวัตถุประสงค์ตลอดจนเป็นปรกาศสำคัญในการลดปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นต่อสังคม และชุมชน ทั้งนี้พึงระลึกอยู่เสมอว่า การบริหารงานของภาครัฐไม่ว่าจะเป็นในระดับของส่วนกลางหรือท้องถิ่นก็ตามที เป็นการบริหารที่อยู่บนพื้นฐานของความเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อประชาชนในสังคมและชุมชน ทั้งจากผลของการบังคับใช้กฎหมายก็ดี การดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะที่กำหนดไว้ก็ดี ทั้งนี้หากประชาชนได้มีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลหรือสามารถที่จะแสดงความคิดเห็น หรือด้วยวิธีการอื่นใดก็ตามที ที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่รู้สึกว่าตนเองเป็นผู้ถูกปกครองอยู่เพียงฝ่ายเดียว มีวิธีและช่องทางให้ประชาชนสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางความเป็นไปของการบริหารได้จะเป็นส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความชอบธรรมของการดำเนินการใดๆ และลดอุปสรรคในเรื่องของแรงต้าน ตลอดจนความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายได้

จึงอาจกล่าวอย่างกว้างๆ ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นแนวคิดที่ชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการที่ประชาชนจะเข้าไปร่วมกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระในทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำและมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจร ตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด กล่าวคือ

- (1) เริ่มตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือชุมชนที่ตนเองอยู่

- (2) ร่วมคิดด้วยกันว่าอะไรที่เป็นปัญหาของชุมชน มีสาเหตุอย่างไร และจะจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเป้าหมายอย่างไร และควรที่จะจัดการปัญหาใดก่อนหลัง
- (3) ร่วมกันวางแผนงานการดำเนินงานว่าจะจัดกิจกรรมหรือโครงการอะไร จะแบ่งงานกันอย่างไร ใช้งบประมาณมากน้อยเพียงใด จะจัดทางงบประมาณมาจากที่ใดและใครจะเป็นผู้ดูแลรักษา
- (4) ร่วมดำเนินงาน ประชาชนจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความเต็มใจ เต็มกำลังความรู้ความสามารถของตนเอง
- (5) ร่วมกันติดตามประเมินผล ตลอดเวลาที่ทำงานร่วมกันประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบถึง ปัญหาอุปสรรคและร่วมกันในการหาทางแก้ไขปัญหาเพื่อให้งานหรือภารกิจดังกล่าวสามารถสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย
- (6) ร่วมรับผลประโยชน์ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมของชุมชนแล้วช่วยกันที่จะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องอยู่ในรูปของเงิน วัสดุสิ่งของ แต่อาจเป็นความสุขสบาย ความพอใจในสภาพของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นก็ได้

ทั้งนี้ในการทำงานเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขหรือหลักการที่สำคัญ 3 ประการคือ

- (1) การมีส่วนร่วมนั้น ต้องเกิดจากความเต็มใจและความตั้งใจที่จะเข้าร่วม เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหา/ตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ
- (2) กระบวนการมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม
- (3) การมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ/อิสรภาพที่จะ

ตัดสินใจว่าจะเลือกในการมีส่วนร่วมหรือไม่ ข้อสำคัญคือ การมีส่วนร่วมนั้นต้องไม่เกิดจากการบังคับ หรืออยู่เฉยๆจากผู้ที่เหนือกว่า

นอกจากนี้ในเรื่องแนวคิดการมีส่วนร่วมนั้นได้มีนักวิชาการไทยหลายท่านได้ให้ทัศนะเพิ่มเติมว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นจะแสดงออกผ่านการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งจะทำให้การเมืองเป็นการเมืองเพื่อความสมัครสมานมากกว่าเพื่อการแข่งขัน แดกแยก ขัดแย้ง³ ซึ่งการมีส่วนร่วมในทัศนะนี้จะนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนเองหรือที่เรียกว่า “Civil Society” (ซึ่งในสังคมอาจเรียกกันไปในหลายความหมาย เช่น ประชาสังคม สังคมเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง เป็นต้น)

นอกจากนี้ ในอดีตเมื่อกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเรามักจะหมายถึง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง โดยการให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นไปในลักษณะของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) คือการที่ประชาชนมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจและแก้ปัญหาแทนตน ซึ่งภายใต้ความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมในปัจจุบันที่มีความสลับซับซ้อนความคิดความเห็นของประชาชนก็มีความหลากหลายทำให้ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่อาจที่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ทำให้ปัจจุบันสังคมได้หันมาให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งเป็นรูปแบบที่นอกจากประชาชนจะเลือกผู้แทนเข้าไปทำการปกครองและบริหารงานแล้ว ยังจะต้องมีความตื่นตัวต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาเองอีกด้วย

จากที่กล่าวมา ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) จึงสะท้อนถึงแนวคิดที่เน้นย้ำความสำคัญของการกระจายอำนาจ และขยาย

³ อเนก เหล่าธรรมทัศน์, **อนุทินความคิด : จาก “รัฐ” สู “อารยธรรม” และ “พลเมือง”**, ชุดประชาสังคมลำดับที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2540) หน้า 7.

ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กว้างขวางยิ่งขึ้นทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เราอาจสรุปหลักการสำคัญๆ ของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ได้ดังนี้ คือ

- (1) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร
- (2) เน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ให้มีความเท่าเทียม
- (3) อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน
- (4) เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- (5) มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้และมีความโปร่งใส
- (6) การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาตามความหมายและหลักการข้างต้น จะทำให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีความกว้างขวางขึ้น เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้มีความหมายเฉพาะการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือการรอรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนาจากภาครัฐเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงการร่วมรับรู้ ร่วมให้ความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ หรือท้องถิ่น และร่วมสนับสนุนติดตามการทำงาน ตลอดจนร่วมกันในการตรวจสอบด้วย

กล่าวโดยสรุป ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ “กระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้ที่มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสในการแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสม และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง ซึ่งนอกจากจะเป็นการช่วยให้การตัดสินใจในการเสนอนโยบายและโครงการต่างๆ มีความรอบคอบขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของหน่วยงาน หรือ

ท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส (Transparency) สามารถตอบสนอง ต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถที่จะตอบคำถามของประชาชนได้ด้วย (Accountability) ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงในท้องถิ่นด้วย

1.2 เหตุผลที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

1) เหตุผลในเชิงหลักการ

เมื่อพอมองเห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน คำถามสำคัญประการต่อมาก็คือ เหตุใดประชาชนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมตัดสินใจร่วมกันแก้ปัญหา และร่วมกันตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานในระดับท้องถิ่น

หากพิจารณาในเชิงหลักการก็กล่าวได้ว่า ประชาชนนั้นเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ซึ่งหมายถึงว่า ประชาชน เป็น **“พลเมือง”** (Citizen) มิใช่เป็นเพียง **“ประชากร”** (Population) และในฐานะของ **“พลเมือง”** ประชาชนจึงย่อมที่จะมีสิทธิ หน้าที่ ในการร่วมกันกำหนดทิศทางของประเทศ หรือสังคมที่ตนเองอยู่ กล่าวคือมีสิทธิในการกำหนดอนาคตของท้องถิ่นตนเองได้ว่าจะเป็นอย่างไร นอกจากนี้ในทางปฏิบัติ ประชาชนควรที่จะมีส่วนร่วมเพราะประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นฉะนั้นย่อมทราบและเข้าใจในปัญหา และความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า หรือในอีกนัยหนึ่งคือ **“ปัญหาของท้องถิ่น ทางแก้ไขย่อมอยู่ที่ท้องถิ่น”** (Local Problem, Local Solution)

นอกจากนี้การพัฒนาหรือโครงการต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นจะสามารถดำเนินไปได้ในทิศทางที่ตอบสนองต่อพื้นที่มากกว่าการที่ไม่มีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ และเป็นการสร้างความชอบธรรมและการยอมรับจากประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจจะช่วยให้ประชาชนยอมรับ

โครงการนั้นๆ ทั้งยังเป็นกลไกในการลดการขัดแย้งที่จะเกิด ตลอดจนเป็นการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกันระหว่าง ท้องถิ่นกับประชาชนด้วยที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อผลของแผนหรือโครงการดังกล่าวร่วมกัน⁴

2) เหตุผลเพื่อการรองรับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

หัวใจสำคัญต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการให้ประชาชนหรือภาคประชาสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบของการสนับสนุนกิจกรรมและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสนอความเห็น การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรประกอบสำคัญที่สร้างให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ได้แก่ สำนักในความเป็นเจ้าของพื้นที่หรือชุมชนของตนเอง ซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเห็นคุณค่า และมีความตื่นตัวต่อกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งเท่ากับเปิดโอกาสให้เขาเหล่านั้นสามารถที่เข้ามากำหนดชะตากรรมหรือชีวิตความเป็นอยู่ภายในชุมชนของตนได้มากขึ้น

3) เหตุผลเพื่อการป้องกันและตรวจสอบการบริหารงานและจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด นอกจากนี้หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนก็เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง การเกิดขึ้นและเติบโตอย่างรวดเร็วขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆไม่ว่าจะเป็น

⁴ สมฤดี นิโครวัฒน์ยังขง, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,” ในเอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการการจัดทำแผนหลักและแผนปฏิบัติการ เสริมสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พ.ศ.2545-2549) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดโดย สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 7-8 สิงหาคม 2544, หน้า 20-22.



สุขภาพิบาลที่ทำการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล และการเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศซึ่งมีมากถึงเกือบ 7,000 แห่ง ยังไม่นับรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลต่างๆ แต่ภายใต้การเติบโตดังกล่าว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ประสบกับปัญหาหลายด้าน ปัญหาหนึ่งที่สำคัญคือ ปัญหาการบริหารงานที่ขาดความโปร่งใส และการทุจริตคอร์รัปชัน

จากตัวอย่างข้อมูลสถิติการร้องเรียนกรณี องค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตั้งแต่หลังจากมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล คือตั้งแต่ปี 2538 จนถึง 2543 มีการร้องเรียนประมาณ 156 ราย โดยเป็นกรณีการจัดซื้อจัดจ้างถึงร้อยละ 60.9 และเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวถึงร้อยละ 23.7

ตารางที่ 1: แสดงกรณีการร้องเรียนขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (พ.ศ.2538-2543)

ประเภท	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
1. การจัดซื้อจัดจ้าง	95	60.9
2. การจัดซื้อที่ดินสร้างสำนักงาน อบต.	8	5.13
3. การโกงค่าแรงราษฎร	6	3.85
4. การดำเนินโครงการไม่โปร่งใส	3	1.92
5. การโกงค่าใช้จ่ายต่างๆ	3	1.92
6. การใช้จ่ายเงินโครงการอย่างไม่ชัดเจน	3	1.92
7. การโกงเงินในโครงการมิยาฮาวา	1	0.64
8. อื่นๆ (ลักลอบตัดไม้ ไรต์ไถ ค่าใบอนุญาต ฯลฯ)	37	23.72
รวม	156	100.00

ที่มา : อ่างใน อรพินท์ และคณะ (2543:15)

นอกจากนี้ ข้อมูลการร้องเรียนของกองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในช่วง 1 มกราคม 2540 ถึง 30 มิถุนายน 2543 พบว่ามี

การร้องเรียนในเรื่องของการทุจริตขององค์การบริหารส่วนตำบล ประมาณ 727 เรื่องด้วยกัน ในจำนวนนี้เป็นเรื่องการร้องเรียนประธานกรรมการบริหาร อบต. ถึง 521 ร้อย คิดเป็นร้อยละ 71.66 เป็นพนักงาน อบต.122 ราย สมาชิกสภา 50 ราย และข้าราชการส่วนภูมิภาค 34 ราย⁵

และจากข้อมูลของสำนักงานข้อมูลข่าวสารของราชการ ในปี 2542 พบว่ามีการร้องเรียนเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึง 23 เรื่องจากเรื่องร้องเรียนหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด 120 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 19.2 และมีเรื่องการอุทธรณ์เพื่อขอให้เปิดเผยข้อมูล 4 เรื่องจาก 88 เรื่องคิดเป็นร้อยละ 5⁶

ภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างมาก เพราะความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากปัญหาดังกล่าว ย่อมที่จะส่งผลกระทบต่อไม่เฉพาะแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นๆ หากยังมีผลกระทบต่อในวงกว้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประชาชนในพื้นที่และชุมชน รวมถึงสถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสายตาของสังคมส่วนใหญ่

1.3 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน⁷

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนและมีความต่อเนื่อง ซึ่งข้อดีของการมีส่วนร่วมคือก่อให้เกิดการผลิตนโยบายและการบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและเป็นการเสริมสร้างพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร

⁵ รายงานข้อมูลการร้องเรียนเรื่องการทุจริตขององค์การบริหารส่วนตำบล ระหว่าง 1 มกราคม 2540 ถึง 30 มิถุนายน 2543 กองราชการส่วนตำบล กระทรวงมหาดไทย.

⁶ ข้อมูลจากสำนักงานข้อมูลข่าวสารของราชการ อ่างใน นวลน้อย ตริรัตน์ และคณะ.การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล.2545.

⁷ ศ.น.พ.วันชัย วัฒนศัพท์ (แปลและเรียบเรียง), **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน**, นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า,2544 หน้า 7-10.

สาธารณะให้สูงขึ้น ทั้งนี้ ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแยกพิจารณาเป็นข้อๆ ได้ดังนี้

ก. เพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือกับประชาชนและการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยทำให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์และความต้องการของนโยบายและโครงการนั้นๆ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ๆ แทนวิธีการที่เคยใช้มาในอดีต ซึ่งเป็นการทำให้การตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ มีความรอบคอบมากขึ้น

ข. ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา โดยทั่วไปกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น สามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกันของคนหลายฝ่ายอาจจะดูว่าสิ้นเปลืองและเสียเวลามากกว่าที่จะสามารถตัดสินใจได้ แต่เมื่อตัดสินใจได้แล้ว และนำไปสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีที่ประหยัดกว่าด้วยซ้ำ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอย่างรวดเร็วโดยที่ไม่ได้ทำการตกลงระหว่างกลุ่มหรือขอความเห็นชอบจากกลุ่มต่างๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง อาจนำมาความขัดแย้งมาสู่เมื่อนำการตัดสินใจดังกล่าวมาทำการปฏิบัติได้

ค. การสร้างฉันทามติ เป็นการลดความขัดแย้งทางการเมืองและก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจ

ง. เพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ เป็นการสร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

จ. การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่รุนแรงได้ ความขัดแย้งในโครงการอาจนำไปสู่การเป็นปฏิปักษ์อันยากที่จะแก้ไข กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาสามารถที่จะลดความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม

ก็ดีการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่ยาวิเศษมันไม่อาจที่ลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุกกรณีได้

ฉ. ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง จำเป็นที่จะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งมีความโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อประชาชน และให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมนอกจากนี้โครงการที่ได้รับการยอมรับหรือการเข้าร่วมจากประชาชนยังก่อให้เกิดโครงการนั้นได้รับการเชื่อถือและการดำเนินการก็มีความชอบธรรมตามไปด้วย

ข. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ให้แก่ประชาชนในชุมชน ถือเป็นการให้การศึกษาแก่ชุมชนในอีกมิติหนึ่ง เป็นการเรียนรู้ในกระบวนการตัดสินใจ และเป็นเวทีในการฝึกฝนผู้นำท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง

ช. ช่วยให้ประชาชนสนใจในประเด็นสาธารณะมากขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มทุนทางสังคมและเป็นการช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นสอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

2 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือการให้ประชาชนปกครองตนเอง และหัวใจสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ทั้งนี้รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นไปในหลายรูปแบบ ซึ่งอาจจำแนกรูปแบบในการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 รูปแบบใหญ่ๆ คือ รูปแบบแรกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รูปแบบที่สอง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งท้องถิ่น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด 4 ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทย รูปแบบที่สาม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่บัญญัติ

ไว้ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบที่สี่คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงประชามติ และรูปแบบสุดท้าย คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนที่บัญญัติไว้ใน หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

กลไกของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น และสามารถมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองไว้หลายประการ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนท้องถิ่นได้ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดทำประชาพิจารณ์ได้

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน

จากมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ที่ได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว และหากมีการละเมิดโดยหน่วยราชการ หน่วยงาน

ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ประชาชนก็มีสิทธิที่จะฟ้องร้องได้

จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันสังคมเริ่มให้ความสนใจและตระหนักถึงความจำเป็นของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เหตุผลสำคัญก็เนื่องจาก ประชาชนเป็นทั้งผู้ก่อปัญหาและเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหานั้นๆ ด้วยเหตุนี้ โครงการทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตของประชาชนเริ่มถูกตรวจสอบจากสังคมมากขึ้น และโครงการพัฒนาที่ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนก็ย่อมที่จะขาดความชอบธรรมในการดำเนินการตามมาด้วย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการและแนวคิดในเรื่องของสิทธิชุมชน (Community Right) ซึ่งเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกที่จะรับหรือไม่รับการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ชุมชน ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ท้องถิ่นและชุมชนสามารถดูแลได้นั้น มีดังนี้⁸

ก. การดูแลจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมใกล้ตัว ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีขนาดเพียงพอกับกำลังดูแลและมีความผูกพันกับชุมชนอยู่ควรที่จะมอบให้แก่ชุมชนเป็นผู้ดูแลรักษาภายใต้กรอบและเกณฑ์ในการกำกับดูแลต่างๆ ของรัฐ เช่น กรณีป่าต้นน้ำใกล้บ้าน พุ่มหญ้าเลี้ยงสัตว์ แหล่งประมงชายฝั่งที่หากินกันมานาน รวมถึงแหล่งน้ำในท้องถิ่นด้วย

ข. การดูแลจัดการทรัพยากรส่วนรวม เช่น ต้นน้ำลำธารและลุ่มน้ำนั้น แม้ยังต้องอาศัยกลไกอำนาจรัฐในการเข้าจัดการ ดูแล แบ่งปันก็ตาม แต่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลและจัดการทรัพยากรเหล่านั้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีโครงการพัฒนาของรัฐที่เข้ามาในพื้นที่และจะมีผล

⁸ แก้วสรร อติโพธิ, “การมีส่วนร่วมของประชาชน : ญกฎแจสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย”, รพีสาร ปีที่ 2 ฉบับที่ 7 (เมษายน-มิถุนายน) , หน้า 4-24.

กระทบต่อวิถีในการดำรงชีวิตของประชาชน ประชาชนสามารถมีสิทธิในการเข้าร่วมรับรู้และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการนั้นๆ ได้ ตามเครื่องมือและกลไกที่กฎหมายกำหนดไว้ อาทิ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การดำเนินการในการศึกษาและจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม EIA และการมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาพิจารณ์

ค. องค์กรชุมชน บทบาทในการเป็นตัวแทนของชุมชนในด้านทรัพยากรของชุมชนการทำหน้าที่ดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องการเป็นตัวแทนในการดูแลทรัพยากร และการเข้ามีส่วนร่วมแทนชุมชนในการจัดการและดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น จะทำให้ประชาชนสามารถที่จะตรวจสอบ ทักท้วง และท้วงติงการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องได้ และมีผู้รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องดังกล่าวได้

การที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถร่วมกันดูแลในการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่นของตนเองได้ นอกจากจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายรับรองแล้วยังถือว่าเป็นการเคารพในสิทธิของชุมชนในพื้นที่ ตลอดทั้งยังเป็นการทำให้ประชาชนเองตระหนักในความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รู้สึกถึงสิทธิในความเป็นเจ้าของร่วมกัน (Ownership) ของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่น ทำให้การจัดทำแผนหรือโครงการต่างๆ ในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้รับความสำคัญและมีการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และร่วมกันแก้ปัญหา ซึ่งเป็นหลักในการบริหารจัดการที่ให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมกับการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนท้องถิ่น

ในอดีตที่ผ่านมา ข้อมูลข่าวสารในความดูแลขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นก็มักเหมือนกับข้อมูลข่าวสารของหน่วยราชการทั่วไป ที่มักถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจเปิดเผยได้ ทำให้เมื่อประชาชนต้องการที่จะเข้าไปขอข้อมูลต่างๆ มักจะได้รับการปฏิเสธ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 58 ได้มีบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยถือเป็นสิทธิที่ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นได้ ยกเว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น

และก่อนหน้าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพียงเล็กน้อย รัฐสภาก็ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้มาบังคับใช้แล้ว ได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อันมีผลให้มีการรับรองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐ และสามารถรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนเองเพื่อจะได้รักษาสิทธิของตนเองได้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนได้มีโอกาสกว้างขวางในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้องกับความเป็นจริง อันมีการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการอันมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ หรือก่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าถึงสิทธิของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่ง ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสาร

ของราชการไปพร้อมกันจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”⁹

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ กำหนดหลักการสำคัญไว้ 2 ประการด้วยกันคือ

ประการที่หนึ่ง ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐโดยหลักการแล้ว ต้องเปิดเผยทั้งสิ้น เว้นแต่การเปิดเผยนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ หรือการเปิดเผยนั้น จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือมีกฎหมายคุ้มครองไว้ ซึ่งข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ กฎหมายบังคับให้ต้อง “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

ประการที่สอง ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น ประวัติการศึกษา ฐานะทางการเงิน ประวัติสุขภาพ ฯลฯ ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ หรือท้องถิ่น จะเปิดเผยโดยปราศจากความยินยอมของเจ้าของข้อมูลไม่ได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน หรือการเปิดเผยนั้นเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเป็นการเปิดเผยต่อศาล หรือตามที่กฎหมายกำหนด ข้อมูลประเภทนี้ กฎหมายให้ “ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น”

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนเป็นไปใน 3 ลักษณะวิธี คือ¹⁰

ก. เปิดเผยโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีทั้งหมด 5 เรื่องด้วยกันคือ

⁹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

¹⁰ สรุปลงความจากร.ศ.ดร.กำชัย จงจักรพันธ์, คำอธิบายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 (ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประจวบฯ โดย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2543)

- (1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
 - (2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
 - (3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ
 - (4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง
 - (5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด
- ข. เปิดเผยวิธีจัดสถานที่ให้ประชาชนเข้าค้นคว้า มีทั้งหมด 8 เรื่องได้แก่
- (1) ผลการพิจารณาหรือคำสั่งวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชนรวม ทั้งความเห็นแย้ง และคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว
 - (2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7(4)¹¹
 - (3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินงาน
 - (4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของประชาชน
 - (5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงตาม มาตรา 7 วรรคสอง
 - (6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

¹¹ มาตรา 7 (4) ความว่า กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน แบบแผน นโยบาย หรือ การตีความ ทั้งนี้เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

- (7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ให้ระบุชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาด้วย
- (8) ข้อมูลข่าวสารอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

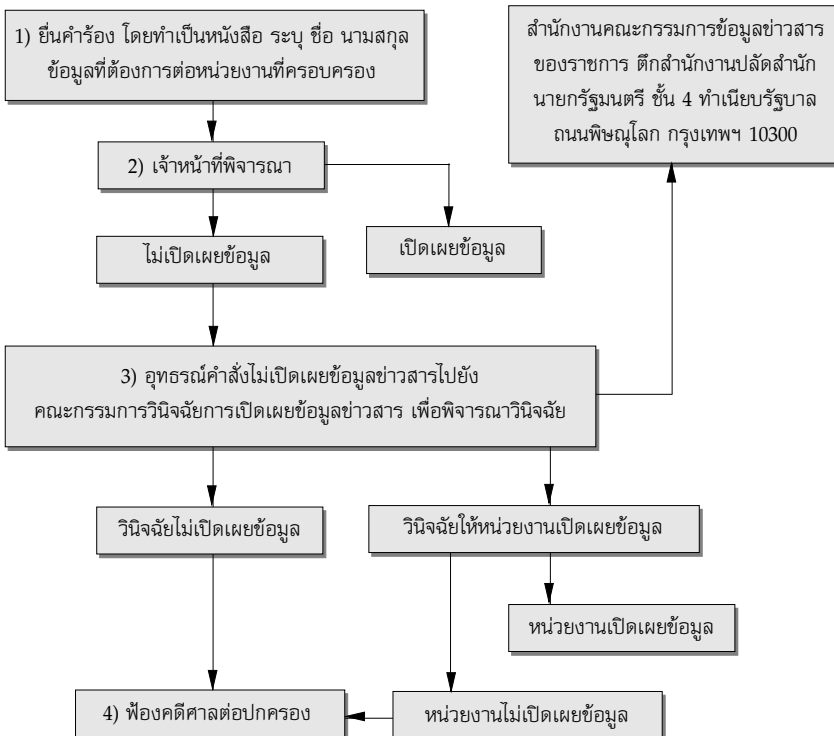
ค. เปิดเผยโดยวิธีการให้ประชาชนมาร้องขอและหากข้อมูลข่าวสารนั้น ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่ต้องปิดลับ ท้องถิ่นจะต้องจัดทำให้ประชาชน ซึ่งสำหรับ ข้อมูลข่าวสารที่อาจไม่ต้องเปิดเผย ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่

- (1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ
- (2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องร้อง คดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือ การรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม
- (3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือ คำแนะนำภายในดังกล่าว
- (4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของ บุคคลหนึ่งบุคคลใด
- (5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งการเปิดเผย นี้จะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร
- (6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือ ข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ข้อมูลข่าวสารที่อาจไม่ต้องเปิดเผยนี้ หากประชาชนร้องขอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ามิเหตุอันควรเปิดเผย โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของส่วนรวมท้องถิ่นก็สามารถที่จะเปิดเผยได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านกลไกอำนาจตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารจึงเป็นมาตรการหนึ่งในการประกันในสิทธิของประชาชนเอง ในเรื่องสิทธิที่จะได้รับรู้ (Right to Know) ในข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนภาพที่ 1 : แสดงขั้นตอนการขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ



3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดทำประชาพิจารณ์

ประชาพิจารณ์ (Public hearing) เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่ง หรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนต่างๆ โดยมากจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่รัฐต้องการที่จะทำโครงการ หรือนโยบายที่มีผลกระทบต่อได้เสียถึงประโยชน์สาธารณะ ชุมชน หรือประชาชนเป็นจำนวนมากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ เริ่มนำมาใช้เป็นทางการครั้งแรกในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของรัฐบาลที่มี นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 โดยนโยบายที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ระบุว่า “ส่งเสริมให้มีการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่าย โดยวิธีประชาพิจารณ์เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินการ”

ต่อมารัฐบาลได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ ลงวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2539 หลังจากนั้นคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ ได้พิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นของส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิ และแจ้งให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตามประกาศของคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ ลงวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2540

การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 59 ความว่า

“บุคคลย่อมได้สิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญ อันใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด”

อย่างไรก็ตามเนื่องจากยังไม่มีความหมายที่ตราขึ้นตามมาตรานี้ ปัจจุบันจึงยังต้องใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เป็นหลักในการดำเนินการ

ทั้งนี้วิธีการประชาพิจารณ์ เป็นวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ และบุคคลอื่นๆ เพื่อเป็นแนวทางการประกอบการตัดสินใจของรัฐในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการของรัฐในเรื่องใดๆ อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชน ซึ่งเป็นปัญหาอันอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้

3.1) หลักการประชาพิจารณ์

หลักการของการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ได้แก่

ประการแรก การประชาพิจารณ์ต้องดำเนินการก่อนการตัดสินใจหรือก่อนให้สัมปทาน อนุญาต หรืออนุมัติ แล้วแต่กรณี

ประการที่สอง การประชาพิจารณ์ต้องมีการแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์จากผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการที่จะประชาพิจารณ์

ประการที่สาม วิธีการประชาพิจารณ์ต้องเป็นประชาธิปไตย โดยต้องดำเนินการอย่างเปิดเผยและเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไปได้แสดงความคิดเห็นและสอบถามข้อสงสัยจากการดำเนินโครงการหรือผลกระทบที่เกิดจากโครงการ

ประการสุดท้าย ผลที่ได้จากประชาพิจารณ์มิใช่ข้อยุติที่ต้องดำเนินการตามนั้น แต่ใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจให้ดำเนินการตามโครงการหรือให้สัมปทาน อนุญาต หรืออนุมัติ

3.2) กระบวนการประชาพิจารณ์

กระบวนการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญๆ ดังนี้¹²

- (1) การสั่งให้ทำประชาพิจารณ์ กำหนดผู้มีอำนาจสั่งให้ทำประชาพิจารณ์คือ
 - รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง
 - ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น
 - ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร
- (2) เชื้อไขที่ผู้มีอำนาจสั่งให้ทำประชาพิจารณ์ต้องพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ คือการดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใดหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้น อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อ

¹² ดูรายละเอียดใน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

ความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้เถียงหลายฝ่าย

- (3) วิธีการสั่ง กำหนดไว้ 3 กรณี กรณีแรกผู้มีอำนาจสั่งเห็นสมควร และสั่งให้ประชาพิจารณ์ กรณีที่สองผู้มีส่วนได้เสียขอให้ประชาพิจารณ์โครงการของรัฐ และผู้มีอำนาจสั่งให้ประชาพิจารณ์เห็นสมควร และกรณีที่สามหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการทำงานประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ และผู้มีอำนาจสั่งให้ประชาพิจารณ์เห็นด้วย
- (4) การสั่งให้ทำประชาพิจารณ์ต้องสั่งก่อนที่จะมีการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐในระหว่างขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการของรัฐการพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่างๆ หรือระหว่างขั้นตอนใดก็ได้
- (5) การแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์ เมื่อผู้มีอำนาจสั่งให้ประชาพิจารณ์เห็นสมควรประชาพิจารณ์โครงการของรัฐเรื่องใดต้องแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์โครงการของรัฐในเรื่องนั้นประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 3 คน ประธานกรรมการและกรรมการต้องไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้น กรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสามให้ตั้งจากผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (6) วิธีการประชาพิจารณ์ กรรมการประชาพิจารณ์ต้องดำเนินการตามประกาศของคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ซึ่งคณะกรรมการประชาพิจารณ์มีอำนาจดำเนินการด้วยวิธีการที่เป็นประชาธิปไตย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล



ประกอบการตัดสินใจของรัฐที่ชัดเจนและถูกต้องตรงตามหลักวิชาการและสภาพความเป็นจริงมากที่สุด

- (7) การทำรายงานประชาพิจารณ์ เมื่อรับฟังความคิดเห็นทุกฝ่ายแล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องทำรายงานประชาพิจารณ์ภายใน 45 วัน ส่งให้ผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์และคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ด้วย
- (8) การประกาศผลการทำประชาพิจารณ์ เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์รายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์แล้วให้ประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วยเหตุผลเกี่ยวกับโครงการของรัฐนั้นๆ ให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผย เว้นแต่เป็นกรณีต้องเสนอเรื่องนั้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีก็ให้ชี้แจงเหตุผลเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว

สำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์ให้เบิกจ่ายจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการที่จัดให้มีการประชาพิจารณ์ โดยให้รวมถึงค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ การเตรียมเอกสารและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามระเบียบของทางราชการ และผลที่ได้จากการประชาพิจารณ์จะเป็นเพียงแนวทางประกอบการตัดสินใจ ในการดำเนินการตามผลที่ได้จากการประชาพิจารณ์หรือไม่นั้น ให้หน่วยงานของรัฐรับข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการประชาพิจารณ์ไปพิจารณาด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประชาพิจารณ์นั้นถือเป็นการแสวงหาความรู้เพื่อการตัดสินใจของสังคม ทางออกอาจมีมากกว่าสองทางคือทำหรือไม่ทำเท่านั้น หากทำก็ต้องมีเงื่อนไขรองรับ และหากไม่ทำก็ต้องมีเงื่อนไขหรือเหตุผลในการรองรับเช่นกัน อีกทั้งยังเป็นการเรียนรู้เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถหาทางเลือกได้เพิ่มมากขึ้น แม้เรื่องดังกล่าวจะเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่

แต่ก็เป็นประเด็นที่นับวันจะยิ่งมีความสำคัญขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น

การเลือกตั้งท้องถิ่น เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างหนึ่งซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เรียนรู้ในสิทธิและหน้าที่ในการปกครองตนเอง โดยการเลือกบุคคลในท้องถิ่นที่รู้จัก และเข้าใจท้องถิ่นของตนเอง เข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นแทนตน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2547 จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะครบวาระทั้งหมด 2,859 แห่ง ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	74 แห่ง
2. กรุงเทพมหานคร	1 แห่ง
3. เมืองพัทยา	1 แห่ง
4. เทศบาล	290 แห่ง
- เทศบาลนคร	9 แห่ง
- เทศบาลเมือง	12 แห่ง
- เทศบาลตำบล	269 แห่ง
5. องค์การบริหารส่วนตำบล	2,493 แห่ง

ตารางที่ 2: จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครบวาระในปี พ.ศ. 2547¹³
แยกเป็นรายเดือน รวมทั้งสิ้น 2,859 แห่ง

เดือน	จำนวน จังหวัด	อบจ.	กรุงเทพฯ	เมือง พัทยา	เทศบาล นคร	เทศบาล เมือง	เทศบาล ตำบล	อบต.	รวม
มกราคม	69	-	-	-	8	8	42	350	408
กุมภาพันธ์	74	74	-	1	-	-	13	-	88
มีนาคม	24	-	-	-	-	-	39	-	39
เมษายน	29	-	-	-	-	-	38	-	38
พฤษภาคม	20	-	-	-	-	-	25	-	25
มิถุนายน	72	-	-	-	1	-	26	2,141	2,168
กรกฎาคม	8	-	1	-	-	-	7	-	8
สิงหาคม	7	-	-	-	-	-	6	-	6
กันยายน	15	-	-	-	-	1	18	1	20
ตุลาคม	11	-	-	-	-	-	13	-	13
พฤศจิกายน	22	-	-	-	-	3	30	-	33
ธันวาคม	11	-	-	-	-	-	12	1	13
รวม		74	1	1	9	12	269	2,493	2,859

ข้อมูลสนับสนุนจาก

1. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2. สำนักกิจการบริหารงานเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ข้อมูล ณ วันที่ 25 พฤศจิกายน 2546

จากตารางแสดงจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครบวาระในปี พ.ศ. 2547 จะเห็นได้ว่า จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากที่ครบวาระ ต้องมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกท้องถิ่นใหม่ ซึ่งในการนี้ถือเป็นสิทธิ

¹³ <http://www.ect.go.th/thai/local/elect47/default.htm>

และหน้าที่สำคัญของประชาชนในท้องถิ่น ตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ในหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตราที่ 68 ความว่า

“บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง ได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ในการนี้ตาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นผู้มีอำนาจในการสั่งและจัดให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่น โดย เมื่อมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นเกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่ละแห่ง เป็นผู้ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง โดยจะทำการแต่งตั้งคณะกรรมการเลือกตั้ง ประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินหกคน เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีการเลือกตั้ง และทำหน้าที่ กำกับดูแล และอำนวยความสะดวก ซึ่งต้องปฏิบัติตามประกาศระเบียบ ข้อกำหนด คำสั่ง หรือการมอบหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด¹⁴

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้สิทธิเลือกตั้ง นับได้ว่าเป็นการ แสดงการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงอีกวิธีหนึ่ง ผ่านการใช้สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารงานของท้องถิ่นแทนตน

¹⁴ มาตรา 19 พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

ทั้งนี้ นอกเหนือจากการที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมโดยการไปใช้สิทธิในการลงคะแนนแก่ผู้สมัครได้แล้ว การมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเลือกตั้งในแต่ละครั้ง ประชาชนเองควรที่จะคำนึงและเห็นความสำคัญของการใช้สิทธินั้นๆ โดยการทำให้การไปใช้สิทธิดังกล่าวมีความหมายอย่างแท้จริงโดย

- (1) ศึกษาและเลือกผู้สมัครจากนโยบายและผลงานหาใช่จากอารมณ์สินจ้าง หรือเงินทองจากการซื้อเสียง
- (2) การไปใช้สิทธิในแต่ละครั้งต้องคำนึงอยู่เสมอว่าตัวแทนที่เลือกนี้มีหน้าที่สำคัญในการเข้าไปทำงานบริหารท้องถิ่นแก่เรา หากได้คนดีมาบริหารท้องถิ่นก็จะมีคุณประโยชน์ก้าวหน้าตามไปด้วย แต่หากได้คนไม่ดี ท้องถิ่น หรือชุมชนก็อาจเกิดความเสียหายซึ่งผลกระทบย่อมมาถึงตนอย่างที่สุด
- (3) การเลือกตั้งเป็นทั้งสิทธิ และหน้าที่ของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นในฐานะของประชาชน พลเมืองจึงควรที่รักและเคารพในสิทธิหน้าที่ของตนไม่ควรให้ผู้ใดมาละเมิด
- (4) การเลือกควรเลือกด้วยความสมัครใจของตนเอง ไม่ปล่อยยให้เงินหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาใช้อิทธิพลในการตัดสินใจ
- (5) ร่วมกันในการตรวจสอบการบริหารงานของตัวแทนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับคัดเลือก

2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวด 9 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งใน 8 มาตราดังกล่าวได้ระบุถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 รูปแบบด้วยกัน คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

ในอดีตการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมักจะเกิดจากรัฐเป็นผู้ดำเนินการ ผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยที่บุคคลทั้งสองทำหน้าที่ในการ “กำกับดูแล” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนประชาชน แต่ในปัจจุบันตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 286 ระบุว่า

“ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารนั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด”

ซึ่งวิธีการในทางปฏิบัติเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยการให้เข้าชื่อร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (กรุงเทพฯยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) หากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรจะดำรงตำแหน่งอีกต่อไป โดยให้ยึดถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละท้องถิ่น ต่อจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3: แสดงเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น	จำนวนผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า
ไม่เกิน 100,000 คน	1/5
100,001 - 500,000 คน	20,000 คน
500,001 - 1,000,000 คน	25,000 คน
เกิน 1,000,000 คน	30,000 คน

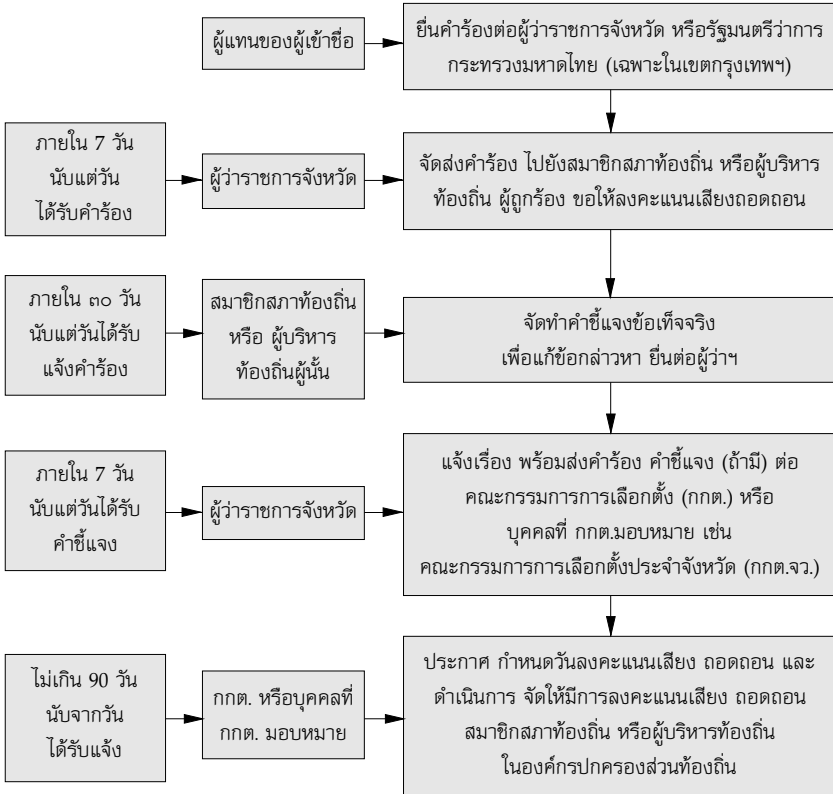
การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ครั้งหลังสุดที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี สำหรับคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน ข้อกำหนดถึงรายละเอียดในคำร้อง ได้แก่

- (1) ชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน (ที่หมดอายุแล้วก็ใช้ได้) หรือหลักฐานอื่นใดที่มีรูปถ่ายแสดงตนและออกให้โดยหน่วยงานราชการ
- (2) รายละเอียดของข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมเสื่อมเสียของผู้ที่ต้องการให้ถอดถอน
- (3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อ
- (4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตามข้อ 3 ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง

การยื่นคำร้องและการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน มีขั้นตอนดังแสดงในแผนภาพที่ 1 ดังนี้¹⁵

¹⁵ <http://www.ect.go.th/thai/local/localbreak.html>

แผนภาพที่ 2 : แสดงขั้นตอนการยื่นคำร้องและการจัดลงคะแนนเสียงถอดถอน



การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์รปกครองท้องถิ่นนั้น การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนเป็นอันตกไป กรณีผู้มาลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารผู้นั้นไม่สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่วันลงคะแนนเสียง

กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้สิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ถือเป็น มิติใหม่ในการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ประชาชนสามารถที่จะตรวจสอบการทำงานและเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของตัวแทนที่เขาเลือกเข้าไปทำหน้าที่ในอีกริติทางที่สามารถมีผลในทางปฏิบัติจริงได้

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (Rule Making)

ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่ให้โอกาสแก่ประชาชนได้ใช้อำนาจกำหนดกติกาเพื่อการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น และเป็นเครื่องมือพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ของชุมชน การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเดิมอำนาจในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้นในทางปฏิบัติข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นด้วย แต่เป็นข้อบัญญัติที่สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารไม่เห็นด้วย ข้อบัญญัตินั้นก็ไม่ได้รับการพิจารณาซึ่งในทางปฏิบัติประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ 2 วิธีด้วยกันคือ

ก. การมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอ้อม คือ การให้ความเห็น ให้ข้อมูล/ข้อเท็จจริง เพื่อประโยชน์ในการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือเรียกร้องแสดงความคิดเห็นและความต้องการผ่านทางตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือ

ข. การมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยตรง คือ การเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อประธานสภาท้องถิ่น ในเรื่องของการมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ โดยมี การระบุไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 287 บัญญัติว่า

“ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มี

สิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้”

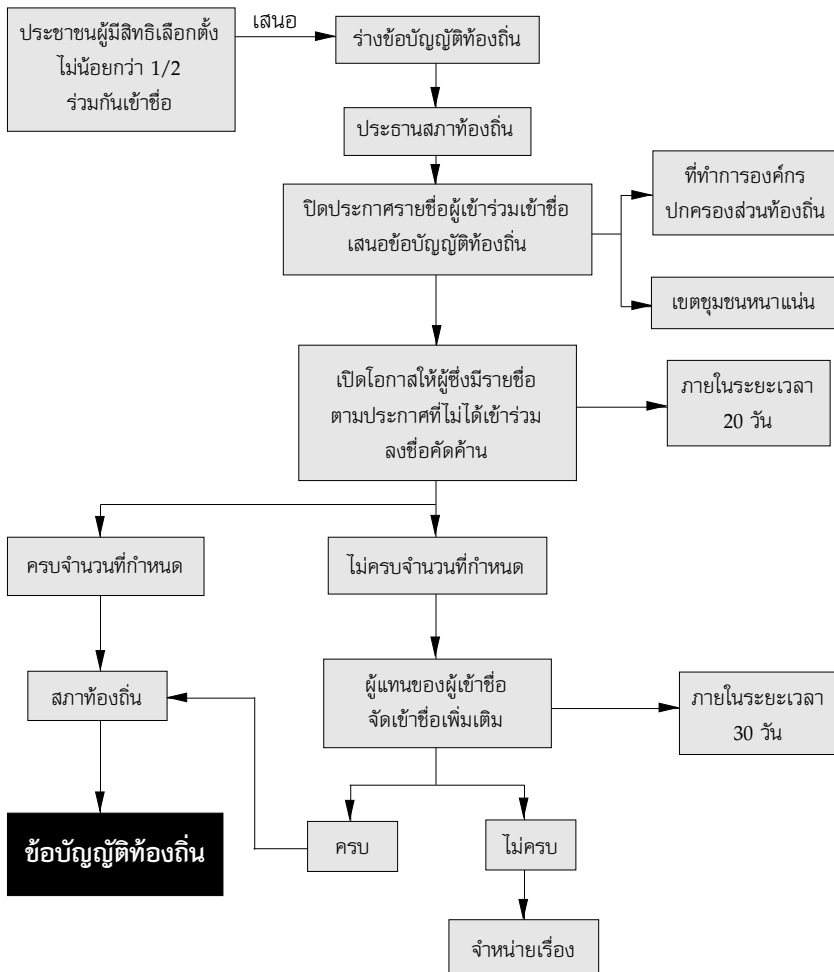
ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อรองรับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ก็เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิในการเสนอกฎหมายต่อสภาท้องถิ่นได้โดยตรงโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

หลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้แก่

- (1) กำหนดให้ราษฎรผู้สิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสนอ
- (2) ในการยื่นรายชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น คำร้องขอ ต้องประกอบด้วย ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ชื่อ ที่อยู่ และลายมือของผู้เข้าชื่อในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พร้อมรายชื่อของผู้เข้าชื่อ พร้อมสำเนาบัตรประชาชน เสนอต่อสภาท้องถิ่น
- (3) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอนั้นจะต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใด
- (4) ประธานสภาท้องถิ่นพิจารณาและนำเสนอที่ประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อพิจารณาออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น

ภายหลังจากนั้นประธานสภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องครบครันและปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเพื่อให้มีการคัดค้าน ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกฎหมายนี้ยังได้คุ้มครองการใช้สิทธิเข้าชื่อของประชาชน โดยกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ซึ่งขัดขวางมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยมีระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปีหรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับด้วย

แผนภาพที่ 3 : แสดงขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น



แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขไว้ค่อนข้างชัดเจนและอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ้าง แต่ก็นับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่อาจนำไปสู่การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติในอนาคตต่อไป การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น อาจเป็นเพราะเจตนารมณ์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหลักการประการหนึ่ง คือ การขยาย โอกาสที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะให้ประชาชนทุกคนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเสนอความต้องการและแนวทางการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตนได้ ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงประชามติ

การลงประชามติ (Referendum) เป็นกระบวนการในการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นหรือความต้องการด้วยการลงคะแนนเพื่อลงมติชี้ขาดเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่สำคัญ อาทิเช่น ร่างกฎหมาย หรือโครงการใหญ่ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก เป็นต้น

1) หลักการลงประชามติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำประชามติ ไว้ในมาตรา 214 ซึ่งสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

ก. ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติ

ข. การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือ คณะบุคคลใดคณะ

บุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ค. ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาและวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ง. ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้นแสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียม กัน

จ. บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ฉ. ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

ช. การออกเสียงประชามติตามมาตรา นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

ซ. หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

2) ผู้มีสิทธิในการลงประชามติ

สำหรับผู้มีสิทธิในการออกเสียงประชามติจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) ผู้มีสัญชาติไทย แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติจะต้องได้รับสัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
- (2) เป็นผู้ที่มีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการออกเสียงประชามติ
- (3) เป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันออกเสียงประชามติ หรือผู้ที่อยู่นอกราชอาณาจักรก็สามารถออกเสียงนอกเขตจังหวัดของตนได้

3) การดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติ

เรื่องที่จะทำประชามติได้นั้นจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แล้วส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการ นายกรัฐมนตรีอาจนำเรื่องดังกล่าวไปปรึกษาหารือกับประชาชน สภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาก็ได้ แล้วจึงประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติ โดยในประกาศนี้จะมีการกำหนดวันออกเสียงให้อยู่ระหว่าง 90-120 วันหลังวันประกาศ และจะต้องกำหนดเรื่องที่จะให้จัดทำประชามติไว้ด้วย

กล่าวโดยสรุป เรื่องที่จะริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติได้ต้องมีลักษณะและองค์ประกอบดังนี้

- (1) เป็นกิจการที่มีความสำคัญถึงขนาดส่งผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือของประชาชน
- (2) เป็นกิจการที่มีความจำเป็นต้องขอคำปรึกษาจากประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่ชอบ
- (3) เป็นกิจการที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2540
- (4) เป็นกิจการที่ไม่เกี่ยวกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใด คณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ

2.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการมีส่วนร่วมถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการบริหารงานตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และสุดท้ายประชาชนย่อมมีสิทธิเหนือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหายล้มเหลว มีพฤติกรรมเสื่อมเสีย ดังนั้นประชาชนสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในหลากหลายรูปแบบ อาทิ

1. การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

“แผนพัฒนาท้องถิ่น” หมายความว่า แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง อาทิ เช่น แผนพัฒนาตำบลห้าปี และแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี¹⁶

“การทำแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน” คือ การที่ประชาชน ในท้องถิ่น ชุมชนนั้นๆ สามารถเข้าไปมีบทบาท อำนาจตัดสินใจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลได้

เนื่องจากแผนพัฒนาเป็นเครื่องชี้ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น และเป็นตัวกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและ

¹⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแนวทางการวางแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2540

กำหนดจัดทำแผนพัฒนา โดยการร่วมเสนอปัญหาความต้องการ และร่วมเสนอโครงการ/กิจกรรมเพื่อการพัฒนา ในรูปแบบกระบวนการประชาคม มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาในภาพรวมว่าทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นจะเดินไปทางใด ควรทำอะไรก่อน อะไรหลัง เป็นต้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการทำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติสามารถ ดำเนินการได้หลายวิธี เช่น การจัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนงบประมาณให้หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการให้ หรือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับประชาชนเป็นผู้ดำเนินการ

การมีส่วนร่วมที่แท้จริง สิ่งหนึ่งนอกเหนือจากเรื่องการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้วก็คือการทำอะไรที่จะทำให้ชาวบ้าน กลุ่มองค์กรชุมชนที่หลากหลาย มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of Ownership) ซึ่งจะต้องเปิดโอกาสให้ตั้งแต่การช่วยกันคิด ตัดสินใจ การร่วมจัดทำแผนฯ ทั้งนี้การเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นความต้องการที่จะเสนอหรือสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการวางแผนพัฒนาและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งโจทย์สำคัญคือทำอย่างไร ที่จะให้การดำเนินงานโครงการ - กิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในบรรยากาศของการสมานฉันท์ด้วยอุดมการณ์ร่วมกันที่จะพัฒนาชุมชนโดยรวม มิใช่การเอาชนะต่อรองแก่งแย่งหรือการเอาชนะซึ่งกันและกันของกลุ่มคนแต่ละฝ่าย และที่สำคัญคือมีการร่วมกันในการประเมินผลเมื่อดำเนินโครงการแล้ว ซึ่งผู้ที่จะประเมินผลได้ดีที่สุด คือ ประชาชน เพราะประชาชนสามารถบอกได้ชัดเจนว่าโครงการนั้นๆ มีประโยชน์มากน้อยเพียงใด

2. การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อ-จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดซื้อ-จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นช่องทางที่สำคัญที่อาจเกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ดังสถิติและข้อมูลการร้องเรียน กรณี

องค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ระหว่างปี 2538 จนถึง 2543 มีการร้องเรียนประมาณ 156 ราย โดยเป็นกรณีการจัดซื้อจัดจ้างถึง 95 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 60.9¹⁷ จากสถิติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการจัดซื้อ-จัดจ้าง เป็นช่องทางที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นเจ้าของเงินภาษีอากร และเจ้าของพื้นที่โดยตรงควรที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม และเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างในครั้งนั้นๆ เป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ซึ่งในการจัดซื้อ-จัดจ้าง แต่ละครั้งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538¹⁸ กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องแต่งตั้งผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อ-จัดจ้าง และมีส่วนร่วมในการตรวจรับงานให้เกิดความถูกต้องโปร่งใสและเป็นธรรม เพราะฉะนั้นประชาชนในท้องถิ่นจึงควรที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้และตรวจสอบอย่างจริงจังในการจัดซื้อ-จัดจ้าง ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละครั้งเพื่อความโปร่งใส และบริสุทธิ์ยุติธรรม ในขณะเดียวกันการจัดซื้อ-จัดจ้างนั้นๆ จะได้เอื้อประโยชน์แก่คนในท้องถิ่นจริงๆ

3. ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ประชาชนสามารถที่จะได้รับทราบในข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่สำคัญ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่

¹⁷ อ้างแล้วใน รายงานข้อมูลการร้องเรียนเรื่องการทุจริตขององค์การบริหารส่วนตำบล ระหว่าง 1 มกราคม 2540 ถึง 30 มิถุนายน 2543 กองราชการส่วนตำบล กระทรวงมหาดไทย

¹⁸ ดูรายละเอียดใน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

- (1) ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- (2) มติการประชุมของคณะกรรมการบริหารที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชน
- (3) มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้วโดยเฉพาะมติที่กระทบสิทธิหน้าที่รวมทั้งผลได้ผลเสียแก่ประชาชน รวมทั้งมติอื่นๆ ที่ประชาชนควรทราบ
- (4) วาระการประชุมของสภา ที่จะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งสภาจะต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร
- (5) ข้อบังคับท้องถิ่น กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้และประชาชนต้องปฏิบัติ
- (6) ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การชำระภาษีต่างๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่า มีขั้นตอนปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้หลักฐานเอกสารประกอบอะไร และต้องใช้เวลาานานเท่าใด
- (7) ผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ ควรที่จะได้สรุปเสนอให้ประชาชนได้รับทราบว่าทำอะไร เมื่อไหร่ ให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า เพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้
- (8) เอกสารการจัดซื้อ-จัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคาหรือประกวดราคา ควรเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ จะทำให้ประชาชน

ได้ตรวจสอบและเกิดความมั่นใจ

(9) ข้อมูลด้านการเงิน-การคลัง ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นตัวชี้ถึงความสุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะได้เปิดเผยเป็นระยะๆ ว่ามีรายรับเท่าใด มีรายจ่ายอะไร เท่าใด

(10) ข้อมูลอื่นๆ ที่เห็นว่าควรเปิดเผยและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

4. การมีส่วนร่วมในการจ่ายภาษีของประชาชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาษีอากร ถือเป็น ปัจจัยที่สำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้ในการบริหารท้องถิ่น รายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำมาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น นอกเหนือจากเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลางแล้ว เงินภาษีอากรของประชาชนในท้องถิ่นเองถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะบริหารจัดการ และจัดทำโครงการพัฒนาสาธารณะต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่นได้

ดังนั้นการเสียภาษีอากรของประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองทางหนึ่ง และเป็นหน้าที่ที่สำคัญของประชาชนในท้องถิ่นทุกคนซึ่งภาษีที่ประชาชนเสียให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะได้รับผลตอบแทนย้อนกลับมาในรูปแบบของสาธารณูปโภค และโครงการพัฒนาต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นแก่ชุมชนและท้องถิ่นนั้นๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสียภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีส่วนช่วยในการเสริมสร้างให้ประชาชนเกิดความรัก ความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เพราะประชาชนจะรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ (Ownership) ในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการนโยบายสาธารณะต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในสาธารณะสมบัติภายในท้องถิ่น ประชาชนจะเห็นถึงคุณค่าของสิ่งเหล่านั้นมากขึ้น และจะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการ

ใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพราะงบประมาณในการบริหารจัดการที่ดี โครงการพัฒนาหรือสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น ล้วนแล้วแต่มาจากภาษีอากรที่ประชาชนในท้องถิ่นจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

3 การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการพื้นฐานและองค์ประกอบสำคัญในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเพราะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาด้วยตนเองโดยที่ไม่ต้องรอนโยบายหรือคำสั่งจากรัฐฝ่ายเดียว ทั้งนี้เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีทรัพยากรสถานะแวดล้อม การสะสมทางภูมิปัญญาตลอดจนเงื่อนไขและปัจจัยที่แตกต่างกันอันมีผลให้ความต้องการและแนวทางการจัดการประโยชน์สุขของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันไปด้วย การส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่น สามารถปกครองตนเองได้ตามสมควรจึงเป็นสิ่งจำเป็นและสอดคล้องกับความเหมาะสมและความเป็นจริงภายในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นตื่นตัวต่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของท้องถิ่นเอง อันน่าจะเกิดผลดีต่อการพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าที่รัฐจะเป็นผู้กำหนดหรือควบคุม เพราะการดำเนินการของรัฐโดยทั่วไปย่อมผ่านทางเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ซึ่งจะมีบทบาทหรือทัศนคติที่มุ่งรักษาประโยชน์ของรัฐจนอาจละเลยความต้องการและความจำเป็นที่แท้จริงของแต่ละท้องถิ่นได้

การส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองจึงเป็นหัวใจสำคัญที่สุดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังเป็น การส่งเสริมให้การปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งตามด้วย ซึ่งการที่จะกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองนั้นหมายถึง

- (1) การที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ถึงปัญหาของท้องถิ่น

- (2) ร่วมกันในการตัดสินใจและคัดเลือกแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหา
- (3) ร่วมกันในการปฏิบัติกิจกรรมของท้องถิ่น
- (4) ร่วมกันในการติดตามประเมินผล และร่วมกันในการตรวจสอบ

นอกจากนี้ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองไม่ว่าจะในระดับชาติหรือการปกครองในระดับท้องถิ่นก็ตามที่ การบริหารจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรที่จะยึดหลัก 4 S คือ¹⁹

- **Starting Early** : กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเริ่มต้นตั้งแต่ระยะแรก มีการให้ข้อมูลแก่ประชาชน กระตุ้นให้เกิดความคิดเห็นและให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากรอบด้าน
- **Stakeholders** : คือการให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือผู้เกี่ยวข้อง ควรมีโอกาสในการเข้าสู่กระบวนการการมีส่วนร่วม
- **Sincerity** : กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่มีความละเอียดอ่อน และมีความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดังนั้นความสำเร็จต้องอาศัยความพร้อมของข้อมูล และความจริงใจ โปร่งใส เปิดเผยอย่างปราศจากอคติ และให้เกียรติซึ่งกันและกัน
- **Suitability** : คือการเลือกเทคนิคหรือวิธีการที่ต้องคำนึงถึงความเหมาะสม โดยพิจารณาถึงองค์ประกอบต่างๆ อย่างรอบด้าน อาทิ ความแตกต่างที่หลากหลายในเรื่องของวัฒนธรรม สังคม และค่านิยม

การเน้นย้ำในเรื่องความสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมมิได้หมายถึงการละเลยต่อ “ผลลัพธ์” จากกระบวนการมีส่วนร่วมแต่อย่างใด ทั้งนี้การที่เน้นถึงความสำคัญของกระบวนการก็เป็นผลจากการให้ความสำคัญต่อความเท่าเทียมกันในเรื่องของโอกาสและความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน

¹⁹ พชรี สิโรตส และคณะ, **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิปริญญา ไทน์การบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546). หน้า 2-3.

การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นเราอาจพิจารณาออกได้เป็น 2 ด้าน ได้แก่ **ประการแรก** การพิจารณาในส่วนของประชาชน โดยพิจารณาจากปัจจัยในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมระดับท้องถิ่นให้เกิดขึ้น และ **ประการที่สอง** การพิจารณาในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นเรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.1 ปัจจัยในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

1) คุณค่า และจิตสำนึกสาธารณะ

ในการนี้หมายถึง คุณค่า และระบบเชื่อ สำนึกที่ฝังาม เกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ในชีวิตของคนและชุมชน ซึ่งกลไกทางสังคมที่มีความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับชุมชน คนกับธรรมชาติ และคนกับคุณธรรม ซึ่งคุณค่าและจิตสำนึกสาธารณะสำคัญที่เอื้อต่อปัจจัยในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นได้แก่

ก. คุณค่าและจิตสำนึกในเรื่องของความเป็นพลเมือง (Sense of Citizenship) เพราะเมื่อประชาชนมีจิตสำนึกในเรื่องของความเป็นพลเมืองแล้ว จะทำให้ประชาชนตระหนักในความสำคัญของสิทธิและหน้าที่ที่พลเมืองพึงมีต่อท้องถิ่น

ข. คุณค่าและจิตสำนึกในเรื่องของความเป็นเจ้าของร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น (Sense of Ownership) เพราะเมื่อประชาชนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของและรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น ก็จะทำให้เกิดความผูกพัน มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็น มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อประชาชนมีโอกาสดังกล่าวนี้แล้ว จะทำให้เกิดความรู้สึกห่วงแหน เป็นของตนและผูกพันกับท้องถิ่นมากขึ้น

2) กระบวนการและช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชน

ซึ่งอาจหมายความรวมถึงกระบวนการและวิธีการ ตลอดจนสิทธิต่างๆ ที่สำคัญในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้สิทธิของประชาชนที่สำคัญ ที่เป็นปัจจัยในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมได้แก่

- (1) สิทธิในการร่วมรับรู้ (Right to know)
- (2) สิทธิในการร่วมคิดเห็น (Right to heard)
- (3) สิทธิในเรื่องของการร่วมปฏิบัติ (Right to perform)
- (4) สิทธิในการตรวจสอบ (Right to check)

นอกจากหลักการสิทธิพื้นฐานทั้ง 4 ที่ประชาชนสามารถอ้างถึงความชอบธรรมในกระบวนการมีส่วนร่วมแล้วกลไกและเครื่องในทางนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็น การเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารที่มีความประพฤติมิชอบ หรือแม้แต่กระบวนการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น ดังที่ได้อธิบายไปแล้วในข้างต้น ล้วนแล้วแต่เป็นช่องทางที่สำคัญที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมในกระบวนการการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นย่อมขึ้นอยู่กับตัวประชาชนเองในการปลูกจิตสำนึกของความรับผิดชอบร่วมกัน (Accountability) ของชุมชนหรือท้องถิ่นในการปกครองตนเองร่วมกัน

3) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to information)

การแสดงให้เห็นประชาชนได้รับทราบถึงข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน ตลอดจนจรมิช่องทางที่เท่าเทียมกันของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของแผนงานหรือโครงการต่างๆ ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน จะทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ และไว้วางใจในกระบวนการและเข้าร่วมในการตัดสินใจในแผนและโครงการนั้นๆ ได้อย่างรอบด้านและมีประสิทธิภาพ

3.2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากเป็นหน่วยการปกครองระดับรากหญ้าที่มีความสำคัญและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดแล้ว การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งบทบาทสำคัญอีกด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากการบริหารงานภายในท้องถิ่นแล้ว ก็คือการเสริมสร้างให้ประชาชนในท้องถิ่นเองมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองด้วย ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามหลักการและสอดคล้องของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) หรือในอีกนัยหนึ่งก็เพื่อความสะดวกเรียบร้อยและความชอบธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองในการบริหารท้องถิ่น บทบาทหน้าที่สำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะทำให้เกิดขึ้นซึ่งสอดคล้องกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง คือหลักการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Governance)

1) หลักธรรมาภิบาล

หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) หรือธรรมาภิบาลนั้น ประกอบด้วย

ก. หลักนิติธรรม

ได้แก่ การทำให้กฎหมาย หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎและกติกาดังกล่าว เป็นที่ยอมรับของประชาชนให้มีการถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

ข. หลักความโปร่งใส

ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความโปร่งใสและสามารถถูกตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนของการทำงาน โดยเริ่มตั้งแต่ **หนึ่ง** ขั้นตอนของการกำหนดหรือวางนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **สอง** ขั้นตอน



การการจัดทำแผนหรือนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **สาม** ขั้นตอน การดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ**สุดท้าย** ขั้นตอนในการติดตามและดูผลของนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะหากทุกขั้นตอนของการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ด้วยความโปร่งใสแล้ว ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก็จะไม่เกิดขึ้น เช่น ปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง การลือคสเป็ค การยั้วประมูลโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การติดสินบนเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

เหตุที่อธิบายว่าถ้ามีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ดังกล่าวแล้ว จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวเพราะ ถ้าหากระบบเปิดโอกาสให้ประชาชน สื่อมวลชน ราชการส่วนกลาง สำนักงบประมาณ สามารถเข้าไปตรวจสอบการทำงานได้ง่ายขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ผู้มีอำนาจในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะระมัดระวังตัวในการทำงานมากขึ้น โอกาสที่จะกระทำทุจริตคอร์รัปชันก็มีโอกาสทำได้ยากขึ้นเช่นกัน

ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ดังกล่าวนี้อยู่รวมไปถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ประชาชนในพื้นที่จะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างทั่วถึงรอบด้าน ทั้งในด้านบวกและด้านลบ และโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต้องมากขึ้น ประชาชนสามารถเข้าไปสอบถามหรือขอข้อมูลต่างๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่

ค. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการด้านต่างๆ ของท้องถิ่น ได้แก่ การทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญของท้องถิ่น โดยประชาชนมีความสามัคคี ร่วมมือในการทำงานเรื่องสำคัญ ตลอดจนไม่มีการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐและเอกชนกระบวนการเข้า

มีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นที่สำคัญได้แก่

- (1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในขั้นตอนออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น (Rule making) โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเสนอข้อบัญญัติของท้องถิ่นได้ โดยมีการลงชื่อและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด
- (2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในขั้นตอนของการทำแผนหรือนโยบายของท้องถิ่น ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญค่อนข้างสูงเนื่องจากประชาชนสามารถกำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นของตนได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังมีผลต่อการปฏิบัติโดยตรงอีกทางหนึ่งด้วย
- (3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในขั้นตอนการตัดสินใจในโครงการต่างๆ หลายโครงการที่มีปัญหาตามมาภายหลังจากการตัดสินใจดำเนินการไปแล้ว เพราะไม่มีการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนก่อน ดังนั้น ถ้าหากประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการต่างๆ ได้อย่างเต็มที่แล้ว ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันคงจะไม่เกิดขึ้น

ง. หลักความรับผิดชอบ คือการรับผิดชอบต่อหน้าที่บทบาทของตนเอง เคารพในความเห็นที่แตกต่าง และกล้ารับผลการกระทำของตน การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนกล่าวคือ ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจกระทำการใดๆ อันเป็นผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพร้อมที่จะรับผลที่จะตามมาได้ เช่น เสียงวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในท้องถิ่น หรืออาจจะเป็นเสียงชื่นชมยินดีของประชาชนในท้องถิ่นก็เป็นได้



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความรับผิดชอบหรือไม่ สามารถพิจารณาได้ใน 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบต่อตัวองค์กรและบุคลากรในองค์กรเอง หมายถึง การกระทำใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าก่อให้เกิดผลดีผลเสียต่อคนในองค์กรแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องรับผิดชอบในการนั้นๆ ด้วย เช่น การจ่ายค่าตอบแทนให้แก่เจ้าหน้าที่อย่างคุ้มค่า การจ่ายค่าสินไหมทดแทนหากก่อให้เกิดผลเสียหายต่างๆ และในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องได้รับความเป็นธรรมถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำดีมีผลงาน

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนในประเทศไทยปัจจุบันส่วนใหญ่แล้วเมื่อเกิดข้อผิดพลาดในการบริหารงานใดๆ มักจะหาผู้รับผิดชอบไม่ได้ หรือ ไม่ก็มีการผลักความรับผิดชอบดังกล่าวไปให้กับหน่วยงานอื่นๆ เช่น การชี้แจงให้ประชาชนในท้องถิ่น ว่าบุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจดังกล่าวไม่อยู่ในตำแหน่งแล้ว หรือ ไม่ก็ผลักภาระไปให้กับเจ้าหน้าที่ระดับล่างซึ่งเป็นเพียงผู้ปฏิบัติงานเท่านั้น

ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยินดีรับผิดชอบต่อผลกระทบที่ตามมาในพื้นที่ไม่ว่าผลกระทบดังกล่าวจะดีหรือไม่ก็ตาม ตัวอย่างเช่น การจัดหาพื้นที่ทิ้งขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรการรองรับผลกระทบที่จะตามมาต่อประชาชนในพื้นที่ข้างเคียง เช่น ต้องมีการจัดหาแหล่งที่อยู่ใหม่ให้ หรือการมาตราบำจัดกลั่น น้ำเน่าเสีย แหล่งน้ำที่สะอาดให้ประชาชนในพื้นที่ข้างเคียง เป็นต้น

หากภารกิจหรืองานใดๆ ที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ต้องติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบโดยตรงด้วย มิใช่เพียงแต่ชี้แจงต่อ

ประชาชนในพื้นที่ว่าตนไม่มีอำนาจหน้าที่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น นอกจากการติดต่อประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นตัวแสดงหลักในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในท้องถิ่น ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยมีการชี้แจงให้แก่ประชาชนในพื้นที่ทราบถึงผลการดำเนินงานเป็นระยะๆ

ประการที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม กล่าวคือ นอกจากจะรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนเองแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ต้องรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมด้วย ไม่มุ่งพิจารณาเฉพาะแต่ ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเท่านั้น เช่น การไม่ผลักรถของตนไปยังพื้นที่ข้างเคียง การคำนึงถึงสภาวะแวดล้อมโดยรวมของประเทศ หรืออาจรวมถึงการยอมเสียสละทรัพยากรหรือผลประโยชน์เฉพาะตนบางอย่างเพื่อให้เกิดประโยชน์โดยรวมต่อคนทั้งประเทศ

จ. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการท้องถิ่นบนหลักการที่รู้คุณค่าทรัพยากรของชาติและบริหารงานด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล คำนึงถึงผลประโยชน์รวมสูงสุดของท้องถิ่นและประชาชน

2) ผลดีของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้จะมีก่อให้เกิดผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประการ ดังนี้

- (1) การตัดสินใจโดยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความชอบธรรมมากขึ้น เนื่องจากประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุกๆ ขั้นตอน และผ่านการพิจารณากลั่นกรองอย่างรอบคอบ และประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่เห็นด้วยกับการกระทำดังกล่าว
- (2) เกิดความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจมากขึ้น เพราะมีหลักในการ

บริหารจัดการที่ดี ทำให้การใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นคุ้มค่า มีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพ

- (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น เพราะการบริหารงานมีความโปร่งใส การใช้งบประมาณไม่รั่วไหลประโยชน์ตกถึงมือของประชาชนอย่างเต็มที่
- (4) เจ้าหน้าที่และประชาชนในท้องถิ่นมีความผูกพันกับท้องถิ่นมากขึ้น เพราะมีโอกาสในการแสดงความคิดเห็น มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อประชาชนมีโอกาสดังกล่าวนี้แล้ว จะทำให้เกิดความรู้สึกห่วงแหนเป็นของตนและผูกพันกับท้องถิ่นมากขึ้น สำหรับเจ้าหน้าที่จะมีขวัญและกำลังใจในการทำงานมากขึ้น เพราะมีการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งหมายถึงมีระบบการจูงใจและให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่อย่างคุ้มค่า ทำให้เจ้าหน้าที่อยากทำงานให้แก่ท้องถิ่นของตนมากขึ้น
- (5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์ในการบริหารงานที่ชัดเจนและก้าวหน้า เพราะเนื่องจากการระดมและรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้านทำให้มีการกำหนดนโยบาย การวางวิสัยทัศน์ในอนาคตมีความรอบครอบชัดเจนและรอบด้าน วิสัยทัศน์ที่ถูกต้องกำหนดขึ้นเป็นการสะท้อนความต้องการของทุกๆ ฝ่าย

4 เอกสารอ่านเพิ่มเติม

รายการเอกสารสำหรับการศึกษาและค้นคว้าเพิ่มเติม มีดังนี้

- พัชรี ลิโรรส และคณะ. **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: มูลนิธิปริญญาโทนักบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- เจมส์ แอล เครตัน. **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน**, พิมพ์ครั้งที่ 3. วันชัย วัฒนศัพท์ แปลและเรียบเรียง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศิริภรณ์, 2545.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. **ประชาธิปไตยท้องถิ่น : สารสำคัญของการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่น**. นนทบุรี: มิติใหม่, 2545.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. **เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น : ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. **แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหาอุปสรรคและทางออก**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: สายธาร, 2544.

- อนุชาติ พวงสำลี และกฤตยา อาชวนิชกุล, บรรณาธิการ. **ขบวนการประชาสังคมไทย : ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง**. กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พรินต์ติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง, 2540.
- ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาดการณ์ไกล, **ประชาสังคม : ทัศนะนักคิดในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : มติชน, 2540
- แก้วสรร อติโพธิ์. **การโต้วสวนสาธารณะ : มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2536
- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. **ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : กองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538
- สถาบันนโยบายศึกษา. **แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา , 2539.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. **“การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง”** วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์, ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 ธันวาคม 2537
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. **“การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยโดยตรง”** วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 17 ตอน 2 สิงหาคม 2541

สารานุกรม
การปกครองท้องถิ่นไทย



สถาบันพระปกเกล้า
KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2968-9144

<http://www.kpi.ac.th>