

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น



นางสาวชัมัยพร ชมกุล

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2552

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PUBLIC PARTICIPATION IN THE DETERMINATION OF LOCAL DEVELOPMENT PLAN.

Miss Chamaiporn Chomkul



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Law

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2009

Copyright of Chulalongkorn University

ชมัยพร ชมกุล : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น.

(PUBLIC PARTICIPATION IN THE DETERMINATION OF LOCAL DEVELOPMENT PLAN.)

อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ผศ. อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 172 หน้า.

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีเพียงหน้าที่ในการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังรวมถึงหน้าที่ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ และสังคมภายในท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ การบริหารจัดการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น เพราะการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นถือเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นแล้ว การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของการดำเนินการบริหารจัดการท้องถิ่นขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแล้ว ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น และยังเป็นการกำกับดูแลการบริหารจัดการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส และตรงต่อความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงศึกษาถึงเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนกลไกตามกฎหมายที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนวิเคราะห์ถึงปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วยการศึกษาพบว่าปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่ชัดเจนเพียงพอในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง และกฎหมายไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวสามารถทำได้ด้วยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อการกำหนดขั้นตอนและวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิติ.....
ปีการศึกษา.....2552.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

498 62280 34 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : PUBLIC PARTICIPATION / LOCAL DEVELOPMENT PLAN

CHAMAIPORN CHOMKUL : PUBLIC PARTICIPATION IN THE DETERMINATION
OF LOCAL DEVELOPMENT PLAN. THESIS ADVISOR : PROF. EATHIPOL
SRISAWALUCK, 172 pp.

Presently, duties of local administrative organizations has not only limited to providing fundamental services to local people, but also covered developing quality of life, local economy and society. Accordingly, with regard to their management, it is necessary for local administrative organizations to establish local development plans which are major mechanisms to enhance their management efficiency. The Constitution of The Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007) gives priority to public participation in local administration. Enhancing public participation in determining local development plans, which is the first step of local administrations, will provide opportunities to the public to share attitudes and participate in decisions affecting local people living. In addition, this is to promote transparent and good governance of local administrative organizations and to meet people's needs more effectively.

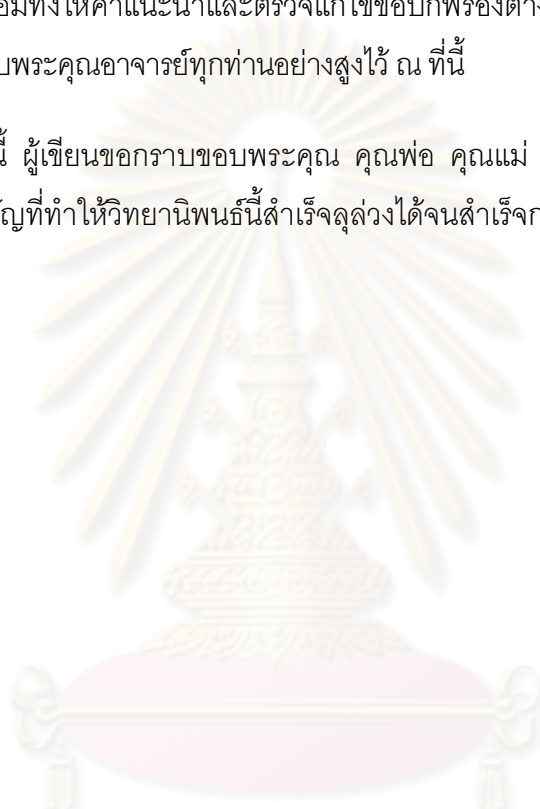
This thesis studied public participation in determining local development plans in terms of concepts, theories, and principles of public participation including legal mechanisms enhancing public participation in determining local development plans. This thesis analyzed public participation problems in determining local development plans as well. It was found from the study that public participation problems were no clear and sufficient legal provision on determining public participation procedure and process, and the public have no legal chance to participate in determining local development plans. To solve these problems, related laws should be amended in order to determine public participation procedure and process more clearly.

Field of study : LAWS Student's signature *Chamaiporn Chomkul*
Academic year : 2009 Advisor's signature *Eathipol Srisawaluck*

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาของ ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่กรุณารับเป็นที่ปรึกษาและตรวจแก้ไข พร้อมทั้งให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางการทำวิทยานิพนธ์ต่อผู้เขียนด้วยดีตลอดมา และ ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ศ.ดร.ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล และ ดร.ชนิษฐา กาญจนรังษิณนท์ ที่กรุณาสละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำและตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของวิทยานิพนธ์อย่างดียิ่ง ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ทั้งนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ที่สนับสนุนด้านทุนการศึกษา และเป็นกำลังใจสำคัญที่ทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงได้จนสำเร็จการศึกษา



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	5
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	5
1.5 วิธีการวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. ทฤษฎีและแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น	
2.1 การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ.....	7
2.1.1 หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง.....	7
2.1.1.1 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง.....	8
2.1.1.2 วิธีการกระจายอำนาจทางปกครอง.....	9
2.1.2 หลักทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	10
2.1.2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น.....	10
2.1.2.2 หลักสำคัญในการปกครองท้องถิ่น.....	12
2.1.2.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	13
2.1.2.4 ข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น.....	13
2.2 แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	14
2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	15
2.2.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม.....	20
2.2.3 ระดับขั้นและเครื่องมือของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม.....	24
2.2.4 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	28
2.2.4.1 การเตรียมการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	28

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

2.2.4.2 การให้ข้อมูลต่อประชาชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	30
2.2.4.3 กระบวนการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมสาธารณะ.....	31
2.2.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น.....	31
2.2.5.1 แนวคิดวิธีสร้างวัฒนธรรมร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ.....	32
2.2.5.2 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองท้องถิ่น.....	33
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น.....	34
2.3.1 ความหมายของการวางแผน.....	35
2.3.2 ความสำคัญของการวางแผน.....	36
2.3.3 ข้อจำกัดในการวางแผน.....	36
2.3.4 หลักการพื้นฐานในการวางแผน.....	37
2.3.5 ลำดับขั้นในกระบวนการวางแผน.....	38
2.3.6 ลักษณะของแผนที่ดี.....	40
2.3.7 ประเภทของการวางแผน.....	41
2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ.....	44
2.4.1 แผนปฏิบัติการท้องถิ่น 21.....	45
2.4.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ในประเทศนิวซีแลนด์.....	56
2.4.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	61
3. กระบวนการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด แผนพัฒนาท้องถิ่นตามกฎหมาย.....	68
3.1 หลักการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น.....	71
3.2 ประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่น.....	72
3.2.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา.....	72
3.2.2 แผนพัฒนาสามปี.....	73
3.2.3 แผนการดำเนินงาน.....	74
3.3 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น.....	75

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

3.3.1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	75
3.3.1.1	องค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	75
3.3.1.2	เทศบาล.....	79
3.3.1.3	องค์การบริหารส่วนตำบล.....	84
3.3.1.4	เมืองพัทยา.....	87
3.3.2	องค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น.....	88
3.3.2.1	คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น.....	88
3.3.2.2	คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น.....	90
3.3.3	องค์กรในการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น.....	91
3.3.3.1	คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด.....	91
3.3.3.2	คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ.....	92
3.3.4	ประชาคมท้องถิ่น.....	92
3.4	ขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น.....	96
3.4.1	การประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น.....	96
3.4.1.1	ขั้นตอนการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น.....	96
3.4.1.2	ปฏิทินการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น.....	99
3.4.2	การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา.....	101
3.4.2.1	ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา.....	101
3.4.2.2	การนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปปฏิบัติ.....	105
3.4.2.3	การทบทวน/ปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา.....	106
3.4.3	การจัดทำแผนพัฒนาสามปี.....	106
3.4.3.1	ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี.....	106
3.4.3.2	ระยะเวลาการจัดทำแผนพัฒนาสามปี.....	110
3.4.3.3	การนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ.....	110
3.4.3.4	การแก้ไข เพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามปี.....	111
3.4.4	การจัดทำแผนการดำเนินงาน.....	111
3.4.4.1	ขั้นตอนการจัดทำแผนการดำเนินงาน.....	111
3.4.4.2	ระยะเวลาการจัดทำแผนการดำเนินการ.....	112

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.5 การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา.....	112
3.5.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการติดตามและประเมินผล แผนพัฒนาท้องถิ่น.....	113
3.5.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผล แผนพัฒนาท้องถิ่น.....	114
3.6 รูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนา ท้องถิ่นตามกฎหมาย.....	115
3.6.1 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด แผนพัฒนาท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548.....	116
3.6.2 วิเคราะห์ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอน การกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น.....	118
4. วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น.....	128
4.1 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น.....	131
4.1.1 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดขั้นตอน และวิธีการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด แผนพัฒนาท้องถิ่น.....	132
4.1.2 กฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด แผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ.....	144
4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนา ท้องถิ่น.....	147
5. บทสรุป.....	157
รายการอ้างอิง.....	167
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	172

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้หน่วยงานอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในความกำกับดูแลเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์กรนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นการกระจายอำนาจแบบหนึ่ง โดยเป็นวิธีการกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเอง กล่าวคือ มีขอบเขตอำนาจไว้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และตามหลักทั่วไปจะทำกิจการออกไปนอกเขตไม่ได้ นอกจากกฎหมายจะบัญญัติยกเว้นไว้ วิธีกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นวิธีที่มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างเกี่ยวกับการปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และด้วยงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น เช่น จัดทำถนน ซึ่งกิจการเหล่านี้ถ้าได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดทำเองทั้งหมด เพราะราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนเองว่าต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้กิจการอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมไม่อาจที่จะวางระเบียบปฏิบัติได้เหมือนกันหมดทั้งประเทศ เพราะสภาพความเป็นจริงของแต่ละท้องถิ่น และสภาพภูมิประเทศแตกต่างกัน ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะจัดทำได้ตรงกับสภาพความเป็นจริงดีขึ้น

นับแต่ได้มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา บทบาทอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

และความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ มีองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คณะกรรมการกระจายอำนาจ ทำหน้าที่กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความอิสระมากขึ้น

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ จึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางโดยมิได้มีเพียงหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังขยายบทบาทหน้าที่ออกไป รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็น องค์กรที่เปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ การวางแผนถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวโดยใช้อยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้ คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต มีการปฏิบัติตามแผนงาน โครงการที่จัดตามแผนงานโครงการนั้น จะต้องมีการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน

การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงมีความสำคัญมากขึ้นต่อการพัฒนาท้องถิ่นของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการวางแผนเป็นการพิจารณาและกำหนดแนวทางการ ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา เปรียบเสมือนเป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างปัจจุบันและ อนาคต เป็นการคาดการณ์ในสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น เพื่อเลือกวิธีในการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วพบว่า เป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในท้องถิ่น การที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใดจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ หรือภาพในอนาคต และแปลงมาสู่การปฏิบัติ ซึ่งการวางแผนการพัฒนาท้องถิ่นที่ดีจะช่วยลดความไม่แน่นอน และปัญหายุ่งยากที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคตได้ ทำให้การดำเนินงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุถึงเป้าหมายที่ปรารถนาได้ และทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงาน การพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นการ

กระทำโดยอาศัยทฤษฎี หลักการ และความต้องการของประชาชนมาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมาย และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นที่ ดำเนินอยู่ ด้วยเหตุนี้กล่าวได้ว่า การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ดี ย่อมนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่น ที่ประสบความสำเร็จได้ ดังนั้น การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญ ต่อกระบวนการจัดการที่ดีในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในขณะที่เดียวภาครัฐไม่ได้สร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงเพื่อการกระจาย อำนาจหน้าที่ที่บทบาทความรับผิดชอบ รวมทั้งความสามารถในการบริหารจัดการท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ยังหมายรวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับ ประชาชนมากที่สุด การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมเป็นการเสริมสร้างความโปร่งใส สุจริต ยุติธรรม รับผิดชอบต่อสาธารณะ มีการกระจายอำนาจและกระบวนการที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ให้ความสำคัญ เป็นธรรม ทางเศรษฐกิจ สังคม และการใช้ทรัพยากรด้วย เมื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นภารกิจอันดับแรก ที่มีความสำคัญต่อกระบวนการจัดการที่ดีในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการ ดำเนินการบริหารกิจการท้องถิ่น จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนใน การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง และยังช่วยให้การ ตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมีความรอบครอบในการดำเนินงานของ ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น และยังเป็นการควบคุมการ บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส ตอบสนองต่อปัญหาและความ ต้องการของประชาชน ในขณะเดียวกันยังเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้ สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพราะการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเสริมสร้าง การมีส่วนร่วมของประชาชนหลายกลุ่มในสังคม และเป็นการกระตุ้นให้เกิดการกระทำในงานของ ท้องถิ่นร่วมกัน ซึ่งประสบการณ์ในการร่วมกันวางแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมนี้ เป็นการ พัฒนาทักษะ และเป็นการผลักดันให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ไม่ใช่กลุ่มทางการเมืองเข้าสู่โลกทาง การเมือง และก่อให้เกิดการกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ในที่สุด

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงมี ความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น และเป็นการเสริมสร้างธรรมาภิบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ที่มุ่งสร้างกลไกและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาสู่ทุกภาคี ควบคู่กับการเสริมสร้างความโปร่งใส สุจริต ยุติธรรม รับผิดชอบต่อสาธารณะ มีการกระจาย

อำนาจและกระบวนการที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สู่ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการใช้ทรัพยากร แต่จากรายงานการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ พ.ศ. 2550 ฉบับที่ ๑ ข้อมูลระดับภาคและทั่วราชอาณาจักร พบว่า ประชาชนประมาณร้อยละ 13.5 ระบุว่าเคยเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น¹ ซึ่งนับได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นมีสัดส่วนค่อนข้างน้อย ทั้งที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้ว ย่อมทำให้ประชาชนรับทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงการและแผนการดำเนินงานในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างไรบ้าง ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุนี้ จึงสมควรศึกษาและวิเคราะห์ถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลไกตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยวิเคราะห์ว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นปัญหาต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ และหากต้องการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้ว ควรมีช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างไร เนื่องจากการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ใช่เพียงการรับรองสิทธิว่าให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงการสร้างช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงด้วย

¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสถาบันพระปกเกล้า, รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะ และการทำงานของหน่วยงานต่างๆ พ.ศ. 2550 ฉบับที่ 1 ข้อมูลระดับภาค และทั่วราชอาณาจักร (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2550), หน้า 11-15.

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงทฤษฎี แนวคิด และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. เพื่อตรวจสอบความสำคัญของการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนบทบาท ระดับการมีส่วนร่วม และกลไกตามกฎหมายที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น อันจะส่งผลให้การบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง
3. เพื่อสะท้อนสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาแนวความคิด หลักการในการปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมาย โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ตลอดจนศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มต้นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นของตนเองภายในกรอบของกฎหมาย อันเป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นยังไม่เอื้ออำนวยต่อการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ เป็นเหตุให้การบริหารจัดการท้องถิ่นอาจไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

เป็นการวิจัยทางเอกสาร โดยรวบรวมจากเอกสาร บทความทางกฎหมาย ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ และค้นคว้าหาข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ต

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางนโยบาย รวมทั้งกรอบความคิดในการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ทำให้ทราบถึงขั้นตอนและวิธีการทางกฎหมายในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น
3. ทำให้ทราบสภาพปัญหา กลไก และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นตามกฎหมาย อันจะนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งในเรื่องดังกล่าวได้มีแนวคิด ทฤษฎี และหลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่หลายประการ เริ่มต้นตั้งแต่หลักการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง อันได้แก่ หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ข้อดีและข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ความหลากหลายและหลักสำคัญในการปกครองท้องถิ่น ต่อมาก็เป็นการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเริ่มตั้งแต่ความหมาย เงื่อนไข และองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนระดับขั้นของเครื่องมือของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และเนื่องจากการศึกษาถึงการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในบทนี้จึงมีการกล่าวถึงหลักการพื้นฐานในการวางแผน ตลอดจนข้อดีและข้อเสียของการวางแผน และตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ เพื่อเป็นประโยชน์ในการนำมาวิเคราะห์การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

2.1 การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจในรูปแบบหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จึงต้องกล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง และหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

2.1.1 หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

การกระจายอำนาจทางปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาขององค์การบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับดูแลเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นหรือองค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การในราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์การนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

2.1.1.1 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การที่จะรู้ว่ามี การกระจายอำนาจปกครองหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองซึ่งมีอยู่ 3 ประการ คือ¹

(1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ยิ่งมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง กับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยกำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าบังคับบัญชาสั่งการหรืออำนวยความสะดวก

(2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์การสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ เช่น สภาเทศบาล สภาจังหวัด ที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาซึ่งราษฎรเลือกตั้ง เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่นับว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งองค์กรที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหารก็นับว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอัตตาณัติ (Autonomy) กล่าวคือ มีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชา ตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรไม่มีความอิสระเช่นว่านี้ หรือมีเพียงแต่หน้าที่เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

¹ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 183.

2.1.1.2 วิธีการกระจายอำนาจในทางปกครอง

การกระจายอำนาจในทางปกครองนั้นมีทั้งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น และการกระจายอำนาจในการจัดทำกิจการ ฉะนั้นจึงอาจจำแนกวิธีการกระจายอำนาจออกได้เป็น 2 วิธี² คือ

(1) วิธีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีการกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต โดยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเอง เช่น มอบอำนาจให้เทศบาลจัดทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดไว้ภายในเขตเทศบาลแต่ละแห่งเป็นต้น กล่าวคือ มีการกำหนดขอบเขตอำนาจไว้เฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ และตามหลักทั่วไปจะทำกิจการออกไปนอกเขตไม่ได้ นอกจากกฎหมายจะบัญญัติยกเว้นไว้ วิธีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้นเป็นวิธีที่มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่าง เกี่ยวกับการปกครองให้ท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง และด้วยงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ วิธีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนี้ กฎหมายปกครองของไทยเรียกว่าการกระจายราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

(2) วิธีการกระจายอำนาจตามกิจการ เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบกิจการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของราชการบริหารรับไปดำเนินการด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง เช่น การจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลให้จัดทำกิจการเฉพาะอย่าง เป็นต้นว่าการไฟฟ้านครหลวง วิธีการกระจายอำนาจตามกิจการเช่นนี้ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครองเหมือนกรณีที่หนึ่ง แต่เป็นการมอบให้องค์การของรัฐบาลจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งอันไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางปกครอง เช่น กิจการทางเทคนิคหรือทางเศรษฐกิจ ไม่ได้มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างในทางปกครองให้ไปจัดทำ เหมือนกับวิธีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพราะฉะนั้นการกระจายอำนาจตามกิจการจึงแตกต่างกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในสาระสำคัญข้อนี้ และข้อแตกต่างอีกอย่างหนึ่งคือ การกระจายอำนาจตามกิจการนั้นไม่ถือเอาอาณาเขตเป็นข้อจำกัดอำนาจหน้าที่เป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรอาจจัดทำกิจการได้ทั่วทั้งประเทศหรือทำเฉพาะในเขตใดเขตหนึ่งก็ได้ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรนั้น เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเดินรถไฟทั่วทั้งประเทศ เป็นต้น

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 185-186.

สำหรับการกระจายอำนาจปกครองทั้งโดยวิธีกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโดยวิธีกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์การย่อมต้องมีขอบเขตจำกัด กล่าวคือ สำหรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้น จะมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยอิสระอย่างเต็มที่ไม่ได้ จำเป็นต้องมีการควบคุมดูแลหรือกำกับดูแลโดยราชการบริหารส่วนกลางอยู่เสมอไม่มากก็น้อย ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์การก็มีการกระจายอำนาจในขอบเขตจำกัดเช่นเดียวกัน กล่าวคือจะมอบกิจการในทางปกครองให้องค์การของรัฐบาลซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองจัดทำมิได้ และต้องมีการกำกับดูแลโดยราชการบริหารส่วนกลางอยู่ด้วยเสมอ นอกจากนี้กิจการที่มอบให้จัดทำได้อัตโนมัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐบาลจะกำหนดเอาเองไม่ได้ แต่รัฐเป็นผู้กำหนดกิจการให้จัดทำโดยกฎหมายของรัฐ

2.1.2 หลักทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.1.2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบราชการบริหารตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองรูปแบบหนึ่ง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาล และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และตรงตามความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ โดยหลักการกระจายอำนาจการปกครองมีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระ ปลอดภัยจากการชี้้นำจากรัฐบาล และมีความสามารถที่จะสนองตอบความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นได้ ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นได้มีผู้ให้ความหมายแตกต่างกัน แต่มีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

ประหยัด หงส์ทองคำ ได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถิ่นของชาวต่างประเทศไว้ดังนี้³

William A. Robson ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครอง

³ ประหยัด หงส์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 10.

ส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และเป็นองค์กรที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

William V. Holloway กล่าวว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาพของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

Daniel Wit ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

ประธาน คงฤทธิศึกษากร ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นระบอบการปกครองที่เป็นสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้ จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น โครงการนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง⁴

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่น ข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชน ดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร การพัฒนา และการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการ กำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดในท้องถิ่นของตน เท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในการดูแลของรัฐบาลกลาง และประชาชนในท้องถิ่น สามารถมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองภายในท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง เช่น การใช้สิทธิเลือกตั้ง ผู้แทน สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนท้องถิ่น เข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น ตรวจสอบการบริหารงาน ของท้องถิ่น เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การปกครองท้องถิ่นนอกจากช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐแล้ว ยังเป็นการ ปลุกฝังให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้การปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

⁴ ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองเมืองพัทยา (กรุงเทพมหานคร : สหทัยสิทธิ์และการพิมพ์, 2524), หน้า 3-4.

2.1.2.2 หลักสำคัญในการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ หลักการที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงได้แก่ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁵

(1) ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของตน ได้แก่ การที่รัฐมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีอิสระในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นหรือการบริหารท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ดีและเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

(2) ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องชี้วัดถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจปกครองและบังคับบัญชาพนักงานของตน กล่าวคือ มีอำนาจกำหนดตำแหน่ง สรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่ง จัดการเกี่ยวกับเงื่อนไขในการทำงาน ตลอดจนให้คุณให้โทษพนักงาน รวมทั้งให้สิทธิประโยชน์เมื่อพ้นจากงาน ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวมาแล้ว หากเป็นไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างประสบความสำเร็จ

(3) ความเป็นอิสระด้านการเงินและการคลัง เนื่องจากการเงินที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีเงินมาเพื่อใช้จ่ายและดำเนินการ ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจัดหาเงินมาใช้จ่าย ก็จะต้องรอรับการจัดสรรเงินจากส่วนกลาง ซึ่งจะส่งผลให้ความเป็นอิสระด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะเมื่อส่วนกลางได้จัดสรรเงินมาให้ก็จะต้องเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ซึ่งก็จะเกิดผลกระทบต่อการดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับหนึ่ง ดังนั้น ความเป็นอิสระทางการเงินและการคลังจึงได้แก่การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง โดยมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินเหล่านั้นได้อย่างอิสระพอสมควร ซึ่งจะส่งผลให้องค์กร

⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547), หน้า 90-91.

ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ส่วนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเองได้นั้น ก็ต้องได้รับมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีจากประชาชนได้โดยตรง

2.1.2.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง การกำกับดูแลนั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์ในทางการบังคับบัญชา เพราะมีใช้ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเพียงองค์กรเดียวอีกต่อไป แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กรซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล และต่างก็มีผลประโยชน์ของตนเองที่จะต้องดูแล หลักสำคัญของการกำกับดูแล คือผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะกำกับดูแลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่อย่างชัดแจ้ง และการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักสำคัญอยู่ที่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างจากการบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาสามารถออกคำสั่งเพื่อควบคุมความเหมาะสมของการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้⁶

2.1.2.4 ข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น⁷

การกระจายอำนาจปกครองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นมีผลทำให้การสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น เพราะราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนดีกว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด และสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพของภูมิประเทศย่อมแตกต่างกัน ทั้งยังเป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะไปได้มาก ในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่าง ๆ มีภาระหนักอยู่แล้ว ถ้าไม่ตัดกิจการเฉพาะท้องถิ่นอันเป็นกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ ออกไปจากหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ราชการบริหารส่วนกลางก็จะมั่งงานล้นมือ และทำไม่ได้ทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน และการที่ประชาชนได้ทำการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง ทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น เพราะการกระจายอำนาจปกครองนั้นเป็นการมอบอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นปกครองตนเอง

⁶ ไกคิน พลกุล และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่องงานแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538), หน้า 56-57.

⁷ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 181-191.

เป็นวิธีการที่ให้เสรีภาพในการปกครองแก่ราษฎร และทำให้ราษฎรเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเท่ากับเป็นการฝึกราษฎรในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง อันจะเป็นผลให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไป โดยรู้จักสำนึกถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตามถ้ามีการกระจายอำนาจมากเกินไปอาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และไม่มีการประสานงานกันอย่างเพียงพอ ทำให้เกิดการแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ฉะนั้นจึงต้องมีการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดโดยราชการบริหารส่วนกลางเพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนรวม ทั้งยังทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้ เพราะว่าการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นย่อมต้องมีการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดการถือพรรคถือพวก ผู้ได้รับเลือกตั้งที่อยู่ในพรรคใดก็มุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่พรรคของตน ยิ่งกว่าที่จะมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม

2.2 แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกระบวนการทางการเมืองอันเป็นเงื่อนไขสำคัญในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ เพราะตามระบอบประชาธิปไตยต้องเป็นการปกครองโดยประชาชน หรือโดยความยินยอมของประชาชน กล่าวคือ แม้ประชาชนทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดการหรือดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยตรง แต่ก็ต้องมีโอกาสที่จะแสดงเจตนารมณ์ตามความต้องการของเขาว่า ต้องการบุคคลใดเป็นตัวแทนในการตัดสินใจทางการเมืองต่าง ๆ ในทางการบริหาร มีสิทธิถอดถอนผู้แทน เสนอกฎหมาย มีโอกาสที่จะติดตามข่าวสารทางการเมือง แสดงความคิดเห็น เสนอข้อเรียกร้องไม่เห็นด้วยกับนโยบาย มาตรการ หรือการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้บริหารทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ กระบวนการเหล่านี้คือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง

ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นเรื่องของกิจกรรมของประชาชนที่มีจุดมุ่งหมายที่จะผลักดันการตัดสินใจของผู้บริหารซึ่งเป็นตัวแทนของเขา หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อนำมาให้ผู้นำ ผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้มีอำนาจหน้าที่เหล่านั้นมีความเห็นในประเด็นปัญหา หรือข้อเสนอทางนโยบายที่ยังไม่ได้ตัดสินใจ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น หรืออาจจะ

เป็นการกระทำที่เป็นการประท้วงแสดงความไม่พอใจ หรือต่อต้านการตัดสินใจที่กำหนดออกมาแล้ว หรือนโยบายที่ได้ออกมาแล้วก็ได้⁸

เพื่อที่จะได้ศึกษาถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองบนพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย จึงสมควรศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามไว้ดังนี้

2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายของรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นหัวใจของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตยแบบตะวันตก แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าประชาชนทั้งหมดต้องการที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมือง เพราะยังมีประชาชนอีกจำนวนหนึ่งที่พอใจที่จะเป็นผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองมากกว่าจะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรง และหากเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากเกินไป ก็อาจจะไม่เกิดผลดีได้ เนื่องจากในบริบทของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้น ประชาชนจะมีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองทั้งรูปแบบหรือวิธีการ และขอบเขต กลุ่ม หรือจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนักน้อยเพียงใดนั้น ยังขึ้นอยู่กับระดับของพัฒนาการทาง

⁸ นรนิติ เศรษฐบุตร สมคิด เลิศไพฑูรย์ และสายทิพย์ สุดดีพันธ์, รายงานการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตย : องค์การบริหารส่วนตำบล, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541), หน้า 3.

การเมือง ความตื่นตัวทางการเมือง และวุฒิภาวะทางการเมืองหรือภูมิปัญญาทางการเมืองของรัฐนั้น ๆ เป็นสำคัญด้วย

สำหรับความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ได้มีนักรัฐศาสตร์หลายท่านได้ศึกษาความหมายของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองไว้ ดังนี้

ไมยรอน ไวเนอร์ (Myron Weiner) ได้รวบรวมความหมายของ “การมีส่วนร่วม” ซึ่งเป็นกิจกรรมหรือการกระทำทางการเมืองในกรณีต่างๆ ไว้ 10 กรณี ดังนี้⁹

กรณีที่ 1 การกระทำเพื่อสนับสนุนหรือเรียกร้องกับผู้นำของรัฐบาล ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือเผด็จการก็ได้ เช่น การชุมนุมคัดค้านหรือสนับสนุนการกระทำของรัฐบาล การออกเสียงประชามติ หรือการวัดมติมหาชน หรือการทำโพลที่แสดงให้เห็นว่า เป็นความเห็นของมหาชน อันจะมีผลต่อการคัดค้านหรือสนับสนุนการทำงานของรัฐบาล และสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาล

กรณีที่ 2 ความพยายามที่จะสร้างผลกระทบต่อการดำเนินการของรัฐบาลหรือการเลือกผู้นำรัฐบาล เช่น การที่สื่อและประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลหรือปรับคณะรัฐมนตรี

กรณีที่ 3 การกระทำของพลเมืองของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การออกเสียงเลือกตั้ง การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การร่วมชุมนุม และการยื่นข้อเรียกร้องในเรื่องต่างๆ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

กรณีที่ 4 การมีส่วนร่วมโดยการมีตัวแทนซึ่งประชาชนต้องออกเสียงเลือกตั้งตัวผู้แทนที่ทำหน้าที่แทนตน ตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน เห็นว่าเป็นการมีส่วนร่วมกรณีหนึ่ง

กรณีที่ 5 การกระทำอันแสดงถึงความรู้สึกแปลกปลอมที่ทำให้ขาดความสนใจและขาดการกระทำได้ ซึ่งการไม่กระทำที่มาจากความรู้สึกแปลกปลอมนั้น อาจก่อให้เกิดผลทางการเมืองตามมา แต่ต้องพิจารณาให้ได้ว่า การไม่กระทำอันใดเกิดจากความรู้สึกแปลกปลอมเป็นการมีส่วนร่วม และการไม่กระทำในกรณีอื่น ๆ ไม่เป็นการมีส่วนร่วม

⁹ Myron Weiner, "Participation : Crisis of the Political Process", in Binder et al., Crises and Sequences in political Development

กรณี 6 การกระทำที่แสดงถึงความตื่นตัวทางการเมืองทั้งที่ตื่นตัวทางการเมืองมาก และตื่นตัวทางการเมืองน้อยด้วย เช่น ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ผู้ที่ไม่ไปลงคะแนนเสียง แต่ก็ชอบวิพากษ์วิจารณ์หรือถกเถียงเรื่องการเมือง การเมืองกับเพื่อนบ้าน หรือผู้ที่แสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือผู้ที่สนใจข่าวสารทางการเมือง ผ่านสื่อต่าง ๆ

กรณี 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการกระทำทางการเมืองทั้งที่มีความต่อเนื่องและเป็นครั้งคราว ซึ่งรวมถึงการกระทำทางการเมืองที่ใช้ความรุนแรงด้วย เช่น การสมัครรับเลือกตั้ง การติดตามข่าวสารทางการเมือง การก่อจลาจลสร้างความวุ่นวาย หรือการก่ออาชญากรรมทางการเมือง เป็นต้น

กรณี 8 การกระทำที่ประสงค์จะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติการและดำเนินการของข้าราชการไว้ด้วย

กรณี 9 การมีส่วนร่วมมิใช่การดำเนินการที่มีผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติเท่านั้น แต่เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

กรณี 10 การปฏิบัติทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องนี้อาจต่างกันได้ตามกาลเวลา และสถานที่ เช่น วันหนึ่งอาจนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมือง แต่อีกวันเวลาหนึ่งอาจจะไม่เป็น หรือในพื้นที่หนึ่งอาจถือว่าการมีส่วนร่วมในทางการเมือง แต่ในอีกพื้นที่หนึ่งอาจถือว่าไม่เป็นก็ได้

จากความหมายของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” หมายถึง การกระทำใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ไม่ว่าจะมีการจัดอย่างเป็นระเบียบหรือไม่ และไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐ หรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม

นอกจากนั้น ยังมีนักรัฐศาสตร์อีกสองท่าน คือ นอร์แมน เอชเน็ และซิดนีย์ เวอร์บา ได้ให้นิยามว่า “การมีส่วนร่วมในทางการเมือง” หมายถึง กิจกรรมทางกฎหมายของ

พลเมืองที่มีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลในการเลือกกำหนดบุคคลในวงการบริหารบาล หรือกีดกันรัฐบาล ให้กระทำตามที่พลเมืองผู้นั้นหรือกลุ่มผู้นั้นต้องการ¹⁰

ตามความหมายของคำว่า “การมีส่วนร่วมในทางการเมือง” ดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีความขัดแย้งกัน โดยความหมายของไมยรอน ไวยเนอร์ นั้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำที่ถูกกฎหมายเท่านั้น อาจเป็นการกระทำเพื่อมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ได้ แต่ในความหมายของนอร์แมน เอชนี และซิดนีย์ เวอร์บา การมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้นต้องเป็นกิจกรรมทางการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด

จากที่กล่าวมาแล้วนั้น สรุปนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้ว่า หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ หรือผู้นำรัฐบาล รวมทั้งกดดันให้รัฐบาลกระทำตามความประสงค์ของตนหรือกลุ่มของตน และโดยที่การมีส่วนร่วมในทางการเมืองเป็นเครื่องชี้วัดพัฒนาการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศ การมีส่วนร่วมในทางการเมืองก็ควรที่จะเป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ประเทศที่พัฒนาการทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่ในระดับที่ดีแล้ว ก็มักจะกำหนดให้ประชาชนในทุกๆระดับมีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองตามกฎหมายที่มีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ในทุกมิติของกระบวนการทางการเมือง

ดังนั้น พอจะสรุปได้ว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” จึงมีเงื่อนไขที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ¹¹

- (1) ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง มีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม
- (2) การมีความเสมอภาค ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้ร่วมคนอื่น

¹⁰ Norman H. Nie and Sidney Verba, “Political Participation” in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, Hand book of Political Science, Vol. 4 Massachusetts : Addison-Wesley Publishing Company, 1975, อ้างใน วิชา ไซยสาร, การเมืองภาคประชาชน : พัฒนาการ การมีส่วนร่วมในทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง, หน้า 16.

¹¹ ถวิลวดี บุรีกุล, การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 3.

(3) ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

และมีองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ด้วยกัน 3 ด้าน
ได้แก่¹²

(1) ต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายชัดเจน การให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมหนึ่ง ๆ จะต้องมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนว่าเป็นไปเพื่ออะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจถูกว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

(2) ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต้องระบุลักษณะของกิจกรรมว่ามีรูปแบบและลักษณะอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ตัดสินใจว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

(3) ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องระบุกลุ่มเป้าหมาย อย่งไรก็ตามโดยทั่วไปกลุ่มบุคคลเป้าหมายมักถูกจำกัดโดยกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมอยู่แล้วโดยพื้นฐาน

โดยสรุปหลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้ว่า การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีความยืดหยุ่น กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจน

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

การควบคุมโดยตรงจากประชาชน การมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทางอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วย การแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา การสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่น่ารังเกียจที่สุด” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารงาน กล่าวคือ หากประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนองโดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.2.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ติน ปรัชญพฤทธิ ได้กล่าวถึง ทฤษฎีการมีส่วนร่วมกับภาวะผู้ตามไว้ว่า ทฤษฎีนี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการส่วนใหญ่อย่างมาก เนื่องจากนักวิชาการคิดว่าหากองค์การมีภาวะผู้นำที่ดี ก็จะพลอยมีภาวะผู้ตามที่ดีด้วย ซึ่งเป็นการมองค่อนข้างแคบเพราะเป็นการมองปรากฏการณ์เพียงด้านเดียว และการที่นักวิชาการไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมกับภาวะผู้ตามนั้น สามารถสรุปสาเหตุได้หลายประการคือ ประการแรก นักวิชาการบางคนไม่แน่ใจว่าองค์การมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่จะต้องให้ผู้ตามมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประการที่สอง ผู้คนยังไม่แน่ใจว่าวัตถุประสงค์ของการยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมคืออะไรกันแน่ ประการที่สาม หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามเหล่านั้นได้แก่ใครบ้าง เป็นผู้ตามทั้งหมด หรือเฉพาะผู้ตามที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้นำเท่านั้น และประการสุดท้าย หากผู้นำยอมให้

ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามควรจะเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้นเพียงใด และลักษณะของการเข้าไปมีส่วนร่วมเช่นนั้น สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามอย่างไรบ้าง¹³

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมอาจมีอยู่มากมายหลายทฤษฎีด้วยกัน แต่สามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือ ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบตัวแทน และทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม¹⁴

ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบตัวแทน ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง/ถอดถอนผู้นำ เป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงานที่ดี อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงสร้างของสถาบันเพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยลงคะแนนลับ จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมตามนัยทฤษฎีนี้ได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของบรรดาผู้นำต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้าสมัครรับเลือกตั้ง แต่บรรดาผู้ตามนั้นเป็นเพียงแค่ไม่ระดับเท่านั้น

ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามแนวความคิดของทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วมไม่ได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะการเลือกตั้ง หรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบาย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองว่าการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษ และพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมที่มีความรับผิดชอบ และการไม่ยอมให้ผู้ตามเข้าไปมีส่วนร่วม นับได้ว่าเป็นการคุกคามต่อเสรีภาพของผู้ตามอีกด้วย

จากแนวความคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึงการที่ประชาชนเกิดความรู้สึกและความต้องการว่าเป็นเจ้าของร่วมกัน มีความเป็นอิสระ มีอำนาจในการตัดสินใจ มีกิจกรรมร่วมกัน สามารถจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาได้ด้วยตนเอง และสามารถรวมพลังกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและความสามารถในการขยายเครือข่ายในเขตพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น

ลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่เน้นการปรึกษาหารือ และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของพลเมือง ย่อมแตกต่างจากการสื่อสารทางการเมือง (political

¹³ ดิน ปรัชญพฤทธิ, เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาพฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539), หน้า 62.

¹⁴ พวงทอง โยธาใหญ่, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาของค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2545), หน้า 16.

communication) ที่เป็นแนวปฏิบัติของประชาธิปไตยแบบตัวแทนอย่างที่เป็นอยู่ซึ่งมักจะเป็นการสื่อสารทางเดียว หรือถ้าเป็นการสื่อสารสองทาง ก็ไม่ใช่การสื่อสารที่แต่ละฝ่ายต่างมีความเท่าเทียมกันและมีเสรีภาพเหมือนกัน (free and equal) ส่งผลให้ไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก ในการสร้างความเข้าใจ และก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจหรือเชื่อใจ (trust) ของประชาชนที่มีต่อผู้นำทางการเมืองหรือตัวแทนของตน อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองปัจจุบัน ดังนั้น หากกระบวนการทางการเมืองเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนมีโอกาสมาพบปะสนทนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และร่วมกันแก้ปัญหา จะทำให้ความไม่ไว้วางใจระหว่างกันลดลงไปได้ เพราะระยะห่างระหว่างบุคคลในสังคมถูกทำให้ลดลง โดยเฉพาะระยะห่างระหว่างประชาชนกับตัวแทนทางการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ใช้โอกาสสร้างความไว้วางใจผ่านการรณรงค์การเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งไม่เพียงพอต่อการสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจ¹⁵

อีกประเด็นหนึ่งที่นักทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเห็นว่า มีความแตกต่างจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทน ก็คือ ในสังคมปัจจุบันที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อน นโยบายหรือการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของรัฐวางอยู่บนหลักการของแนวคิดรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งแต่ละรูปแบบมีความขัดแย้งระหว่างกัน หากยึดถือเอารูปแบบหนึ่งก็ส่งผลกระทบต่ออีกรูปแบบหนึ่ง กลายเป็นรูปแบบที่เสนอวิธีการแก้ปัญหาในลักษณะที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งที่ต่อเนื่องไม่จบสิ้น เช่น แนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) เน้นการให้ความสำคัญสูงสุดแก่การสร้างสวัสดิการสังคมที่รัฐต้องจัดหาเพื่อประโยชน์สุขของสังคม ซึ่งขัดแย้งกับแนวคิดของพวกเสรีนิยม (Liberalism) ที่เน้นปกป้องเสรีภาพของปัจเจกชนจากการแทรกแซงของรัฐ¹⁶

ด้วยเหตุนี้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงเชื่อว่าความไม่เห็นพ้อง (disagreement) หรือไม่ลงรอยกันดังกล่าว จะสามารถบรรเทาหรือแก้ไขให้เบาบางลงได้ด้วยการเปิดโอกาสให้แนวความคิดของฝ่ายต่าง ๆ สามารถผสวนหรือสมานฉันท์กันได้โดยผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยน ร่วมปรึกษาหารือหรือระดมพลเมืองที่เป็นอิสระและมีความเท่าเทียมกัน การมาร่วมปรึกษาหารือกันเพื่อแสวงหาหนทางที่น่าจะสร้างความพึงพอใจแก่ทุก ๆ คนในสังคมได้¹⁷ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงมีความแตกต่างจากรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงแล้วตัวแทนเหล่านี้ก็ผ่านกระบวนการร่วมปรึกษาหารือ

¹⁵ Warren, Mark E, *Democracy & Trust* (Cambridge : Cambridge University Press, 1999), p. 18.

¹⁶ Gutmann, Amy and Thompson, "Why Deliberative Democracy Is Different", *Social Philosophy & Polity*, Vol.17

No.1. (Cambridge: University Press, 2000), pp.163.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

(deliberate) ในสภาและดำเนินการตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ เพื่อคนส่วนใหญ่ แต่กลับไม่สะท้อนความต้องการของคนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะสังคมสมัยใหม่ซึ่งเป็นสังคมพหุนิยมที่มีความแตกต่างหลากหลายมาก ด้วยเหตุที่พวกเขาไม่กลัวผลประโยชน์ทางการเมืองที่แตกต่าง ส่งผลให้การทำหน้าที่แตกต่างและห่างไกลจากความต้องการของประชาชน¹⁸

เงื่อนไขสำคัญของการทำให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีความเป็นไปได้ก็คือ ความเป็นพลเมืองที่มีเสรีภาพและความเท่าเทียมกัน อันเป็นหลักการสำคัญของทฤษฎีประชาธิปไตยที่เน้นกันมาโดยตลอด หากสังคมใดขาดเสรีภาพ ขาดความเท่าเทียมกัน ประชาชนถูกปฏิบัติจากฝ่ายรัฐในฐานะที่เป็นราษฎร ไม่ใช่พลเมืองที่มีสถานภาพที่เท่าเทียมกัน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมก็ยังคงห่างไกลจากความเป็นจริง เพราะเวทีของการสนทนาแลกเปลี่ยนจะกลายเป็นเวทีของการครอบงำทั้งประเด็นของการหารือและการตัดสินใจโดยผู้มีอำนาจหรือสถานภาพเหนือกว่าในสังคม

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วหากพิจารณาจากเงื่อนไขเรื่องเสรีภาพและความเท่าเทียมกันในประเทศที่กำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทย โอกาสที่จะนำประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในระยะเวลายาวไกลก็ไม่ใช่เรื่องที่ย่ายดายนัก ทั้งที่ในสังคมที่มีปัญหาเรื่องความยุติธรรมหรือความไม่เท่าเทียมกันนี้ สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดการทางการเมืองที่ทำให้นโยบายและการตัดสินใจเอื้ออำนวยประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ แต่กระนั้นก็ตามหากพิจารณาในประเด็นเรื่องความตื่นตัวทางการเมือง เราจะพบว่าในปัจจุบันประชาชนในประเทศที่กำลังพัฒนาเกิดความตื่นตัวทางการเมืองสูง ส่วนหนึ่งสังเกตเห็นได้จากการเกิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) ที่ดำเนินการเคลื่อนไหวในประเด็นต่าง ๆ เช่น สิ่งแวดล้อม สิทธิในที่ดินทำกิน เสรีภาพทางการเมือง เป็นต้น ในขณะที่ฝ่ายรัฐไม่ยินยอมเปิดโอกาสหรือเปิดพื้นที่ทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตามข้อเรียกร้อง เช่น การทำประชาพิจารณ์ในสังคมไทยในประเด็นต่าง ๆ กลายเป็นเวทีของการแถลงนโยบายของฝ่ายรัฐไม่ใช่เวทีของการร่วมหารือกันอย่างจริงจัง ดังนั้นในกรณีของการนำหลักการหรือกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาใช้ โอกาสที่จะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการเรียกร้องจากฝ่ายประชาชน และกดดันให้รัฐยินยอมเข้าร่วมในกระบวนการที่ประชาชนเป็นฝ่ายริเริ่ม ส่วนโอกาสที่ทางฝ่ายรัฐจะเป็นผู้ริเริ่มก่อนคงเป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง แม้กระบวนการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะช่วยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง และความไม่ไว้วางใจที่เกิดขึ้นได้

¹⁸ Smith, Graham and Wales, Corinne. "Citizens' Juries and Deliberative Democracy", Political Study, Vol. 48

แต่กระบวนการของประชาธิปไตยรูปแบบนี้ก็เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนตั้งคำถาม ชักถาม ไต่แย้ง หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจกลายเป็นการปฏิเสธแนวคิดของฝ่ายรัฐได้¹⁹

2.2.3 ระดับชั้นและเครื่องมือของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ระดับชั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ ดังต่อไปนี้²⁰

(1) ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ หมายถึง ให้ประชาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการเอง โดยไม่มีการติดต่อกับรัฐบาลก่อนซึ่งอาจมีการโต้ตอบจากรัฐบาล ตัวอย่างเช่น การตั้งศาลเตี้ย การเดินขบวน การเข้ายึดสถานที่ของทางราชการเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม เป็นต้น ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนกับอำนาจของรัฐบาลจึงมีความสัมพันธ์เชิงลบต่อกัน กล่าวคือ ถ้าประชาชนมีส่วนร่วมมาก รัฐบาลก็จะมีอำนาจน้อยลง หรือในทางกลับกัน ถ้ารัฐบาลมีอำนาจมาก ประชาชนก็อาจมีส่วนร่วมได้น้อยลง

(2) ประชาชนและรัฐบาลร่วมกันแก้ปัญหา โดยมีอำนาจเท่าเทียมกัน ตัวอย่างเช่น โครงการทำความสะอาดหมู่บ้าน การสร้างถนน การขุดบ่อน้ำในหมู่บ้าน เป็นต้น

(3) ประชาชนเป็นที่ปรึกษา หมายถึง รัฐบาลขอความคิดเห็นจากประชาชนและตั้งใจที่จะกระทำการตามความเห็นนั้น แต่ก็ยังมีอำนาจที่จะไม่รับความคิดเห็นนั้นไปปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น การตั้งคณะกรรมการเพื่อการประสานงานระหว่างประชาชนและส่วนราชการ การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษา การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเฉพาะกลุ่ม เป็นต้น

(4) ประชาชนแสดงความคิดเห็น รัฐบาลให้โอกาสประชาชนแสดงความคิดเห็นในบางเรื่อง แต่มักจะไม่นำความเห็นไปปฏิบัติและยังมีอำนาจที่จะไม่รับฟังความคิดเห็นนั้น ตัวอย่างเช่น การประชุมใหญ่ที่ให้โอกาสประชาชนทุกคนได้แสดงความคิดเห็น การขอความเห็นในกฎระเบียบที่กำลังจะนำออกมาใช้

(5) ประชาชนรับทราบ เป็นการแถลงข่าวสารและ/หรือมติของรัฐบาลให้ประชาชนได้ทราบ ประชาชนอาจมีปฏิกิริยาโต้ตอบหรือไม่ก็ได้ เช่น การแถลงถึงโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้มีมติให้ดำเนินการ การริเริ่มกฎหมายต่าง ๆ และการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น

¹⁹ บรูซอี ยีหเมะ, “การบริหารจัดการท้องถิ่นด้วยแนวคิดประชาธิปไตยแบบร่วมปรึกษาหารือ”, วารสารการพัฒนาท้องถิ่น 3 (มิถุนายน-กันยายน 2551), หน้า 1-18.

²⁰ ถวิลวดี บุรีกุล, การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ, หน้า 6-9.

(6) รัฐบาลใช้อำนาจ กล่าวคือ รัฐบาลใช้อำนาจจัดการโดยไม่แจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้า ตัวอย่างเช่น การสืบสวน จับกุมผู้กระทำความผิดกรณีต่าง ๆ โดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า เป็นต้น

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีทั้งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ดำเนินการ และสนับสนุน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีหลายระดับขึ้นอยู่กับทำให้ความสำคัญของรัฐบาลด้วย ซึ่งสามารถจัดลำดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้คือ ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ ประชาชนมีส่วนร่วม ประชาชนเป็นที่ปรึกษา ประชาชนแสดงความคิดเห็น ประชาชนรับทราบ และรัฐบาลใช้อำนาจ

วิธีการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้จากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุดออกเป็น 6 ระดับและจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยังมีระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่ (1) ระดับการให้ข้อมูลเป็นการให้ประชาชนรับรู้ (2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน (3) ระดับการปรึกษาหารือ (4) ระดับการวางแผนร่วมกันจนถึงร่วมกันตัดสินใจ (5) ระดับการร่วมปฏิบัติและร่วมติดตามตรวจสอบ และ (6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน²¹

(1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ วิธีการให้ข้อมูลอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจในการให้หรือไม่ให้ข้อมูลดังกล่าวแก่ประชาชนจึงควรมีข้อกำหนดให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำและกระทำอย่างทั่วถึงด้วย ยกเว้นข้อมูลบางประเภท เช่น เรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เป็นต้น

(2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูล

²¹ คเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545)

และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น

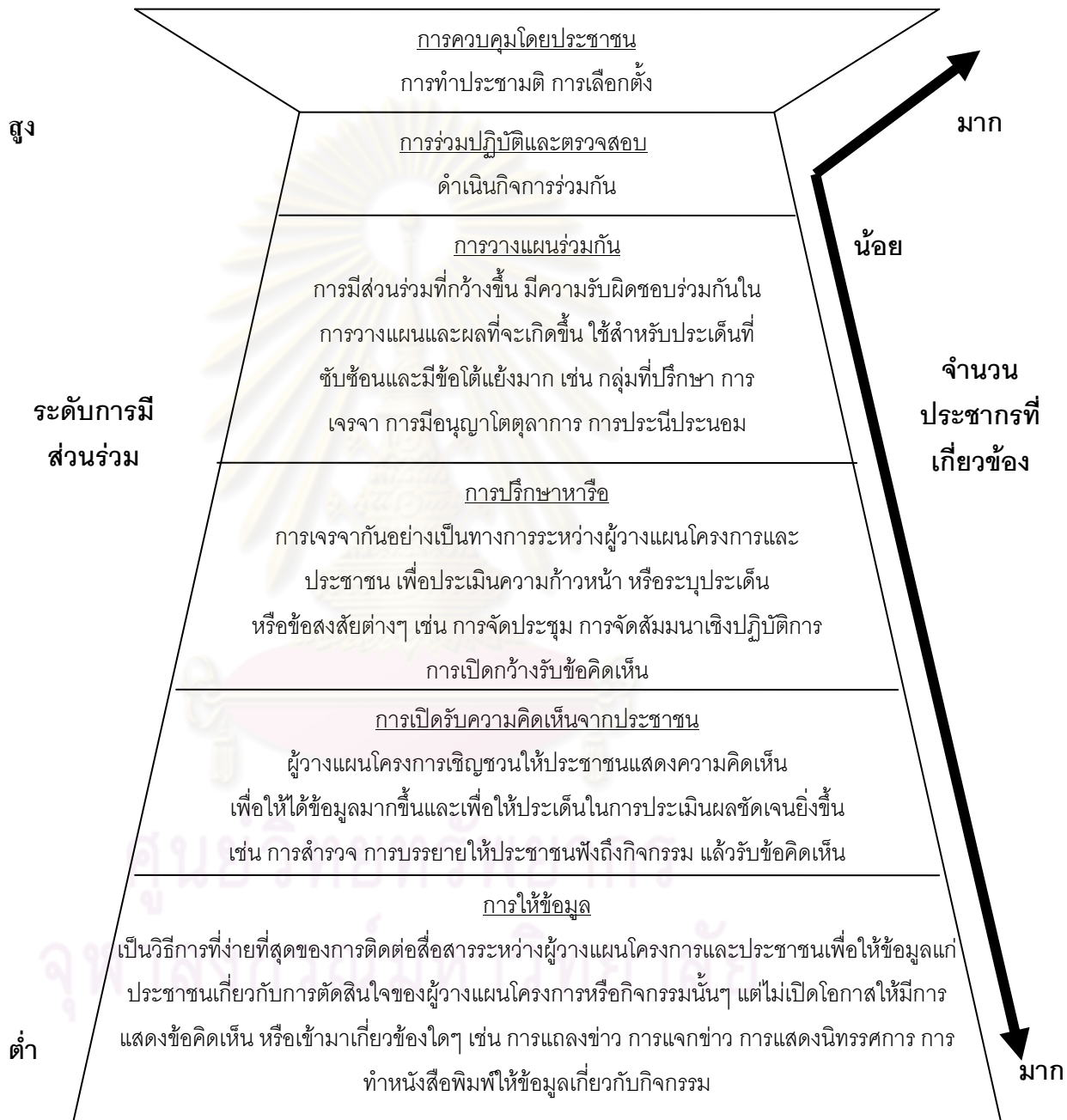
(3) ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจกันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการและการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

(4) ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการเหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องการใช้อนุญาตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

(5) ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการเป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และร่วมติดตามตรวจสอบประเมินผล เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่มีผู้เข้าร่วมน้อย แต่มีประโยชน์ในด้านที่ผู้เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบสามารถคอยติดตามดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ได้ รูปแบบของการติดตามตรวจสอบหรือประเมินผลอาจอยู่ในรูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลที่มาจากหลายฝ่าย การสอบถามประชาชน โดยการทำการสำรวจเพื่อให้ประชาชนประเมิน เป็นต้น

(6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ เป็นต้น ข้อสังเกตเกี่ยวกับการลงประชามติ 2 ประการ คือ ประการแรกการลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด อย่างน้อยขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติ และการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์ และทั่วถึงเพียงใด และประการที่สองในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม แต่สำหรับกรณีของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผลของการลงมติเป็นเพียงข้อเสนอแนะสำหรับรัฐบาลเท่านั้น ไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

เพื่อช่วยให้เข้าใจระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ความแตกต่าง และเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในแต่ละระดับได้ง่ายยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแผนภาพระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้²²



²² คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่องแนวทางการสร้างประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545)

2.2.4 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวข้องทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารออกไปสู่สาธารณชน และการได้ความคิดเห็นของสาธารณชนในประเด็นและความห่วงกังวล กลับมาเป็นการสื่อสารสองทาง ถึงแม้ว่าในที่สุดแล้วทั้งสองกรณีก็จะมาประสานร่วมกันแต่เป็นการง่ายมากกว่าที่จะแบ่งแยกเทคนิคเป็นสองกรณี ได้แก่ เทคนิคการให้ข้อมูลข่าวสาร (การส่งข้อมูลข่าวสารไปให้ต่อสาธารณชน) และเทคนิคการมีส่วนร่วม (การได้ข้อมูลข่าวสารจากสาธารณชน) ดังนั้นประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่ได้เกิดจากการใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างใดเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากการรวบรวมข้อมูลและเทคนิคการมีส่วนร่วมต่าง ๆ เข้าไปในแผนการทั้งหมด เช่น การจัดประชุมสาธารณะเพื่อประเมินทางเลือกต่าง ๆ สำหรับการมีสวนสาธารณะแห่งใหม่ ต่อไปนี้เป็นเทคนิคบางประการที่พิจารณารวมเอาไว้ในหนึ่งชุดของการประชุม กล่าวคือ ในการตัดสินใจว่ารูปแบบของการประชุมที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการประเมินทางเลือกหาสถานที่ตั้ง ก็คือ รูปแบบการประชุมเชิงปฏิบัติการ แทนที่จะจัดการประชุมใหญ่เพียงครั้งเดียว การตัดสินใจที่จะจัดประชุมเชิงปฏิบัติการหลาย ๆ ครั้ง แต่ละครั้งของการประชุมเชิงปฏิบัติการก็จะจัดให้คนในละแวกบ้าน ที่ซึ่งตั้งสถานบริการนั้นมีโอกาสที่จะได้รับเลือก ต่อมาก็ให้ประกาศการประชุมเชิงปฏิบัติการ ซึ่งอาจจะตัดสินใจใช้การซื้อโฆษณาเช่นเดียวกับการติดต่อสื่อมวลชนที่จะจัดทำลักษณะเรื่องราวที่จะอธิบายถึงหัวข้อสำคัญที่จะครอบคลุมอยู่ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ²³

จากตัวอย่างจะเห็นว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่เป็นเรื่องที่จะเลือกเทคนิคใดเทคนิคหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการรวบรวมเทคนิคหลาย ๆ อย่างให้เป็นแผนการอันหนึ่งอันเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงควรให้ความสำคัญตั้งแต่การเตรียมการวางแผนการมีส่วนร่วม จนกระทั่งถึงขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมสาธารณะ

2.2.4.1 การเตรียมการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน²⁴

(1) ขั้นตอนการวิเคราะห์ระบบ การเตรียมแผนการมีส่วนร่วมจะต้องมีการวิเคราะห์หรืออย่างรอบคอบว่าประชาชนจะเข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจอย่างไร

²³ เจมส์ แอล เครีย์ตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน, แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์ (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 161-187.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-66.

สาธารณชนส่วนไหนที่น่าจะมีความห่วงกังวล และข้อเสนอแนะของเขาเหล่านั้นควรจะดำเนินการ ร้องเรียนอย่างไรเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากการวิเคราะห์เหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญต่อ ประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน และการเชื่อมโยงแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการ ตัดสินใจในการมีส่วนร่วมสาธารณะ ได้แก่ การสร้างความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนระหว่างกิจกรรมของ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ การเตรียมแผนงานของเราจะได้รับการวางแผน เพื่อที่จะให้เกิดความมั่นใจว่าการผสมผสานดังกล่าวจะเกิดขึ้น

(2) ขั้นตอนการทบทวนการบริหารจัดการ แผนการที่จัดเตรียม จะช่วยให้เกิดโอกาสในการทบทวนการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะนำเสนอ แผนการที่สร้างขึ้นก็ยิ่งช่วยให้ฝ่ายบริหารจัดการมีข้อมูลที่ต้องการเพื่อที่จะได้เข้าใจความสำคัญของ ประเด็นที่อาจจะเป็นปัญหาของการเมือง และเพื่อที่จะมองให้เห็นถึงปัญหาที่อาจจะมีตั้งแต่ เริ่มแรก และมันยังช่วยลดโอกาสของฝ่ายบริหารที่จะต้องเผชิญกับเรื่องประหลาดใจต่าง ๆ และยัง ช่วยให้เจ้าหน้าที่มีมาตรการสำหรับเตือนฝ่ายบริหารจัดการถึงปัญหาทางการเมืองซึ่งฝ่ายบริหาร จัดการอาจจะไม่ได้ตระหนักถึงหากไม่มีการจัดเตรียมดังกล่าว

(3) ขั้นตอนการทบทวนโดยสาธารณชน ทางหนึ่งที่จะสร้างความ เชื่อมั่นในการตัดสินใจที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดความขัดแย้งก็คือการสร้างโอกาสสำหรับกลุ่มที่มีส่วน ได้เสียต่าง ๆ หรือบุคคลต่าง ๆ ในการทบทวนแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน การยอมรับต่อ กระบวนการของประชาชนจะช่วยเพิ่มความเต็มใจในการมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้น หรือแม้แต่ สนับสนุนการตัดสินใจที่เกิดขึ้นจากกระบวนการ การให้กลุ่มมีโอกาสทบทวนแผนการ ยังสร้าง ความรู้สึกที่ผู้บริหารมีความเต็มใจที่จะทำงานร่วมกับประชาชน และให้หลักประกันกับประชาชนถึง โอกาสที่จะมีส่วนร่วม ถ้าหากประชาชนไม่เชื่อว่าโครงการที่น่าเสนอนั้นมีความเหมาะสม ก็อาจจะ ช่วยให้ผู้บริหารมีเวลาที่จะปรับไปตามสิ่งที่เห็นเหมาะสมได้ โดยทั่วไปจะมีกลุ่มที่รวมตัวกันอย่างดี ซึ่งมีผลประโยชน์โดยตรงในประเด็นดังกล่าวเท่านั้นที่จะให้ความสนใจในการทบทวนแผน

(4) จัดทำเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้าหากมีการทักท้วงว่า โครงการนั้นไม่เหมาะสม การมีแผนเป็นลายลักษณ์อักษรจะช่วยแสดงถึงเหตุผลในการที่จะเลือก การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับต่าง ๆ

ดังนั้น หัวใจของการวางแผนการมีส่วนร่วม ก็คือ การที่จะ บรรยายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะต้องเกิดขึ้นจริง แสดงให้เห็นถึง ลำดับขั้นตอนในแต่ละกิจกรรม และทำอย่างไรจึงจะนำกิจกรรมต่าง ๆ มาเชื่อมโยงกันได้ แต่ถ้าเรา เป็นผู้จัดการหรือเป็นประชาชนที่มาทบทวนความเหมาะสมของแผนงาน เราอาจจะต้องการที่จะรู้

บางสิ่งบางอย่างเกี่ยวกับเนื้อหาของแผนทางด้านที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และเหตุผลความเหมาะสมของแผนกับสถานการณ์เฉพาะเหล่านี้ ดังนั้นแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงควรมีสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย เช่น ถ้อยคำในการปรึกษาหารือเบื้องต้น คำอธิบายประเด็นสำคัญที่อาจจะเกิดขึ้น บุคคลแกนนำหรือกลุ่มแกนนำ ระดับความสนใจของสาธารณชนที่น่าจะเป็นไปได้ กระบวนการตัดสินใจ ลำดับขั้นตอนของแผนกิจกรรมต่าง ๆ กิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารจัดการของประเด็นต่าง ๆ ที่จะต้องทบทวน งบประมาณและทรัพยากรบุคคล และระยะเวลาของแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.2.4.2 การให้ข้อมูลต่อประชาชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน

แผนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีทุก ๆ แผนการจะรวมแผนการให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนที่ดี สมาชิกของสาธารณชนต้องการที่จะรู้อะไรที่เกี่ยวกับประเด็นเพื่อจะสามารถตัดสินใจว่าเขาต้องการที่จะมีส่วนร่วมหรือไม่ ประชาชนต้องการที่จะรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตัดสินใจที่ได้รับข้อเสนอก่อนที่จะจะสามารถตัดสินใจได้ว่าเขาควรจะให้ การสนับสนุนหรือไม่ เทคนิคที่สำคัญบางเทคนิคที่สามารถนำไปใช้ในการสื่อสารได้ เช่น การบรรยายสรุป การปิดประกาศ/นิทรรศการ สารคดีต่าง ๆ การส่งรายงานด้านเทคนิคที่สำคัญหรือเอกสารด้านสิ่งแวดล้อม การแถลงข่าว จดหมายข่าว ใบแทรกหนังสือพิมพ์ ข่าวแจก การซื้อโฆษณาการนำเสนอต่อประชาคมและกลุ่มทำงานทางเทคนิค ชุดแถลงข่าว และการประกาศการบริการสาธารณะต่าง ๆ²⁵

การให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนเพียงอย่างเดียวไม่ใช่การมีส่วนร่วมของประชาชน การให้ข้อมูลต่อประชาชนคือการนำเสนอข้อมูลไปสู่สาธารณชน การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้ต้องการเพียงแต่นำข้อมูลไปสู่ประชาชนเท่านั้น แต่ยังต้องการที่จะให้ได้ข้อมูลมาจากประชาชนด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชนคือการปรึกษาหารือที่มีปฏิสัมพันธ์กัน แต่เนื่องจากสาธารณชนจะต้องมีข้อมูลเพื่อที่จะมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีองค์ประกอบของการให้ข้อมูลกับประชาชนในทุก ๆ รายการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น จุดสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการวางรูปแบบของการให้ข้อมูลต่อประชาชนในรายการการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การพิจารณาผู้เข้าร่วมฟังการมีส่วนร่วมของประชาชน พิจารณาความน่าเชื่อถือของสื่อ ข้อวิจารณ์ที่คาดหวัง และผสมผสานกับกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน

²⁵ คินิจ ตรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่องแนวทางการสร้างประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 1.

เมื่อสาธารณชนได้รับข่าวสาร ขึ้นต่อไปก็คือ การจัดเวทีหรือ มาตรการ เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความรู้สึกของเขา แสดงความคิดเห็นหรือความห่วงกังวล กรณีนี้ก็มีเทคนิคหลาย ๆ อย่างที่สามารถจะทำได้ เช่น กลุ่มที่ปรึกษา/คณะทำงาน การสนทนากลุ่ม สายด่วน การสัมภาษณ์ การประชุมรับฟังความคิดเห็นและการประชุมเชิงปฏิบัติการ โทรศัพท์แบบ มีส่วนร่วม/โทรศัพท์ตามสายชุมชน การลงคะแนนเสียง การหยั่งเสียง การปรึกษาหารือนอก สถานที่ เป็นต้น²⁶

2.2.4.3 กระบวนการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมสาธารณะ

กระบวนการตัดสินใจมีผลกระทบต่อความเชื่อถือของการมีส่วนร่วมสาธารณะ เช่น การให้คำนิยามของปัญหาที่แคบเกินไป การขายโครงการ การเลือกจำนวนที่ ได้รับการพิจารณา ระยะเวลา การขาดความโปร่งใส เป็นต้น เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องให้คำนิยามของกระบวนการตัดสินใจที่จะยอมให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในทุกส่วนของกระบวนการตัดสินใจ แนวทางการตัดสินใจในรูปแบบอย่างกว้าง ๆ ส่วนใหญ่ของการตัดสินใจ มี 4 ระยะ โดยมีขั้นตอนจำนวนหนึ่งที่อยู่ในแต่ละระยะนั้น 4 ระยะ กล่าวคือ การพิจารณาระบุถึง ปัญหา/ความต้องการ จัดการรวบรวมทางเลือกต่าง ๆ ประเมินทางเลือกต่าง ๆ นั้น และเลือก ทางเลือกที่ชอบมากกว่า ขณะที่ระยะต่าง ๆ ทั้ง 4 ระยะนั้นเป็นกรอบทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีความจำเป็นที่จะ แปรลงระยะต่าง ๆ เหล่านี้ออกเป็นขั้นตอนที่เหมาะสมในแต่ละประเด็นโดยเฉพาะที่เรา กำลัง พิจารณาอยู่ เมื่อขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการตัดสินใจได้รับการกำหนดเรียบร้อยแล้ว เราก็สามารถที่จะไปสู่คำถามที่ว่ายังมีอะไรที่เราต้องการเพื่อที่จะทำให้ประสบความสำเร็จร่วมกับ สาธารณชนในแต่ละขั้นตอนเหล่านี้²⁷

2.2.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ก็คือ การทำให้ทุกคนรู้สึกมีความ เป็น เจ้าของ ยิ่งในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทำให้ประชาชนรู้สึกว่าเป็น เจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยนั้น ก็ถือว่าเป็นเป้าหมายสูงสุด” เนื่องจากความสำเร็จของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งมาจากประชาชน องค์กร กลุ่มชุมชน มีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนเขาารู้สึกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของทุกคน”

²⁶ ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรม, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพัฒนาและส่งเสริมการ บริหารงานท้องถิ่น, 2548), หน้า 86.

²⁷ เจมส์ แอล เครย์ตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน, หน้า 132-140.

เพราะทุกคนมีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการปฏิบัติ ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับประโยชน์ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ตลอดจนเมืองพัทยา และ กรุงเทพมหานคร จะต้องเปิดโอกาสเปิดใจกว้างร่วมกันสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้ประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน ได้เป็นส่วนหนึ่งในความเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

เพราะฉะนั้น วิธีคิด วิธีทำใหม่ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ควรจะต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม เปิดเวทีเพื่อระดมความคิดเห็น เพื่อสร้างอนาคตร่วมกัน (วิสัยทัศน์ท้องถิ่น) คติคุณศาสตร์ คิดแผนงาน และกิจกรรมในการพัฒนาร่วมกันของคนทุกกลุ่ม ทุกองค์กรในท้องถิ่น โดยเฉพาะการหาวิธีให้กลุ่มองค์กรในชุมชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ร่วมสร้างวัฒนธรรมใหม่ ร่วมคิด ร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น โดยการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม ต้องการที่จะเสนอหรือสร้างวัฒนธรรมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยมีโจทย์ว่า ทำอย่างไรที่จะให้การดำเนินงานโครงการกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นที่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นที่พึงประสงค์ของทุกฝ่าย และสามารถ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในบรรยากาศของการสมานฉันท์ ด้วยจิตสำนึกร่วมและอุดมการณ์ร่วมกันของกลุ่มคนในชุมชนหลากหลายกลุ่มที่จะพัฒนาชุมชนพื้นที่ท้องถิ่นโดยรวมมิใช่การเอาชนะต่อรองเพื่อแก่งแย่งผลประโยชน์หรือการเอาชนะซึ่งกันและกันของกลุ่มคนหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งในชุมชน

2.2.5.1 แนวคิดวิธีสร้างวัฒนธรรม ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติการ มีดังต่อไปนี้²⁸

(1) การร่วมคิด ได้แก่ การร่วมคิดสร้างวิสัยทัศน์ของท้องถิ่น กลุ่มองค์กรในท้องถิ่น ร่วมคิดว่าภาพความสำเร็จของท้องถิ่น ที่ควรจะเกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้ข้อมูลพื้นฐานของท้องถิ่น ภายใต้ทิศทางการพัฒนาประเทศของโลก การจัดทำมีกิจกรรมสร้างวิสัยทัศน์จะช่วยให้เกิดจิตสำนึกในการร่วมกันปฏิบัติงานพัฒนาท้องถิ่น เพราะการสร้างวิสัยทัศน์ ต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สาธารณสุข การศึกษา จะทำให้คนเห็นปัญหาของท้องถิ่น เห็นความจำเป็นที่จะต้องปัญหา เห็นความจำเป็นที่ต้องรวมกลุ่มกัน เพื่อแก้ปัญหาการร่วมกันสร้างวิสัยทัศน์ เปรียบเสมือนการตั้งปณิธานร่วมกันว่า เราต้องการให้เกิดอะไรขึ้นบ้างในท้องถิ่น ขณะนี้ท้องถิ่นของเราอยู่ในระดับใด

²⁸ โกวิท พวงงาม. "การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น", ในเอกสารรวบรวมบทความวิชาการ (กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2549), หน้า 31-39.

จะก้าวไปสู่ความฝันตามวิสัยทัศน์ต้องทำอะไรบ้าง และการร่วมคิดวางยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น จะทำให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อสร้างพลังความเข้มแข็งของคนในชุมชนจะมียุทธศาสตร์อย่างไรบ้าง

(2) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน เกิดขึ้นหลังจากได้คิดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่จะทำให้ท้องถิ่นมีการพัฒนาไปถึงวิสัยทัศน์ที่กำหนดร่วมกันไว้แล้วนั้น จะต้องมีการวางแผนการดำเนินงานร่วมกันของคนในองค์กรต่าง ๆ ที่รวมกลุ่มกันขึ้นในแผนการดำเนินงานนั้นอาจจะมีโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการเพื่อเป็นการแก้ปัญหาของท้องถิ่น เป็นการพัฒนาเพื่ออนาคต

(3) เป็นการรวมคนในกลุ่มต่าง ๆ ให้ทำงานร่วมกันตามแผนที่วางไว้ภายใต้จิตสำนึกที่จะแก้ปัญหาของท้องถิ่นเกิดขึ้นร่วมกัน ปฏิบัติร่วมกัน เช่นนี้เป็นไปตามภารกิจของแต่ละองค์กรรับผิดชอบตามข้อตกลงที่ได้กำหนดไว้

(4) ร่วมติดตามผล ประเมินผลการดำเนินงานที่กลุ่มได้คิดปฏิบัติร่วมกันนั้น จะทำให้ทราบความก้าวหน้าของการปฏิบัติงาน ทราบปัญหาอุปสรรคเพื่อมาร่วมกันคิดหาทางแก้ไข จะทำให้ประชาคมท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง อันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่น

(5) ร่วมรับประโยชน์ กล่าวคือ รับผลจากการที่ทุกคน ทุกองค์กร ได้ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ และเกิดผลตามที่ตั้งจุดประสงค์และเป้าหมายไว้ ทุกคนก็จะได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติร่วมกัน และทุกคนจะต้องรักษาประโยชน์นี้ให้ได้รับตลอดไป

2.2.5.2 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น คุ่มครองรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น เนื่องจาก

(1) ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหวในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านบุคคล ด้านแผนงานโครงการ การเงินการคลัง และระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งประชาชนควรจะได้เรียนรู้การพัฒนาและการปกครองตนเอง

(2) ทำให้การแก้ไขปัญหา การพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เป็นไป

ตามลำดับความสำคัญ ความจำเป็นเร่งด่วน ทำให้การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เกินความคุ้มค่าตรงกับเป้าหมาย

(3) เป็นการควบคุม ตรวจสอบ การปฏิบัติงาน การใช้อำนาจ
ของคณะผู้บริหารและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง
ประชาชนได้รับความเป็นธรรมและความเสมอภาค

(4) การรวมกลุ่มของประชาชนในรูปแบบประชาคม ทั้งในระดับ
ประชาคมในหมู่บ้านตนเอง และการเป็นตัวแทนกลุ่มผู้นำกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ในการประชุมประชาคม
ระดับตำบลถือเป็นการสร้างความเข้มแข็งในภาคประชาชนและเป็นพลัง่วงดุลกับอิทธิพลท้องถิ่น

(5) เมื่อประชาชนร่วมมือ มีส่วนร่วมในการเป็นตัวแทนของ
ชุมชนนำปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมาช่วยกันวิเคราะห์และมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา
ท้องถิ่นทำให้สามารถพัฒนาท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ของผู้นำ
ท้องถิ่นซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งได้นำปัญหาความต้องการของประชาชนมา
นำเสนอและบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น ในที่นี้ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับสามปี
และแผนการดำเนินงาน จะส่งผลให้แผนพัฒนาท้องถิ่นที่ได้จัดทำขึ้นสามารถแก้ไขปัญหาของ
ประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงจุด และส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม ดังนั้น กระบวนการมี
ส่วนร่วมของประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน ถือเป็นสิ่งที่ท้าทายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โดยเฉพาะการค้นหาวិธีคิดที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ
ตลอดจนร่วมกันตรวจสอบกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้มีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางโดยมีได้มีเพียงหน้าที่ในการ
ให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังคงขยายบทบาทหน้าที่ออกไปถึงการ
พัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดให้
ประชาชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ การวางแผนถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวโดยใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นจำเป็นต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นให้คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด

แก่ประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต มีการปฏิบัติตามแผนงานโครงการที่จัดตามแผนงานโครงการนั้น จะต้องมีการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน ด้วยเหตุนี้จึงควรศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผน และหลักการพื้นฐานในการวางแผนเพื่อเป็นประโยชน์ในการนำมาวิเคราะห์การวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

2.3.1 ความหมายของการวางแผน

เดล ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผนคือการกำหนดวัตถุประสงค์ที่จะทำกิจกรรมไว้ล่วงหน้า โดยกำหนดวิธีการและแนวทางปฏิบัติเพื่อบรรลุถึงความสำเร็จตามความมุ่งหมาย²⁹

คุนตซ์และโอ ดอนเนลล์ ให้ความหมายว่า การวางแผนคือการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำเพื่ออะไร ทำเมื่อไร และใครเป็นผู้ทำ³⁰

คาสต์และโรเซนชวิก ได้กล่าวไว้ว่า การวางแผนคือกระบวนการในการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร มีการเลือกวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการ และแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น³¹

จากความหมายที่กล่าวมานั้น จึงสรุปได้ว่าการวางแผนเป็นการพิจารณาและกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา เปรียบเสมือนเป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างปัจจุบันและอนาคต เป็นการคาดการณ์สิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น ฉะนั้นการวางแผนจึงเป็นกระบวนการทางสติปัญญาที่พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติงาน มีรากฐานการตัดสินใจตามวัตถุประสงค์ ความรู้ และการคาดคะเนอย่างใช้ดุลพินิจ ดังนั้น การวางแผนจึงมีความเกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตและตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด โดยผ่านกระบวนการคิดก่อนทำ ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า การวางแผนคือความพยายามที่เป็นระบบ เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคต เพื่อให้องค์กรบรรลุสิ่งที่ปรารถนา

²⁹ Justin G. Longenecker and Charles D. Pringle, Management (Ohio : Hcharles E. Merrill Publishing, 1981), p.4.

³⁰ Herbert A. Simon, Administrative Behavior (New York : Macmillan, 1965), p.4.

³¹ Peter F. Druker, The Practice of management (New York : Harper & Row Publisher, 1974), p. 12.

2.3.2 ความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือบรรลุถึงเป้าหมายที่ปรารถนาได้ เนื่องจากทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงาน ลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่เกิดขึ้นในอนาคต เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน ทำให้การปฏิบัติงานเกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ อย่างคุ้มค่า นับว่าเป็นการลดต้นทุนที่ดี ก่อให้เกิดการประหยัดแก่องค์กร เพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพขององค์กรที่ชัดเจนและยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์กรให้มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้น เป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน มีการประสานงานที่ดี และก่อให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาในองค์กร เนื่องจากปรัชญาของการวางแผนยึดถือและยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง ไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างนิรันดร์ จึงทำให้มีการยอมรับแนวความคิดเชิงระบบ (System approach) เข้ามาในองค์กรยุคปัจจุบัน เนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยต่าง ๆ มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตต่ออย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่³² ด้วยเหตุนี้อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ไม่มีองค์กรใดประสบความสำเร็จได้ โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดี

2.3.3 ข้อจำกัดในการวางแผน

อย่างไรก็ตามการวางแผนบางครั้ง อาจประสบความล้มเหลว หรือขาดประสิทธิภาพขึ้นได้ ดังนั้นข้อความต่อไปนี้จะช่วยให้ท่านนำไปพิจารณาในการวางแผน เพื่อให้การวางแผนไม่ประสบความล้มเหลว³³

(1) การขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้ ในการวางแผนจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาพิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายและกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินงาน แต่ถ้าขณะที่มีการวางแผนนั้น กลุ่มทำงานได้ข้อมูลที่มาจากแหล่งที่เชื่อถือไม่ได้ จะทำให้การวางแผนนั้นเกิดการผิดพลาด ฉะนั้นข้อมูลนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดแผนงานเป็นอย่างยิ่ง

(2) การวางแผนเป็นกระบวนการมองไปข้างหน้า ถ้าผู้บริหารมีแนวโน้มที่จะทำงานเชิงรับมากกว่ารุก เขาจะไม่สามารถทำการวางแผนที่ดีได้เลย ฉะนั้นผู้วางแผนจะต้องเป็น

³² พะยอม วงศ์สารศรี, องค์กรและการจัดการ (กรุงเทพมหานคร : สุภา, 2542), หน้า 70.

³³ อริยา บุญเปลื้อง, การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของผู้นำท้องถิ่นในอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ : เปรียบเทียบชาวไทยพื้นราบกับชาวไทยภูเขา (ปริญญารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, พ.ศ. 2549), หน้า 21-22.

บุคคลที่มีความคิดริเริ่ม และเป็นคนที่มีความกระตือรือร้นจะได้สามารถมองหามาตรการประเมิน และติดตามแผนที่วางไว้ได้อย่างเหมาะสม และเข้าใจการดำเนินงานตามแผนอย่างถูกต้อง

(3) การวางแผนเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย การวางแผนอาจจะทำให้การปฏิบัติงานบางกรณีล่าช้าไปได้ แต่ก็เป็นที่จริงว่าถ้าเราไม่ได้ใช้เวลาในการวางแผนอย่างเพียงพอแล้ว แผนที่กำหนดขึ้นอาจจะเป็นแผนที่ใช้ไม่ได้ จึงกล่าวได้ว่าการวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้เวลา และค่าใช้จ่ายในการรวบรวม การวิเคราะห์ สารสนเทศ และการประเมินทางเลือกต่าง ๆ ดังนั้น ถ้าการจัดการไม่จัดงบประมาณค่าใช้จ่ายอย่างเพียงพอในการวางแผน ไม่ยอมใช้เวลาให้เพียงพอ ผลของแผนที่จะออกมาดีนั้น ย่อมเป็นไปได้

(4) การดำเนินการภายในองค์กรที่เข้มงวดเกินไปในเรื่องต่าง ๆ จะเป็นอุปสรรคในการนำความคิดริเริ่ม และแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาสู่องค์กร ฉะนั้นผู้วางแผนจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นการดำเนินการในบางกรณีบ้าง ซึ่งจะนำผลดีมาสู่องค์กร

(5) การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดในการวางแผน บางครั้งเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรต่างๆ เป็นผลกระทบอย่างต่อเนื่องมาจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หากผู้วางแผนไม่สามารถยอมรับเรื่องราวต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ อาจจะไปสู่การต่อต้านจากกลุ่มคนในองค์กร และทัศนคติเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการวางแผนที่เกิดขึ้นขาดประสิทธิภาพ

(6) ประสิทธิภาพในการวางแผนอาจมีข้อจำกัดมาจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ เพราะปัจจัยภายนอกบางอย่างยากแก่การทำนายและคาดการณ์ เช่น การเกิดสงคราม การควบคุมของรัฐบาล หรือภัยธรรมชาติต่าง ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ผู้วางแผนไม่สามารถควบคุมได้ อาจทำให้การดำเนินงานตามแผนประสบปัญหายุ่งยากได้

2.3.4 หลักการพื้นฐานในการวางแผน

การวางแผนประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 4 ประการด้วยกัน คือ³⁴

(1) การวางแผนต้องสนับสนุนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร (Contribution to Purpose and Objectives) ในการวางแผน ผู้วางแผนจะต้องตระหนักถึง

³⁴ ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรม, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติและการติดตามประเมินผล (กรุงเทพมหานคร : สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น, (ม.ป.ป.)) หน้า 5-6.

ความสำคัญว่าเป้าหมายของแผนทุกแผนที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องเกื้อหนุนและอำนวยความสะดวกให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรสัมฤทธิ์ผล หลักการนี้เกิดขึ้นจากธรรมชาติขององค์กรต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ของกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันในองค์กรบรรลุตามเป้าหมายหรือประสบความสำเร็จได้ด้วยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกอย่างจริงจัง

(2) การวางแผนเป็นงานอันดับแรกของกระบวนการจัดการ (Primary of Planning) ซึ่งกระบวนการจัดการประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การสั่งการ (Leading) และการควบคุม (Controlling) การวางแผนเป็นงานเริ่มต้นก่อนขั้นตอนอื่น ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเป็นตัวสนับสนุนในทางด้านอื่น ๆ ดำเนินไปด้วยความสอดคล้อง

(3) การวางแผนเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกคน (Pervasiveness of Planning) การวางแผนเป็นงานของผู้บริหารทุกระดับที่จะต้องทำแล้วแต่ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะผู้บริหารในระดับที่ต่างกันต่างมีความรับผิดชอบควบคุมในหน้าที่ตนกระทำอยู่ประสบความสำเร็จ ฉะนั้นการวางแผนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

(4) ประสิทธิภาพของแผนงาน (Efficiency of Plans) ในการวางแผนนั้นผู้วางแผนจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของการวางแผน ซึ่งสามารถพิจารณาจากการบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยการลงทุนอย่างประหยัดและคุ้มค่า เช่น การใช้เวลา แรงงาน และการบริหารที่ดีสร้างความพึงพอใจให้แก่สมาชิกในองค์กร

หลักการพื้นฐาน 4 ประการนี้ นับว่ามีส่วนสำคัญในการปูพื้นฐานของความคิดในด้านการวางแผนให้องค์กรประสบความสำเร็จก้าวหน้า

2.3.5 ลำดับขั้นในกระบวนการวางแผน

การดำเนินงานใด ๆ ก็ตามควรมีลำดับขั้นตอน ทั้งนี้เพื่อให้งานนั้นมีประสิทธิภาพ การวางแผนก็เช่นกันจำเป็นต้องทำต่อเนื่องเป็นกระบวนการลำดับขั้นในการวางแผนประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้³⁵

(1) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Setting Objective) เป็นงานอันดับแรกที่นักวางแผนจะดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้รู้ทิศทางที่จะก้าวเดินต่อไปข้างหน้า เพราะการวางแผนเป็น

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

เรื่องในอนาคตดั่งที่ได้กล่าวมาแล้ว และเป็นพื้นฐานที่จะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ในองค์กร สิ่งสำคัญที่จะต้องตระหนักในการวางแผนคือแผนที่วางจะต้องมีความชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกในองค์กรเกิดความเข้าใจในทิศทางเดียวกัน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงาน และมีการประสานงานกัน

(2) พัฒนาข้อตกลงที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตในการวางแผน (Developing the Planning Premises) ผู้วางแผนจะต้องกำหนดข้อตกลงต่าง ๆ ที่จะมาเป็นขอบเขตในการวางแผน เพื่อสามารถคาดการณ์เหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตได้ถูกต้องใกล้เคียง การกำหนดข้อตกลงเบื้องต้นจะนำมาเป็นพื้นฐานในการวางแผน ขอบเขต ข้อตกลงต่าง ๆ ที่เป็นผลมาจากข้อมูลและปัจจัยภายนอก เช่น การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วด้านเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ความรู้สึกของประชาชน นอกจากปัจจัยภายนอกแล้วการวางแผนจะต้องตระหนักถึงข้อมูลและปัจจัยภายในองค์กรด้วย จึงจะทำให้ข้อตกลงที่กำหนดขึ้นมาจากข้อมูลรอบด้านอันเป็นผลทำให้ข้อมูลที่นำมาใช้เป็นกรอบในการวางแผนมีความเชื่อถือได้มากขึ้น

(3) พิจารณาข้อจำกัดต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในการวางแผน (Reviewing all possible Limitation on Planning) ข้อจำกัดต่าง ๆ มักเกิดขึ้นเสมอในการทำงานใด ๆ ฉะนั้นถ้าผู้วางแผนได้มีการพิจารณา และคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้แล้วก็จะสามารถขจัดข้อจำกัดต่าง ๆ ให้เหลือน้อยลง สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาคาดการณ์ในการวางแผน ได้แก่ ขอบเขต อำนาจหน้าที่ วัสดุ อุปกรณ์ สภาพทางการเงิน ตลอดจนบุคคลากรต่าง ๆ ในองค์กร เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีน้ำหนักสำคัญในการกำหนดแผนงานที่จะดำเนินการต่อไป

(4) พัฒนาทางเลือก (Developing Alternatives) ในการวางแผน ผู้วางแผนได้แสวงหาทางเลือกต่าง ๆ ที่จะเป็นแนวทางในการดำเนินการตามแผนนั้น เพราะบางครั้งการดำเนินการตามแผนหนึ่ง ๆ ไม่ใช่แนวทางปฏิบัติแนวเดียวที่จะบรรลุความสำเร็จของแผนนั้น แต่อาจมีแนวปฏิบัติหลาย ๆ แนวทางที่สามารถไปถึงวัตถุประสงค์ของแผนนั้น ๆ ได้เช่นกัน ฉะนั้นผู้วางแผนจำเป็นต้องคิดถึงแนวทางต่าง ๆ หลาย ๆ แนวมากำหนดกิจกรรมในการวางแผน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการพัฒนาความคิดของผู้วางแผนให้มีความหลากหลายตามข้อมูลต่าง ๆ

(5) ประเมินทางเลือก (Evaluating the Alternatives) การประเมินทางเลือกนี้ต้องการหลังจากได้มีการพัฒนาทางเลือกต่าง ๆ แล้ว ผู้วางแผนจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ของทางเลือกแต่ละแนวประกอบกันว่าจะเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนที่ทางเลือกเหล่านี้จะทำให้องค์การดำเนินไปได้ แล้วจึงตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เป็นไปได้สูงสุด (the most feasible alternatives) สิ่งที่เป็นข้อคิดสำหรับผู้วางแผนในการประเมินทางเลือกนั้นก็คือไม่มีวิธีใดที่ให้ผล

สูงสุดเพียงวิธีเดียว ฉะนั้น ผู้วางแผนควรตัดสินใจเลือกทางเลือกสองทาง หรือมากกว่า และนำทางเลือกที่เลือกแล้วมาหลอมรวมกันเพื่อเป็นแผนที่เป็นไปได้มากที่สุด (the most feasible plans) ในการปฏิบัติ

(6) เปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติ (Converting Plans into Action) ผู้วางแผนต้องทำการเปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะออกมาในรูปการกำหนดเป็นนโยบาย (policies) ตารางการทำงาน (schedules) และงบประมาณ (budgets) การเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่กล่าวนี้จะช่วยเป็นแนวทางในการดำเนินการปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้น

2.3.6 ลักษณะของแผนที่ดี

แผนที่ดีควรมีลักษณะ ดังต่อไปนี้³⁶

(1) แผนควรมีลักษณะที่ชี้เฉพาะมากกว่ามีลักษณะกว้างหรือกล่าวทั่วๆ ไป (It should be specific rather than general) การชี้เฉพาะถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่งจะก่อให้เกิดความชัดเจน และโอกาสที่จะเกิดความเข้าใจผิดหรือนำไปใช้ผิด ๆ นั้นน้อยมาก ฉะนั้นการจัดทำแผนจะต้องมีลักษณะเฉพาะเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่ต้องตีความ เพราะอาจก่อให้เกิดการดำเนินการที่ผิดทิศทางไปก็เป็นไปได้

(2) แผนควรมีความจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่รู้แล้ว และสิ่งไม่รู้ให้ชัดเจน (A plan should distinguish between the known and unknown) ทั้งนี้ เพราะการวางแผนเป็นการคาดการณ์เหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคต ฉะนั้นการจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่ไม่รู้ไม่เห็นเด่นชัด จะทำให้ผู้ใช้แผนคำนึงถึงและพิจารณาสิ่งที่ยังไม่รู้ให้รอบคอบ

(3) แผนควรมีการเชื่อมโยงอย่างเป็นเหตุผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้ (A plan should be logical and practical) ซึ่งเรื่องนี้นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่ ผู้วางแผนจะต้องใช้การคิดวิเคราะห์ การใช้วิจยญาณเป็นฐานในการพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล และตัดสินใจเลือกแนวทางการดำเนินการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

(4) แผนจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและสามารถปรับพัฒนาได้ (The plan must be flexible and capable of being modified) แผนที่นำไปใช้จะต้องเหมาะสมกับสภาพการณ์การเปลี่ยนแปลงที่สามารถเกิดได้ทุกขณะ นอกจากนั้นการดำเนินการต่าง ๆ มักจะมี

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

ตัวแปรต่าง ๆ จำนวนมากที่มีผลกระทบต่อแผน ฉะนั้นแผนที่ดีจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและปรับให้เข้ากับสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป

(5) แผนจะต้องได้รับการยอมรับจากกระบวนกรที่เกี่ยวข้อง (The plan must be acceptable to the persons who adopt it to the persons who are affected) ทั้งนี้ เนื่องจากการยอมรับจะนำมาซึ่งความตั้งใจและความร่วมมือเป็นอย่างดีในการนำแผนไปปฏิบัติ ถ้าแผนที่วางนั้นได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องย่อมเป็นผลดีแก่การดำเนินงานขององค์กรเป็นอย่างดี

2.3.7 ประเภทของการวางแผน

ประเภทของการวางแผนสามารถจำแนกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามลักษณะแนวคิดพื้นฐานได้ดังนี้

2.3.7.1 จำแนกตามลำดับการจัดการ³⁷

(1) การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารระดับสูง (Top management) เป็นการวางแผนในลักษณะการพิจารณาภาพรวมทั้งหมด (Overall planning) ด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างกว้าง ๆ และขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงาน สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามกำลังของทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่คาดการณ์ว่าจะมีในอนาคต

(2) การวางแผนบริหาร (Administrative Planning) เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารระดับกลาง (Middle-level management) เป็นการวางแผนเพื่อกำหนดกรอบและทิศทางไว้สำหรับแผนปฏิบัติการ (operative plans)

(3) การวางแผนปฏิบัติการ (Operational Planning) เป็นแผนที่ผู้บริหารระดับต้นนำแผนบริหารไปดำเนินการในภาคปฏิบัติ

2.3.7.2 จำแนกตามลักษณะการปฏิบัติ³⁸

(1) การวางแผนการดำเนินงาน (Standing Planning) เป็นการวางแผนที่มีลักษณะเป็นแผนถาวรบอกถึงแนวความคิด หลักการหรือแนวทางปฏิบัติ ในการทำ

³⁷ สมคิด บางโม, องค์การและการจัดการ (กรุงเทพมหานคร : วิทยพัฒน์, 2552), หน้า 86-87.

³⁸ ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรม, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติและการติดตามประเมินผล, หน้า 9.

กิจกรรมที่เกิดขึ้นบ่อยในองค์กรหรือใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นประจำ แผนชนิดนี้จะรวมไปถึงนโยบาย วิธีปฏิบัติงาน กฎ วิธีการ และมาตรฐาน การวางแผนใช้ประจำมีประโยชน์ต่อผู้บริหารเป็นอย่างยิ่งที่สามารถตรวจสอบการทำงานของพนักงานและสามารถประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีเอกภาพ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตามการวางแผนชนิดนี้อาจมีจุดอ่อนบ้าง คือเมื่อสภาพการณ์บางอย่างเปลี่ยนแปลงไป แผนประเภทนี้จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในลักษณะแผนใช้เฉพาะครั้ง

(2) การวางแผนใช้เฉพาะครั้ง (Ad hoc Single Planning)

เป็นการวางแผนเพื่อปรับและเสริมการวางแผนดำเนินงานประจำ เนื่องจากแผนดำเนินงานประจำไม่อาจตอบสนองของความเหมาะสมในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ แผนใช้เฉพาะครั้งจึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานเฉพาะสถานการณ์ แผนประเภทนี้ใช้ครั้งเดียวแล้วจะไม่นำมาใช้อีก บางครั้งจึงมีการเรียกแผนชนิดนี้ว่าแผนใช้ครั้งเดียว แผนประเภทนี้ได้แก่ แผนงาน โครงการ งบประมาณ และตารางการทำงาน แผนใช้เฉพาะครั้งมีประโยชน์ต่อองค์กรทำให้ลดความเสี่ยงและเป็นการใช้เพื่อความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น

2.3.7.3 จำแนกตามระยะเวลา³⁹

(1) การวางแผนระยะยาว (Long-range Planning) เป็นการวางแผนที่กำหนดระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป แต่จากการศึกษาของ The American Management Association พบว่าแผนระยะยาวนี้ ควรมีระยะ 5 ปี เหมาะสมที่สุดที่จะสามารถคาดการณ์อนาคตได้อย่างมีเหตุผล

(2) การวางแผนระยะปานกลาง (Medium-range Planning) เป็นการวางแผนที่มีระยะดำเนินการระหว่าง 3 ถึง 5 ปี

(3) การวางแผนระยะสั้น (Short-range Planning) มีระยะเวลาที่กำหนดไว้ระหว่าง 1 ถึง 3 ปี การวางแผนระยะสั้นเป็นการกำหนดกิจกรรมช่วงสั้น ๆ เพื่อให้วัตถุประสงค์ในแผนระยะยาวประสบความสำเร็จ แผนระยะสั้นจะต้องมีความสัมพันธ์ และสอดคล้องกับแผนระยะยาว องค์กรจึงจะดำเนินการไปถึงจุดมุ่งหมายปลายทางอย่างราบรื่น

³⁹ สมคิด บางโม, องค์กรและการจัดการ, หน้า 85.

2.3.7.4 จำแนกตามลักษณะคุณค่าการใช้งาน การวางแผนกายภาพ (Physical Planning) เป็นการวางแผนด้านทำเลที่ตั้ง การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดหาเครื่องมือต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการพัฒนาในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ⁴⁰

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการวางแผนเป็นการวางแผนการในอนาคต ซึ่งอาจเป็นระยะสั้น ระยะปานกลาง หรือระยะยาว และเป็นกระบวนการใช้ทรัพยากรขององค์กร โดยกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า ให้บรรลุภารกิจ วัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายขององค์กร ซึ่งเมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วพบว่า เป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนในท้องถิ่นในอนาคต การที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใดจำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ หรือภาพในอนาคตและแปลงมาสู่การปฏิบัติ ดังนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จึงได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 3 ประเภท คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาว แผนพัฒนาสามปี ที่เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียนที่ต้องมีการทบทวนและจัดทุกปี ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และแผนสุดท้ายคือ แผนการดำเนินงาน ที่เป็นแผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงรายละเอียดแผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่ดำเนินงานจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น

นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 วรรค 1 บัญญัติให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศโดยส่วนรวม และตามพระราชบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 บัญญัติให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้ว ยังมีอำนาจในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

⁴⁰ ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรม, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาว แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติและการติดตามประเมินผล, หน้า 9.

ตามระเบียบคณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วย ซึ่งปัจจุบันคือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงาน จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ด้วยเหตุนี้ ผู้เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตระหนักว่า แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งเป็นแผนระดับชาติ ยุทธศาสตร์ การพัฒนาระดับจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอและ แผนพัฒนาอำเภอ ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้นทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย รวมทั้งต่างประเทศโดยทั่วไปในเวลานี้ กล่าวได้ว่าอยู่ในช่วงการเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งปัจจัย และทิศทางการเปลี่ยนแปลงนี้ เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

(1) เกิดจากแรงผลักดันของกระแสการปกครองแบบประชาธิปไตยและ กระบวนการทำให้การเมืองการปกครองเป็นประชาธิปไตย ซึ่งเกิดอย่างกว้างขวางและมีพลังอยู่ทั่วโลก ซึ่งพลังผลักดันดังกล่าวทำให้การปกครองในแบบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยเลยต้องปรับตัวไปเป็น กึ่งประชาธิปไตย และทำให้ประเทศที่ปกครองในระบบกึ่งประชาธิปไตยต้องปรับไปเป็น ประชาธิปไตยในระดับที่มากขึ้น รวมทั้งยังมีผลทำให้ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย แบบตัวแทนต้องปรับตามแนวคิดของประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) เช่น ปรับใช้ ระบบการถอดถอนผู้แทน ระบบเสนอกฎหมายโดยประชาชน การลงประชามติ นำมาใช้ เป็นต้น

(2) ปัจจัยที่มีผลกระทบอย่างสำคัญให้การปกครองท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ใน โลกสมัยปัจจุบันต้องปรับตัวไป ได้แก่ อิทธิพลของกระแสความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ในที่นี้อาจกล่าวสรุปได้ว่า กระแสความคิดดังกล่าวมีเป้าหมายต้องการลดทอนบทบาท ของรัฐ ลดขนาดกำลังคนภาครัฐ รวมทั้งต้องการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของระบบราชการ ประเภทต่าง ๆ เป็นสำคัญ โดยส่งเสริมให้ภาคสังคม ภาคประชาชน องค์กรเอกชน ให้เข้ามามี บทบาทและมีอำนาจหน้าที่แทน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า นับวันกระแสของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ การศึกษา

ถึงตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ จึงเป็นกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงวิธีการใหม่ ๆ ซึ่งอาจนำมาสู่การปรับใช้ในอนาคตได้

2.4.1 แผนปฏิบัติการท้องถิ่น 21

องค์การสหประชาชาติได้ตระหนักถึงภัยคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาของสังคมโลกจึงจัดให้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี 2535 และได้มีการลงนามและรับรองเอกสารสำคัญ โดยเฉพาะแผนปฏิบัติการท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน สำหรับศตวรรษที่ 21 (Local Agenda 21) แผนปฏิบัติการท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน สำหรับศตวรรษที่ 21 หรือวาระท้องถิ่นเป็นแผนแม่บทของโลกในการสร้างความสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ที่มีความสมดุลทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยมีรากฐานการดำเนินงานในระดับท้องถิ่น ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคีการพัฒนา ประเทศไทยในฐานะสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้ให้การรับรองต่อแผนปฏิบัติการ 21 ร่วมกับอีก 157 ประเทศ โดยเห็นพ้องกันว่าทุกประเทศในโลกจำเป็นต้องร่วมมือและรับผิดชอบร่วมกันในการดำเนินงานตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อความปลอดภัยแก่สังคมโลกทั้งในปัจจุบันและอนาคต ภายใต้กระแสเมืองนำอยู่และการพัฒนาที่ยั่งยืนดังกล่าว ได้มีส่วนทำให้นานาประเทศรวมทั้งประเทศไทยเริ่มปรับการดำเนินนโยบายการพัฒนาเมืองมามุ่งเน้นการพัฒนาที่สมดุล และเปิดโอกาสให้ประชาชนในเมืองนั้น ๆ ตลอดจนหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา⁴¹

เนื่องจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เน้นศึกษาในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ที่เป็นการวางแผนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนในอนาคตโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งการศึกษาในเรื่องดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการท้องถิ่น 21 เนื่องจากแผนปฏิบัติการท้องถิ่นเองก็เน้นที่ความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้ จึงสมควรศึกษาแผนปฏิบัติการท้องถิ่น 21 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการเปรียบเทียบและพัฒนากการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของประเทศไทยต่อไป

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, นโยบายการพัฒนาเมืองหน้าอยู่ ชุมชนนำอยู่ และกระบวนการแปลงไปสู่การปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545), หน้า 3.

2.4.1.1 หลักการและความสำคัญของแผนปฏิบัติการท้องถิ่น 21

แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) เปรียบเสมือนแผนแม่บทของประเทศต่าง ๆ ในโลกนำไปปรับใช้ตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง เพื่อที่บรรลุถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยกำหนดแนวทางการดำเนินการในสาขาต่าง ๆ ทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินไปด้วยกันอย่างสมดุล ประเทศที่ให้การรองรับจะร่วมกันใช้แผนปฏิบัติการ 21 นี้เป็นแนวทางปฏิบัติการทั่วโลก เพื่อพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในศตวรรษที่ 21 ทั้งนี้ประเทศไทยในฐานะสมาชิกของสหประชาชาติ ได้ให้การรับรองแผนปฏิบัติการ 21 ด้วย เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2535 ทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณี แม้จะไม่ใช่อันดับตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการฉบับนี้

สำหรับแผนปฏิบัติการท้องถิ่น 21 (Local Agenda 21) คือ แผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนจากปัจจุบันไปสู่ศตวรรษที่ 21 ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพร้อมกัน โดยไม่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมทางทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยกลยุทธ์ในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้แก่ การพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ การอนุรักษ์และการจัดการสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมบทบาทของกลุ่มสำคัญ และวิธีการดำเนินการ อันเป็นสอดคล้องกับสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการ 21 ที่แบ่งออกได้เป็น 4 ส่วน ดังนี้⁴²

ส่วนที่ 1 มิติทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ (Social and Economic Dimension) กล่าวถึงการก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งต้องต่อสู้กับความยากจน การเปลี่ยนรูปแบบการบริโภค การจัดประชากรให้มีขนาดที่เหมาะสม การคุ้มครองและส่งเสริมสุขภาพมนุษย์ มีการตั้งถิ่นฐานที่ถูกต้องและสามารถอยู่อาศัยในพื้นที่นั้นได้อย่างยั่งยืน และการตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้พิจารณาอย่างรอบครอบถึงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลมาจากนโยบายด้านต่าง ๆ

ส่วนที่ 2 การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Conservation & Management Resources) ได้กล่าวถึงการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วย 15 เรื่อง ได้แก่ การคุ้มครองชั้นบรรยากาศของโลก การจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน การแก้ไขปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า การแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้ง การพัฒนาที่ยั่งยืนในพื้นที่ภูเขา การเกษตรอย่างยั่งยืน

⁴² ธีรช ปทุมพงษ์, แผนปฏิบัติการระดับท้องถิ่นเทศบาลตำบลบังโคน (อุดรธานี : สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 9, 2549), หน้า 10-11.

และการพัฒนาชนบท การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การจัดการเทคโนโลยีชีวภาพ การคุ้มครองและการจัดการมหาสมุทร การคุ้มครองและการจัดการแหล่งน้ำจืด การใช้สารเคมีเป็นพิษอย่างปลอดภัยมากยิ่งขึ้น การจัดการของเสียที่เป็นอันตราย การจัดการของเสียที่เป็นของแข็ง และน้ำโสโครก และการจัดการกากกัมมันตรังสี

ส่วนที่ 3 การส่งเสริมบทบาทของกลุ่มที่สำคัญ ๆ เป็นมุมมองด้านการส่งเสริมบทบาทของกลุ่มที่สำคัญ โดยเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาได้ถูกละเลยจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กลุ่มสำคัญเหล่านี้ ได้แก่ สตรี เด็ก คนหนุ่มสาว คนพื้นเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน แรงงาน ธุรกิจ และอุตสาหกรรม นักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนการเกษตร

ส่วนที่ 4 วิธีการในการดำเนินงาน กล่าวถึงกลวิธีต่าง ๆ ที่จะปฏิบัติให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืน ได้แก่ การเงินสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน การถ่ายทอดเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การศึกษา ฝึกอบรม และการระดมทุนของสาธารณชน การสร้างสมรรถนะเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การจัดองค์กรเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน กฎหมายระหว่างประเทศ และข้อมูลข่าวสารเพื่อการตัดสินใจ

การพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนภายใต้แผนปฏิบัติการท้องถิ่น 21 จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อมุ่งส่งเสริมศักยภาพพหุภาคีอันประกอบด้วย องค์กรภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนทุกภาคส่วน ให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพ มีแผนงาน และกลไกในการดูแลอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเองอย่างยั่งยืน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจการบูรณาการแนวคิดแนวทางการดำเนินงานร่วมกันระหว่างพหุภาคี พร้อมทั้งเสริมสร้างองค์ความรู้และแนวคิดร่วมกัน เพื่อให้เป็นกรอบทิศทางการดำเนินงาน เป็นการส่งเสริมให้พหุภาคีในพื้นที่เดิม และพื้นที่ใหม่มีโอกาสได้รับการเพิ่มพูนความรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ตลอดจนเป็นเวทีนำเสนอสรุปบทเรียนจากการดำเนินงานร่วมกัน อันเป็นพื้นฐานในการพัฒนาและขยายผลรูปแบบของการส่งเสริมพหุภาคีในการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนต่อไป

2.4.1.2 องค์ประกอบของการวางแผนยุทธวิธีการให้บริการ

แนวคิดเกี่ยวกับ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” เป็นแนวคิดที่พยายามเสนอว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจสามารถดำเนินต่อไปโดยปราศจากการทำลายสิ่งแวดล้อมหรือระบบธรรมชาติและวิถีชีวิตของชุมชน เป็นการพัฒนาที่ทำให้สิ่งมีชีวิตดำรงอยู่ต่อไปได้อย่างปกติสุข

และมีคุณค่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” เป็นสิ่งที่ท้าทายพวกเราทุกคนในการจัดการและหาวิธีการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยวิถีทางที่ต้องใช้ความสามารถและทรัพยากรในท้องถิ่นโดยเกื้อหนุนต่อวิถีชีวิตของชุมชน รวมทั้งกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม และการรักษาผลประโยชน์ดังกล่าวไว้ให้ได้ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะบรรลุผลได้ก็ต่อเมื่อเราสามารถป้องกันความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศน์ ซึ่งเกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้จะใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมหาศาลแล้ว ในขณะที่เดียวกันยังปล่อยของเสียมากมายออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อมอีก

การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่นในเบื้องต้นนั้น ได้แก่ เรื่องการบริการด้านสิ่งแวดล้อม (เช่น น้ำ การจัดการของเสีย และการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน) การบริการด้านเศรษฐกิจ (เช่น โครงสร้างพื้นฐาน) และการบริการทางด้านสังคม (เช่น การอนามัยและการศึกษา) ดังนั้น การนำแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับท้องถิ่นนั้น จะต้องมีวิธีการเฉพาะในการวางแผนการจัดหาและให้บริการดังกล่าว ที่เรียกว่า “การวางแผนยุทธวิธีการให้บริการ” ซึ่งการวางแผนยุทธวิธีการให้บริการนี้เป็นกรอบแนวทางที่กำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่น ประชาชน และองค์กรอื่นๆ ในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและจัดหาวิธีการให้บริการอย่างยุติธรรม สนับสนุนให้มีความคิดริเริ่มจากชุมชน และสามารถป้องกันความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศน์ ทั้งในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และประเทศ ทั้งนี้ การให้บริการสามารถดำเนินการโดยผ่านการพัฒนา การก่อสร้าง และการซ่อมแซม บำรุงรักษา ระบบบริการต่าง ๆ ระบบบริการเหล่านี้ ได้แก่

- (1) เครือข่ายต่างๆ ของโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบการขนส่งมวลชน ระบบระบายน้ำ
- (2) แผนงานโครงการต่าง ๆ เช่น คลินิกสุขภาพ การรักษาความปลอดภัยของประชาชน
- (3) กระบวนการต่าง ๆ เช่น กระบวนการอนุมัติโครงการการพัฒนา
- (4) งานประจำ เช่น การเก็บขยะมูลฝอย การตรวจสอบอาคาร
- (5) การจัดการอื่น ๆ เช่น การควบคุมมลพิษ⁴³

ตอบสนองหรือให้บริการที่พึงปรารถนาได้อย่างสม่ำเสมอ สามารถลดต้นทุน หรือการลงทุน ทั้งในด้านพลังงานและทรัพยากร อย่างไรก็ตามระบบการบริการ

⁴³ เทศบาลทุ่งสง, คู่มือสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาท้องถิ่นในการวางแผนปฏิบัติการท้องถิ่น 21 ([ออนไลน์].

เหล่านี้ยังคงต้องอาศัยระบบอื่น ๆ ที่ใหญ่กว่า เช่น ระบบนิเวศน์ (ได้แก่ สันปันน้ำ ประมงชายฝั่ง ป่าไม้) และระบบสังคม (เช่น ครอบครัว องค์กร หมู่บ้าน กลุ่มหรือเผ่าต่าง ๆ) ดังนั้น การวางแผน ยุทธวิธีการให้บริการจึงมีจุดมุ่งหมายเฉพาะที่จะสนับสนุนและแก้กฎระบบสำคัญที่ตอบสนอง ความต้องการด้านการบริการทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ในแง่นี้จึงสามารถให้คำจำกัดความของ การพัฒนาอย่างยั่งยืนของชุมชนระดับท้องถิ่น ได้ดังนี้ "การพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ การพัฒนาซึ่ง สามารถตอบสนองหรือให้บริการขั้นพื้นฐานทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ แก่ทุกคน อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ทำลายระบบสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ทางวัตถุ ทางสังคม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ ล้วนเป็นตัวกำหนดการให้บริการดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบของการวางแผนยุทธวิธีการ ให้บริการนั้น มักมีขอบเขตของการวางแผนและการจัดการท้องถิ่นที่ถูกจำกัดด้วยปัจจัยหลาย ประการ เช่น การเมือง ข้อจำกัดทางด้านข้อมูลหรือข้อบังคับ ระเบียบราชการ เทคโนโลยี และงบประมาณ ข้อจำกัดเหล่านี้ไม่เพียงแต่เป็นอุปสรรคต่อการวางแผนงานของท้องถิ่นโดยตรง เท่านั้น ยังขัดขวางวิธีการและงานประจำที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และ สิ่งแวดล้อม ที่ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่น แต่สามารถส่งผลกระทบต่อชุมชน และระบบการให้บริการ โดยรวมในท้องถิ่น เมื่อผลกระทบของการพัฒนาเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น และหากท้องถิ่นละเลยไม่ พิจารณาในประเด็นดังกล่าวในการวางแผน ก็จะมีผลเสียหายต่อการปฏิบัติงานการบริการของ ท้องถิ่น และสาธารณูปการที่เกี่ยวข้องได้อย่างรุนแรง การวางแผนยุทธวิธีการให้บริการจึงมี วัตถุประสงค์เพื่อที่จะขยายขอบเขตของปัจจัยต่าง ๆ ที่นำมาใช้พิจารณาในการวางแผนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระบวนการตัดสินใจภายในขอบเขตของปัจจัยต่าง ๆ ที่นำมาใช้ พิจารณาในการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระบวนการตัดสินใจภายในขอบเขต และข้อจำกัดทางกฎหมาย อาชีพ และงบประมาณ ซึ่งมีผลต่อกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น

การวางแผนยุทธวิธีการให้บริการเป็นการรวมเอาหลักการและ วิธีการในการวางแผนของภาคธุรกิจเอกชน การวางแผนชุมชน และการวางแผนสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ ด้วยกัน เป็นกระบวนการวางแผนเพื่อกิจกรรมสาธารณะที่เน้นเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น การวางแผนยุทธวิธีการให้บริการจะเน้นกระบวนการประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมใน กระบวนการคิดและตัดสินใจ และหาคำตอบหรือแนวทางแก้ไขปัญหาสำหรับชุมชนหรือท้องถิ่น จึงจัดเป็นกระบวนการเตรียมการล่วงหน้าที่ให้ท้องถิ่นสนับสนุนและระดมทรัพยากรทั้งทาง สติปัญญา กายภาพ และเศรษฐกิจของคนในชุมชน ให้ร่วมกันกำหนดทิศทางเพื่อนำไปสู่เป้าหมาย ที่พึงปรารถนาในอนาคต อย่างไรก็ตาม ไม่มีวิธีการที่ถูกต้องเหมาะสมเพียงวิธีการใดวิธีการหนึ่งในการ ดำเนินการวางแผนยุทธวิธีการให้บริการ ท้องถิ่นจะต้องร่างแผนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับ

เงื่อนไขเฉพาะของตนทั้งทางด้านกฎหมาย ประเพณีแต่ละท้องถิ่น ในที่นี้โครงการวางแผนของ ICLEI ได้นำเสนอองค์ประกอบสำคัญ ๆ ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์หรือพัฒนาเป็นกระบวนการวางแผนยุทธวิธีการให้บริการที่เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่นได้ ดังต่อไปนี้⁴⁴

(1) ภาคิภาพ (Partnership) เนื่องจากการวางแผนยุทธวิธีการให้บริการ เป็นวิธีการที่ท้องถิ่นใช้เพื่อให้เกิดการประสานการร่วมมือกันของประชาชน สถาบันต่าง ๆ และองค์กรหรือกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการวางแผนและดำเนินการ ดังนั้น วิธีการนี้จำเป็นต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของกลุ่มดังกล่าว และจะต้องสะท้อนหรือตอบสนองความต้องการ ค่านิยม และอุดมคติของผู้เกี่ยวข้องจากทุกฝ่าย (Stakeholders) ในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ใช้บริการซึ่งอยู่ในชุมชนนั้น ในการวางแผนนี้มีประเด็นเกี่ยวกับ “วิสัยทัศน์ร่วม (Common Vision)” เกี่ยวกับ “กระบวนการแสวงหาภาคีหรือผู้มีส่วนร่วม (Buy-in Process)” ซึ่งเป็นการสร้างพันธะสัญญาาร่วมกันเพื่อดำเนินการให้บรรลุวิสัยทัศน์นั้น โดยใช้ความร่วมมือและการประนีประนอม เงื่อนไขดังกล่าวจะเอื้ออำนวยให้แผนบรรลุผลสำเร็จ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หากปราศจากเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นแล้วแผนก็ยากจะบรรลุเป้าหมายได้ ซึ่งแต่ละชุมชนจะมีกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ต่างกัน และมีบทบาทต่าง ๆ กันในการวางแผน ดังนั้น แต่ละชุมชนจะต้องเน้นและให้ความสำคัญของขั้นตอนแรกนี้

(2) การจัดลำดับความสำคัญของชุมชน ท้องถิ่นจะต้องเข้าใจ และจัดลำดับความสำคัญของความต้องการและปัญหาของผู้ใช้บริการ เพื่อให้ประสบความสำเร็จในการลงทุนด้านการบริการ และเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ความสำคัญขั้นแรกในกระบวนการวางแผนยุทธวิธีการให้บริการจึงเป็นการจัดลำดับประเด็นสำคัญ ๆ ดังกล่าวตามลำดับ ทั้งนี้เหตุผลส่วนหนึ่งมาจากข้อจำกัดของทรัพยากรด้านต่าง ๆ และเป็นไปไม่ได้ที่จะสามารถแก้ปัญหาทุกอย่างทั้งในปัจจุบันและในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพในช่วงเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากลำดับความสำคัญสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา การจัดลำดับความสำคัญจึงอาจเปลี่ยนแปลงได้ จึงจำเป็นจะต้องมีการประเมินผล และปรับเปลี่ยนลำดับความสำคัญเป็นระยะ ๆ ไป

(3) การติดตามตรวจสอบระบบ (Systems Auditing) มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การให้บริการในประเด็นต่าง ๆ ว่ามีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง เพื่อจะได้กำหนดและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ถูกต้อง ประเด็นปัญหาเหล่านั้น เช่น ปัญหา

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-5.

สุขภาพอนามัย ความปลอดภัยของประชาชน หรือการขนส่งมวลชนสำหรับผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น ส่วนใหญ่มักจะใช้ยุทธวิธีการปฏิบัติงานแบบผสมผสานในระหว่างสาขา หน่วยงาน และกลุ่มอาชีพที่แตกต่างกัน หากปราศจากการวิเคราะห์ในเรื่องดังกล่าวแล้วย่อมเป็นการยากที่จะเกิดการพัฒนาวีธีการหรือหาแนวทางแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบสอดคล้องกัน เนื่องจากปฏิบัติการส่วนใหญ่มักมุ่งเน้นที่สาเหตุของปัญหา แต่ไม่คาดการณ์หรือคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดจากการปฏิบัติงานเหล่านั้นต่อระบบสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมในขอบเขตที่กว้างขวาง ดังนั้น การติดตามตรวจสอบระบบจึงเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญอย่างมากในการวางแผนยุทธวิธีให้บริการ เพราะจะทำให้เข้าใจระบบการบริการ และมีข้อมูลพื้นฐานที่สามารถนำมาใช้ในการติดตามตรวจสอบสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

(4) ยุทธวิธีการให้บริการ (Strategic Service Plans) ภายหลังจากที่มีการติดตามตรวจสอบระบบบริการตามลำดับความสำคัญก่อนหลังแล้ว ภาครัฐหรือผู้มีส่วนร่วมสามารถเริ่มกระบวนการจัดทำแผนยุทธวิธีการให้บริการได้ ซึ่งกระบวนการวางแผนปฏิบัติการนี้มีองค์ประกอบพื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่

(4.1) วิสัยทัศน์ของชุมชน (Community Vision) สามารถรู้ได้จากการติดตามตรวจสอบหรือวิเคราะห์ระบบ เพราะจะทำให้รู้ถึงสถานการณ์ปัจจุบันของการบริการและระบบซึ่งควบคุมการให้บริการดังกล่าว ทั้งนี้ เมื่ออาศัยข้อมูลเหล่านี้กับข้อมูลที่ได้จากการลำดับความสำคัญของชุมชน ภาครัฐ หรือผู้มีส่วนร่วม (Partner) จะทำให้ชุมชนสามารถสร้างภาพลักษณ์ของการบริการในอุดมคติและสภาพของชุมชนที่ต้องการในอนาคตได้

(4.2) การกำหนดยุทธวิธี (Strategy Formulation) เนื่องจากยุทธวิธีจะเป็นตัวกำหนดแนวทางให้ผู้มีส่วนร่วม (Stakeholders) รู้ถึงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของตนที่ต้องปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ เป็นการระดมความพยายามและเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันหรือองค์กรที่มีอยู่แล้ว และพยายามแก้ไขจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องต่าง ๆ โดยกำหนดแนวทางและทิศทางที่ชัดเจน รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างเหมาะสม ดังนั้น การนำเสนอนโยบายที่ระบุหลักปฏิบัติและข้อผูกพันของผู้มีส่วนร่วมให้ช่วยกันเสียสละทรัพยากรเพื่อใช้ในการดำเนินงาน และที่สำคัญคือยุทธวิธีต่าง ๆ ควรคำนึงถึงความเป็นไปได้ ความเป็นจริง และสามารถดำเนินการได้จริง

(4.3) การกำหนดเป้าหมาย (Target setting) การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมจะเอื้ออำนวยต่อการวางแผนและช่วยในการกำหนดขีดความสามารถของระบบต้นทุน ค่าใช้จ่าย และสามารถประเมินความก้าวหน้าในการดำเนินการได้

(4.4) แผนปฏิบัติการ (Action Plans) ยุทธวิธีต่าง ๆ จะไม่เกิดประสิทธิผลเลย หากไม่สามารถนำไปประยุกต์หรือแปรเป็นโครงการอย่างเป็นรูปธรรมได้ ซึ่งผู้มีส่วนร่วมนี้อาจพิจารณาเพียงพอที่จะนำไปปฏิบัติหรือช่วยกันแสวงหาแหล่งเงินทุนมาสนับสนุนในการดำเนินโครงการ แต่ละยุทธวิธีจำเป็นจะต้องมีแผนปฏิบัติการโดยละเอียด แผนปฏิบัติการดังกล่าวจะต้องมีความถูกต้องชัดเจนและแผนปฏิบัติการควรมีพันธสัญญาให้ผู้ให้บริการเข้ามามีส่วนสนับสนุนการดำเนินงานด้วย และที่สำคัญคือแผนปฏิบัติการควรจะออกแบบให้สามารถลงมือปฏิบัติได้ทันที ซึ่งในบางกรณีการปฏิบัติอาจเริ่มต้นก่อนการจัดทำแผนเสร็จสมบูรณ์ด้วยซ้ำไป

(5) การปฏิบัติตามแผนและการติดตามผล (Implement and Monitor) การนำยุทธวิธีการบริการที่เน้นการมีส่วนร่วมไปปฏิบัติ จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีหรือกระบวนการดำเนินงานที่เคยถือปฏิบัติมา และบ่อยครั้งจะต้องมีการจัดรูปแบบ ข้อตกลง หรือองค์การและสถาบันบางส่วนเสียใหม่ ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ การแบ่งความรับผิดชอบ ตลอดจนสัญญาต่าง ๆ ก็จะต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้ผู้ให้บริการและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Partners) สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ข้อตกลงต่าง ๆ จะต้องรวมถึงการลงทุนและความรับผิดชอบต่อแต่ละภาคีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมีตารางเวลาดำเนินงานและมีวิธีติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

การติดตามผลการปฏิบัติงานเริ่มระหว่างการทำงานตามแผนจึงจำเป็นต้องจัดเตรียมและรวบรวมเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะปฏิบัติ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นของกิจกรรมต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ไว้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ในการประเมินผลยุทธวิธีการให้บริการ คุณภาพหรือประสิทธิภาพในการบริการ รวมทั้งผลกระทบต่าง ๆ เอกสารข้อมูลดังกล่าวนี้จะเป็นสิ่งที่มีประโยชน์และคุณค่ายิ่ง ในบางครั้งยังสามารถใช้ในการค้นคว้าและระบุสาเหตุของปัญหาซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในการกำหนดแนวทางหรือยุทธวิธีบริการใหม่ ๆ ด้วย

(6) การประเมินผลและผลสะท้อนกลับ (Evaluation and Feedback) การติดตามผล (Monitoring) มีประโยชน์สำหรับการจัดการภายในองค์กร ในขณะที่การประเมินผลและผลสะท้อนกลับใช้สำหรับการจัดการทั้งภายในและภายนอก และจำเป็นที่จะต้องอธิบายให้ผู้มีส่วนร่วมนำไปใช้ในการดำเนินงานเข้าใจและเชื่อถือ รวมทั้งจะต้องชี้แจงให้สาธารณชนทราบถึงความก้าวหน้าในการดำเนินงาน ตลอดจนการแจ้งให้ทราบเมื่อจะต้องปรับเปลี่ยนยุทธวิธีให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ระบบการประเมินผลและผลสะท้อนกลับที่มีประสิทธิภาพจะทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของระบบการบริการและความสำเร็จของการบริการทั้งในส่วนของผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ ทั้งนี้เพื่อให้กลุ่มดังกล่าวสามารถปรับพฤติกรรมและกิจกรรมของกลุ่มได้ทันที่ ระบบนี้จะป้อนข้อมูลเข้าสู่กระบวนการ

วางแผนที่มีอยู่ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้เป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ระบบผลสะท้อนกลับ (Feedback System) สามารถประยุกต์ใช้กับแนวความคิดของ “การสร้างสถานการณ์ผลักดัน” (Triggers) ซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดการวางแผนหรือการดำเนินงานต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่แผนปฏิบัติการที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองของความต้องการของชุมชนได้

การวางแผนยุทธวิธีบริการให้บริการ เป็นกระบวนการวางแผนที่เน้นการมีส่วนร่วมจากทุก ๆ ฝ่าย เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานในแต่ละด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดสรรและรวบรวมทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนนั้น และเพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับท้องถิ่น เนื่องจากกระบวนการนี้เน้นการมีส่วนร่วมในการให้บริการ และยอมรับว่าประชาชนมีบทบาทสำคัญและมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา รวมทั้งเน้นถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและระบบสังคม จึงเป็นที่คาดหวังว่ากระบวนการนี้จะสนับสนุนและเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ 21

2.4.1.4 หลักในการวางแผน: ภาคิภาพ (Partnerships)⁴⁵

การวางแผนยุทธวิธีบริการให้บริการออกแบบหรือจัดทำขึ้น โดยเฉพาะ เพื่อช่วยเหลืองานท้องถิ่นในการปรับปรุงการบริการโดยสนับสนุนและส่งเสริมให้ภาครัฐ ภาคเอกชน กลุ่มบุคคลที่สนใจและกลุ่มผู้รับบริการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและพัฒนาการบริการ โดยยึดหลักว่าไม่มีองค์กรใดเพียงองค์กรเดียวที่มีทั้งทรัพยากร อำนาจ และความสามารถที่จะพัฒนาหรือจัดการให้บริการตอบสนองความต้องการ และจะต้องมีความเสมอภาค ประสิทธิภาพ และรักษาสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ว่าองค์กรหนึ่ง ๆ จะเป็นแกนนำหลักในการให้บริการเฉพาะเรื่อง แต่อย่างน้อยก็จะต้องมีอีกหนึ่งหน่วยหรือองค์กรที่คอยให้การสนับสนุน จึงจะประสบความสำเร็จ และนั่นก็คือผู้รับบริการนั่นเอง ถ้าหากผู้รับบริการมีความต้องการต่างจากบริการที่ให้ ก็จะเป็นการสิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ และหากผู้ให้บริการไม่ยอมรับที่จะปรับปรุงการบริการ การบริการนั้นก็ล้มเหลวในที่สุด ดังนั้น การวางแผนการบริการจะต้องมีการกำหนดร่วมกันระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการ โดยทั่วไปจะมีกลุ่มบุคคลต่าง ๆ หลายกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาและซ่อมแซมบำรุงรักษาระบบการบริการและการให้บริการ นอกจากผู้รับบริการแล้วยังมีนักลงทุนภาคเอกชน องค์กรธุรกิจท้องถิ่น กลุ่มผู้สนใจ เช่น ผู้เสียภาษีหรือองค์กรการค้า องค์กรชุมชนเทศบาล และตัวแทนที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่เข้ามามี

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-10.

ส่วนเกี่ยวข้องกับบริการจะไม่บรรลุผลสำเร็จได้เลย ถ้าหน่วยงาน หรือองค์กรต่างๆ เหล่านี้ไม่ยอมร่วมมือกันอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเวลา หรือทรัพยากร ในการวางแผนการปฏิบัติตามแผน

วัตถุประสงค์ของการร่วมมือกันของภาคี ก็เพื่อวางแผนให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่มีหน้าที่รับผิดชอบประสานงาน และเกี่ยวข้องกันมากขึ้น เพื่อให้บริการได้อย่างทั่วถึง, สนับสนุนประชาชนในท้องถิ่น องค์กรท้องถิ่นและองค์กรธุรกิจเอกชน ให้ร่วมมือกันปฏิบัติตามแผนการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่กำลังดำเนินงานอยู่, ระดมและรวบรวมทรัพยากรจากภาคเอกชนในท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนหรือเสริมบริการของรัฐ, กำหนดกรอบการวิเคราะห์ปัญหา ชุมชนจากหลายส่วนอย่างรอบด้าน และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และให้เข้าใจถึงความจำเป็นและปัญหาอุปสรรคในการพัฒนา

ขั้นตอนในการวางแผนการให้บริการ มีดังนี้ คือ

(1) กำหนดประเภทหรือกลุ่มของภาคีหรือผู้เกี่ยวข้องสำหรับบริการวางแผนแต่ละด้าน เนื่องจากความสำเร็จในการวางแผนขึ้นอยู่กับการมีภาคีหรือกลุ่มที่แตกต่างกัน สำหรับงานและความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน กระบวนการวางแผนทั้งหมดจึงจำเป็นต้องกำหนดโดยกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องหรือภาคีให้ชัดเจน อันได้แก่ ตัวแทนจากองค์กรของรัฐและเอกชน กลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน กลุ่มภาคีบางครึ่งหมายถึง กลุ่มประสานงาน (Coordination Group) หรือ กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder Group) ซึ่งเป็นเสมือนคณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและอำนวยความสะดวกวางแผน ดังนี้ เมื่อมีการกำหนดบริการหนึ่ง ๆ ออกมาตามลำดับความสำคัญในการวางแผน ก็จำเป็นต้องมีการตั้งภาคีกลุ่มต่าง ๆ ขึ้น จากตัวแทนขององค์กรหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐของเอกชน (NGO) บริษัท กลุ่มผู้รับบริการซึ่งมีความรู้ความชำนาญพิเศษ และมีความสนใจในการวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญตามประเด็นของการบริการ และจะต้องเข้าร่วมในกระบวนการวางแผนปฏิบัติการ และการติดตามตรวจสอบ กลุ่มนี้บางครั้งเรียกว่า “กลุ่มทำงานเฉพาะ (Specialist Working Groups)” หรือ “เวทีอภิปราย (Forums)” ซึ่งกำหนดขึ้นเฉพาะแต่ละประเด็นหรือปัญหาที่แต่ละกลุ่มต้องการวางแผน แต่ละกลุ่มสามารถรายงานผลไปยังกลุ่มนโยบาย (Stakeholder Group) ซึ่งจะช่วยสนับสนุนกลุ่มทำงานต่าง ๆ เมื่อจัดทำแผนปฏิบัติการเสร็จจะต้องจัดตั้งภาคีกลุ่มต่าง ๆ ขึ้น เพื่อดำเนินงานตามแผนงานโครงการนั้น ๆ และติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานด้วย

(2) กำหนดผู้ที่เกี่ยวข้องเหมาะสม เมื่อมีการกำหนดประเภทหรือกลุ่มภาคีในการวางแผนปฏิบัติงานแล้ว องค์กรและตัวแทนจะต้องกำหนดตัวบุคคลที่เหมาะสม สำหรับงานแต่ละประเภทโดยทั่วไปภาคีจะหมายรวมถึงผู้ให้บริการ ได้แก่ กลุ่มบุคคลที่ควบคุมและ

จัดการบริการ, ผู้รับบริการ ได้แก่ กลุ่มบุคคลที่ใช้และได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบริการ, กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อมจากการบริการหรือระบบการบริการ, กลุ่มผู้ที่มีความรู้เฉพาะด้านเกี่ยวกับการบริการหรือสภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการบริหาร และตัวแทนจากกลุ่มผู้รับบริการที่เป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

(3) กำหนดขอบเขตการวางแผน เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ เนื่องจากแต่ละระบบและแต่ละพื้นที่บริการมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ดังนั้น กระบวนการวางแผนการบริการจึงควรจะต้องเปิดกว้างที่สุดเท่าที่จะทำได้ และควรจะเป็นแผนที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ในการดำเนินการทั้งระบบและทั้งหมดของพื้นที่ อย่างไรก็ตามอาจมีทรัพยากรไม่เพียงพอ ดังนั้น ผู้บริหารหรือกลุ่มผู้กำหนดนโยบายจึงจำเป็นต้องตัดสินใจกำหนดขอบเขตของการวางแผนตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ การกำหนดขอบเขตของกระบวนการวางแผนจะต้องพิจารณาหรือตอบคำถามสำคัญเหล่านี้ ได้แก่ ขอบเขตของแผนปฏิบัติการ การกำหนดกระบวนการปฏิบัติงาน บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ดำเนินการจัดทำแผน ระยะเวลา และงบประมาณ

(4) กำหนดข้อตกลงในการปฏิบัติสำหรับแต่ละฝ่าย เมื่อกำหนดผู้ที่เกี่ยวข้อง (Partners) และขอบเขตของการวางแผนแล้ว ก็ควรมีการกำหนดข้อตกลงและกำหนดหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการวางแผนด้วย ซึ่งมีดังนี้คือ กิจกรรมที่ควรทำร่วมกันในการวางแผน บทบาทของฝ่ายในการวางแผน เกณฑ์หรือมาตรฐานที่ใช้ในการดำเนินงาน วิธีการตัดสินใจ รวมทั้งการพิจารณาทบทวนและ ยุติข้อขัดแย้ง ตลอดจนทรัพยากรด้านต่าง ๆ ที่แต่ละฝ่ายต้องจัดเตรียมให้

(5) กำหนดกรอบแนวทางในการประสานความร่วมมือกันของแต่ละภาคี ผู้ที่เป็นภาคีมิได้เป็นเพียงแค่เข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการสนับสนุน และร่วมรับผิดชอบในกระบวนการวางแผนรวมถึงผลที่เกิดขึ้นด้วย การเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังจึงต้องมีกลไกการจัดการที่ช่วยให้การเข้าร่วมง่ายและสะดวกขึ้น เนื่องจากกระบวนการวางแผนการให้บริการมีกิจกรรมที่หลากหลาย จึงมีรูปแบบการจัดการที่แตกต่างกันเพื่อดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น ภาคีหรือกลุ่มดำเนินการควรมีกำหนดระยะเวลาในการเข้าร่วมปฏิบัติงานซึ่งอาจมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือคงไว้ หลังจากดำเนินงานเสร็จและประเมินผลโครงการแล้ว อย่างไรก็ตาม อาจจะมีการตั้งคณะทำงานแบบถาวรเพื่อให้กลุ่มผู้เป็นภาคีสามารถวางแผนได้ระยะยาวและต่อเนื่อง นอกจากนี้แล้วจากประสบการณ์ดำเนินงานในชุมชนต่าง ๆ ในโลกพบว่า การวางแผนและการดำเนินงานนี้จำเป็นต้องมีองค์กรกลาง (Intermediary Institution)

ซึ่งทำหน้าที่นอกระบบที่เป็นทางการและกระบวนการทางกฎหมาย และทำหน้าที่เป็นสื่อกลางหรือประสานงานระหว่างภาคีกลุ่มต่าง ๆ ที่สำคัญ และสามารถจัดเตรียมและวางแผนยุทธวิธีบริการให้บริกาได้

2.4.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยในพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2002 (Local Government Act 2002) ได้มีหลักการในการส่งเสริมให้ชุมชนมีอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่น (governance and decision-making) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการตัดสินใจจากรัฐผู้ท้องถิ่น กลายเป็นให้ชุมชนในท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเอง โดยในมาตรา 10 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า “ (1) เพื่อให้การตัดสินใจ และการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย และเป็นไปในนามของชุมชน และ (2) เพื่อเป็นการส่งเสริมความเป็นอยู่ของชุมชนในด้านสังคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต” ซึ่งในพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2002 ยังได้กำหนดถึงการวางแผนขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดเน้นถึงขั้นตอนและวิธีการในการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนวิธีการตรวจสอบผลการดำเนินการตามแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสำเร็จของการเป็นชุมชนอยู่ดีกินดี (well-being) ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นและตอบสนองต่อความต้องการของพวกเขาผ่านกระบวนการหาผลสรุปของชุมชน (Community Outcomes Processes) และ แผนสภาชุมชนระยะยาว (Long-Term Council Community Plan) กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2002 ได้กำหนดกรอบการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้การวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย แผนสภาชุมชนระยะยาว (Long-Term Council Community) แผนประจำปี (the Annual Plan) รายงานประจำปี (the Annual Report) และกระบวนการหาผลสรุปของชุมชน (Community Outcomes Processes)

(1) แผนสภาชุมชนระยะยาว (Long-Term Council Community) เป็นเอกสารสำคัญในการวางแผน เนื่องจากเป็นแผนที่เชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นดำเนินการ กับสิ่งที่ประชาชนเห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญสำหรับความเป็นอยู่ที่ดีของเขาในอนาคต โดยแผนสภาชุมชนระยะยาวได้อธิบายถึงอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะปฏิบัติหน้าที่ ภายใต้พระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2002 เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของชุมชน และความสามารถในการตัดสินใจ-กระทำการ (decision-making) ของท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

การจัดทำแผนสภาชุมชนระยะยาว จะดำเนินการจัดทำทุก ๆ 3 ปี โดยเป็นการวางแผนสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นอีก 10 ข้างหน้า ซึ่งในแผนดังกล่าวเป็นการบอก รายละเอียดกิจกรรมทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิธีการเข้าร่วมหาผลสรุปของชุมชน ตลอดจนรายละเอียดของแผนการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴⁶

(2) กระบวนการหาผลสรุปของชุมชน (Community Outcomes Processes) มีวัตถุประสงค์เพื่อระบุผลสรุปชุมชน (Community Outcomes) เพื่อการใช้โอกาสชุมชนในการบริหารหรือเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่ชุมชนต้องการ ทั้งในด้านสังคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของพวกเขา, การบริหารหรือเพื่อกำหนดและจัดระดับความสำคัญของผลลัพธ์ที่พวกเขากำหนดขึ้น, การกำหนดขอบเขตการวัดความคืบหน้าในการบรรลุผลลัพธ์ที่ชุมชนกำหนดขึ้น ตลอดจนเป็นการแจ้งแนวทางที่สำคัญและกิจกรรมที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และองค์กรอื่น ๆ⁴⁷

(3) แผนประจำปี (The Annual Plan) เป็นการอธิบายถึงกิจกรรมและค่าใช้จ่ายสำหรับงบประมาณในปีถัดไป โดยในแผนดังกล่าวเป็นการบอกกล่าวกับชุมชนถึงสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการในอีกสิบสองเดือนข้างหน้า และวิธีการใช้จ่ายเงินในกิจกรรมดังกล่าว ซึ่งสิ่งเหล่านี้้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอธิบายไว้ในแผนประจำปี และแผนสภาชุมชนระยะยาว (Long-Term Council Community) ทั้งนี้ แผนประจำปีจะมีการจัดทำในปีที่สองและปีที่สามระหว่างการบังคับใช้ของแผนสภาชุมชนระยะยาว (Long-Term Council Community) เนื่องจากในปีที่มีการจัดทำแผนสภาชุมชนระยะยาวได้มีการจัดทำรายละเอียดดังกล่าวไว้ในแผนสภาชุมชนระยะยาวแล้ว⁴⁸

(4) รายงานประจำปี (The Annual Report) เป็นการรายงานถึงการปฏิบัติงานจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา และนำไปเปรียบเทียบกับกิจกรรมที่

⁴⁶ มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2002

⁴⁷ มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2002

⁴⁸ มาตรา 95 และมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2002

กำหนดและจัดลำดับความสำคัญเอาไว้ในแผนสภาชุมชนระยะยาว (Long-Term Council Community) โดยในรายงานดังกล่าวได้มีการรายงานถึงค่าใช้จ่ายและความก้าวหน้าในการดำเนินการตามผลสรุปชุมชน (Community Outcomes) ดังนี้ รายงานประจำปีจึงเป็นการส่งเสริมความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามแผนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดเอาไว้⁴⁹

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ประเทศนิวซีแลนด์ได้ให้ความสำคัญกับการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างชัดเจนในขั้นตอนการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น วิธีการตรวจสอบการดำเนินการตามแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนวิธีการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

นอกจากประเทศนิวซีแลนด์จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยกำหนดรายละเอียดไว้กฎหมายแล้ว ก็ยังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของการปฏิบัติอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่น่าสนใจนำมาปฏิบัติ เช่น เทศบาลเมืองไคคแลนด์ (Auckland City) ซึ่งเป็นเมืองใหญ่อันดับหนึ่งของนิวซีแลนด์ได้เปิดโอกาสอย่างเต็มที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารเมือง โดยก่อนที่จะประกาศใช้แผนประจำปีในการบริหารเมืองแต่ละปี ผู้บริหารท้องถิ่นจะจัดทำเป็นร่างแผนประจำปี (Draft annual plan) ซึ่งมีรายละเอียดต่าง ๆ อย่างครบถ้วน เช่น จะดำเนินการในเรื่องอะไรบ้าง จะดำเนินการอย่างไร และจะใช้เงินในกิจการต่าง ๆ เป็นจำนวนเท่าไร เป็นต้น แล้วส่งร่างแผนนี้ให้ผู้อยู่อาศัยทุกครัวเรือน ถ้าไม่ได้รับก็มีวงไว้ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของเทศบาลและหน่วยย่อยตามชุมชนต่าง ๆ ที่ทุกคนสามารถนำไปพิจารณาได้จากนั้นให้ผู้มีความคิดเห็นต่าง ๆ กรอกความเห็นลงในแบบที่แนบมา และส่งคืนทางไปรษณีย์โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย นอกจากนั้นผู้เสนอความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรจะไปเสนอรายละเอียดเพิ่มเติมด้วยวาจาในการประชุมของชุมชนเทศบาลตามจุดต่าง ๆ ซึ่งมีการกำหนดวันและเวลาไว้แน่ชัดในเอกสารร่างแผนนี้แล้วก็ได้ สำหรับผู้ที่มีข้อจำกัดในการเสนอความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร (เช่น ชนกลุ่มน้อย ซึ่งอาจมีปัญหาในการเขียน) ก็อาจไปเสนอความเห็นด้วยวาจาในวันประชุมของชุมชนเทศบาลตนเองก็ได้

⁴⁹ มาตรา 98 และมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2002

สำหรับขั้นตอนและตัวอย่างของการแสดงความเห็นของประชาชนหรือการทำประชาพิจารณ์ (Public hearings) ต่อช่วงแผนงานและงบประมาณของเทศบาลเมือง Auckland ประเทศนิวซีแลนด์ มีดังนี้

ผู้แสดงความเห็นจะเป็นใครก็ได้ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้อยู่อาศัยในเมืองนี้หรือผู้เสียภาษีเท่านั้น

ขั้นตอนที่ 1 หลังจากได้รับเอกสารร่างแผนและงบประมาณประจำปีแล้วขอให้ประชาชนศึกษารายละเอียด โดยเฉพาะในส่วนที่สนใจเป็นพิเศษ (เอกสารนี้ส่งไปให้ที่บ้าน และสามารถหยิบได้จากสำนักงานใหญ่เทศบาล และสำนักงานย่อยในชุมชนต่าง ๆ)

ขั้นตอนที่ 2 เขียนแสดงความเห็นลงในแบบที่แนบอยู่กับเอกสารนี้ ซึ่งสามารถตัดแยกออกได้ต่างหาก ถ้าหากที่เขียนความเห็นไม่เพียงพอสามารถใช้กระดาษอื่นเพิ่มเติมได้

ขั้นตอนที่ 3 ให้ระบุในแบบที่กรอกด้วยว่า ต้องการจะแสดงความเห็นด้วยวาจาเพิ่มเติมจากความเห็นที่แสดงโดยลายลักษณ์อักษร หรือไม่ต้องการแสดงความเห็นด้วยวาจານี้ เพื่อให้ข้อเขียนชัดเจนขึ้น หรือเพื่อขยายสิ่งที่เขียนไปให้ครอบคลุมมากขึ้นมากกว่าจะเป็นการเพิ่มเติมประเด็นใหม่

ขั้นตอนที่ 4 ถ้าหากมีความประสงค์จะแสดงความเห็นด้วยวาจาเพื่อเพิ่มเติม ให้กาเครื่องหมายระบุวัน เวลา และสถานที่ ที่ได้กำหนดไว้แล้วในแบบตามที่ท่านต้องการ (ซึ่งการจัดให้แสดงความเห็นด้วยวาจານี้ได้จัดหลายวัน เวลา และสถานที่ เพื่อให้อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าร่วมมากที่สุด ซึ่งในเอกสารมีถึง 8 ครั้งด้วยกัน ในวัน เวลา และสถานที่แตกต่างกันไป) แล้วไปร่วมในวันนั้น

ขั้นตอนที่ 5 ให้กรอกชื่อ ที่อยู่ และรายละเอียดอื่น ๆ ที่แสดงไว้ในแบบ

ขั้นตอนที่ 6 จัดการให้แบบความเห็นถึงที่ทำการของเมืองภายในวันเวลาที่กำหนด (ซึ่งได้กำหนดวันสุดท้ายไว้ในแบบแล้ว) ซึ่งการดำเนินการมีหลายวิธี คือ

(1) ส่งทางไปรษณีย์ตามที่อยู่ที่ระบุไว้ให้แล้ว โดยไม่เสียค่าส่ง แต่ต้องระบุหมายเลข Free post ที่ได้บอกไว้แล้วบนซองที่นำส่ง (ในกรณีต้องใส่ซองเพราะใช้กระดาษอื่นเพิ่มเติม) แต่ถ้าใช้แบบที่กำหนดให้เท่านั้นก็ส่งได้เลย เพราะมีที่อยู่และ free post ระบุไว้แล้ว)

(2) ส่งทางโทรสาร (Fax) ตามหมายเลขที่ระบุไว้ แต่โปรดอย่าลืมส่งทั้งสองด้านของแบบ

(3) ส่งด้วยตนเอง สามารถส่งได้ที่สำนักงานที่ทำการของเมือง

(4) ส่งทาง Internet โดยสามารถกรอกแบบแสดงความเห็นได้ใน <http://www.aucklandcity.govt.nz/annualplan/>

(5) โดยทาง Email ที่ annualplan@aucklandcity.govt.nz โปรดอย่าลืมกรอกรายละเอียดต่าง ๆ เหมือนในแบบ ป้อนชื่อ ที่อยู่ และต้องการแสดงความเห็นด้วยวาจาเพิ่มเติมหรือและเมื่อไร สถานที่ใด (ตามที่กำหนดไว้)

ถ้าบุคคลใดต้องการรายละเอียดเกี่ยวกับร่างดังกล่าวมากกว่าเอกสารที่จัดทำไว้ หรือต้องการขอคำแนะนำในการกรอกความเห็น สามารถติดต่อขอเอกสารเพิ่มเติมหรือขอความช่วยเหลือได้จากหน่วยต่าง ๆ ที่ระบุไว้

ทางเทศบาลจะตอบแจ้งการได้รับแบบความเห็นจากทุกคน และจะติดต่อยืนยันการแสดงความเห็นด้วยวาจาตามที่ผู้ต้องการระบุไว้

ความคิดเห็นของทุกคนจะได้รับการพิจารณาและจะแจ้งให้ทราบผลของความเห็นที่ปรากฏในขั้นสุดท้ายของแผนประจำปี (The outcome of final annual plan)

กระบวนการบริหารท้องถิ่นที่เปิดเผยมุมมองและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการทำงานอย่างเต็มที่เช่นนี้ เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะก่อให้เกิดกระบวนการ ตรวจสอบเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถ้าประชาชนในท้องถิ่นมีข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นแล้ว ก็จะสามารถใช้ข้อมูลที่เปิดเผยนี้เป็นข้อมูลมัดหรือฐานในการตรวจสอบการบริหารงานที่เกิดขึ้นจริงได้ มองในแง่หนึ่ง กระบวนการมีส่วนร่วมการบริหารงานของท้องถิ่นโดยประชาชนตั้งแต่เริ่มต้นจะเป็นการป้องกันการฉ้อฉลหรือแสวงผลประโยชน์ส่วนตนของผู้ที่เกี่ยวข้องได้ในระดับหนึ่ง และจะทำให้การบริหารงานมีความโปร่งใส (Transparency) และเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น แบบแผนการปฏิบัติเช่นนี้น่าจะนำมาเป็นกฎเกณฑ์ในกระบวนการบริหารงานของท้องถิ่นอย่างยิ่ง⁵⁰

50

Auckland City Council. *Auckland City Council's Draft Annual Plan 2008/2009*[Online]. Available from :

www.aucklandcity.govt.nz [2010,January 23], pp.4-5.

2.4.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา

การปกครองสหรัฐอเมริกาเป็นการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal State) ซึ่งประกอบด้วยมลรัฐต่าง 50 รัฐ อำนาจอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลสหรัฐ (Federal Government) และรัฐบาลมลรัฐ (State Government) ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลมลรัฐ (Governor) และรัฐสภาของมลรัฐ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนภายในมลรัฐนั้นโดยตรง เป็นผู้รับผิดชอบบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลมลรัฐ มลรัฐต่าง ๆ มีอำนาจออกกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับภายในมลรัฐของตนเอง ยกเว้นแต่ในเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าเป็นอำนาจรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลสหรัฐ ดังนั้น แต่ละรัฐและท้องถิ่นต่างมีอิสระที่จะออก Home Rules หรือ Charters

การจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาสามารถจัดประเภทได้โดยใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจหน้าที่เป็นตัวแบ่ง กล่าวคือ ในอเมริกาจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไปหรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ (General - Purpose) หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ได้แก่ เคาน์ตี, นิชิปอล, ทาวน์และทาวน์ชิพ อีกประเภทหนึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมาให้มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งหรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ (Special Purpose) ได้แก่ เขตโรงเรียนซึ่งจะมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียนอย่างเดียว และเขตพิเศษต่าง ๆ ถ้าเป็นเขตพิเศษจัดให้มีน้ำ ก็มีหน้าที่จัดหาน้ำให้ประชาชนใช้เท่านั้น และเมื่อพิจารณาถึงประเภทและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาแล้ว จะพบว่าค่อนข้างมีความหลากหลายในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีวิธีการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในบางรูปแบบอาจเน้นไปที่การมีส่วนร่วมของประชาชนมาก ตัวอย่างเช่น⁵¹

(1) รูปแบบของการประชุมเมือง โครงสร้างภายในแบบที่ประชุมเมืองและรูปแบบที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน (Town Meeting and Representative Town Meeting) รูปแบบที่ประชุมเมืองและที่ประชุมเมืองแบบตัวแทนพบได้ในคอนเนตทิคัต, เมน, แมสซาชูเซต, นิวแฮมเชียร์ และเวอร์มอนท์ การประชุมเมืองจะเปิดให้ประชาชนทุกคนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เข้าประชุม การเรียกประชุมเมืองจะเกิดขึ้นปีละหนึ่งหรือสองครั้ง และกิจกรรมที่สำคัญที่สุดของการประชุมเมืองคือการผ่านหรืออนุมัติงบประมาณประจำปี โดยที่ประชุมเมืองจะทำการคัดเลือก

⁵¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545), หน้า 273-288.

คณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดูแลงานระหว่างที่ยังไม่มีการประชุม ประชาชนจะเลือกเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เช่น เจ้าหน้าที่ปกครอง, เจ้าหน้าที่การคลัง, ที่ปรึกษากฎหมาย, คณะกรรมการนักเรียน เป็นต้น

แม้ในทางปรัชญาการเมือง การประชุมเมืองจะเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือบริสุทธิ์เพราะเป็นประชาธิปไตยทางตรง แต่ในความเป็นจริงนั้นการเข้ามามีส่วนร่วมมีน้อยมาก ประชาชนที่เข้าร่วมประชุมเมืองมักจะมีไม่ถึงร้อยละ 10 ในเมืองใหญ่ ๆ ประชาชนเข้าร่วมประชุมเมืองเพียงร้อยละ 1-2 เท่านั้น ดังนั้นการประชุมเมืองจึงมักถูกครอบงำโดยกลุ่มการเมืองกลุ่มเล็ก ๆ ที่มีโอกาสเข้าประชุมเสมอ ๆ ส่วนที่ประชุมเมืองแบบตัวแทนเป็นแนวทางของรูปแบบที่ประชุมเมืองที่ประชาชนออกมาประชุมกันน้อย ที่ประชุมเมืองแบบตัวแทนนี้ประชาชนจะเลือกตัวแทนซึ่งมีจำนวนค่อนข้างมากเข้าไปประชุมและใช้สิทธิ์ในการออกเสียงแทนในเรื่องต่าง ๆ

(2) รูปแบบคณะกรรมการ ในสหรัฐอเมริกามีการบริหารโดยคณะกรรมการหลายรูปแบบ เช่น แบบคณะกรรมการเคาน์ตีดั้งเดิม (Traditional County Commission Structure) มากกว่าครึ่งหนึ่งของเคาน์ตีในสหรัฐอเมริกาใช้โครงสร้างแบบนี้ โครงสร้างนี้จะมีคณะกรรมการ 3 หรือ 5 คนที่มาจากการเลือกตั้ง มีวาระ 4 ปี และมีเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งหลายตำแหน่ง รูปแบบนี้ไม่มีใครคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบการบริหารงานของเคาน์ตีโดยตรง คณะกรรมการเคาน์ตีจะร่วมดูแลภารกิจหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการเคาน์ตีดูแลงานเรือนจำร่วมกับเจ้าหน้าที่ปกครอง(ที่มาจากการเลือกตั้ง) ด้วยเหตุนี้ความรับผิดชอบต่อเคาน์ตีจึงมีการแยกหรือกระจายออกไป ดังนั้น โครงสร้างเคาน์ตีแบบดั้งเดิมนี้อาจเป็นรูปแบบที่ขาดประสิทธิภาพและความรับผิดชอบ ภารกิจขององค์กรมักอยู่ในมือของผู้ที่มิใช่ผู้ชำนาญหรือมืออาชีพ ดังนั้น ในบางเคาน์ตีจึงได้มีรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีความเป็นมืออาชีพมากยิ่งขึ้น เช่น โครงสร้างภายในแบบผู้บริหารเคาน์ตี (County Administration Structure) การเพิ่มและการขยายภารกิจหน้าที่ของเคาน์ตี ทำให้มีความต้องการการบริหารงานแบบมืออาชีพ เมื่อคณะกรรมการบริหารเคาน์ตีไม่สามารถจัดการกับความซับซ้อนและจำนวนของงานได้ ดังนั้นจึงมองหาผู้ช่วยที่เป็นมืออาชีพ ดังนั้น จึงนำไปสู่โครงสร้างการบริหารงานแบบ ผู้บริหารเคาน์ตี (County Administration) หรือผู้จัดการเคาน์ตี (County Manager) เป็นรูปแบบการบริหารงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของโครงสร้างแบบสภา – ผู้จัดการ (Council – manager) รูปแบบนี้ คณะกรรมการจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและแต่งตั้งผู้บริหารหรือผู้จัดการให้เป็นผู้นำนโยบายออกปฏิบัติ ผู้บริหารหรือผู้จัดการจะเป็นผู้จัดทำงบประมาณเพื่อให้คณะกรรมการเคาน์ตีพิจารณา และเป็นผู้ที่ควบคุมการบริหารทั้งหมดในเคาน์ตี รูปแบบผู้จัดการนี้กำลังได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นในอเมริกา โครงสร้างการบริหารงานรูปแบบนี้ประชาชนไม่สามารถควบคุมการบริหารงานของเคาน์ตี

ได้โดยตรง เพราะผู้บริหารมาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการเคาน์ตี แต่ประโยชน์การบริหารงานรูปแบบนี้ ก็คือ ทำให้เคาน์ตีมีผู้นำที่เป็นมืออาชีพซึ่งทำให้การบริหารงานเกิดประสิทธิภาพ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามเมื่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวด้วย เพราะแม้เป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็ตาม แต่ประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็กล่าวอ้างถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านนโยบาย ด้วยการรวบรวมข้อเรียกร้องความต้องการของประชาชนก่อนนำมาตัดสินใจออกเป็นนโยบายหรือกฎหมายเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของการนำหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในสังคมสหรัฐอเมริกาจนประสบความสำเร็จ เช่น โครงการ Eugene Decision เป็นต้น

2.4.3.1 โครงการ Eugene Decision⁵²

ยูจีนเป็นเมืองมหาวิทยาลัย (university town) ขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 125,000 คน มีความเป็นเอกภาพทางด้านประชากรสูงเพราะมีชนกลุ่มน้อยเพียงเล็กน้อยเท่านั้น นอกจากนั้นยังมีจุดแข็งที่ประชากรส่วนใหญ่เป็นผู้มีการศึกษาดี มีเครือข่ายสถานีโทรทัศน์ 3 แห่ง มีหนังสือพิมพ์ที่เป็นกระบอกเสียงแก่ชุมชนอย่างดีและมีนิตยสารรายสัปดาห์ที่เข้มแข็งก่อให้เกิดการตื่นตัวทางการเมืองสูง

Eugene Decision เริ่มต้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยวิธีการอย่างที่เคยเป็นมา คือ การสำรวจความคิดเห็นทางโทรศัพท์ การจัดประชุมพบปะกับผู้นำ การสำรวจความเห็นผ่านทางหนังสือพิมพ์ ผู้บริหารเทศบาลหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับทราบที่ประชาชนต้องการให้ลดการบริการด้านใดบ้าง แต่ข้อมูลที่ได้รับคือ ประชาชนต้องการให้ใช้งบประมาณอย่างสมดุลด้วยการทำให้งานต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากขึ้นนอกจากนั้นในภาวะที่งบประมาณขาดแคลนอย่างรุนแรง ประชาชนกลับเรียกร้องให้สร้างห้องสมุด บริการทางสังคมและความปลอดภัยทางสังคมเพิ่มมากขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้เทศบาลนำวิธีการ “การสนทนาของชุมชน (community dialogue)” ตามหลักของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาใช้ โดยเชื่อว่าน่าจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมกว่าวิธีการมีส่วนร่วมอย่างที่เคยทำมาก่อนหน้านี้

⁵² Smith, Graham and Wales, Corinne. “Citizens’ Juries and Deliberative Democracy”, Political Study, Vol. 48,

เทศบาลเริ่มต้นด้วยการแจกจุลสารจำนวน 12 หน้าแก่ทุก ๆครัวเรือน ซึ่งระบุรายละเอียดต่าง ๆ เช่น ปัญหาทางการเงินของเทศบาล บริการด้านต่าง ๆ ของเทศบาลโครงการใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้น ในจุลสารยังมีบัญชีงบประมาณ (budget worksheet) เพื่อให้ประชาชนเห็นตัวเลขที่แท้จริงว่า เทศบาลมีรายรับ รายจ่ายในปัจจุบันเป็นอย่างไรจากนั้นเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอเลือกโครงการบริการอันใดอันหนึ่งจากที่เสนอไว้ 5 โครงการ พร้อม ๆ กับพิจารณาตัดลดโครงการเดิมแทนที่เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาทางงบประมาณขาดดุล และยังมีแบบสอบถามสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเสริมเข้าไปด้วย

ขั้นต่อไป เทศบาลจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อให้ประชาชนได้มาทำงานร่วมกันในการแก้ปัญหาทางงบประมาณ ผู้เข้าร่วมประชุมมาจากการสุ่มตัวอย่างโดยจัดเป็นกลุ่มเล็กกลุ่มละ 7 หรือ 9 คน จำนวนหลายกลุ่ม มอบหมายภารกิจและสร้างบรรยากาศเหมือนกับสมาชิกสภาเทศบาลกำลังพิจารณางบประมาณจริง โดยการตัดสินใจใช้หลักเสียงข้างมากซึ่งปรากฏว่ามีผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการอย่างท่วมท้นเป็นประวัติการณ์กว่า 600 คนการประชุมทั้งหมดที่กล่าวมานั้นว่าเป็นรอบแรก โดยสมาชิกสภาเทศบาลประมวลสิ่งที่ได้มาทั้งหมดที่กล่าวมาแล้ว และสรุปแนวทางงบประมาณออกเป็น 3 แนวทาง

รอบที่สองของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นการประเมินเสียงสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อแนวทางทั้ง 3 ว่าเป็นอย่างใด ซึ่งรอบที่สองนี้ก็มีการบวนการต่าง ๆ ที่เหมือนกับรอบแรก จนในท้ายที่สุดได้ผลสรุปออกมาเป็นรายละเอียดงบประมาณประจำปีที่สะท้อนความต้องการของชุมชน ในขณะที่เดียวกันเทศบาลก็สามารถดำเนินงานได้อย่างราบรื่นกว่าเดิมจากความชอบธรรมที่ได้รับจากการร่วมประชุมปรึกษาหารือ

นอกจากประเทศสหรัฐอเมริกาจะเป็นสังคมการเมืองที่มีความตื่นตัวในเรื่องการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว เมื่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวด้วย ดังเช่นในเรื่องการพัฒนาท้องถิ่นโดยการวางผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) ทั้งในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองรวมด้วย ตัวอย่างเช่น การวางผังเมืองในมลรัฐวิสคอนซินนั้น เป็นต้น

2.4.3.1 การวางผังเมืองในมลรัฐวิสคอนซิน⁵³

ในมาตรา 66.1001 ของ the Wisconsin Statutes กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโครงสร้างสำหรับการพัฒนา, การคัดเลือก และการลงมือปฏิบัติ ตามการวางผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) โดยในการวางผังเมืองดังกล่าวต้องประกอบด้วย 9 หัวข้อ ได้แก่ ประเด็นในการพัฒนาและโอกาสในการพัฒนา (Issues and Opportunities), ที่พักอาศัย (Housing), การขนส่ง (Transportation), การบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น (Utilities and Community Facilities), วิธีการบริหารจัดการด้านการเกษตร ธรรมชาติ และวัฒนธรรม (Agricultural, Natural and Cultural Resources), การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development), การร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Intergovernmental Cooperation), การพัฒนาที่ดิน (Land Use) และการดำเนินงานและติดตามแผน (Implementation) ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวไม่มีการกำหนดรายละเอียดของแผนงานโครงการไว้เป็นพิเศษ แต่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดผังเมืองรวมด้วยตนเอง

ในการวางผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) ดังกล่าว กฎหมายของมลรัฐวิสคอนซินได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนการพัฒนาด้วย โดยในมาตรา 66.1001 (4) (a) ของ the Wisconsin Statutes ได้กำหนดว่า

“ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกแบบและคัดเลือกวิธีการปฏิบัติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น การวางแผนการสื่อสาร การให้บริการทางข้อมูล และการประชุมสาธารณะซึ่งต้องมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าในทุก ๆ ขั้นตอนของการวางผังเมืองรวม โดยในการกำหนดวิธีปฏิบัติดังกล่าวต้องให้ครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์ วิธีการพัฒนา และการแก้ไขเพิ่มเติมในการวางผังเมืองรวม และต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางผังเมืองรวมดังกล่าว โดยผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความคิดเห็นดังกล่าว โดยการเขียนแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะอธิบายถึงวิธีการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเผยแพร่แผนวิธีการนำเสนอผังเมืองรวม วิธีการวางผังเมือง และการแก้ไขเพิ่มเติมการ

⁵³ Kenosha County. KENOSHA COUNTY MULTI-JURISDICTIONAL COMPREHENSIVE PLAN [Online].

วางผังเมืองรวมให้เจ้าของทรัพย์สิน หรือผู้ที่สนใจเช่าทรัพย์สินเพื่อใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการวางผังเมืองดังกล่าว"

ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในมลรัฐวิสคอนซินจึงต้องมีการเขียนแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองรวมให้ประชาชนทราบ ตัวอย่างเช่น แผนการมีส่วนร่วมของเมืองพอร์ตวอชิงตัน ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองรวมก็จะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าฟังการประชุมและสามารถเสนอความคิดเห็นในการกำหนดแผนการมีส่วนร่วมได้ในระหว่างการประชุมด้วย ทั้งนี้ ในแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองรวมต้องมีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนในท้องถิ่นว่าในขั้นตอนการวางผังเมืองมีขั้นตอนอย่างไรบ้าง กิจกรรมที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองรวมมีกิจกรรมใดบ้าง รวมถึงระยะเวลาในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ โดยให้ปฏิบัติไปตามคำอธิบายของกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ ตัวอย่างกิจกรรมที่กำหนดไว้ เช่น

(1) การให้ข้อมูลแก่ประชาชนในท้องถิ่น (Public education and awareness) ได้มีการกำหนดระยะเวลาให้มีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการในการวางผังเมืองรวม โดยวิธีการในการให้ความรู้แก่ประชาชนได้แก่ทางหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น การเข้าถึงข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต การประชุมในชุมชน หรือการออกพื้นที่ของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ความรู้ เป็นต้น

(2) การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชนในท้องถิ่น (Public dialogue) ได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2006 – กรกฎาคม 2008 โดยมีการกำหนดวิธีการในขั้นตอนนี้ได้แก่ การเสนอความคิดเห็นผ่านทางอินเทอร์เน็ต การประชุมสาธารณะ โดยเป็นการประสานงานระหว่างประชาชนในท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ในการวางผังเมืองรวม เพื่อให้เกิดการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันภายในท้องถิ่น

(3) ขั้นตอนในการประเมินทางเลือก (Deliberation of alternatives) ได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้ตั้งแต่เดือนมกราคม 2007 – ธันวาคม 2008 จะเป็นการกำหนดกรอบและประเด็นสำคัญในการวางผังเมืองรวม โดยเฉพาะในด้านการกำหนดมาตรฐานทางการเกษตรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาทางเลือกในแต่ละทางเลือกจะต้องประเมินผลโดยผู้นำชุมชนเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพในการตระหนักถึงเป้าหมายชุมชนของ ในระหว่างขั้นตอนนี้แต่ละทางเลือกจะต้องได้รับผลกระทบหนักในศักยภาพเชิงบวกและเชิงลบผลกระทบต่อชุมชนและผลกระทบต่อท้องถิ่น โดยในการ

ประเมินทางเลือกควรจะเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด ตรงตามความต้องการและความต้องการของชุมชนและผู้นำชุมชนประชุมเป้าหมายชุมชน สำหรับวิธีการในขั้นตอนนี้จะทำโดยการเปิดประชุมกลุ่มย่อยในกลุ่มต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการปรึกษาและวิเคราะห์ระหว่างประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจมีการเผยแพร่การประชุมผ่านทางโทรทัศน์ท้องถิ่นได้

(4) การตัดสินใจทางเลือก (Final adoption) ได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ – มิถุนายน 2009 จะมีการนำแผนการวางผังเมืองที่ได้มาให้ประชาชนในท้องถิ่นได้แสดงความคิดเห็นเป็นครั้งสุดท้าย เพื่อนำมาเป็นข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจว่าจะดำเนินการวางผังเมืองอย่างไร ซึ่งในขั้นตอนนี้จะทำการประชุมสาธารณะ

การกำหนดแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของมลรัฐวิสคอนซินนี้ แสดงให้เห็นถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนได้อย่างเต็มที่ โดยมีการกำหนดแผนงานโครงการและระยะเวลาให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้รู้ถึงสิทธิหน้าที่ และบทบาทของตนเองในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากตัวอย่างความสำเร็จของเทศบาลในสหรัฐอเมริกาแม้ว่าจะเป็นประเทศที่มีพัฒนาการของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าและยาวนานมากกว่าไทย แต่ก็เป็นแบบอย่างที่ดีของความพยายามในการคิดค้นรูปแบบเพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในโลกปัจจุบันที่ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเป็นผู้เสียภาษี เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการตัดสินใจในนโยบายขององค์กรที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน ดังนั้น ในสภาวะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในระดับต่างๆ กำลังอยู่ในช่วงของการเรียนรู้ ปรับปรุงและพัฒนา จึงน่าจะนำแนวคิด หลักการและกระบวนการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการดึงประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ และเป็นองค์กรที่ให้บริการและรับใช้เพื่อประโยชน์สุขของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

บทที่ 3

กระบวนการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นตามกฎหมาย

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนในบทที่แล้ว พบว่า คำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” เป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างกว้าง และการมีส่วนร่วมเองก็ยังสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายระดับ ด้วยเหตุนี้การที่จะพิจารณาว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีได้มากน้อยเพียงใดนั้น จึงต้องศึกษาจากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้น ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาถึงกระบวนการตามกฎหมายในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่น องค์กรที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนจรรยาบรรณและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้เข้าใจถึงกระบวนการทางกฎหมายในการ กำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติไว้ในหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 ในจำนวน 10 มาตรา ซึ่งจะพบว่า มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 การมีส่วนร่วมของประชาชนทางอ้อม หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเลือกผู้แทนท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังคงสาระเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้สภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ ดังปรากฏในมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ลักษณะที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนทางตรง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คงกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเดิมในเรื่องการถอดถอน และการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และยังขยายพื้นที่การมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชน โดยเพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีผลต่อการบริหารและตัดสินใจ ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการลงประชามติ รวมทั้งการเพิ่มบทบาทประชาชนในการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายละเอียดดังนี้ คือ

(1) การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 285 ซึ่งมาตราดังกล่าวเน้นการมอบอำนาจการตัดสินใจแก่ประชาชนในการใช้สิทธิถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 286 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ด้วยเหตุนี้บทบัญญัติในเรื่องนี้จึงมีความแตกต่างกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญ 2540 ได้มีการระบุจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อไว้อย่างชัดเจน

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการและกำกับดูแล รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ประชาชนมีบทบาทในการกำกับดูแลท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลของส่วนราชการ โดยวรรคสองของมาตรา 282 กำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ 2550 ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏใน

“มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนมีการดำเนินการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

กล่าวได้ว่า มาตรการนี้ เป็นการขยายพื้นที่การมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนให้มีผลต่อการบริหารและการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งยังไม่เคยปรากฏอย่างชัดเจนเช่นนี้มาก่อนในหมวดที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบวงกว้างต่อประชาชนในท้องถิ่น เคยได้รับการปฏิบัติโดยผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ 2540 ก็ตาม แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้มีเนื้อความที่ครอบคลุมไม่เฉพาะโครงการ แต่รวมถึงการตัดสินใจอนุมัติ อนุญาต รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการลงประชามติในการตัดสินใจเรื่องที่มีผลกระทบวงกว้างต่อประชาชนซึ่งถือเป็นเรื่องที่ยังไม่เคยตราไว้เป็นบทบัญญัติอย่างเฉพาะเจาะจงสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก่อน

นอกจากนี้ มาตรา 287 กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้ ดังนั้นจึงควรพิจารณาถึงวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควรมีลักษณะอย่างไร จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ใดบ้าง สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นนี้ได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดสิทธิการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้แล้ว ซึ่งการศึกษาวิจัยในครั้งนี้จะศึกษาว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้อง และระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้นเอื้ออำนวยต่อการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอหรือไม่ และสามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับการมีส่วนร่วมของประชาชน และส่งเสริมให้การบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือไม่

เนื่องจากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้เกี่ยวข้องมีความรอบครอบในการดำเนินงานของท้องถิ่น และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น และยังเป็นการควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส

ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน และมีความรับผิดชอบและสามารถตอบคำถามของประชาชนได้อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของท้องถิ่นที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความ เป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการ ดำเนินการ ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับรู้และรับทราบปัญหาของท้องถิ่น และ นำไปสู่แนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป และยังก่อให้เกิดแนวทางในการเสริมสร้างกระบวนการ มีส่วนร่วมในระดับชั้นอื่น ๆ ต่อไป เพราะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปอยู่ในทุก ขั้นตอนของการพัฒนาก็เพื่อให้ตระหนักถึงปัญหาร่วมกันของทุกฝ่ายและหาแนวทางในการ ปรับปรุงร่วมกัน อันจะเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เพราะการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการมีส่วนร่วม ของประชาชนเป็นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายกลุ่มในสังคม และเป็นการ กระตุ้นให้เกิดการทำงานของท้องถิ่นร่วมกัน ทั้งนี้เพราะประสบการณ์ในการร่วมวางแผนแบบมี ส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นการพัฒนาทักษะ เป็นการผลักดันให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าสู่โลก ของการเมือง และการมีส่วนร่วมของกลุ่มที่ไม่ใช่กลุ่มทางการเมืองก็อาจกระตุ้นให้มีส่วนร่วม ในทางการเมืองได้ในที่สุด

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงกระบวนการตามกฎหมายในการกำหนดแผนพัฒนา ท้องถิ่น ทั้งในเรื่องหลักการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่น องค์การที่ เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้ เข้าใจถึงกระบวนการทางกฎหมายในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นตามกฎหมาย

3.1 หลักการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านมาจนถึงปี พ.ศ. 2548 ได้กำหนดวิธีการจัดทำ และประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ แต่หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ พ.ศ. 2548 ไม่ได้กำหนด กระบวนการประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติ

กำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 บัญญัติให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนอกจากจะมีหน้าที่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้ว ยังมีอำนาจและหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้น อำนาจในการออกระเบียบจึงแยกเป็น 2 ส่วน

- (1) กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
- (2) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการประสานแผน

ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2548 เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะใช้ควบคู่ไปกับระเบียบว่าด้วยการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปัจจุบัน ระเบียบว่าด้วยการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ประกาศใช้) โดยได้กำหนดความเชื่อมโยงในการทำงานไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 6

3.2 ประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 4 ได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ 3 ประเภท ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

“แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา” หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมาย เพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เนื่องจากตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2548 กำหนดให้มีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษา ซึ่งเป็นแผนระยะปานกลางหรือระยะยาวที่กำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาไว้ ดังนั้น การกำหนดหัวระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาขึ้นอยู่กับแนวคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้ายาวนานเพียงใด ประกอบกับข้อมูลปัญหาที่ต้องการแก้ไข เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาเป็นแผนพัฒนาที่กำหนดทิศทางการพัฒนาในอนาคต ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาก่อนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

3.2.2 แผนพัฒนาสามปี

“แผนพัฒนาสามปี” หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาอันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี (การจัดทำแผนพัฒนาสามปี จะมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณประจำปีอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำงบประมาณในระบบมุ่งเน้นผลงาน)

ลักษณะของแผนพัฒนาสามปี เป็นแผนที่เป็นกรกำหนดรายละเอียดแผนงาน/โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี แผนพัฒนาสามปีจึงมีลักษณะ ดังนี้

(1) เป็นการแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาสู่การปฏิบัติโดยมีหลักคิดที่ว่า ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาหนึ่ง ๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่งแนวทาง และภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่ง ๆ จะมีแผนงาน โครงการ กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่งแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย จุดมุ่งหมายการพัฒนา และวิสัยทัศน์ในที่สุด

(2) เป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี

(3) เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน เนื่องจากแผนพัฒนาสามปีมีลักษณะเป็นแผนที่มีความต่อเนื่อง เป็นแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

3.2.3 แผนการดำเนินงาน

“แผนการดำเนินงาน” หมายถึง แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงถึงรายละเอียดผลงาน โครงการ และกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

สำหรับแผนการดำเนินงานจึงไม่ใช่การจัดทำแผนพัฒนา แต่เป็นเอกสารที่รวบรวมแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อให้ทราบกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ที่ดำเนินการ

ดังนั้น การจัดทำแผนการดำเนินงาน มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสดงถึงรายละเอียด แผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น ๆ ทำให้แนวทางในการดำเนินงานในปีงบประมาณนั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนในการปฏิบัติมากขึ้น ลดความซ้ำซ้อนของโครงการ กิจกรรม มีการประสานและบูรณาการการทำงานกับหน่วยงาน และการจำแนกรายละเอียดต่าง ๆ ของแผนงาน โครงการ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังเป็นเครื่องมือในการติดตามการดำเนินงานและการประเมินผล

ลักษณะของแผนการดำเนินงานจะเป็นการกำหนดรายละเอียดของโครงการ กิจกรรมการพัฒนาที่ดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยโครงการ กิจกรรมการพัฒนาที่จะบรรจุในแผนการดำเนินงานจะมีที่มาจาก

(1) งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมทั้งเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ)

(2) โครงการ กิจกรรมพัฒนาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยไม่ใช้งบประมาณ

(3) โครงการ กิจกรรมการพัฒนาของหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบจากแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด หรืออาจสอบถามไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้รวบรวมข้อมูลโครงการ กิจกรรมการพัฒนาของหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีลักษณะการดำเนินงานครอบคลุมพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเป็นโครงการ กิจกรรมการพัฒนาที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) โครงการ กิจกรรมการพัฒนาอื่น ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเห็นว่าจะเกิดประโยชน์ในการประสานการดำเนินงานในพื้นที่

3.3 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ปัจจุบันภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่นมากขึ้น ประกอบกับได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ทำให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องมีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงต้องมีการดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการ ส่งผลให้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นหลายองค์กรดังต่อไปนี้

3.3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นมีดังต่อไปนี้

3.3.1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กล่าวถึงระเบียบวิธีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแทนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 สำหรับเหตุผลของการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้อาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่ระบุว่า “โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาล และเทศบาล เมื่อได้มีพระราชบัญญัติ

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้สมควรปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกัน และปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น" ทั้งนี้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีหน่วย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอยู่ในทุก จังหวัด ๆ ละ 1 แห่ง รวม 75 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วทั้งจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วน ตำบลในจังหวัดนั้น ความเป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดความสามารถในการทำนิติกรรม ความเป็นหน่วย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ และขอบเขตของพื้นที่ในการใช้อำนาจนั้น

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปัจจุบันองค์การ บริหารส่วนจังหวัดมีโครงสร้างแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฝ่ายบริหาร สำหรับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้แทนของ ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน โดยมีวาระ การดำรงตำแหน่ง 4 ปี จำนวนสมาชิกที่จะมีได้ในแต่ละจังหวัดจะไม่เท่ากันโดยให้ถือเกณฑ์จำนวน ราษฎรตามหลักทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดทำก่อนที่มีการเลือกตั้ง ส่วนฝ่ายบริหารมี นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ช่วย และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากนายกองการ บริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยหลักมีอำนาจ หน้าที่จากกฎหมายจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายทั้งสองฉบับแล้วสามารถกำหนดอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ของตนเอง ดังนี้

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ตรวจข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสาน การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรี ประกาศกำหนด

- (3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (10) จัดทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคอาจมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ กฎหมายยังกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

อำนาจหน้าที่ตามพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) การจัดการศึกษา
- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดขยะมูลฝอย
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

- (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (21) การขนส่งมวลชนและวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) การจัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (27) การส่งเสริมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3.3.1.2 เทศบาล

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระประสงค์ให้ราษฎรในท้องถิ่นปกครองตนเองเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ได้เรียนรู้และทดลองการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยกระทรวงมหาดไทยทูลเกล้าฯ ถวายแผนการโครงการพร้อมด้วยร่างกฎหมายที่ทำสำเร็จเรียบร้อยเพื่อทรงพิจารณา พระองค์ได้ทรงนำไปศึกษาในที่ประชุมเสนาบดี ซึ่งที่ประชุมไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่าระบบใหม่นี้เป็นของดี แต่เมื่อพระราชทานไปยังราษฎรที่ยัง

ไม่เข้าใจระบบดังกล่าว ผลดีจะไม่เกิดขึ้นกลับกลายเป็นเรื่องยุ่งยากควรที่จะให้การศึกษาแก่ผู้รับให้เกิดความรู้ความเข้าใจเสียก่อน

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยได้ยกระดับสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นสุขาภิบาลเมือง 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องที่ 6 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล ในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบเทศบาลเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

การกำหนดประเภทของเทศบาล การจัดตั้งเทศบาลกำหนดให้เทศบาลมีฐานะเป็นทบวงการเมืองและเป็นนิติบุคคล โดยมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง ดังนี้

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยในประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นต้องระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย นอกจากนี้ได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เพราะการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลมีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตอบสนองการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นที่มีประชาชนตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป และมีรายได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกระทรวงมหาดไทยมีประกาศยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นอันมีประชาชนตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป และมีรายได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกระทรวงมหาดไทยมีประกาศยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

โครงสร้างของเทศบาล โดยทั่วไปเทศบาลแบ่งได้เป็น 2 ฝ่าย คือ สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาล และนายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล โดยทั่วไปมีความแตกต่างกันไปตามประเภทของเทศบาล ทั้งนี้ เพราะเทศบาลแต่ละประเภทมีงบประมาณและบุคลากรที่แตกต่างกัน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาล และหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ ดังนี้

ประเภทที่ 1 อำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในกฎหมายจัดตั้งเทศบาล ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งเทศบาลได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องทำ

(1)เทศบาลตำบล มีหน้าที่ดังนี้

- (1.1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (1.2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (1.3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล
- (1.4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (1.5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (1.6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (1.7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (1.8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (1.9) หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

(2)เทศบาลเมือง มีหน้าที่ดังนี้

- (2.1) มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล
- (2.2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2.3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (2.4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนไข้
- (2.5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (2.6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (2.7) ให้มีการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(2.8) ให้มีการดำเนินกิจการ โรงรับจำนำ หรือสถาน
 สิ้นเชื้อท้องถิ่น

(3) เทศบาลนคร มีหน้าที่ดังนี้

- (3.1) มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง
- (3.2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3.3) กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (3.4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้าน
 จำหน่าย โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- (3.5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่ง
 เสื่อมโทรม
- (3.6) จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเรือ ท่าข้าม และที่
 จอดรถ
- (3.7) การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
- (3.8) การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังกำหนดให้การ
 ปฏิบัติงานของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการ
 บ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล
 การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการ
 เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์
 และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ประเภทที่ 2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ นอกจากอำนาจ
 หน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แล้ว ยังมีกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ
 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก
 เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น
 ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น

นอกจากนี้ เทศบาลยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ
 กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การส่งเสริมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (19) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (20) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (21) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (22) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (23) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (24) การผังเมือง
- (25) การขนส่งและวิศวกรรมจราจร

- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน
การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3.3.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด มีรายได้ มีทรัพย์สินเป็นของตนเอง

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็นสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านๆ ละ 2 คน โดยที่ประชุมจะเลือกตั้งให้เป็นตำแหน่งต่างๆ ดังนี้คือ ประธานสภา 1 คน, รองประธานสภา 1 คน, เลขานุการ 1 คน, นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน และส่วนที่เหลือเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล วาระในการดำรงตำแหน่งของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ทั้งนี้ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ ให้การเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้คัดเลือกคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการดังนี้ คือ บริหารจัดการกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วน

ตำบล ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาตำบล และแผนงบประมาณรายจ่าย ประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาเห็นชอบ รายงานผลการดำเนินงาน และการใช้จ่ายให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย โดยหลักมีอำนาจหน้าที่จากกฎหมายจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) และพระราชกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อำนาจหน้าที่ตามพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เช่นเดียวกับเทศบาล ส่วนอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

(1) มีหน้าที่ต้องทำ ดังนี้

- (1.1) พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- (1.2) จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- (1.3) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (1.4) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (1.5) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (1.6) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- (1.7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ และพิการ
- (1.8) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (1.9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

(2) มีหน้าที่ที่อาจทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

- (2.1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2.2) ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

- (2.3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (2.4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (2.5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์
- (2.6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (2.7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- (2.8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (2.9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2.10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (2.11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (2.12) การท่องเที่ยว
- (2.13) การผังเมือง

อย่างไรก็ตามกฎหมายก็กำหนดว่าอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ขององค์การ หรือหน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวให้นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

3.3.1.4 เมืองพัทยา

ในปี พ.ศ. 2540 โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น แต่เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเมืองพัทยา มีปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่บริหารกิจการเมืองพัทยา โดยสัญญาจ้างไม่สอดคล้องและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ตามรูปแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบผู้จัดการ ประกอบกับสมควรจัดระเบียบการปกครองเมืองพัทยาใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ และเพื่อให้เมืองพัทยามีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเมืองพัทยาคั้งหนึ่ง

โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยา มีโครงสร้างประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา อายุของสภาเมืองพัทยามีกำหนดคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง โดยมีประธานสภาเมืองพัทยามีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับเมืองพัทยา มีรองประธานสภาเมืองพัทยามีหน้าที่ช่วยประธานสภาเมืองพัทยา ปฏิบัติการตามหน้าที่และกระทำการตามที่ประธานสภาเมืองพัทยามอบหมาย

ส่วนนายกเมืองพัทยาเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยา ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเมืองพัทยาและเป็นลูกจ้างเมืองพัทยา ซึ่งจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่การดำเนินการเมืองพัทยา มีดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและ
ทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติ
ของแผ่นดิน
- (4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

- (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) การจัดการจราจร
- (7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- (9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- (11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานที่บริการอื่น
- (12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (14) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนคร หรือของเมืองพัทยา

ส่วนอำนาจหน้าที่ตามพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เช่นเดียวกับเทศบาล

3.3.2 องค์กรจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

3.3.2.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

“คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น” หมายความว่า คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการพัฒนาเมืองพัทยา คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

องค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น โดยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่า 17 คน ประกอบด้วย

- (1) ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 8-10 คน อันได้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น, รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทุกคน, สมาชิกสภาท้องถิ่นที่

สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน 3 คน, ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน

(2) ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน

(3) ภาคประชาชน ประกอบด้วย ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก จำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน และผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

(1) กำหนดแนวทางพัฒนาท้องถิ่น โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชน เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง เป็นต้น) ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายแผนชั้นตอนและการกระจายอำนาจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับประเทศ กลุ่มจังหวัดและจังหวัด (โดยให้เน้นดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด เป็นต้น) กรอบนโยบาย ทิศทาง และแนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น และแผนชุมชน ทั้งนี้ ในการนำประเด็นข้างต้นมาจัดทำแผนพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงถึงสถานะทางการคลังของท้องถิ่น และความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการมาประกอบการพิจารณาดำเนินการด้วย

(2) ร่วมจัดทำแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา ทั้งนี้ ในการจัดทำร่างแผนพัฒนาให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง นำปัญหาความต้องการจากแผนชุมชนที่เกินศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการเองได้มาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา แต่หากเกินศักยภาพของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ให้เสนอปัญหา ความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่

(3) พิจารณาร่างแผนพัฒนา และร่างแผนการดำเนินงาน

(4) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนด ขอบข่าย และรายละเอียดของงาน ในกรณีมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกจัดทำหรือร่วมจัดทำ

(5) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

(6) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงาน

(7) จัดทำโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบการจัดทำแผนตามความต้องการของประชาชน กล่าวคือ ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ประสานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและจัดทำเป็นโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

3.3.2.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

“คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น” หมายความว่า คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเมืองพัทยา คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนองค์การบริหารส่วนตำบล และ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

องค์ประกอบของคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คน ได้แก่

(1) ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่น้อยกว่า 4 คน ประกอบด้วย ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดทำแผน และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย

(2) ภาคประชาชน จำนวน 3 คน ได้แก่ ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
มีดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่
คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด
- (2) จัดทำร่างแผนการดำเนินงาน
- (3) จัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงาน
กรณีมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกจัดทำหรือร่วมจัดทำ

3.3.3 องค์การประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าระเบียบว่าด้วยการประสานการจัดทำแผนพัฒนา
จังหวัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ประกาศใช้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนด
หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
รวมถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ เมื่อมีการประกาศใช้
ร่างระเบียบว่าด้วยการประสานแผนพัฒนาจังหวัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. แล้ว
จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด/อำเภอ ซึ่งมี
องค์ประกอบของคณะกรรมการที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีลักษณะไตรภาคี ได้แก่ ภาคองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคราชการ และภาคประชาชน แต่ประธานและเลขานุการยังคงเหมือนเดิม

3.3.3.1 คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด

กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการประสาน
แผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นประธาน และมีปลัด
องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) จัดทำ/ทบทวนกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด
- (2) กำหนดขอบเขต/ประเภทโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) บูรณาการโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของจังหวัดและพิจารณาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่

(4) จัดทำบัญชีโครงการที่เกินศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

(5) แจ้งผลการพิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอทราบ

3.3.3.2 คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ

กำหนดให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นในเขตอำเภอที่ได้รับการคัดเลือก เป็นประธาน ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประธานคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอคัดเลือก เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่

(1) พิจารณาบูรณาการโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของอำเภอ

(2) จัดทำบัญชีโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด

(3) แจ้งผลการพิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอทราบ

3.3.4 ประชาคมท้องถิ่น

คำว่า “ประชาคม” ใช้ในการก่อรูปของกลุ่มที่มาจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่หลากหลายในพื้นที่โดยไม่ได้แบ่งแยกกัน แต่รวมตัวเพื่อวัตถุประสงค์ของกลุ่มอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอาศัยการร่วมมือกันเพื่อประโยชน์ของพื้นที่โดยส่วนรวม ดังนั้น การทำประชาคมท้องถิ่นเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น คือการสร้างโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสในการแจ้งปัญหาและศักยภาพ ในขณะที่เดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะได้มีโอกาสรวบรวมปัญหาและศักยภาพ ตลอดจนมีโอกาสแจ้งปัจจัยภายนอกที่จะส่งผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เช่น นโยบายภาครัฐ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และโรคติดต่อ เป็นต้น แล้วหลังจากนั้นก็แปลงปัญหา

ศักยภาพ และผลกระทบจากปัจจัยภายนอกไปสู่สิ่งที่เรียกว่า “ความต้องการการพัฒนา” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความต้องการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นต้องการจะทำเพื่อแก้ปัญหา ใช้ศักยภาพของท้องถิ่นให้เต็มประสิทธิภาพ และรองรับผลกระทบจากปัจจัยภายนอก การหาปัญหา ศักยภาพ ปัจจัยภายนอก และการแปลงปัญหา ศักยภาพ และปัจจัยภายนอกไปสู่ความต้องการพัฒนา จำเป็นจะต้องอาศัยการดำเนินการผ่านการทำประชาคมเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมาย ที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

3.3.4.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

คำว่า “ประชาคมท้องถิ่น” ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หมายถึงประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเกิดจากการรวมกลุ่มกันมาก่อน ทั้งนี้ ตามระเบียบดังกล่าว ประชาคมท้องถิ่นมีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(1) คัดเลือกคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

(2) เข้าร่วมประชุมประชาคมท้องถิ่น ในขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อรับทราบแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น แก้ไขปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนาและประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่

(3) ร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อกำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน

(4) ในขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาคมท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงโดยคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำขึ้น เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

3.3.4.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

สภาองค์กรชุมชน หมายถึง เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนของคนในชุมชนท้องถิ่น โดยคนในชุมชนท้องถิ่น และเพื่อคนในชุมชนท้องถิ่น เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ดังกล่าวประกอบด้วย ตัวแทนของกลุ่มชุมชนต่าง ๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอนุรักษ์ป่า และกลุ่มกิจกรรมพัฒนาอื่น ๆ ที่มีอยู่ในแต่ละชุมชน ผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการ เช่น ผู้รู้ภูมิปัญญา ปราชญ์ชาวบ้าน และผู้นำทางการ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในชุมชนท้องถิ่น สถาบันท้องถิ่น (บ้าน วัด โรงเรียน) เข้ามาร่วมใช้เวทีพูดคุยเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน

ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 “องค์กรชุมชน” หมายความว่า องค์กรซึ่งเป็นการรวมตัวของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะประชาชนจะจัดตั้งกันขึ้นเองหรือโดยการแนะนำหรือสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน และผู้แทนชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในแต่ละหมู่บ้านซึ่งได้จัดแจ้งการจัดตั้งไว้กับผู้ใหญ่บ้าน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลซึ่งได้จัดแจ้งการจัดตั้งไว้กับกำนัน ทั้งนี้ โดยการจัดแจ้งการจัดตั้งได้กระทำก่อนวันประชุม อาจประชุมปรึกษาหารือกันจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลขึ้นสภาหนึ่ง เพื่อปฏิบัติภารกิจตามพระราชบัญญัตินี้ได้

สภาองค์กรชุมชนประกอบด้วย

(1) สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้านและผู้แทนชุมชนอื่นในตำบล ซึ่งได้รับการคัดเลือกและมีจำนวนตามที่ที่ประชุมกำหนด

(2) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนไม่เกินหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกตาม (1) การกำหนดจำนวนและคัดเลือกให้เป็นไปตามผลการปรึกษาหารือของสมาชิกตามข้อ (1) ทั้งนี้ ให้คัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นที่เคารพหรือยอมรับนับถือของชุมชนในตำบลนั้นๆ

ภารกิจของสภาองค์กรชุมชน สำหรับภารกิจหน้าที่ของสภาองค์กรชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้เฉพาะภารกิจของสภาองค์กรชุมชนตำบล ดังนี้

(1) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

(4) รายงานปัญหาและผลที่เกิดขึ้นในตำบลอันเนื่องมาจากการดำเนินงานใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ โดยรายงานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(5) เนื่องจากตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการประชุมในระดับจังหวัดได้ เพื่อดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ สำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีดังต่อไปนี้

(5.1) เสนอแนวทางการพัฒนาจังหวัดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

(5.2) เสนอแนะต่อผู้ว่าราชการจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม

3.4 ขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เริ่มตั้งแต่การประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นแม้จะมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ แต่ต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ดังนั้นในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงต้องมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการบริหารราชการแผ่นดินของแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้วย ต่อมาจึงดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแผนพัฒนาสามปี และแผนการดำเนินการ

3.4.1 การประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนั้น เกิดขึ้นจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา ที่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งแผนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดจึงเป็นภาพรวมของการพัฒนาจังหวัด ซึ่งเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างนโยบาย หรือแผนระดับชาติ กับแผนพัฒนาขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น แต่ในขณะเดียวกันองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมการพัฒนาทุกด้านภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดทั้งหมด จึงทำให้มีความจำเป็นต้องสร้างกลไกการประสานแผนพัฒนาเกิดขึ้นเพื่อพิจารณากลับกรองนโยบายระดับต่าง ๆ สู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น รวมทั้งมีการประสานการวางแผนและการปฏิบัติระหว่างองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นด้วย

3.4.1.1 ขั้นตอนการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น

การกำหนดระยะเวลาของการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ¹

ระยะที่ 1: การประสานด้านนโยบาย กำหนดให้คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด จัดทำหรือทบทวน “กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาของ

¹ ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรม, เอกสารประกอบการประชุมโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น เรื่อง แนวทางการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, (ม.ป.ป.)), หน้า 5-10.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด” เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด และกำหนดขอบเขต ประเภทโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

(1) ในการจัดทำ หรือทบทวนกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาล จังหวัด นอกจากจะนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาล จังหวัด มาเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาล จังหวัดแล้ว ควรจะต้องพิจารณาถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวทางการดำเนินงานใดบ้างที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, พระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, เกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน, ค่าชีวิตเมืองหน้าอยู่ ชุมชนหน้าอยู่, ดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุข, ดัชนีชี้วัดการพัฒนาเมืองและชุมชนหน้าอยู่ เป็นต้น ทั้งนี้ แม้การกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาล จังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนั้น จะเป็นการแสดงจุดเน้นของการพัฒนาที่ ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดมีส่วนร่วมช่วยในการขับเคลื่อนหรือปฏิบัติให้เกิดผล แต่ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องบรรจุทุกเรื่อง ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการอยู่แล้วในกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาล จังหวัด แต่สำหรับเรื่อง ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อยู่แล้วขอให้เป็นเรื่อง ที่เน้นหนัก ที่ต้องช่วยกันดำเนินการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ในกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาล จังหวัด แต่ให้พิจารณานำมาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะ ช่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ใด ควรมีการตกลงกัน ในขั้นตอนการจัดทำกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาล จังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด จะต้องเชิญองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมาร่วมกันประชุมพิจารณาจัดทำ หรือทบทวนกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาล จังหวัด

(2) การกำหนดขอบเขต และประเภทโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดทำและประสานแผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมาคือ ความชัดเจนเกี่ยวกับคำว่า “โครงการที่เกินศักยภาพ” จึงปรากฏว่า มีการเสนอโครงการที่เกินศักยภาพเป็นจำนวนมาก โดยไม่ได้มีการพิจารณากลับกรองหรือจัดลำดับความสำคัญ ทำให้การเสนอบัญชีโครงการที่เกินศักยภาพไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ จึงได้กำหนดแนวทางปฏิบัติว่า ในการประชุมเพื่อพิจารณากรอบยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาล จังหวัดให้กำหนดขอบเขต

และประเภทโครงการที่เกินศักยภาพไว้เป็นแนวทางให้เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล และ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอถือเป็นแนวทางปฏิบัติ โดยมีกรอบโครงการที่เกินศักยภาพที่ชัดเจน เช่น อาจกำหนดว่าโครงการที่เกินศักยภาพประเภทถนน ได้แก่ ถนนชนิดใด มีวงเงินก่อสร้างมากกว่าเท่าใดขึ้นไป มีผู้ได้รับประโยชน์อย่างน้อยเพียงใด ซึ่งอาจกำหนดประเภทของโครงการที่เกินศักยภาพไว้หลายประเภทก็ได้ตามความจำเป็น มีหลักการพิจารณา ดังนี้

(2.1) ภารกิจบริการพื้นฐานที่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการ/อาจจัดทำเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีคุณภาพชีวิตเท่าเทียมกัน

(2.2) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วน จังหวัดตามกฎหมาย (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, พระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ฯลฯ)

(2.3) กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด

(2.4) เป้าหมายยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด

(2.5) เป้าหมายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ระยะที่ 2: การประสานการปฏิบัติ

(1) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับกรอบยุทธศาสตร์และ ขอบเขต/ประเภทโครงการที่เกินศักยภาพฯ แล้ว ให้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2551- 2553) ตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 และตามแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2551-2553) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2551-2553) แล้วให้ผู้บริหารท้องถิ่นในเขตอำเภอเสนอโครงการเฉพาะที่เกิดศักยภาพฯ ซึ่งเป็นโครงการที่สอดคล้องกับขอบเขต/ประเภทโครงการที่เกินศักยภาพฯ เสนอต่อคณะกรรมการ ประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ

(3) คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ พิจารณานโยบายโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของอำเภอ ให้ใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด หากยังเกินศักยภาพในระดับอำเภอให้จัดทำเป็น “บัญชีโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ” เสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด พร้อมแจ้งผลการพิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอรอบ ซึ่งในขั้นตอนนี้ ให้คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอในการพิจารณาให้คำนึงถึงสภาพของปัญหา ความต้องการของประชาชน ความจำเป็นเร่งด่วน เป็นต้น

(4) เมื่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด ได้รับบัญชีโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอแล้ว ให้พิจารณานโยบายโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอในภาพรวมของจังหวัด เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และพิจารณาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำไปพิจารณาเพื่อบรรจุไว้ในร่างแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ (กรณีให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2551-2553) เสร็จแล้ว ให้จัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2551-2553) เพิ่มเติม) และพิจารณานำโครงการที่เกินศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดรวบรวมจัดทำเป็น “บัญชีโครงการที่เกินศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด” เสนอต่อคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) พร้อมทั้งแจ้งผลการพิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอรอบ

3.4.1.2 ปฏิทินการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น

สำหรับการจัดทำและประสานแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2551-2553) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดกระบวนการและห้วงระยะเวลาไว้ดังนี้²

ขั้นตอนที่ 1: คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด จัดทำ/ทบทวน “กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด” และกำหนด “ขอบเขต/ประเภทโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

แล้วจัดส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ ภายในเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ (พ.ศ. 2550)

ขั้นตอนที่ 2: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดเก็บข้อมูลและกำหนดประเด็นการพัฒนาภายในเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม (พ.ศ. 2550) และมอบหมายให้คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปศึกษาจัดทำรายละเอียดแผนงาน/โครงการ

ขั้นตอนที่ 3: คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี และคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีภายในเดือนเมษายน-พฤษภาคม (พ.ศ. 2550)

ขั้นตอนที่ 4: ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี ภายในเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน (พ.ศ. 2550)

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

ขั้นตอนที่ 5: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ เสนอโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ (ตามแบบ บ/ช ศ1) ภายในเดือนมิถุนายน (พ.ศ. 2550) (ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอจัดทำ ร่างบัญชีโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งให้คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอพิจารณาและจัดทำบัญชีโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งให้คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัดพิจารณาแล้วให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำไปพิจารณาบรรจุไว้ในร่างแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะทำให้แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน)

ขั้นตอนที่ 6: คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอพิจารณาบูรณาการโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจัดทำ “บัญชีโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ” (ตามแบบ บ/ช ศ 2) โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด ภายในวันที่ 15 กรกฎาคม (พ.ศ.2550)

ขั้นตอนที่ 7: คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัดพิจารณาบูรณาการโครงการที่เกินศักยภาพที่ได้รับจากคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอและให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่และจัดทำ “บัญชีโครงการที่เกินศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด” (ตามแบบ บ/ช ศ.3) เสนอต่อคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ภายในเดือนกรกฎาคม (พ.ศ. 2550)

3.4.2 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

เมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดแล้ว จะต้องกำหนดระยะเวลาดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาให้เหมาะสม เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาสามปีแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์พัฒนาเป็นแผนพัฒนาที่กำหนดทิศทางความต้องการในอนาคต ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาก่อนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

3.4.2.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา มีดังต่อไปนี้

(1) การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบ

(1.1) การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ การจัดทำ

แผนยุทธศาสตร์พัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลให้ครบถ้วน ทันสมัย ซึ่งได้แก่ ข้อมูลในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยข้อมูลควรแสดงแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไป แสดงค่าเฉลี่ยร้อยละ และการวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนการให้ความเห็น นอกจากนี้ ข้อมูลปัญหาและความต้องการที่สำคัญของท้องถิ่นจะช่วยในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหา ดังนั้น องค์การ

ปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรรวบรวมปัญหาที่สำคัญไว้ ตลอดจนข้อมูลจากแผนชุมชนเพื่อพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

(1.2) การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน เป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึงโอกาสและภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งการวิเคราะห์จุดอ่อน และจุดแข็งของท้องถิ่น อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินสถานภาพของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยเป็นการตอบคำถามว่า “ปัจจุบันท้องถิ่นมีศักยภาพการพัฒนาอยู่จุดไหน” สำหรับใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ โดยใช้เทคนิค SWOT analysis

(1.3) การกำหนดวิสัยทัศน์ และพันธกิจ

การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) หมายถึง ถ้อยคำที่แถลงถึงสภาพการณ์ในอนาคตซึ่งเป็น “จุดหมาย” ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า เพราะเราเชื่อว่าหากสถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น แล้วจะส่งผลให้เกิดคุณค่าหรือค่านิยมบางประการที่เรายึดถือ เช่น คุณภาพชีวิตของประชาชน การเติบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกัน เป็นต้น

ส่วนการกำหนดพันธกิจ (Mission) เป็นการกำหนดสิ่งที่ท้องถิ่นจะต้องทำ โดยจะเกิดขึ้นหลังจากที่ทราบว่าท้องถิ่นต้องการอะไรในอนาคต และจะเป็นไปได้เมื่อผลการวิเคราะห์ศักยภาพและการประเมินศักยภาพการพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบันปรากฏ ผนวกกับประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นและความต้องการ/ความคาดหวังของทุกฝ่ายในท้องถิ่น ดังนั้น การตอบคำถามว่าท้องถิ่นจะต้องทำอะไร เพื่อใคร คำตอบที่เกิดขึ้นก็คือ ความหมายของคำว่า “พันธกิจ” นั่นเอง

หากเปรียบเทียบวิสัยทัศน์เป็นเสมือนจุดหมายปลายทางแล้ว พันธกิจก็เป็นเสมือนเส้นทางที่ถูกต้องชัดเจนที่จะนำเราไปสู่จุดหมายปลายทางนั้น โดยสวัสดิภาพ

(1.4) การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น นำวิสัยทัศน์ พันธกิจ มาพิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน กรอบความคิดที่ใช้ในการกำหนด

จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนเราจะใช้กรอบ 2 กรอบ กรอบความคิดแรก ก็คือ วิสัยทัศน์และพันธกิจนั้นย่อมาหมายความว่า จุดมุ่งหมายดังกล่าวต้องสอดคล้องหรือนำไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ส่วนกรอบความคิดที่สอง ก็คือ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งหมายถึงการรักษาและเพิ่มพูนความเจริญของงานของท้องถิ่น ในลักษณะที่เป็นการสืบสานความเจริญของงานนั้นให้ไปพลูลย์ สืบเนื่องไปถึงชั่วลูกชั่วหลาน โดยไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายในด้านต่าง ๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว สาเหตุที่นำหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นกรอบในการกำหนดจุดมุ่งหมายนั้น ก็เพราะเป็นที่พิสูจน์กันแล้วว่า การพัฒนาที่มุ่งเน้นแต่เพียง “การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว นั้น ได้ก่อให้เกิดการเผาผลาญทรัพยากรทางธรรมชาติอย่างมากมาย จนกระทั่งทำให้ระบบนิเวศวิทยาเสียสมดุล ส่งผลให้เกิดภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ภาวะภัยแล้งและอุทกภัยอย่างรุนแรงทั้งในระดับภูมิภาค ระดับประเทศ และทั่วโลก สภาพการณ์เช่นนี้หากปล่อยให้ดำเนินต่อไปย่อมบ่อนทำลายขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมไปในที่สุด

(1.5) การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาหรือแนวทางการพัฒนา ภายในเวลาที่กำหนด จึงมีความเฉพาะเจาะจงในผลที่คาดว่าจะได้รับเชิงปริมาณตามช่วงเวลาต่าง ๆ ของกระบวนการดำเนินงาน

(1.6) การกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงานหลัก

ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก เป็นการวัดความก้าวหน้าของการบรรลุปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ หรือผลสัมฤทธิ์ขององค์กร โดยเทียบผลการปฏิบัติงานกับมาตรฐานหรือเป้าหมายที่ตกลงกันไว้ องค์กรสามารถใช้ผลของการวัดและการประเมินความก้าวหน้าของการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กรเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์กร ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักมีความเชื่อมโยงกับปัจจัยแห่งความสำเร็จ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่ดี ควรมีความเหมาะสม สามารถที่จะโน้มน้าวให้ทุกคนในองค์กร และผู้ที่มีส่วนได้เสียประโยชน์ตลอดจนสาธารณชนเชื่อถือ ผลงานที่วัดจากตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักจะแสดงถึงภารกิจที่องค์กรจะต้องปฏิบัติบนพื้นฐานของเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยต้องวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม

(1.7) การกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา เมื่อได้ดำเนินการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายและตัวชี้วัด โดยอาศัยพื้นฐานการวิเคราะห์ SWOT แล้ว ขั้นตอนต่อไป คือการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แนวคิดหรือวิธีการที่แยกค่ายันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนไหวขององค์กรว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร อันเป็นการตอบคำถามว่า “ท้องถิ่นจะไปถึงจุดหมายที่ต้องการได้อย่างไร” ดังนั้นยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นกรอบชี้แนะของชุดแผนงาน ซึ่งเป็นการกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนที่ท้องถิ่นเลือกที่จะปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์รวมแล้ว หมายความว่ายอมบรรลุถึงพันธกิจที่ต้องการด้วย

ส่วนแนวทางการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดแนวทางการพัฒนา (หรืออาจเรียกว่ายุทธศาสตร์ย่อย) เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินการให้บรรลุยุทธศาสตร์การพัฒนานั้น ๆ แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นที่กำหนดไว้จะต้องนำแนวทางที่ได้ทั้งหมดมาทำการบูรณาการเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน การบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นจะทำให้ได้ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นด้านต่าง ๆ สมบูรณ์

(2) การจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา³

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทาง และข้อมูลนำมาวิเคราะห์ แล้วจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด โดยมีเค้าโครงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาดังนี้

- บทที่ 1 บทนำ
- บทที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาท้องถิ่น
- บทที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนาท้องถิ่น
- บทที่ 4 วิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- บทที่ 5 ยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนา
- บทที่ 6 การนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

(3) การพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
เสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อพิจารณาและ
ปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์หากมีข้อบกพร่อง ก่อนนำเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น

(4) การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

เมื่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผน
ยุทธศาสตร์เสร็จเรียบร้อยแล้ว เสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ สำหรับ
องค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อสภาองค์การ
บริหารส่วนตำบล เพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและ
ประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป สำหรับแนวทางในการเสนอร่างแผนพัฒนาองค์การ
บริหารส่วนตำบล ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบ มีแนวทางดำเนินการ
ดังต่อไปนี้

(4.1) นายองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้บริหาร
ท้องถิ่น มีหน้าที่เสนอร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
เพื่อให้ความเห็นชอบก่อน และผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนา
องค์การบริหารส่วนตำบล

(4.2) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ให้
ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้เป็น
แนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล หากร่างแผนพัฒนาองค์การบริหาร
ส่วนตำบลมีข้อบกพร่องก็ให้ส่งร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมเหตุผลคืนให้นายก
องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อทบทวน แล้วเสนอให้สภาองค์การบริหาร
ส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้ใช้เป็นแนวทางในการบริหาร
กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.4.2.2 การนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปปฏิบัติ

เมื่ออนุมัติแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้ว ให้ผู้บริหารท้องถิ่น
ประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อนุมัติแล้ว และไปปฏิบัติ รวมทั้งแจ้งสภาท้องถิ่น
คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอ หน่วยงานที่

เกี่ยวข้อง และประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ประกาศใช้และปิดประกาศ โดยเปิดเผยไม่น้อยกว่า 30 วัน

3.4.2.3 การทบทวน/ปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการทบทวนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยอาจทบทวนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย/แนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นสาระสำคัญต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น หรืออาจกำหนดให้มีการทบทวนทุกช่วงครึ่งแผนหรือตามความเหมาะสม กรณีที่ต้องมีการปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ให้พิจารณาโดยอาจถือเอายุทธศาสตร์เดิมเป็นหลัก เพื่อพิจารณาปรับปรุงและเห็นความเชื่อมโยงในการดำเนินงานของยุทธศาสตร์การพัฒนาและความสำเร็จของการพัฒนาที่ผ่านมา

การเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงพร้อมเหตุผลและความจำเป็นเสนอคณะกรรมการท้องถิ่น

(2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลง

(3) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลง

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ต่อไป

3.4.3 การจัดทำแผนพัฒนาสามปี

3.4.3.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

3.4.3.1.1 การกำหนดประเด็นการพัฒนา

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบ ซึ่งมีแนวทางปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาและสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ปัญหาความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งสรุปกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด ขอบเขต/ประเภทโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เพื่อเป็นแนวทางเสนอโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด/อำเภอ และนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น และแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมร่วมระหว่าง คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันพิจารณา โดยในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในครั้งแรกให้เวทีการประชุมร่วมกันดังกล่าว คัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่สมควรนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาจัดทำแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมในแผนพัฒนาสามปีต่อไป

สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ครั้งต่อไป (เมื่อครบรอบหนึ่งปี) ให้เวทีการประชุมร่วมพิจารณาทบทวนดูว่ายุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนาที่ได้คัดเลือกและโครงการ/กิจกรรมที่กำหนดไว้ยังมีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีต่อไปจะสามารถคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่จะนำมาใช้เป็นกรอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

(3) เมื่อได้แนวทางการพัฒนาแล้ว เวทีการประชุมร่วมพิจารณาว่าจะมีแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแนวทางการพัฒนาที่คัดเลือก

(4) การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาคัดเลือกโครงการ/กิจกรรมที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีมาจัดทำรายละเอียดโครงการในด้านเป้าหมาย

ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้นการศึกษา รายละเอียดของกิจกรรมที่จะดำเนินการในปีแรกของแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

(5) ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

(6) โครงการ/กิจกรรมที่พิจารณาอาจมีเป็นจำนวนมาก ในขั้นตอนนี้จะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม เพื่อที่จะบรรจุลงใน แผนพัฒนาสามปีได้อย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงงบประมาณ รายรับ รายจ่าย ทรัพยากรบริหาร อื่น ๆ และภาคีการพัฒนา

(7) ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาและนโยบายระดับต่าง ๆ

(8) เมื่อมีการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในปีต่อไป องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะทบทวนจากแผนพัฒนาสามปีฉบับปัจจุบัน เช่น องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจะจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2551-2553) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะทบทวน จากแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2550-2552) โดยนำโครงการที่กำหนดไว้จะดำเนินการในปี 2551 และ 2552 มาใช้หรืออาจพิจารณาทบทวน ปรับปรุง โดยการกำหนดรายละเอียด วัตถุประสงค์ เป้าหมาย งบประมาณ หรือจัดลำดับความสำคัญของโครงการใหม่และเพิ่มเติมโครงการสำหรับปี 2553

3.4.3.1.2 การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี ตามประเด็นที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด โดยมีเค้าโครง แผนพัฒนาสามปี ดังนี้⁴

ส่วนที่ 1 บทนำ

ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 สรุปผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

ส่วนที่ 5 บัญชีโครงการพัฒนา

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-25.

ส่วนที่ 6 การนำแผนพัฒนาสามปีไปสู่การปฏิบัติและการติดตามผล

โครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาสามปีอาจแยกประเภทของโครงการออกอย่างน้อย 3 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ประเภทที่ 2 โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามที่มีระเบียบ กฎหมายกำหนด และประเภทที่ 3 โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น

ภายหลังจากที่กำหนดเค้าโครงแผนพัฒนาสามปีแล้ว คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดเวทีประชาคม ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ แล้วนำไปปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สมบูรณ์ต่อไป

3.4.3.1.3 การพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปี

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาและปรับปรุงให้สมบูรณ์ หากมีข้อบกพร่อง ก่อนนำเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น

3.4.3.1.4 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

เมื่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเสร็จเรียบร้อยแล้ว เสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป ส่วนแนวทางในการเสนอร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบดำเนินการเช่นเดียวกับเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810.2/ 3288 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549

3.4.3.2 ระยะเวลาการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปีให้จัดทำและทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือน มิถุนายนก่อนจัดทำงบประมาณประจำปี⁵ อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจขยาย ระยะเวลาการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยกรณีเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้ นายอำเภอได้ ส่วนกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นอำนาจของนายอำเภอ

3.4.3.3 การนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ

3.4.3.3.1 เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีแล้ว ให้แจ้งสภาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ประกาศใช้ และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่า 30 วัน

3.4.3.3.2 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาสามปี เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งวาง แนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี

3.4.3.3.3 พิจารณานำแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ในแต่ละปี ไปดำเนินการตามลำดับ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดลำดับความสำคัญของ แผนงาน/โครงการไว้แล้ว แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเหตุผลความจำเป็นก็สามารถนำ แผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ในปีถัดไปมาดำเนินการโดยไม่ต้องมีการแก้ไข เพิ่มเติม หรือ เปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามปีแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นการปฏิบัติตามแผนพัฒนาที่กำหนด ระยะเวลาไว้ครอบคลุมสามปีและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2551-2553) ก็ควรจะดำเนินการตาม ปีที่กำหนดไว้ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเหตุผลความจำเป็น เช่น มีข้อขัดข้องทำให้ไม่ สามารถดำเนินการโครงการที่กำหนดไว้ได้ ก็สามารถนำแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ในปี 2552- 2553 มาดำเนินการในปี 2551 ได้โดยไม่ต้องมีการแก้ไข เพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนา สามปีแต่อย่างใด

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

3.4.3.4 การแก้ไข เพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามปี

3.4.3.4.1 การแก้ไข กรณีเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดในแผนพัฒนาหรือแผนการดำเนินงานให้ถูกต้อง โดยไม่ทำให้วัตถุประสงค์และสาระสำคัญเดิมเปลี่ยนแปลงไปเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

3.4.3.4.2 การเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลง

การเพิ่มเติมเป็นการเพิ่มเติมแผนงาน/โครงการที่ไม่มีอยู่ในแผนพัฒนาสามปีให้ปรากฏในแผนพัฒนาสามปี หรือการเปลี่ยนแปลงที่เป็นการทำให้วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของแผนพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ให้ดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงพร้อมเหตุผลและความจำเป็นเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลง

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ต่อไป

3.4.4 การจัดทำแผนการดำเนินงาน

3.4.4.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนการดำเนินงาน

3.4.4.1.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลและจัดทำร่างแผนการดำเนินงานคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแผนงาน โครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วจัดทำร่างแผนการดำเนินงานโดยกำหนดเค้าโครงแผนการดำเนินงานเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย บทนำ วัตถุประสงค์ของแผนการดำเนินงาน ขั้นตอนการจัดทำแผนการดำเนินงาน และประโยชน์ของแผนการดำเนินงาน

ส่วนที่ 2 บัญชีโครงการ/กิจกรรม ประกอบด้วย บัญชีสรุปจำนวนโครงการและงบประมาณ และบัญชีโครงการ กิจกรรมและงบประมาณ

3.4.4.1.2 การพิจารณาและประกาศใช้แผนการดำเนินงาน

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนการดำเนินงาน แล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่น ประกาศเป็นแผนการดำเนินงาน ทั้งนี้ ให้ปิดประกาศแผนการดำเนินงานภายใน 15 วันนับแต่วันที่ประกาศ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน และต้องปิดประกาศไว้อย่างน้อย 30 วัน

3.4.4.2 ระยะเวลาการจัดทำแผนการดำเนินการ มีดังต่อไปนี้

3.4.4.2.1 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนการดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายในเดือนธันวาคมของปีงบประมาณนั้น หากคาดว่าจะดำเนินการจัดทำไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด ให้เสนอขอขยายเวลาการจัดทำแผนการดำเนินงานต่อผู้บริหารท้องถิ่น

3.4.4.2.2 ภายหลังจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำแผนการดำเนินงานตามข้อ (1) แล้ว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการตั้งงบประมาณเพิ่มเติมหรือได้รับแจ้งแผนงาน/โครงการเพิ่มเติมจากหน่วยราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณนั้น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนการดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่มีการจัดตั้งงบประมาณเพิ่มเติมหรือได้รับแจ้งแผนงาน/โครงการเพิ่มเติมจากหน่วยราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่น ๆ โดยให้จัดทำเป็นแผนการดำเนินงานเพิ่มเติม ฉบับที่ 1, 2 และ 3 เป็นต้น

3.5 การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การวางแผนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาวสามปี โดยใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาวที่เหมาะสม มีความสอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่ และให้เกิดความคุ้มค่าและประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ซึ่งการนำเสนอแผนยุทธศาสตร์การ

พัฒนาไปสู่การปฏิบัติที่ดีจะต้องมีการปฏิบัติตามแผนงานโครงการที่กำหนดให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ตามวัตถุประสงค์เป้าหมาย ช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ แผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงานโครงการที่จัดทำขึ้นสำหรับแต่ละปีงบประมาณมีความต่อเนื่องและเป็นแผนการกำหนดกรอบคุ้มครองระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ด้วยเหตุนี้ การจัดทำแผนพัฒนาสามปีจะมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณประจำปีอย่างใกล้ชิดโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำงบประมาณในระบบมุ่งเน้นผลงาน ดังนั้น เพื่อให้ทราบการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปีที่ระบบสามารถตรวจสอบได้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล โดยต้องรายงานต่อสภาท้องถิ่นและเปิดเผยแก่ประชาชนทั่วไปทราบถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามแผน ซึ่งการติดตามและประเมินผลเป็นกิจกรรมหนึ่งในกระบวนการวางแผน เพื่อให้้องค์กรทราบความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรคในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติซึ่งทำให้ทราบระดับความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างชัดเจนเป็นระบบตลอดจนสามารถนำผลสรุปที่ได้จากการติดตามและประเมินผลไปพิจารณาปรับปรุงการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นคราวต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ

3.5.1 องค์กรประกอบของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

สำหรับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย

- (1) สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน
- (2) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน
- (3) ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน
- (4) หัวหน้าส่วนการบริหารที่คัดเลือกกันเองจำนวนสองคน
- (5) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน

โดยให้คณะกรรมการคัดเลือกกรรมการหนึ่งคนทำหน้าที่ประธาน คณะกรรมการและกรรมการอีกหนึ่งคนทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการ ทั้งนี้ กรรมการติดตามและ ประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

3.5.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
- (2) ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
- (3) รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผล แผนพัฒนาต่อผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

(4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาได้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

(1) คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างข้อกำหนด ขอบข่ายและรายละเอียดของงานที่จะมอบหมายให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการ เพื่อเสนอคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(2) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติข้อกำหนด ขอบข่ายและรายละเอียดของงาน

(3) หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตามและประเมินผล

(4) ให้นำหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกที่ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตามและประเมินผลรายงานผลการดำเนินการซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลต่อคณะกรรมการติดตามและประเมินผลเพื่อประเมินผลการรายงานผล เสนอความเห็นต่อผู้บริหารท้องถิ่น

(5) ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอผลการติดตามและประเมินผลต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

3.6 รูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นตามกฎหมาย

สำหรับหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้นนั้น ปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง แต่จะมีรายละเอียดสอดแทรกอยู่ในระเบียบบริหารจัดการท้องถิ่นในแต่ละเรื่อง เช่น ในเรื่องการกำหนดแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นเอาไว้ โดยในระเบียบดังกล่าวก็ได้สอดแทรกการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในระเบียบดังกล่าวด้วย เช่น การกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ต้องมีตัวแทนจากภาคประชาชน หรือต้องมีการจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น เพื่อให้ทราบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และสามารถกำหนดและจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามระเบียบดังกล่าวไม่ได้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยตรง แต่ในบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้รายละเอียดในบทบัญญัตินี้จึงเป็นการกล่าวถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดแผนพัฒนาเท่านั้น โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับรายละเอียดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่าที่ควร เพราะในตัวระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยตรงได้ เช่น ระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีการ หรือช่องทางที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น เช่น การเสนอปัญหา ให้ข้อเสนอแนะ และร่วมกันวางแผนดังกล่าวได้

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 สามารถจัดรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ได้ดังต่อไปนี้

3.6.1 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

3.6.1.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอ้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนทางอ้อมหมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเลือกผู้แทนท้องถิ่น เพื่อให้บริหารงานในเรื่องต่างของท้องถิ่นแทนประชาชนในท้องถิ่น การออกเสียงเลือกตั้งนี้เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่นับว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้าง ซึ่งการไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนี้เป็นกิจกรรมที่ประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมได้ และในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะได้ปฏิบัติอยู่เสมอ รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ถูกต้องตามกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้อิทธิพลหรือแสดงออกซึ่งเจตจำนงในการเลือกตัวแทน

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นนี้ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางอ้อมได้โดยการเลือกผู้แทนของตนเอง เพื่อให้ตัวแทนของตนเองเข้าไปมีส่วนร่วมกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งในกรณีนี้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเลือกผู้แทนของตนเองได้ 3 กรณีคือ การเลือกผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งผู้แทนเหล่านี้จะเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นแทนประชาชนในท้องถิ่น รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเลือกผู้แทนเข้าไปกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นแทนตนเองนั้น เป็นการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นที่อยู่ระดับต่ำ

3.6.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง

3.6.1.2.1 การเข้าร่วมเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงสาระเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้สภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง

โดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ สำหรับการดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 อย่างไรก็ตาม การกำหนดคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นมีดังต่อไปนี้

(1) ผู้บริหารท้องถิ่น มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นในการพิจารณาร่างแผนการพัฒนาท้องถิ่น และพิจารณาอนุมัติร่างแผนการพัฒนาท้องถิ่นและประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนมีส่วนร่วมในการพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติมแผนพัฒนาท้องถิ่น

(2) สมาชิกสภาท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อร่วมพิจารณาร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนมีส่วนร่วมในการพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติมแผนพัฒนาท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของ ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ระดับชั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้าร่วมเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นได้ในระดับร่วมกันในการวางแผน การตัดสินใจ การปฏิบัติ จนกระทั่งถึงการร่วมติดตามตรวจสอบ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงที่สุด

3.6.1.2.2 การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้มีผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก เพื่อเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำ

แผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งจะมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนมีส่วนร่วมในการพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติมแผนพัฒนาท้องถิ่น

การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่แล้วจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้มีอำนาจเช่นเดียวกับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว ในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น กล่าวคือ ระดับชั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นได้ในระดับร่วมกันในการวางแผน การตัดสินใจ การปฏิบัติ จนกระทั่งถึงการร่วมติดตามตรวจสอบ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงที่สุด แต่อาจมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างจากผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นตรงที่ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายว่าจะพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าวหรือไม่ และผู้บริหารท้องถิ่นเองก็เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ที่นำแผนพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าว ไปปฏิบัติ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3.6.1.2.3 การเข้าร่วมกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นคณะกรรมการท้องถิ่นต้องจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อกำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ดังนั้น ประชาชนทั่วไปที่อยู่ในพื้นที่ขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นใด ย่อมสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ข้อมูลเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาได้โดยการมีส่วนร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่นอีกด้วย

3.6.2 วิเคราะห์ระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น สามารถทำได้หลายระดับ จึงต้องพิจารณาว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นได้เปิดโอกาสและให้ความสำคัญกับประชาชนมากน้อยแค่ไหนในการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น จากการศึกษาการแบ่งระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับ

วัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ ในที่นี่จะให้การแบ่งระดับชั้นการมีส่วนร่วมจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุดออกเป็น 7 ระดับ ได้แก่ (1) ระดับการให้ข้อมูลเป็นการให้ประชาชนรับรู้ (2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน (3) ระดับการปรึกษาหารือ (4) ระดับการวางแผนร่วมกันจนถึงร่วมกันตัดสินใจ (5) ระดับการร่วมปฏิบัติและร่วมติดตามตรวจสอบ และ (6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น จะพิจารณาตามลำดับขั้นตอนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งสามารถแยกพิจารณาเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

3.6.2.1 การรวบรวมข้อมูล และปัญหาสำคัญ

ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการจัดทำแผน ได้แก่ ข้อมูล ถ้าข้อมูลที่ได้รับถูกต้องเชื่อถือได้ และตรงประเด็น ก็จะส่งผลให้แผนมีความสมบูรณ์ตรงตามสภาพข้อเท็จจริง แต่ในทางกลับกันถ้าข้อมูลที่ได้รับไม่ถูกต้องเชื่อถือไม่ได้ และไม่ตรงประเด็นของเรื่องแผนที่ปรากฏออกมาจะขาดความสมบูรณ์และไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีแนวทางในการจัดเก็บข้อมูล ดังนี้

(1) ข้อมูลเชิงปริมาณ การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณอาจใช้แบบสำรวจข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะข้อมูลที่ต้องจัดเก็บอะไรบ้างที่มาของข้อมูลมาจากแหล่งใด แล้วจึงนำวิธีการจัดเก็บข้อมูลที่เหมาะสมที่สุดมาใช้ในการจัดเก็บข้อมูลที่ต้องการ นอกจากนี้ยังรวมถึงการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นตัวเลขอื่น ๆ เพื่อเป็นการนำมาใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานที่มีอยู่ต่างหากอีกด้วย

(2) ข้อมูลเชิงคุณภาพ การจัดเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจะเป็นการจัดเก็บข้อมูลที่มีลักษณะมุ่งสู่ประเด็นของเรื่องที่ต้องการทราบเป็นสำคัญ ซึ่งสิ่งที่เราต้องการทราบว่า เป็นข้อมูลในการจัดทำแผน ได้แก่ ประเด็นหลักในการพัฒนาทั้ง 4 ประเภท คือ ปัญหา ความต้องการ นโยบาย และศักยภาพ

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล สำหรับวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำแผนโดยทั่วไปมีวิธีการหลาย คือ

(1) การสัมภาษณ์ เป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีผู้ชักถามแล้ว เก็บรวบรวมข้อมูลจากคำตอบผู้ตอบการชักถาม การสัมภาษณ์นี้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การสัมภาษณ์ที่ใช้แบบสอบถาม หมายถึง ชักถามตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้ล่วงหน้า และการสัมภาษณ์ที่ไม่ใช่แบบสอบถาม หมายถึง ชักถามโดยใช้ดุลพินิจของผู้ชักถามในการติดตามประเด็นต่าง ๆ ที่ต้องการ

(2) การสำรวจ เป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยศึกษาจากสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏซึ่งสัมผัสได้ด้วยประสาททั้ง 5 เช่น การสำรวจด้วยสภาพที่ปรากฏแก่สายตาจริงว่าท่อระบายน้ำมีสภาพชำรุดทรุดโทรม ถนนเสียหายเป็นหลุมเป็นบ่อ เป็นต้น

(3) การทอดแบบสอบถาม เป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้เอกสารแบบฟอร์มที่ได้จัดทำขึ้นตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ แล้วให้แหล่งข้อมูล (กลุ่มตัวอย่าง) เป็นผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การทอดแบบสอบถามทางไปรษณีย์ และการทอดแบบสอบถามโดยนำไปให้ด้วยตนเอง

(4) การศึกษาเอกสาร เป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ คือ จากเอกสารที่แหล่งข้อมูลนั้นได้จัดเก็บไว้แล้ว เช่น สำมะโนประชากร สถิติด้านต่าง ๆ เป็นต้น

(5) การจัดเวทีประชาคม เป็นการพบปะของผู้คนที่มีความหลากหลายด้านข้อมูล ประสบการณ์ ความคิด เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ วิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหา วางแผนงานหรือการดำเนินการ และติดตามประเมินการทำงานร่วมกัน โดยใช้ความแตกต่างหลากหลายของแต่ละคนเป็นจุดแข็งในการทิวคุณความสำเร็จ กระบวนการกลุ่มนี้เป็นกระบวนการที่มีความจำเป็นต้องนำมาใช้ในการจัดเวทีประชาคม เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมสูงสุด และการบรรลุงานสูงสุด ซึ่งทำให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุด ผู้จัดเวทีประชาคมและผู้ใช้กระบวนการกลุ่มควรมีความเข้าใจและมีทักษะในกระบวนการมีส่วนร่วมแบบต่าง ๆ รวมทั้งทักษะในเทคนิคพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและสร้างเจตนาารมณ์ร่วมกัน การหลอมรวมความแตกต่างหรือการบริหารจัดการความขัดแย้งภายในในกลุ่มการคิดเป็นระบบ การระดมสมอง และการมีส่วนร่วมของสมาชิกในกลุ่ม

การจัดเวทีประชาคมนี้ เป็นวิธีการที่ได้รับความนิยมในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนา

ท้องถิ่นต้องจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนาท้องถิ่นจากประชาชนในท้องถิ่น โดยในการกำหนดแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วย

ภายหลังจากที่ได้จัดเก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพเรียบร้อยแล้วต้องนำข้อมูลนั้นมาสรุปผลแยกประเภทและจัดกลุ่มเพื่อเป็นการเสนอผลการเก็บรวบรวมในเบื้องต้นว่าเป็นอย่างไร การประมวลข้อมูลจึงเป็นกิจกรรมสุดท้ายของขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล จากวิธีการดังกล่าวข้างต้นพอจะสรุปได้ว่า ข้อมูลที่ต้องการจะเก็บรวบรวมมีทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพและข้อมูลเชิงปริมาณ แต่อย่างไรก็ตามข้อมูลทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าวยังถือเป็นข้อมูลดิบ กล่าวคือ หลังจากที่ได้รับการจัดเก็บข้อมูลและประมวลข้อมูลแล้วก็ยังไม่สามารถแสดงผลหรือชี้ให้เห็นถึงประเด็นหลักของการพัฒนาที่จะนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำแผนได้โดยทันที จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนของเทคนิคในการวิเคราะห์ข้อมูลเสียก่อน ซึ่งจะเป็นการใช้เทคนิคเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ และแผนที่ แผนภาพ เพื่อที่จะแปลความหมายของข้อมูลดิบจากการเก็บรวบรวมข้อมูลออกมาเป็นข้อมูลหลักในการจัดทำแผนต่อไป

เมื่อพิจารณาจากวิธีการเก็บและรวบรวมข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามกฎหมายแล้วจะเห็นได้ว่า ระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญนั้น อยู่ในระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากในการประชุมท้องถิ่นนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอข้อมูล หรือปัญหาเพื่อให้ได้ข้อมูลเพิ่มเติมมากขึ้น เพื่อให้ในประเมินข้อดีข้อเสียได้ชัดเจนขึ้น แต่ไม่ได้มีการเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดประเด็นปัญหา หรือเพื่อประเมินความก้าวหน้าในการพัฒนาท้องถิ่นแต่อย่างใด

3.6.2.2 การคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

สภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากมาย แต่คงเป็นการยากที่จะดำเนินการแก้ไขได้ทุกเรื่อง เนื่องจากข้อจำกัดในปัจจัยทางการบริหาร เช่น งบประมาณไม่เพียงพอ บุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ของท้องถิ่นมีจำกัด เป็นต้น ดังนั้นการวางแผนพัฒนาจึงจำเป็นต้องมีการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เพื่อจะทราบว่า จะดำเนินการแก้ไขปัญหาไหนก่อนหลังในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องทำการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เพราะสิ่งที่กำหนดว่าเป็นปัญหาในขั้นแรกแล้ว อาจไม่ใช่ปัญหาที่แท้จริง หรืออาจรวมกันเป็นปัญหาใหม่ที่ทำให้ความหมายได้ดีกว่าปัญหาเดิม ปัญหาแต่ละปัญหาที่ได้มา มีความสำคัญไม่เท่ากัน และทรัพยากร

ในด้านต่าง ๆ มีข้อจำกัด การแก้ปัญหาทุกปัญหาในคราวเดียวกันเป็นไปได้ยากจึงต้องมีการเลือกแก้ปัญหาตามลำดับความสำคัญของปัญหา

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้วิเคราะห์ข้อมูลและกำหนดเป็นปัญหาพร้อมกับระบุชื่อปัญหา ลักษณะ ขอบเขต และสาเหตุของปัญหาแล้วให้พิจารณาคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญต่อไป การคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องประชุมพิจารณาเพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

3.6.2.2.1 คัดเลือกปัญหา เป็นการพิจารณาทบทวนปัญหาว่าตามสภาพข้อเท็จจริงแล้วเป็นปัญหาจริงหรือไม่ ทั้งนี้อาจพิจารณาจากข้อเท็จจริง และลักษณะหรือสภาพแวดล้อมของสิ่งนั้นเอง รวมถึงพิจารณาปรับปรุงตัวปัญหา โดยพิจารณาถึงชื่อปัญหา ลักษณะหรือสภาพขอบเขตและสาเหตุของปัญหา โดยอาจรวมหลายปัญหาเดิมเข้าด้วยกันเป็นปัญหาใหม่ การคัดเลือกปัญหาจะช่วยให้ได้ปัญหามีลักษณะเป็นปัญหาที่แท้จริง ก่อนที่จะพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของปัญหาต่อไป

3.6.2.2.2 จัดลำดับความสำคัญของปัญหา

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ ในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ต้องมีการกำหนดตัวเกณฑ์เบื้องต้นเป็นพื้นฐาน แล้วนำตัวเกณฑ์นั้น ๆ มาพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของปัญหาต่อไป ซึ่งตัวเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของปัญหามีดังนี้

(1.1) ความร้ายแรงและความเร่งด่วนของปัญหา หมายถึง ปัญหาที่มีความร้ายแรง มีความเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไข ถ้าปล่อยทิ้งไว้จะเกิดผลเสียหายมากยิ่งขึ้น ปัญหาบางปัญหามีความร้ายแรง แต่ไม่มีความเร่งด่วนที่จะต้องรีบแก้ไข หากยังไม่แก้ไขหรือปล่อยไว้ระยะหนึ่งก่อนค่อยแก้ไขก็อาจจะไม่เกิดความเสียหายมากนัก

(1.2) ขนาดของกลุ่มชนและพื้นที่ที่ถูกระทบจากปัญหา หมายถึง ขนาดประชากรในชุมชนที่ถูกระทบจากปัญหานั้น ๆ มีจำนวนมากน้อยเพียงใด ความสำคัญของปัญหานั้น ๆ ย่อมที่จะได้รับการพิจารณาจัดลำดับให้มีความสำคัญสูงยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันถ้าปัญหานั้น ๆ ขยายออกไปสู่พื้นที่หรือบริเวณที่กว้างขวางมากขึ้น ปัญหานั้น ๆ ก็น่าจะพิจารณาหาแนวทางแก้ไขต่อไป

(1.3) ขนาดของปัญหา ในที่นี้จะพิจารณาถึงขนาดของปัญหาว่ามีความใหญ่หรือเล็ก ในบางกรณีปัญหาขนาดเล็ก หากปล่อยทิ้งไว้ไม่ดำเนินการแก้ไขแล้ว อาจขยายตัวอย่างรวดเร็วและเป็นอันตรายต่อชุมชน หรืออาจทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ต่อไปได้ เช่น ปัญหาทางด้านสุขอนามัย เป็นต้น ฉะนั้นการขยายตัวของปัญหาหรือทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ อาจจะเป็นสิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาด้วย

(1.4) ความเสียหายในแง่การพัฒนา หมายถึงความเสียหายที่เกิดจากการพัฒนา หรือที่จะตามมากับการพัฒนา ปัญหาเหล่านี้สามารถที่จะคาดการณ์ล่วงหน้าได้อย่างแน่นอนว่าจะเกิดผลเสียหายต่อการพัฒนาในอนาคต เช่น มลพิษ หรือมลภาวะต่าง ๆ ที่จะตามมากับการพัฒนา

(1.5) การยอมรับปัญหาร่วมกันของชุมชน การจะพิจารณาเกณฑ์นี้ในลักษณะของสัดส่วนของชุมชน ปัญหาที่ชุมชนส่วนใหญ่มีความเห็นพ้องต้องกันและตระหนักถึงปัญหานั้น ๆ เป็นอย่างดีถือว่าเป็นปัญหาที่มีความเด่นชัด ในทางกลับกัน ถ้าหากประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ไม่ยอมรับปัญหานั้นเป็นปัญหาการจะแก้ไขปัญหาก็คงจะกระทำได้ไม่ง่ายนัก ตัวอย่างเช่น ปัญหาความสะอาดซึ่งเกี่ยวโยงไปถึงปัญหา การจะแก้ไขปัญหาก็คงจะกระทำได้ไม่ง่ายนัก ตัวอย่างเช่น ปัญหาความสะอาดซึ่งเกี่ยวโยงไปถึงปัญหาสุขภาพอนามัยของชุมชนซึ่งก็ได้มีหน่วยงานส่งเสริมการใช้ส้วมที่ถูกสุขลักษณะ การกำจัดขยะมูลฝอย และการบำบัดน้ำเสีย แต่ถ้าชุมชนส่วนใหญ่ไม่เห็นความสำคัญก็จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำมาพิจารณาเพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหานั้น ๆ อย่างเด่นชัด

ตัวเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะใช้เพียงบางตัวเกณฑ์ หรือเพิ่มตัวเกณฑ์บางตัวขึ้นมาก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพของปัญหา ภูมิประเทศ เหตุการณ์ เวลา และตัวแปรอื่น ๆ ซึ่งแตกต่างกันออกไปในแต่ละท้องถิ่น แต่สิ่งที่จะลืมเสียมิได้คือ ในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา จะต้องมียุทธศาสตร์เบื้องต้นเป็นมาตรการประกอบการพิจารณา โดยไม่ใช้ความเคยชิน ความรู้สึก หรือสามัญสำนึกของตนเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

ในการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายที่มีอยู่นั้น จะเห็นได้ว่าประชาชนทั่วไปหรือประชาคมท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่เกิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง แต่ตามกฎหมายกำหนดเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปพิจารณาแทน ดังนั้น อาจพิจารณาถึงระดับ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายแล้วเห็นได้ว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ เพราะแม้แต่ระดับการให้ข้อมูล เช่น การให้ประชาชนรับรู้ถึงผลการพิจารณาการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ไม่ได้มีการเปิดเผยให้ประชาชนโดยทั่วไปทราบแต่อย่างใด

3.6.2.3 การวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่น

การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานการณ์การพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน เป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึงโอกาส และภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนของท้องถิ่น อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินสถานการณ์ของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยเป็นการตอบคำถามว่า “ปัจจุบันท้องถิ่นมีสถานการณ์การพัฒนาอยู่จุดไหน” สำหรับใช้ประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป

สำหรับขั้นตอนการวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นนี้ จะเห็นได้ว่า ประชาชนทั่วไปหรือประชาคมท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นได้โดยตรง แต่ตามกฎหมายกำหนดเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปพิจารณาแทน ดังนี้ อาจพิจารณาถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายแล้วเห็นได้ว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ

3.6.2.4 การจัดทำ และการพิจารณาร่างแผนการพัฒนาท้องถิ่น

ขั้นตอนการจัดทำ และพิจารณาร่างแผนการพัฒนาท้องถิ่นตามกฎหมายเป็นอำนาจของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น โดยประชาชนทั่วไปหรือประชาคมท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำ และพิจารณาร่างแผนการพัฒนาท้องถิ่น แต่ประชาคมท้องถิ่นสามารถเลือกตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปพิจารณาแทนดำเนินการแทนประชาคมได้ ดังนี้ อาจพิจารณาถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วเห็นได้ว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ

3.6.2.5 การเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแผนการพัฒนาท้องถิ่น

การเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแผนการพัฒนาท้องถิ่น ต้องแยกพิจารณาระหว่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี เนื่องจากตามกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เมื่อคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ได้จัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลง พร้อมเหตุผลและความจำเป็นเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นแล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปก็คือ คณะกรรมการท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าประชาคมท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาแผนพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงได้ แต่มีข้อสังเกตว่าในการร่วมพิจารณาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นประชาคมท้องถิ่นมีอำนาจเพียงใด แต่เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้วผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจเป็นอำนาจของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้จึงเห็นว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงอยู่ในระดับปรึกษาหารือ แต่ไม่ถึงระดับขั้นของการร่วมวางแผน

ส่วนการแก้ไขแผนพัฒนาสามปีนั้น ไม่มีช่องทางตามกฎหมายที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการได้โดยตรง แต่ประชาคมท้องถิ่นสามารถเลือกตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปพิจารณาแทนดำเนินการแทนประชาคมได้ ดังนี้ อาจพิจารณาถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วเห็นได้ว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ

3.6.2.6 การติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ

ภายหลังที่ได้มีการร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นและอนุมัติใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นที่อนุมัติแล้วให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศใช้และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้เปิดโอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลของแผนพัฒนาท้องถิ่นที่เสร็จเรียบร้อยแล้ว สำหรับกรณีนี้ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงอยู่ในระดับการให้ข้อมูลเป็นการให้ประชาชนรับรู้เท่านั้น

ส่วนขั้นตอนในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนานั้น ไม่มีช่องทางตามกฎหมายที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการได้โดยตรง แต่ประชาคมท้องถิ่นสามารถเลือกตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปพิจารณาแทนดำเนินการแทน

ประชาคมได้ ดังนี้ อาจพิจารณาถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วเห็นได้ว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ

จากการศึกษากระบวนการตามกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น พบว่า ในปัจจุบันภาครัฐได้ให้ความสนใจในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดสิทธิของประชาชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินการของภาครัฐได้มากขึ้นทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น โดยในระดับท้องถิ่นได้มีการกำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปกับการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีกลไก หรือวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

สำหรับในเรื่องการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ถ้ามีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ขั้นตอนแรก ๆ ของการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรู้และรับทราบปัญหาของท้องถิ่น และนำไปสู่แนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นได้มากขึ้น และยังก่อให้เกิดการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับอื่น ๆ ต่อไป เพราะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปอยู่ในทุก ๆ ขั้นตอนของการพัฒนาก็เพื่อให้ตระหนักถึงสภาพปัญหาาร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่น และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน อันจะเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นนี้ แม้จะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ก็ตาม แต่เนื้อหาส่วนใหญ่จะเน้นไปที่ขั้นตอน และกระบวนการในการวางแผนไม่ว่าจะเป็นเรื่องการกำหนดประเภทของแผน คณะบุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางแผน กระบวนการและวิธีการในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น แต่ในตัวระเบียบดังกล่าวก็ไม่ได้ให้ความสำคัญในการเปิดช่องให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมมากนัก มีเพียงกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น อันเป็นการเปิดโอกาสให้ส่งตัวแทนเข้าจัดทำแผน หรือในกรณีที่มีการจัดประชุมประชาคม เพื่อรับความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น นอกจากนี้แล้วก็ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในรูปแบบอื่นแต่อย่างใด

ต่อมาได้มีการผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนเพื่อให้สามารถเสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนก็ตาม แต่เมื่อมีการพิจารณาแล้วจะพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ก็ยังอยู่ในระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน และช่องทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ก็ยังไม่มีความหลากหลายเพียงพอ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น และอาจนำไปสู่ความไม่เข้าใจกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในท้องถิ่น

โดยในบทต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงปัญหาในทางกฎหมายที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น

ในปัจจุบันภาครัฐเองได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทยให้มุ่งพัฒนาสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society) คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยุคใหม่ ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพและทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบการบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี”¹

หนึ่งในพันธกิจของการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 คือ พัฒนาระบบบริหารจัดการประเทศให้เกิดธรรมาภิบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มุ่งสร้างกลไกและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาสู่ทุกภาคี ควบคู่กับการเสริมสร้างความโปร่งใส สุจริต ยุติธรรม รับผิดชอบต่อสาธารณะ มีการกระจายอำนาจและกระบวนการที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ส่งเสริมความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการใช้ทรัพยากร²

ด้วยเหตุนี้ ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ยุทธศาสตร์หนึ่งก็คือ ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ มุ่งเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับเรื่องดังต่อไปนี้³

(1) การเสริมสร้าง และพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ ปลูกฝังจิตสำนึก ค่านิยม วัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลแก่เยาวชน และประชาชนทุกระดับ อย่างต่อเนื่องจริงจัง

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554) (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549), หน้า น-คค.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า ล.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า อ-ฮฮ.

พร้อมทั้งพัฒนาภาวะความเป็นผู้นำประชาธิปไตยที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในสังคมทุกระดับเพื่อให้เป็นแบบอย่างที่ดีในสังคม ตลอดจนวางรากฐานกระบวนการประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และเพิ่มประสิทธิภาพกลไกและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการเมืองให้เข้มแข็งและเป็นอิสระมากขึ้น

(2) เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศ โดยส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวและรวมกลุ่มสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันให้เข้มแข็ง ส่งเสริมให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียม และร่วมในกระบวนการบริหารจัดการประเทศให้เกิดความเป็นธรรมและความโปร่งใสในการพัฒนาประเทศ เสริมสร้างความเข้มแข็ง และสร้างเครือข่ายการทำงานของกลไกตรวจสอบภาคประชาชน เพื่อติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐได้อย่างเข้มแข็งมีประสิทธิภาพ

(3) การกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยพัฒนาศักยภาพ และกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ท้องถิ่นมีบทบาทสามารถรับผิดชอบในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ ตลอดจนแก้ไขปัญหาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสามารถสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด การส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเป็นการเสริมสร้างความโปร่งใส สุจริต ยุติธรรม รับผิดชอบต่อสาธารณะ มีการกระจายอำนาจและกระบวนการที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ส่งเสริมความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการใช้ทรัพยากรด้วย และการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ใช่เพียงการกระจายอำนาจหน้าที่และบทบาทความรับผิดชอบ รวมทั้งความสามารถในการบริหารจัดการเท่านั้น หากแต่ยังหมายรวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการดำเนินการบริหารกิจการท้องถิ่น อันจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับรู้และรับทราบปัญหาของท้องถิ่น และนำไปสู่แนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป และยังก่อให้เกิดแนวทางในการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับชั้นอื่น ๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่าที่ควร เนื่องจากมองว่าปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาที่เสนอไปไม่ได้รับการตอบสนอง ซึ่งในกรณีนี้แสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นในบางครั้งเป็นการทำในเชิงรูปแบบเพื่อให้ครบขั้นตอนตามที่ระเบียบกำหนด แต่ไม่ได้มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ประกอบกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนอย่างเต็มที่ และมีแนวโน้มที่จะทำให้องค์กรภาคประชาชนอ่อนแอลงด้วยกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ของรัฐที่กำหนดให้มีองค์กรภาคประชาชนในรูปแบบการจัดตั้ง แต่ละเลยขององค์กรภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็งอยู่แล้ว ส่งผลให้ต่างคนต่างทำงาน⁴ ในขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลยึดติดกับระบบราชการมากเกินไป ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปไม่มีความรู้สึกว่าเป็นหน่วยงานราชการแห่งหนึ่ง เพราะมีขั้นตอนการปฏิบัติและมีระเบียบปฏิบัติเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการ นอกจากนี้การดำเนินงานจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งไม่ยึดกระบวนการเวทีประชาคม ฝ่ายบริหารร่วมกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะรวบรัดจัดทำให้เสียเอง บางครั้งปฏิบัติงานล่าช้า ไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร ดังนั้นเครือข่ายของชุมชนตำบลจะต้องประสานงานระหว่างกันเอง และทำการจัดเวทีประชุมร่วมกันกับฝ่ายบริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจร่วมกัน⁵

จากสภาพปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กล่าวมานั้น พบว่า ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการกำหนดมาตรการในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดความสับสนในบทบาทหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่นว่าจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้ ในบทนี้จึงจะทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยวิเคราะห์จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบัน อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และระเบียบ

⁴ ยวดี ตปนียากกร และคณะ, การส่งเสริมเครือข่ายสนับสนุนการมีส่วนร่วมและกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กรณีศึกษา : สภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 71-72.

⁵ ประชัญ รักพงษ์, การส่งเสริมเครือข่ายสนับสนุนการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กรณีศึกษา : เครือข่ายป่าชุมชนลุ่มแม่น้ำปิงตอนบน อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 70-72.

กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยวิเคราะห์ว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นปัญหาต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ และหากต้องการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้ว ควรมีช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างไร เนื่องจากการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้น ไม่ใช่เพียงการรับรองสิทธิให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงการสร้างช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงด้วย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่าปัญหาหลักของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้แก่ ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น และกฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

4.1 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่น เหตุผลสำคัญประการหนึ่งคือ การปกครองท้องถิ่นโดยหลักการหมายถึงการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหาร โดยให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดทิศทางและดูแลปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้ การสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ใช่การกระจายเพียงอำนาจหน้าที่และบทบาทความรับผิดชอบ รวมทั้งความสามารถในการบริหารจัดการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ยังหมายรวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย จากการศึกษาพบว่า ปัญหาหลักของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้แก่ ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น และกฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ กล่าวคือ

4.1.1 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ง่าย โดยเฉพาะการกระทำที่มีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่หรือความผาสุกของประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อป้องกันการทุจริตหรือผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิ ดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะปฏิเสธสิทธิของประชาชนไม่ได้ ต้องจัดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมดังกล่าว⁶ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 287 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย”

ตามมาตรา 287 วรรคหนึ่ง จึงเป็นการบัญญัติให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้ เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนเช่นนี้แล้ว ประชาชนย่อมมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิเสธการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนได้ แต่เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและเกิดผลในทางปฏิบัติมากที่สุด รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดให้มีวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวจะทำให้

⁶ คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 279.

ประชาชนได้รับรู้บทบาทของตนเองว่าสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างไร และเพื่อเป็นการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น

ประการที่ 2 ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินกิจการใดอันมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้าในกรณีที่เห็นสมควร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ จะต้องรับฟังความคิดเห็นหรือจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนการดำเนินการ ซึ่งอาจมีสองรูปแบบ คือ ประชามติแบบหารือ หรือประชามติแบบตัดสินใจ เช่น การจัดที่ตั้งขยะมูลฝอย การย้ายตลาดสด หรือสถานีขนส่ง เป็นต้น⁷

การมีส่วนร่วมของประชาชนในประการที่สองนี้ ได้มีการรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 287 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” กล่าวได้ว่า มาตรานี้เป็นการขยายพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีผลต่อการบริหารและการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งยังไม่เคยปรากฏอย่างเจาะจง ชัดเจนมาก่อนในหมวดที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการทุจริตโดยต้องแถลงเกี่ยวกับการดำเนินการอย่างน้อยในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ และผลการดำเนินการในรอบปีให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบ⁸

ในประเด็นนี้ นั้น ได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 287 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินการต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และ

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 279.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 279.

ผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

หลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่ทั้งสามประการนี้ มีเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น และทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นออกเสียงประชามติ และตรวจสอบผลการปฏิบัติงานได้ ซึ่งการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น การตรากฎหมายลำดับรองขึ้นมารองรับการดำเนินตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญ ซึ่งในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้จะต้องมีการพิจารณาดำเนินการโดยคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ 3 ประการ⁹ คือ

(1) การสร้างดุลยภาพระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนกับความราบรื่นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ให้เป็นช่องทางให้เกิดปัญหาทางการเมืองในท้องถิ่น

(2) การทำประชามตินั้นจะทำได้ในกรณีใดบ้าง รวมไปถึงขั้นตอนการริเริ่มให้ทำประชามติโดยอาจมาจากผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือประชาชนที่เข้าชื่อกันตามที่กฎหมายกำหนด

(3) จะต้องมีกำหนดสภาพการบังคับของผลการทำประชามติว่ากรณีใดจะเป็นเพียงเพื่อการปรึกษาหารือ กรณีใดที่ผลของการลงประชามติจะมีความผูกพันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามด้วย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นการวางหลักการทางกฎหมายอย่างกว้าง ๆ โดยไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดในการใช้สิทธิของประชาชน ดังนั้น กฎหมายลำดับรองจึงมีความสำคัญในการกำหนดรายละเอียดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นมีกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 279-280.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงควรศึกษาวิเคราะห์กฎหมายดังกล่าว ว่ามีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการให้ประชาชนไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ และบทบัญญัติดังกล่าวเอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยานั้น จากการศึกษาจะพบว่าพระราชบัญญัติทั้งสี่ฉบับนี้มีเพียงบทบัญญัติในการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ

4.1.1.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีเพียงบทบัญญัติในมาตรา 45/1 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยบัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการตรวจสอบการประเมินผลการปฏิบัติงานในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

บทบัญญัตินี้จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า ในกรณีที่มีการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้แต่อย่างใด แต่กำหนดให้การดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรานี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

สำหรับเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้มากน้อยเพียงใด และมีวิธีการอย่างไรนั้น ก็ต้องไปพิจารณาถึงเนื้อหาของบทบัญญัติในระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

4.1.1.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ก็มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ ในมาตรา 50 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยกรณีนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด” เมื่อพิจารณาบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้มีเนื้อหาเหมือนกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลจึงต้องพิจารณาจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เช่นเดียวกัน

4.1.1.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ก็มีบทบัญญัติที่มีลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด และพระราชบัญญัติเทศบาล โดยในพระราชบัญญัตินี้ได้มีการบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 69/1 โดยเนื้อหาในบทบัญญัติดังกล่าวได้ตราเหมือนกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด และพระราชบัญญัติเทศบาล ดังนั้น การพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลจึงต้องพิจารณาจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เช่นเดียวกัน

4.1.1.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นดังเช่นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด และพระราชบัญญัติเทศบาล หรือพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด และก็ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำ

แผนพัฒนาท้องถิ่น หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาพัฒนาเมืองพัทยา เป็นพิเศษ แต่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติฉบับนี้มาใช้กับเมืองพัทยาด้วย ดังจะเห็นได้จาก ข้อ 4 ของระเบียบดังกล่าวที่บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์กรบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร” เมื่อในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาไม่ได้มีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเอาไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น การพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเมืองพัทยาจึงต้องพิจารณาจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

เมื่อการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ไม่ได้ถูกบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายหลักที่ใช้ในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติสภาตำบล องค์กรบริหารส่วนตำบล และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้จึงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งในระเบียบดังกล่าวได้มีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ แต่เนื่องจากระเบียบดังกล่าวไม่ใช่ระเบียบที่บัญญัติเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่เป็นระเบียบที่กำหนดถึงขั้นตอนและวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ ระเบียบดังกล่าวจึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร

4.1.1.5 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เป็นระเบียบที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดถึงวิธีการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในระเบียบดังกล่าวได้มีบัญญัติถึงประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น วิธีการแก้ไข การเพิ่มเติม หรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนา การนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา โดยในระเบียบฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยตรง แต่ในเนื้อหาของระเบียบดังกล่าวจะมีการสอดแทรกการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ในระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเลือกผู้แทนของตนเองในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำและติดตามการประเมินผลแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปของคณะกรรมการต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการการพัฒนาท้องถิ่น¹⁰ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น¹¹ และ คณะกรรมการติดตามและประเมินแผนพัฒนาท้องถิ่น¹² เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้ว เห็นว่าการที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นประกอบด้วย ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนจากภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ และผู้แทนจากประชาคมท้องถิ่น ซึ่งมีความเหมาะสมในเชิงโครงสร้างแล้ว เพราะมีการกำหนดให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น จึงทำให้การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นได้รับการพิจารณาอย่างรอบด้านมากขึ้น เนื่องจากได้รับฟังสภาพปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาได้อย่างหลากหลายและครอบคลุมจากทุกภาคส่วน

อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีดังกล่าวมานั้นเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อม ซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านทางผู้แทนนี้ยังมีข้อเสีย คือ เมื่อประชาชนได้เลือกผู้แทนเหล่านั้นให้เข้าไปดำเนินการแทนแล้วการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่นก็จะเป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่นแทน ซึ่งก่อให้เกิดความห่างเหินและไม่สนใจในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังทำให้นักการเมืองท้องถิ่นขาดการตรวจสอบจากประชาชน การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดความผิดพลาดบกพร่องได้ง่าย เพราะการขาดความระมัดระวังของนักการเมืองท้องถิ่นและอาจเลยเถิดกลายเป็นการคอร์รัปชันต่าง ๆ ได้¹³ นอกจากนี้การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบันพบว่าปัญหาต่าง ๆ ที่ได้ระบุไว้ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นส่วนมากรวบรวมมาจากประสบการณ์ ความรู้สึก ความเข้าใจ ความประทับใจของผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดทำ

¹⁰ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 8(6)

¹¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 9(3)

¹² ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 28(2)

¹³ เอกนัย บุญนำ, มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ศึกษากรณีเทศบาล (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546), หน้า 112.

แผนพัฒนาท้องถิ่น โดยไม่ค่อยมีข้อมูลสถิติแสดงเป็นหลักฐานข้อเท็จจริงประกอบ และไม่ค่อยมีการวิเคราะห์ความสำคัญของปัญหา เหตุแห่งปัญหา ขนาดความเสียหายของทางเลือกต่าง ๆ ของวิธีการแก้ปัญหา ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนผลกระทบข้างเคียงของวิธีแก้ปัญหา การกระจายประโยชน์ได้เสียของผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาเท่าใดนัก¹⁴

ด้วยเหตุนี้ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวภาครัฐจึงควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้มากขึ้น เพราะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบข้อมูลและตระหนักถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่นจากการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังเป็นส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและบทบาทของตนเองในการเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และทำให้ประชาชนตื่นตัวในเรื่องการมีส่วนร่วมในการเข้ามาพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น และยังเป็นการควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ทั้งยังเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผลประโยชน์

สำหรับกรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนี้ ก็ได้แก่ การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา เป็นต้น ซึ่งจะกล่าวในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งในขั้นตอนนี้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้มีการกำหนดวิธีการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วยการกำหนดไว้ในขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ในข้อ 16(1) ว่า “คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้อง” เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

¹⁴ สถาบันสยามพัฒนา. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยและพัฒนาเรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, (ม.ป.ป.)), หน้า 48-50.

เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนี้แล้ว พบว่าในขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนานี้ ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมในการประชุมประชาคมท้องถิ่นเท่านั้น และเมื่อพิจารณาถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีนี้แล้ว พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ด้วยการให้ข้อมูลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามิได้มีเพียงขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีขั้นตอนที่สำคัญอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนในการรวบรวมแนวทางและข้อมูลเพื่อทำการวิเคราะห์สภาพปัญหา การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา หรือการประเมินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และการพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ก็กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น¹⁵ โดยประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนเหล่านั้นได้ เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ มิได้มีการกำหนดช่องทางที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าวได้ ทั้งที่ขั้นตอนเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญต่อการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นทั้งสิ้น เช่น ในขั้นตอนการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เป็นขั้นตอนที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบว่า ท้องถิ่นมีปัญหอะไรบ้างที่ต้องการดำเนินการแก้ไข เช่น ปัญหาจราจร ปัญหาขยะ ปัญหาการบริหารจัดการน้ำ ปัญหาทางการศึกษา เป็นต้น และระดับความร้ายแรงของสภาพปัญหาอยู่ในระดับใด มีความเร่งด่วนของปัญหาที่ต้องรีบดำเนินการแก้ไขปัญหามากน้อยเพียงใด เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีสภาพปัญหาและมีความจำเป็นเร่งด่วนในการที่ต้องมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาในแต่ละเรื่องแตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในปัจจัยทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกันอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องงบประมาณไม่เพียงพอบุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ของท้องถิ่นมีจำกัด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นในทุก ๆ ด้านไปพร้อมกันได้

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ในขั้นตอนนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 17(1) ได้กำหนดให้ “คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นต้องร่วมกับประชาคมท้องถิ่นกำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา

¹⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 16

รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี” เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้แล้ว พบว่าในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีนี้ ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมท้องถิ่น เพื่อกำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ระดับการปรึกษาหารือ เนื่องจากประชาชนสามารถกำหนดประเด็นหลักการพัฒนาในแผนพัฒนาสามปีได้ อย่างไรก็ตามในขั้นตอนนี้ถูกจำกัดโดยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ถูกกำหนดมาแล้วโดยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 4 ขั้นตอนในการแก้ไข เพิ่มเติม หรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนา เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น หรือคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในการดำเนินการ โดยการจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยให้แจ้งเหตุผลและความจำเป็นเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นทราบด้วย¹⁶ เมื่อพิจารณาในขั้นตอนนี้ พบว่าไม่มีช่องทางให้ประชาชนนำเสนอแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปีแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แล้วพบว่าเป็นการกำหนดขั้นตอนและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้เป็นกรณี ๆ ไป แต่ไม่มีการกำหนดแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจนว่าขั้นตอนและวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นมีขั้นตอนและวิธีการอย่างไรบ้าง มีกิจกรรมหรือวิธีการใดบ้างที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นได้ รวมถึงไม่มีกำหนดระยะเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ชัดเจน ด้วยเหตุนี้การกำหนดขั้นตอนและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ จึงยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้ถึงสิทธิหน้าที่และบทบาทของตนเองในการเข้าไปมี

¹⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 28,29

ส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น อันเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่ให้ความร่วมมือในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่าที่ควร

4.1.1.6 พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะในปัจจุบันภาครัฐให้ความสำคัญกับชุมชนที่เป็นสังคมฐานรากที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ มีวิถีชีวิต วัฒนธรรมแตกต่างหลากหลายทางภูมิโนเวศ และเป็นที่ยอมรับกันว่าการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ชุมชนอ่อนแอ ประสบปัญหาความยากจน เกิดปัญหาสังคมมากขึ้น ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชนถูกทำลายจนเสื่อมโทรม เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ การสร้างระบอบประชาธิปไตย และระบบธรรมาภิบาลซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนและประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตามความหลากหลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น จึงเห็นสมควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ขึ้น เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ในบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้สภาองค์กรชุมชนมีภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

ประการที่ 1 การเสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการจะมีลักษณะของการปรึกษาหารือหรือมีกระบวนการทำงานร่วมกัน มากกว่าที่สภาจะเป็นผู้จัดทำข้อเสนอแล้วยื่นข้อเสนอเป็นเอกสารเป็นหลัก¹⁷

ประการที่ 2 ภารกิจในการเสนอความต้องการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ถ้าเป็นกรณีที่ชุมชนได้ร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดทำแผนชุมชนร่วมกันอยู่ กระบวนการเสนอแนะส่วนใหญ่ก็จะเป็นไปตามธรรมชาติ หรือการเสนอแนะที่เป็นการปรึกษาหารือร่วมกันชักชวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่

¹⁷ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 21 (4)

เกี่ยวข้องมาร่วมเวทีประชุมสภาองค์กรชุมชน ไม่ใช่เป็นมติหรือข้อเสนอที่สภาองค์กรชุมชนยื่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง¹⁸

ประการที่ 3 การจัดให้มีเวทีปรึกษาหารือของประชาชนเพื่อให้ความเห็นต่อโครงการ/กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐ เอกชน ที่จะมีผลหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการหรืออนุญาตให้เอกชนดำเนินการ ต้องนำความเห็นมาประกอบการพิจารณาด้วย¹⁹

อย่างไรก็ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดเพียงภารกิจหน้าที่ของสภาองค์กรชุมชน และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือ รวมทั้งชี้แจง ทำความเข้าใจแก่สภาองค์กรชุมชนตำบล และชุมชนทุกประเภทที่ร้องขอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภาองค์กรชุมชนอยู่ในเขตอาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด แต่ไม่มีหลักประกันว่าเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นจากสภาองค์กรชุมชนตำบลแล้ว จะส่งผลต่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปพิจารณาดำเนินการ

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยตรง และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ที่กำหนดขั้นตอนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นก็ไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนเพียงพอในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ทำให้การกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับทัศนคติของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วน

¹⁸ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 21 (5)

¹⁹ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 21 (6)

ท้องถิ่นกับภาคประชาชน และเมื่อประชาชนนำเสนอปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหา หรือแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสนใจในการนำไปพิจารณาดำเนินการหรือชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนในท้องถิ่น ย่อมส่งผลกระทบต่อทัศนคติของประชาชนในท้องถิ่นในการให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่ความไม่เข้าใจกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในท้องถิ่น และการขาดความสนใจของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

4.1.2 กฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 มีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ว่า “ในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แล้วจึงกำหนดแผนพัฒนาสามปีให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแปลงแผนการพัฒนาท้องถิ่นที่ถูกกำหนดขึ้นไปสู่การปฏิบัติผ่านทางแผนการดำเนินงาน” ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงควรพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ในขั้นตอนการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้ต้องมีการประชุมประชาคมท้องถิ่น เพื่อแจ้งแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ได้จากการประชุมท้องถิ่นเป็นเพียงข้อมูลพื้นฐาน เพื่อใช้ในการประกอบการพิจารณาเท่านั้น โดยในขั้นการพิจารณากำหนดประเด็นความสำคัญ และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในขั้นตอนต่อ ๆ มาภายหลังจากให้ข้อมูลในการจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นก็ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนาอีก จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร เนื่องจากโดยลักษณะของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนานั้น เป็นการกำหนดกรอบแนวทางกว้าง ๆ ในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งประชาชนควรมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปในแนวทางที่

ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น และเป็นช่องทางให้ประชาชนในท้องถิ่นรับทราบข้อมูลและทิศทางของการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต

เมื่อประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ ย่อมส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นในขั้นตอนต่อ ๆ มา เพราะเมื่อประชาชนเห็นว่าข้อมูลที่ได้เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้พิจารณากำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่ได้รับความสนใจหรือปัญหาที่ตนเสนอไปไม่ได้รับการแก้ไขหรือตอบสนอง ก็จะทำให้การสร้างความเข้าใจกันระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จมากนัก และก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจหรือเสียใจของประชาชนที่มีต่อผู้นำทางการเมืองหรือตัวแทนของตน อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองปัจจุบัน ประชาชนขาดความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น และการบริหารจัดการท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ และทำให้เกิดสถานการณ์ที่ต่างคนต่างทำงานในการพัฒนาท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าจะเปรียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จะกำหนดให้ในขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี คณะกรรมการท้องถิ่นต้องร่วมกับประชาคมท้องถิ่นกำหนดประเด็นหลักของการพัฒนาท้องถิ่นก็ตาม แต่การกำหนดประเด็นการพัฒนาท้องถิ่นในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีนั้น ต้องสอดคล้องกับวิสัยทัศน์พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาคมและชุมชนท้องถิ่น โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี กล่าวคือแม้ว่าขั้นตอนที่กำหนดขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จะเพิ่มระดับความเข้มข้นการมีส่วนร่วมของประชาคมท้องถิ่นในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีให้มาอยู่ในระดับปรึกษาหารือ เพราะประชาคมท้องถิ่นสามารถร่วมกับคณะกรรมการท้องถิ่นในการกำหนดประเด็นหลักของการพัฒนาท้องถิ่นได้ แต่ก็ถูกจำกัดโดยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ได้มีการกำหนดมาตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว

สำหรับการกำหนดแผนการดำเนินงาน ซึ่งในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนของการแปลงแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติ โดยในขั้นตอนนี้จะเป็นการนำเอาแผนพัฒนาสามปีมากำหนดเป็นโครงการ เพื่อกำหนดให้มีการจัดทำกิจกรรมหรือการบริหารจัดการท้องถิ่นให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และ

แผนพัฒนาสามปี ดังนั้น จึงนับได้ว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนสุดท้ายของการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้ว เนื่องจากในขั้นตอนนี้ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม และในบางกิจกรรมอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยตรง อันจะนำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เพราะถ้าประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันก็คือขั้นตอนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือแผนพัฒนาสามปีอย่างเพียงพอแล้ว ก็อาจทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากโครงการที่กำหนดในแผนการดำเนินงานดังกล่าว กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนำไปสู่ความขัดแย้งของคนภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า มาตรการตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างเพียงพอ จึงส่งผลให้ในทางปฏิบัติประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมในการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของชุมชน เพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมากที่สุด ซึ่งเมื่อพิจารณาจากระดับการมีส่วนร่วมแล้ว พบว่ายังอยู่ในระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น รองลงมาได้แก่การมีส่วนร่วมในการเข้าร่วมประชุมประชาคม เพื่อรับทราบข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากระดับการมีส่วนร่วมแล้วอยู่ในระดับการให้ข้อมูลเป็นการให้ประชาชนรับรู้เท่านั้น ในขณะที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดเป้าหมายของแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเป็นลำดับสุดท้าย และเมื่อพิจารณาถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วพบว่า มีเพียงขั้นตอนในการกำหนดประเด็นหลักการพัฒนาในแผนพัฒนาสามปีเท่านั้นที่อยู่ในระดับการปรึกษาหารือ แต่ก็ถูกจำกัดโดยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ได้มีการกำหนดมาตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว นอกจากนั้นแล้วในขั้นตอนอื่น ๆ ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้เปิดช่องเอาไว้²⁰

²⁰ ศุภชัย ศุภศิริ, การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแห้ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการพัฒนาศาสตร์ สาขาบริหารการพัฒนา มหาวิทยาลัยแม่โจ้, พ.ศ. 2550), หน้า 33-39.

4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น

ปัญหามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น แม้ไม่สามารถใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหามีส่วนร่วมของประชาชนได้ทั้งหมด แต่การที่มี บทบัญญัติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน กล่าวคือ มีกฎหมายที่รับรองสิทธิ ของประชาชนอย่างชัดเจน มีกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างชัดเจน หลากหลาย และยืดหยุ่น ย่อมทำให้ประชาชนตื่นตัวต่อการมีส่วนร่วมกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพราะประชาชนจะไม่สับสนถึงบทบาทของตนเองในการเข้าไป มีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรับรู้ถึงช่องทาง และวิธีการในการเข้าไปมีส่วนร่วม กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม

จากการศึกษาปัญหามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนา ท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยเหตุนี้การแก้ปัญหามี ส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น สามารถแก้ไขปัญหาก็ได้โดยการ แก้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจน และควรออกแบบกฎหมายให้รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความยืดหยุ่นและกระทำได้ ง่ายขึ้น

อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด แผนพัฒนาท้องถิ่น โดยการแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ก็ไม่สามารถแก้ไขได้โดยง่าย เนื่องจาก

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีเพียงเรื่องการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว แต่ยังสามารถเข้าไป มีส่วนร่วมในเรื่องอื่นได้อีก การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายใน ระดับพระราชบัญญัติจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ครอบคลุมในเรื่องอื่น ๆ ด้วย ดังนั้น การแก้ไขปัญหามีส่วนร่วมของประชาชนโดยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องอาจไม่

สามารถแก้ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นก็มีลักษณะเฉพาะของตนเอง และในแต่ละท้องถิ่นก็มีปัญหาที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการร่วมกับประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

(2) การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจทำได้โดยการบัญญัติขั้นตอนและวิธีการการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แล้วเพิ่มวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ในบทบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้นมีความจำเป็นต่อการพัฒนาท้องถิ่น เพราะจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยสามารถพิจารณาข้อดีข้อเสียอันเกิดจากการพัฒนาท้องถิ่นได้ตั้งแต่เริ่มต้น อันส่งผลให้เกิดการป้องกันปัญหาอันเกิดจากการพัฒนาในอนาคตได้ และสามารถวางแผนการใช้ทรัพยากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามการบัญญัติเรื่องการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ไม่สามารถกำหนดขั้นตอนและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวได้ทั้งหมด แต่อาจมีการกำหนดในกฎหมายได้ว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับประชาชนในท้องถิ่นในการออกหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยออกมาในรูปของข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ได้

นอกจากปัญหาในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยการกำหนดในบทบัญญัติของกฎหมายจะไม่ครอบคลุมในการแก้ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน และไม่มีคามยืดหยุ่นเพียงพอต่อการรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว การแก้ปัญหาโดยการแก้บทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติยังมีปัญหาในเรื่องความล่าช้าในการตราพระราชบัญญัติอีกด้วย เนื่องจากในการตราพระราชบัญญัติมีหลายขั้นตอน ได้แก่ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องมีบันทึก วิเคราะห์ สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย นอกจากนี้ต้องเปิดเผยร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาให้ประชาชนทราบและสามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดได้โดยสะดวก ต่อมาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติต้องมีการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาในวุฒิสภา ซึ่งในบางครั้งในการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอาจต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นมาพิจารณาอีกด้วย และเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้ส่งร่าง

พระราชบัญญัติไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งกระบวนการตราพระราชบัญญัติเหล่านี้ใช้ระยะเวลานานในการตรากฎหมายแต่ละฉบับ ดังนั้น การแก้ปัญหามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยการแก้บทบัญญัติของกฎหมายจึงต้องใช้เวลาอันยาวนาน ด้วยเหตุนี้ ในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ง่าย และสามารถทำให้เป็นรูปธรรมมากที่สุดในปัจจุบัน ก็คือการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปมีแนวโน้มที่จะยึดติดกับขั้นตอนกฎระเบียบซึ่งมาจากส่วนกลาง ดังนั้น ถ้ามีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยและประกาศให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ ย่อมทำให้การแก้ปัญหามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปได้อย่างรวดเร็วขึ้น

การแก้ไขการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เพื่อแก้ไขปัญหามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

4.2.1 ควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ในข้อ 10 ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดทำคู่มือหรือแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน และในหมวด 3 ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาโดยเพิ่มบทบัญญัติที่เป็นขั้นตอนการจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนการพัฒนาท้องถิ่นไว้ด้วย กล่าวคือ

4.2.1.1 ให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นต้องกำหนดขั้นตอน กิจกรรม และระยะเวลาที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น

บทบัญญัติในข้อนี้เป็นการกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นต้องดำเนินการออกแบบและคัดเลือกวิธีการปฏิบัติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น การวางแผนการสื่อสาร การให้บริการทางข้อมูล และการประชุมประชาคมท้องถิ่น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าในทุก ๆ ขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือแผนพัฒนาสามปี ซึ่งในแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนในท้องถิ่นว่าขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีขั้นตอนอย่างไรบ้าง กิจกรรมที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นมีกิจกรรมใดบ้าง รวมถึงระยะเวลาในการปฏิบัติกิจกรรม

ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เช่น ขั้นตอนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อาจกำหนดขั้นตอนและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นตอนการให้ข้อมูลแก่ประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กิจกรรมที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือผลของคัดเลือกปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น โดยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นอาจกำหนดวิธีการในการให้ข้อมูลแก่ประชาชนโดยผ่านทางอินเทอร์เน็ต การประชุมประชาคมท้องถิ่น การออกพื้นที่ของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ความรู้ หรือทางวิทยุชุมชน เป็นต้น สำหรับการกำหนดระยะเวลาในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น อาจกำหนดระยะเวลาในการให้ข้อมูลตั้งแต่ต้นจนจบของกระบวนการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นก็ได้

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นตอนการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดถึงวิธีการที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น เช่น การเสนอความคิดเห็นผ่านทางแบบสอบถามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งให้ประชาชนในท้องถิ่น การประชุมประชาคมท้องถิ่น หรือทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น ซึ่งในขั้นตอนนี้ควรมีการกำหนดระยะเวลา และระบุวันเวลาที่ชัดเจน เช่น ประชาชนในท้องถิ่นสามารถให้ข้อมูลได้ในช่วงก่อนที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้อง²¹ หรือก่อนที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี²² ซึ่งในขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นควรกำหนดวันเวลาที่ชัดเจนที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นตอนในการวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสภาพการพัฒนาของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา หรือการ

²¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 16(1)

²² ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 17(1)

วิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่น อาจมีการกำหนดให้มีการเปิดประชุมประชาคมท้องถิ่นในชุมชนต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการปรึกษาและวิเคราะห์กันระหว่างประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในขั้นตอนนี้จะมีการเผยแพร่ทางวิทยุชุมชนก็ได้ โดยในขั้นตอนนี้ควรมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงสถานที่และวันเวลาในการดำเนินการในขั้นตอนนี้ไว้ด้วย

ขั้นตอนที่ 4 ขั้นตอนที่ดำเนินการตัดสินใจเลือก ควรมีการกำหนดระยะเวลาให้ชัดเจนว่าจะมีการนำแผนการพัฒนาท้องถิ่นที่ได้ร่างเสร็จแล้วมาให้ประชาชนในท้องถิ่นได้สามารถแสดงความคิดเห็นเป็นครั้งสุดท้าย เพื่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นนำมาใช้เป็นข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นอีกครั้ง ก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งในขั้นตอนนี้ควรจะทำโดยการประชุมประชาคมท้องถิ่น

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีการกำหนดถึงแผนงานหรือโครงการ ตลอดจนระยะเวลาที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้ถึงสิทธิหน้าที่และบทบาทของตนเองในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น อันจะส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.1.2 กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน และประกาศใช้แผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ อาจทำโดยปิดประกาศแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน และต้องปิดประกาศไว้อย่างน้อยสามสิบวัน หรืออาจกำหนดให้มีการประกาศผ่านทางวิทยุชุมชนเพิ่มเติมด้วยก็ได้

4.2.2 ควรมีการกำหนดช่องทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือประชาคมในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในขั้นตอนที่สำคัญ โดยเฉพาะในขั้นตอนที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง และมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในท้องถิ่นในอนาคต และควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วย เพื่อให้เกิดการปรึกษาหารือภายในท้องถิ่นและเป็นการเปิดโอกาสสำหรับกลุ่มที่มี

ส่วนได้เสีย กลุ่มบุคคล หรือประชาคมท้องถิ่นต่าง ๆ ในการทบทวนแผนการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากกาหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นช่องทางแรกที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถรับทราบถึงแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น และแนวทางในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต เพราะในการกาหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นในขั้นตอนจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกาหนดแผนระยะสั้น ได้แก่ แผนการดำเนินงาน แผนระยะปานกลาง ได้แก่ แผนพัฒนาสามปี หรือแผนระยะยาว ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จะแสดงให้เห็นถึงแนวทางในการพัฒนาในอนาคต รวมทั้งกิจกรรมหรือโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำในอนาคต

จากการศึกษาพบว่า ขั้นตอนที่สำคัญในการกาหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นควรเข้ามามีส่วนร่วมในการกาหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

4.2.2.1 ขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ในข้อ 16 ในเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ดังต่อไปนี้

(1) กาหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหา และวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน กล่าวคือ ภายหลังที่คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้รวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ²³ การวิเคราะห์ข้อมูลและกาหนดปัญหา พร้อมระบุชื่อปัญหา ลักษณะ ขอบเขต และสาเหตุของปัญหา ตลอดจนได้ทำการคัดเลือกปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาแล้ว ควรมีการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้ประชาชนทั่วไปทราบ และจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นเพื่อทบทวนในขั้นตอนการคัดเลือกปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เนื่องจากสิ่งที่กาหนดเป็นปัญหาในขั้นแรกนั้นอาจไม่ใช่ปัญหาที่แท้จริงหรืออาจรวมกันเป็นปัญหาใหม่ที่ให้ความหมายได้ดีกว่าปัญหาเดิม ปัญหาแต่ละปัญหาที่ได้มาก็มีความสำคัญไม่เท่ากัน และทรัพยากรในด้านต่าง ๆ มีข้อจำกัด การแก้ปัญหามิใช่ปัญหาในคราวเดียวกันเป็นไปได้ยากจึงต้องมีการเลือกแก้ปัญหตามลำดับความสำคัญของปัญหา

ในขั้นตอนนี้ประชาชนจึงควรที่จะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาคัดเลือกปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาภายในท้องถิ่นด้วย เพื่อให้การแก้ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะในการพิจารณาปัญหาของท้องถิ่นนั้น ควรเป็นสิ่งที่ประชาชนในท้องถิ่น

²³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 16(1)

ต้องยอมรับร่วมกันภายในท้องถิ่นว่าสิ่งเหล่านั้นเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข กล่าวคือ เป็นปัญหาที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นพ้องต้องกันและตระหนักถึงปัญหานั้น ๆ เป็นอย่างดีว่าเป็นปัญหาที่มีความเด่นชัด ในทางกลับกันถ้าประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ไม่ยอมรับปัญหาเหล่านั้นว่าเป็นปัญหา การแก้ไขปัญหาก็คงจะกระทำไม่ได้ไม่ถนัด เพราะปัญหาบางอย่างไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียวก็จะสามารถแก้ไขปัญหานั้นได้ แต่ต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ปัญหาความสะอาดที่เกี่ยวข้องไปถึงปัญหาสุขภาพอนามัยของชุมชนที่มีหน่วยงานส่งเสริมการกำจัดขยะมูลฝอย และการบำบัดน้ำเสีย ดำเนินการอยู่แล้ว แต่ถ้าชุมชนส่วนใหญ่ไม่เห็นความสำคัญก็เป็นการยากที่จะแก้ไขปัญหานั้นได้ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำมาพิจารณาและนำเสนอให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหานั้น ๆ อย่างเด่นชัด เป็นต้น ซึ่งขั้นตอนนี้จะทำให้เกิดความโปร่งใสว่าสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาว่าจะดำเนินการแก้ไขนั้นไม่ได้เกิดจากการใช้ความรู้สึกหรือสามัญสำนึกของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แต่เป็นการพิจารณาจากข้อเท็จจริง สภาพของปัญหา เหตุการณ์ เวลา และตัวแปรอื่น ๆ ที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละท้องถิ่น และการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

สำหรับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาคัดเลือกปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาภายในท้องถิ่นนั้น ควรอยู่ในระดับการปรึกษาหารือ กล่าวคือ มีการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น เพื่อสามารถคัดเลือกปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหา และวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน และตอบข้อสงสัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งสามารถกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้โดยการจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น เป็นต้น

(2) กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเผยแพร่ร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒน์ที่ได้จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วให้ประชาชนทั่วไปทราบ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒน์ กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแนวทางและข้อมูล นำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒน์²⁴ และนำเสนอ

²⁴ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 16(2)

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้พิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศูนย์วิจัยเรียบร้อยแล้ว²⁵ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถรับร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามาพิจารณา และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นครั้งสุดท้าย เพื่อให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้นำข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้รับทราบมาใช้เป็นข้อมูล ในการประกอบการตัดสินใจที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นอีกครั้ง ก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา²⁶

สำหรับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้นั้น พบว่า จะอยู่ในระดับให้ข้อมูลแก่ประชาชน และเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้รับข้อมูลเพิ่มมากขึ้น และเพื่อให้การกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นมีความ ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจทำได้โดยการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งร่าง ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นให้ชุมชนต่าง ๆ หรือการให้ข้อมูลผ่านทางอินเทอร์เน็ต หรือวิทยุ ชุมชน เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าว และเมื่อประชาชนต้องการให้ข้อมูลหรือข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพิ่มเติม ก็สามารถทำได้โดยการให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในทางวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษร หรือผ่านทางการประชุมประชาคมท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการพัฒนา ท้องถิ่นกำหนดไว้ในแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้

4.2.2.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ควรมีการแก้ไขระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ในข้อ 17 ในเรื่องการจัดทำ แผนพัฒนาสามปี โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นประกาศร่างแผนพัฒนาสามปีที่ได้ จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วให้ประชาชนทั่วไปทราบ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น ก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้จัดประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมพิจารณาในการคัดเลือกยุทธศาสตร์ การพัฒนาแนวทางการพัฒนาที่สมควรนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเพื่อเป็น กรอบในการพิจารณาจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมในแผนพัฒนาสามปีแล้ว²⁷ และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแนวทางและข้อมูล

²⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 16(3)

²⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 16(4)

²⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 17(1)

นำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี²⁸ และนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้พิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเสร็จเรียบร้อยแล้ว²⁹ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเอาร่างแผนพัฒนาสามปีมาพิจารณา และสามารถแสดงความคิดเห็นเป็นครั้งสุดท้าย โดยเฉพาะกลุ่มที่มีส่วนได้เสีย กลุ่มบุคคล หรือประชาคมท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากแผนพัฒนาสามปีโดยตรง เพื่อให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้นำข้อคิดเห็น และข้อร้องเรียนต่าง ๆ ที่ได้รับทราบมาใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจที่จะกำหนดแผนพัฒนาสามปีอีกครั้ง ก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา³⁰

เนื่องจากแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนที่เป็นการจัดทำรายละเอียดโครงการ /กิจกรรมการพัฒนา คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาคัดเลือกโครงการ/กิจกรรมที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีมาจัดทำรายละเอียดโครงการในด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ ด้วยเหตุนี้ แผนพัฒนาสามปีจึงอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับแผนงานหรือโครงการนั้นได้ เช่น โครงการสร้างระบบการกำจัดขยะมูลฝอย ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีการสร้างระบบการกำจัดขยะมูลฝอย จะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างระบบการกำจัดขยะมูลฝอย ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการประกาศร่างแผนการพัฒนสามปีให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบก่อน ก็จะทำให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวได้รับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับแผนงานโครงการการจัดสร้างระบบการกำจัดขยะมูลฝอยดังกล่าวก่อน ถึงแม้จะยังไม่มีรายละเอียดแผนงานโครงการอย่างชัดเจนก็ตาม แต่ก็ทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบสามารถแสดงความคิดเห็นและข้อขัดข้องอันเกิดจากโครงการดังกล่าวให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบก่อน อันจะทำให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นสามารถนำความคิดเห็น และข้อร้องเรียนต่าง ๆ ที่ได้รับทราบมาใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจที่จะกำหนดแผนพัฒนาสามปีอีกครั้ง และหากมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสร้างระบบการกำจัดขยะมูลฝอยจริง ๆ ในขั้นตอนการจัดทำโครงการดังกล่าวควรมีการกำหนดให้ประชาชนที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการดำเนินงานด้วย อาจทำได้โดยการจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างระบบการกำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่ที่ได้คัดเลือกไว้ และอาจจัดขึ้น

²⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 17(2)

²⁹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 17(3)

³⁰ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 16(4)

มากกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อให้ที่ประชุมได้มีการพิจารณาอย่างเต็มที่และได้ข้อสรุปที่เป็นที่พอใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการจัดประชุมร่วมกันของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จัดสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย เพื่อพิจารณาประเด็นที่สำคัญ 2 ประการคือ การตอบสนองและชดเชยความเสียหายให้กับประชาชนในพื้นที่ และการบริหารจัดการโครงการทั้งในระหว่างการก่อสร้าง และการเปิดดำเนินการระบบการกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

4.2.2.3 ขั้นตอนในการแก้ไข เพิ่มเติม หรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 23 โดยกำหนดให้ประชาคมท้องถิ่นสามารถนำเสนอแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงพร้อมเหตุผลและความจำเป็นเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้ เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นแผนระยะยาวที่กำหนดทิศทางในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์พัฒนานี้อาจมีระยะเวลาถึง 5 ปี ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวอาจมีสถานการณ์ หรือข้อเท็จจริงที่ปรากฏในท้องถิ่นแตกต่างไปจากเดิม ทำให้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่กำหนดไว้อาจไม่สอดคล้องกับเหตุการณ์ปัจจุบัน การกำหนดให้ประชาคมท้องถิ่นสามารถนำเสนอเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาได้นั้นจะทำให้มีการแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างทันท่วงที เพราะประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับท้องถิ่นมากที่สุด ย่อมสามารถรับรู้หรือรับทราบปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาได้ เพื่อนำไปสู่ขั้นตอนการพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงร่วมกันระหว่างคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่น³¹ อันเป็นการเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นให้มากขึ้น

³¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 23(2)

บทที่ 5 บทสรุป

ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ภาครัฐก็ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนการเพิ่มศักยภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองและพึ่งพาซึ่งกันและกันได้มากขึ้น แม้ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้กำหนดทิศทางการปกครองประเทศให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ง่าย เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการกระทำที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่หรือความผาสุกของประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อป้องกันการทุจริตหรือผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิดังนี้

ประการที่ 1 มีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะปฏิเสธสิทธิของประชาชนไม่ได้ ต้องจัดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมดังกล่าว

ประการที่ 2 กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินกิจการใดอันมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้าในกรณีที่เหมาะสม หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ จะต้องรับฟังความคิดเห็นหรือจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนดำเนินการ ซึ่งอาจมีสองรูปแบบคือ ประชามติแบบหารือ หรือประชามติแบบตัดสินใจ เช่น ในการจัดที่ตั้งขยะมูลฝอย การย้ายตลาดสด หรือสถานีขนส่ง ก็ควรมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่เกี่ยวข้องก่อนการตัดสินใจดำเนินการ เป็นต้น

ประการที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการทุจริตโดยต้องแถลงเกี่ยวกับการดำเนินการอย่างน้อยในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ และผลการดำเนินการในรอบปีให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบ

หลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่นี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น และให้การบริหารงานเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานได้ อย่างไรก็ตามในการตรากฎหมายเพื่อที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น จะต้องมีการพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 การสร้างดุลยภาพระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนกับความราบรื่นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ให้เป็นช่องทางให้เกิดปัญหาทางการเมืองในท้องถิ่น

ประการที่ 2 การทำประชามตินั้นจะทำได้ในกรณีใดบ้าง รวมไปถึงขั้นตอนการริเริ่มให้ทำประชามติโดยอาจมาจากผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือประชาชนที่เข้าชื่อกันตามที่กฎหมายกำหนด

ประการที่ 3 จะต้องมีการกำหนดสภาพการบังคับของผลการประชามติว่ากรณีใดจะเป็นเพียงเพื่อการปรึกษาหารือ กรณีใดที่ผลของการลงประชามติจะมีความผูกพันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่ใช้ในการปกครองประเทศได้เปลี่ยนแปลงทิศทางในการปกครองประเทศและการบริหารทรัพยากร โดยมีบทบัญญัติให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไป ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน จึงเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญที่สุดในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

ด้วยเหตุนี้ ปัจจัยสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันจึงอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนรู้สึกหวงแหนและผูกพันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นตั้งแต่เริ่มการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ย่อมส่งผลให้ประชาชนสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ และสามารถพิจารณาข้อดี

ข้อเสียอันเกิดจากการพัฒนาท้องถิ่นได้ตั้งแต่เริ่มต้น อันจะเป็นการส่งผลให้เกิดการป้องกันปัญหาอันเกิดจากการพัฒนาในอนาคตได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นมากขึ้นก็ตาม แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นการวางหลักการทางกฎหมายกว้าง ๆ โดยไม่มีการกำหนดรายละเอียดในการใช้สิทธิของประชาชนได้ ดังนั้น การมีกฎหมายลำดับรองที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดรายละเอียดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นจึงเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ เพราะถ้าเพียงกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่สามารถที่จะทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จำต้องมีกฎหมายลำดับรองมารับเจตนารมณ์ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญด้วย

เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น เป็นอุปสรรคหรือส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือไม่ เพราะแม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้นจะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ที่มีการสอดแทรกขั้นตอนและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในขั้นตอนการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นก็ตาม แต่ก็ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

ปัญหาหลักของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้แก่ ปัญหาการไม่มีทบทวนมติของกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น และกฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

ประการที่ 1 ปัญหาการไม่มีทบทวนมติของกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นมากขึ้นก็ตาม แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นการวางหลักการทางกฎหมายกว้าง ๆ โดยไม่มีการกำหนดรายละเอียดในการใช้สิทธิของประชาชนได้ ดังนั้น การมีกฎหมายลำดับรองที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดรายละเอียดในการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นจึงมีความสำคัญ เพราะลำพังกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่สามารถที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จำต้องมีกฎหมายลำดับรองมารองรับเจตนารมณ์ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญด้วย

แต่เนื่องจากกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน อันได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้ “การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด” แต่ในพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าว ไม่ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้แต่อย่างใด โดยกำหนดให้การดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรานี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งในเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ดังนั้นการที่จะพิจารณาว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้มากน้อยเพียงใด และมีวิธีการอย่างไรนั้น ก็ต้องไปพิจารณาถึงเนื้อหาของบทบัญญัติในระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นดังเช่นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด และพระราชบัญญัติเทศบาล หรือพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด แต่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติฉบับนี้มาใช้กับเมืองพัทยาด้วย ดังจะเห็นได้จาก ข้อ 4 ของระเบียบดังกล่าวที่บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร” เมื่อในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาไม่ได้มีการบัญญัติถึง

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเอาไว้เป็นพิเศษ ดังนั้นการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเมืองพัทยาจึงต้องพิจารณาจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เช่นกัน

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เป็นระเบียบที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดถึงวิธีการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในระเบียบดังกล่าวได้มีบัญญัติถึงประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น วิธีการแก้ไข การเพิ่มเติม หรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนา การนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา โดยในระเบียบฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยตรง แต่ในเนื้อหาของระเบียบดังกล่าวจะมีการสอดแทรกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ ขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี และขั้นตอนในการแก้ไข เพิ่มเติมหรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนานั้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 นี้ กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้เป็นกรณี ๆ ไป และวิธีการในการเข้าไปมีส่วนร่วมก็มีเพียงการเข้าประชุมประชาคมท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยังคงอยู่ในระดับของการปรึกษาหารือเท่านั้น ซึ่งถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญกับการนำปัญหา หรือข้อเสนอแนะของประชาชนในท้องถิ่นที่เข้าร่วมประชุมเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นแล้ว ก็จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่ให้ความร่วมมือในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้เท่าที่ควร

ส่วนพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเพียงการกำหนดภารกิจหน้าที่ของสภาองค์กรชุมชน การเสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการจะมีลักษณะของการปรึกษาหารือ หรือมีกระบวนการทำงานร่วมกัน มากกว่าที่สภาจะเป็นผู้จัดทำข้อเสนอแล้วยื่นข้อเสนอเป็นเอกสารเป็นหลัก และกระบวนการเสนอแนะส่วนใหญ่ก็จะเป็นไปตามธรรมชาติ หรือการเสนอแนะที่เป็นการปรึกษาหารือร่วมกันชักชวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาร่วมเวทีประชุมสภาองค์กรชุมชน ไม่ใช่เป็นมติหรือข้อเสนอที่สภาองค์กรชุมชนยื่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปพิจารณาดำเนินการ

เมื่อไม่มีกฎหมายที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนและเพียงพอ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน ซึ่งการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ ก็จะขึ้นอยู่กับทัศนคติของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน และเมื่อประชาชนนำเสนอปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหา หรือแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสนใจในการนำไปพิจารณาดำเนินการหรือชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนในท้องถิ่น ย่อมส่งผลกระทบต่อทัศนคติของประชาชนในท้องถิ่นในการให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การขาดความสนใจของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่ 2 กฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ กล่าวคือ แม้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ้างแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างเพียงพอ เนื่องจากในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้ต้องมีการประชุมประชาคมท้องถิ่นเพื่อแจ้งแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ได้จากการประชุมท้องถิ่นเป็นเพียงข้อมูลพื้นฐาน เพื่อใช้ในการประกอบการพิจารณาเท่านั้น โดยในขั้นการพิจารณากำหนดประเด็นความสำคัญ และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในขั้นตอนต่อ ๆ มาภายหลังการให้ข้อมูลในการจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นก็ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนาอีก

เมื่อประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ ย่อมส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ กำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นในขั้นตอนต่อ ๆ มา เพราะเมื่อประชาชนเห็นว่าข้อมูลที่ได้เสนอ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้พิจารณากำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่ได้รับความสนใจ หรือปัญหาที่ตนเสนอไปไม่ได้รับการแก้ไขหรือตอบสนอง ก็จะทำให้การสร้างความเข้าใจกัน ระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จมากนัก และก่อให้เกิด ความรู้สึกไม่ไว้วางใจหรือเชื่อใจของประชาชนที่มีต่อผู้นำทางการเมืองหรือตัวแทนของตน อันเป็น ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองปัจจุบัน ประชาชนขาดความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น และการบริหารจัดการ ท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ และทำให้เกิดสถานการณ์ที่ต่างคนต่างทำงานในการพัฒนาท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าจะเปรียบเทียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จะกำหนดในขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี คณะกรรมการท้องถิ่นต้อง ร่วมกับประชาคมท้องถิ่นกำหนดประเด็นหลักของการพัฒนาท้องถิ่น แต่การกำหนดประเด็น การพัฒนาท้องถิ่นในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีนั้น ต้องสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี กล่าวคือ แม้ว่าขั้นตอนที่กำหนดขึ้นโดยระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จะเพิ่มระดับความเข้มข้นของ การมีส่วนร่วมของประชาคมท้องถิ่นในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีให้มาอยู่ในระดับปรึกษาหารือ เพราะประชาคมท้องถิ่นสามารถร่วมกับคณะกรรมการท้องถิ่นในการกำหนดประเด็นหลักของการ พัฒนาท้องถิ่นได้ แต่ก็ถูกจำกัดโดยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ได้มีการกำหนดมาตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว

สำหรับการกำหนดแผนการดำเนินงาน ในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนของการแปลง แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติ โดยเป็นการนำเอาแผนพัฒนา สามปีมากำหนดเป็นโครงการ เพื่อกำหนดให้มีการจัดทำกิจกรรมหรือการบริหารจัดการท้องถิ่นให้ เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี ดังนั้น จึงนับ ได้ว่าการเข้ามามีมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้เป็นการเข้ามามีมีส่วนร่วมในขั้นตอนสุดท้าย ของการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้ว แต่ในขั้นตอนนี้ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการพิจารณา โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม ซึ่งในบางกิจกรรมอาจส่งผล กระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยตรง อันจะนำไปสู่การพิพาทระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เพราะถ้าประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น

ซึ่งปัจจุบันก็คือขั้นตอนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือแผนพัฒนาสามปีอย่างเพียงพอแล้ว ก็อาจทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากโครงการที่กำหนดในแผนการดำเนินงานดังกล่าวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนำไปสู่ความขัดแย้งของคนภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น แม้ไม่สามารถใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ทั้งหมด แต่การที่มีบทบาทปฏิบัติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน กล่าวคือ มีกฎหมายที่รับรองสิทธิของประชาชนอย่างชัดเจน มีกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน หลากหลาย และยืดหยุ่น ย่อมทำให้ประชาชนตื่นตัวต่อการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพราะ ประชาชนจะไม่สับสนถึงบทบาทของตนเองในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรับรู้ถึงช่องทาง และวิธีการในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกันก็เป็นการบังคับการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุนี้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นนี้ สามารถทำได้โดยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจน ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว และเป็นรูปธรรม ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เพราะสามารถดำเนินการแก้ไขได้โดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำให้สามารถดำเนินการแก้ไขได้ง่ายกว่าการแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเสนอให้มีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

(1) ควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ในข้อ 10 ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดทำคู่มือหรือแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน และในหมวด 3 ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาโดยเพิ่มบทบัญญัติที่เป็นขั้นตอนการจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนการพัฒนาท้องถิ่นไว้ด้วย กล่าวคือ

(1.1) ให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นต้องกำหนดขั้นตอน กิจกรรม และระยะเวลาที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น

(1.2) กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน และประกาศใช้แผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ อาจทำโดยปิดประกาศแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน และต้องปิดประกาศไว้อย่างน้อยสามสิบวัน หรืออาจกำหนดให้มีการประกาศผ่านทางวิทยุชุมชนเพิ่มเติมด้วยก็ได้

(2) ควรมีการกำหนดช่องทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือประชาคมในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในขั้นตอนที่สำคัญ โดยเฉพาะในขั้นตอนที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง และมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในท้องถิ่นในอนาคต และควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วย เพื่อให้เกิดการปรึกษาหารือภายในท้องถิ่นและเป็นการเปิดโอกาสสำหรับกลุ่มที่มีส่วนได้เสีย กลุ่มบุคคล หรือประชาคมท้องถิ่นต่าง ๆ ในการทบทวนแผนการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นช่องทางแรกที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถรับทราบถึงแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น และแนวทางในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต เพราะในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นในขั้นตอนจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดแผนระยะสั้น ได้แก่ แผนการดำเนินงาน แผนระยะปานกลาง ได้แก่ แผนพัฒนาสามปี หรือแผนระยะยาว ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาก็จะแสดงให้เห็นถึงแนวทางในการพัฒนาในอนาคต รวมทั้งกิจกรรมหรือโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำในอนาคต

จากการศึกษาพบว่า ขั้นตอนที่สำคัญในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นควรเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

(2.1) ขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาคควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ในข้อ 16 ในเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาดังต่อไปนี้

(2.1.1) กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหา และวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน

(2.1.2) กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเผยแพร่ร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ได้จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วให้ประชาชนทั่วไปทราบ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

(2.2) ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ในข้อ 17 ในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นประกาศร่างแผนพัฒนาสามปีที่ได้จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วให้ประชาชนทั่วไปทราบ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี

(2.3) ขั้นตอนในการแก้ไข เพิ่มเติม หรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 23 โดยกำหนดให้ประชาคมท้องถิ่นสามารถนำเสนอแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงพร้อมเหตุผลและความจำเป็นเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- โกวิทย์ พวงงาม. การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เอกสารรวมบทความวิชาการ ฉบับที่ 1. กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2549.
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. รายงานการวิจัย เรื่องแนวทางการสร้างประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- คณะกรรมการการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และบันทึกรายงานการประชุม. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- เครตัน, เจมส์ แอล. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- ดำรงค์ วัฒนา. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเบื้องต้น เรื่อง ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.
- ถวิลวดี บุรีกุล. การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง. สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 9. คู่มือการวางแผนแบบมีส่วนร่วม. ขอนแก่น : สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 10, 2546.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540). พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2544.
- นพกาญจน์ เมตตานนท์. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาชุมชน : ศึกษากรณีชุมชนแออัดยานนาวา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

- นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตย : องค์การบริหารส่วนตำบล. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541.
- นิวัฒน์ ธนานันท์นิवास. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อพฤติกรรมกรรมมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชนเล่ม 1 วิวัฒนาการ ปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม: เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสมในบริบทสังคมวัฒนธรรมไทย, ใน ธรรมนูญการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2540.
- ประชัน รักพงษ์. การส่งเสริมเครือข่ายสนับสนุนการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นกรณีศึกษา : เครือข่ายป่าชุมชนลุ่มแม่น้ำปิงตอนบน อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง, ใน เอกสารการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย, 2541.
- ปิยนุช แสงวูฒ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ตำบลนางาม อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาไทยคดีศึกษา (กลุ่มสังคมศาสตร์) คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2544.
- พรชัย รัชมีแพทย์. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541.
- พวงทอง โยธาใหญ่. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2545.

พิศณุ พูนเพชรพันธุ์. บทบาทของประชาชนภายใต้กลไกของรัฐธรรมนูญในการปกครองท้องถิ่น.

กรุงเทพมหานคร : ราชภัฏสวนสุนันทา, 2548.

โกศิน พลกุล และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่องงานแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538.

มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2541.

ยุวดี ตปนียากร และคณะ. การส่งเสริมเครือข่ายสนับสนุนการมีส่วนร่วมและกระจายอำนาจสู่

ท้องถิ่น กรณีศึกษา : สภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม.

นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

วัชรวิทย์ ไชยสาร. การเมืองภาคประชาชน : พัฒนาการการมีส่วนร่วมในทางการเมืองประชาธิปไตย

แบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักเมฆขาว, 2545.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2521.

วุฒิสสาร ต้นไชย. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2550, ใน เอกสารการขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ'50สู่การปฏิบัติ: กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ

ปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 1. วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2551.

สถาบันพระปกเกล้า. การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ'50สู่การปฏิบัติ: กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ

การปกครองท้องถิ่น. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2551.

ศุภชัย ศุภศิริ. การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การ

บริหารส่วนตำบลหนองแห่ย์ อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการพัฒนา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแม่โจ้, 2550.

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. เอกสารประกอบการสัมมนาระดมความคิดเห็นเวที

ระดับชาติ ครั้งที่ 2 เรื่อง “ความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” วันที่ 26-27

เมษายน 2550 ณ โรงแรม เดอะแกรนด์ กรุงเทพฯ กรุงเทพมหานคร.

ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรม. คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : กรม

ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548.

ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรม. คู่มือการติดตามและประเมินผลการจัดทำและแปลงแผนไปสู่

การปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมการปกครอง

ท้องถิ่น, (ม.ป.ป.).

สมคิด เพชรประเสริฐ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

สมภพ ไตรระกิตย์. คำสอนปรีชาญาณตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 2. กรุงเทพมหานคร : นำเชียการพิมพ์, 2521.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554). กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แนวทางการพัฒนาเครือข่ายวัดเมื่อนำอยู่ ชุมชนนำอยู่. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).

สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสถาบันพระปกเกล้า. รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจในต่อการบริการสาธารณะ และการทำงานของหน่วยงานต่างๆ พ.ศ. 2550 ฉบับที่ 1 ข้อมูลระดับภาค และทั่วราชอาณาจักร. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2550.

สุทธิพันธ์ พุทธนุ. ทางเลือกของมวลประชา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546.

สุรสิทธิ์ วิจิตรจจร. การบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น, ใน เอกสารการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เมื่อวันที่ 12-14 มีนาคม 2551. กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551.

ภาษาอังกฤษ

Alison Esther Mcnell. Citizen Participation in the planning process: A case study of the city of Vancouver's project on aging. Master' Thesis, Department of Community and Regional Planning Faculty of Graduate Studies The University of British Columbia, 1993.

Auckland City Council. Auckland City Council's Draft Annual Plan 2008/2009[Online]. Available from : www.aucklandcity.govt.nz [2010,January 23]

Kenosha County. Kenosha County Multi-Jurisdiction Comprehensive Plan [Online].

Available from : www.co.kenosha.wi.us [2010,January 23]

Local Authority Planning [Online]. Available from :

<http://www.communityoutcomes.govt.nz/web/coutcomes.nsf/unid/TCAO-7GSVN?openDocument> [2010,January 23]

Local Government ACt 2002 [Online]. Available from :

<http://www.communityoutcomes.govt.nz/web/coutcomes.nsf/unid/TCAO-7GSVN?openDocument> [2010,January 23]

Love. M Chile. Community Development Tools for Community Participation in Decision-Making. In Research and Development Programmed Leader [Community Development] Coordinator Post-Graduate Studies Institute of Public Policy of Technology Level 2. Auckland: Auckland University, 2007.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวชัมย์พร ชมกุล เกิดวันที่ 30 พฤษภาคม 2524 ที่จังหวัดปราจีนบุรี สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีการศึกษา 2545 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิตที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2549 ปัจจุบันรับราชการที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตำแหน่งนักสืบสวนสอบสวนปฏิบัติการ



ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย