



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยและพัฒนา เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พชบ.)

เอกสารหมายเลข 6
ระบบงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6.3 ระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

สถาบันพัฒนาสยาม

มีนาคม 2549

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยและพัฒนา เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พชบ.)

เอกสารหมายเลข 6 ระบบงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6.3 ระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และ
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. และ สปน. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

	หน้า
1. คำนำ	1
2. แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน	1
3. สถานการณ์รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนของ อบต.	3
4. บทบาทของนักวิจัยสถาบันพัฒนาสยาม เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน	3
5. ข้อเสนอแนะ	4

ระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. คำนำ

โครงการ พชบ.มีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งคือการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงขอนำเสนอแนวความคิดของ อบท.เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน สถานการณ์ รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนของ อบท. และข้อเสนอแนะเป็นลำดับต่อไป

2. แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนของ อบท.

แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ อบท. จะเริ่มคิดตามกรอบของกฎหมาย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

วิธีการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

1. อบท.มองว่าเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มุ่งเน้นในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภาคส่วนต่างๆ ของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมใน 5 มิติ คือ

- 1) ร่วมคิดและเสนอความคิดเห็น
- 2) ร่วมตัดสินใจ
- 3) ร่วมดำเนินการ
- 4) ร่วมรับผลประโยชน์
- 5) ร่วมติดตามผลการดำเนินการ

2. อบท.มองว่าในการพัฒนาท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ประชาชนมีบทบาทสำคัญในการเข้าร่วมพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง การเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 1) สมัครเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น
- 2) สนับสนุนคนดีมีความสามารถให้เข้ามาสมัครเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น
- 3) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น

ขั้นตอนที่สอง การจัดทำแผนพัฒนาของ อบท.

- 1) เสนอความต้องการพัฒนาท้องถิ่น
- 2) ตรวจสอบการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบท.ว่ามีเงินไปทำอะไรบ้าง
- 3) ตรวจสอบแผนพัฒนาของ อบท.ว่าตรงกับปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนจริงหรือไม่
- 4) คัดค้านข้อบังคับมติของ อบท.ที่ทำให้ประชาชนเดือดร้อน
- 5) ร่วมกับ อบท.แสดงความคิดเห็นเพื่อพิจารณาข้อดี ข้อเสียของโครงการตามกระบวนการประชาคมในแต่ละระดับ

ขั้นตอนที่สาม การดำเนินงานตามแผนของ อบท.

- 1) ตรวจสอบพฤติกรรมการทำงานของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ
- 2) ตรวจสอบติดตามการทำงาน โครงการและการใช้จ่ายงบประมาณว่าถูกต้องโปร่งใสหรือไม่
- 3) ติดตามข้อมูลข่าวสารและประกาศของ อบท.
- 4) รับทราบข้อมูลข่าวสารจาก อบท. หากเห็นว่าทำงานไม่โปร่งใส
- 5) เข้าร่วมเป็นกรรมการในการซื้อการจ้าง

ขั้นตอนที่ดี ผลลัพธ์ของการดำเนินงานตามแผนของ อบท.

- 1) ตรวจสอบว่าผลการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ เป็นประโยชน์จริงหรือไม่
- 2) กรณี อบท.การกระทำทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายสามารถฟ้องร้องศาลได้
- 3) ประชาชนมีมติ 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิสามารถถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้

3. นอกจากนี้ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 สถาบันพระปกเกล้าได้เสนอว่าในทางเทคนิคที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยนั้นมีเรื่องต่างๆ ดังนี้

- 1) การทำประชาพิจารณ์
- 2) การลงประชามติ
- 3) การเลือกตั้ง
- 4) การลงประชานิยม
- 5) การเสนอกฎหมาย
- 6) การแก้กฎหมาย
- 7) การถอดถอน
- 8) การแสดงมติมหาชนตามชุมทางสาธารณะ

สถาบันพระปกเกล้าพบว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งมีมาก เนื่องจากมีกฎหมายบังคับ และกฎหมายรวมถึงประโยชน์ที่ตนเองต้องเสีย หากว่าไม่เข้ามามีส่วนในการเลือกตั้ง แต่ปรากฏว่าเรื่องอื่นๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีค่อนข้างน้อย กลุ่ม อบต.เริ่มมีการทดลองทำเรื่องให้ประชาชนส่งโครงการตรงต่อ อบต.

3. สถานการณ์รูปธรรมของการมีส่วนร่วมของประชาชนของ อบต.

ในโครงการ พหุ. อบต.ได้ปฏิบัติตามแนวความคิดภายใต้กฎหมายดังนี้

กลุ่ม อบจ.ได้จัดทำกรมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการวางแผน การทำประชาคม การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจระบบงาน การรายงานประจำปี

กลุ่มเทศบาลได้จัดทำกรมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับงานประจำปี ประชาพิจารณ์ การเสนอโครงการของประชาชนตรงต่อเทศบาล

กลุ่ม อบต.ได้จัดทำกรมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการวางแผน ประชาคม การจัดซื้อจัดจ้าง การทำรายงานประจำปี

เนื่องจากวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของโครงการ พหุ. คือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น พิจารณาจากเรื่องต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นพบว่า อบต.ทั้ง 10 แห่ง ดึงประชาชนมาร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง และตรวจรับงาน ส่วนทำประชาสังคมและการวางแผนซึ่งเป็นกระบวนการเดียวกันนั้น ความพยายามส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของกลุ่ม อบต. เพิ่มขึ้นได้ชัดกว่ากลุ่ม อบจ. ทั้งนี้เนื่องจาก อบต.อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากกว่า อบจ. ส่วนกลุ่มเทศบาล ความพยายามในเรื่องนี้ยังไม่ปรากฏให้เห็นเหมือนเรื่องอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มเทศบาลมีความเด่นในเรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในเรื่องให้ประชาชนซึ่งโครงการพัฒนาตรงต่อเทศบาล

ตามแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกรอบกฎหมาย ปรากฏชัดว่าทั้ง 10 อบต.ให้ความสำคัญต่อการให้ข้อมูลแก่ประชาชนและเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน แต่กระนั้นก็ดีก็มีความแตกต่างกันบ้างในเชิงปริมาณ

4. บทบาทของนักวิจัยสถาบันพัฒนาสยามเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

ภายใต้บริบทที่ อบต. มีแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกรอบกฎหมาย และปฏิบัติการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวความคิดดังกล่าวก็แนะนำให้โดยให้คำนึงการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนแม่บท และแผนเพิ่มขีดความสามารถ รวมทั้งส่งเสริมประสิทธิภาพในการให้ข้อมูลแก่ประชาชนและการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เมื่อได้ทำการวิเคราะห์รวมพบว่า ปฏิบัติการเรื่องการมีส่วนร่วมของ อบต. ทั้งหมดยังเป็นเพียงรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายอยู่อย่างเดิม นอกจากนั้นการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็น ก็เน้นข้อมูล และความคิดเห็นจำกัดอยู่ในงานด้าน

บริการเป็นหลัก แต่ต้องยอมรับว่าการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้

นอกจากนั้น นักวิจัยสถาบันพัฒนาสยามได้จัดทำกรณีศึกษา กรณีเกี่ยวกับการให้ประชาชนส่งโครงการตรงต่อ อบต. ได้แก่ กรณีบ้านมั่นคงของเทศบาลนครอุดรธานี และกรณี อบต.บางนมโค ทำเรื่องโครงการชุมชนเชิงปฏิบัติการ

จากประสบการณ์ดังกล่าว นักวิจัยสถาบันพัฒนาสยามวิเคราะห์และนิยามแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. โดยการหาคำตอบว่า มีส่วนร่วมเรื่องอะไร และมีส่วนร่วมเพื่ออะไร ในด้านการมีส่วนร่วมเรื่องอะไรนั้น เนื่องจาก อบต. เป็นหน่วยงานรัฐรูปแบบหนึ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีแนวความคิดว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย นี่คือการให้คนทุกกลุ่มทุกเหล่าในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย มิใช่จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มหรือสองกลุ่มในท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น แนวความคิดและปฏิบัติการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายจึงเป็นเพียงรูปแบบของการมีส่วนร่วมซึ่งมิใช่เนื้อหาของการมีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จากกรณีศึกษา 2 กรณีชี้ให้เห็นวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมก็เพื่อการใช้อำนาจอธิปไตยนั่นเอง

แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมดังกล่าวจึงยังไม่เกิดขึ้นใน อบต. ทั้ง 10 อบต. คือยังเป็นองค์กรที่คนหลากหลายในท้องถิ่นยังไม่มีโอกาสเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยและองค์กรหรือกลุ่มคน ยังเป็นองค์กรหรือกลุ่มคนที่ใช้อำนาจอธิปไตยจัดตั้งขึ้น มิได้เกิดขึ้นแบบกรณีบ้านมั่นคงและโครงการชุมชนเชิงปฏิบัติการ

อบต. ทั้ง 10 แห่งจึงยังขาดแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเชิงเนื้อหา

5. ข้อเสนอแนะ

การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเป็นเรื่องที่ทำได้ยากต้องใช้เวลาพอสมควรในการศึกษา 2 กรณีจะเห็นว่าทั้ง 2 กรณีมีตัวแปรสำคัญ เพราะมีผู้มีประสบการณ์หรือมีองค์กรที่มีประสบการณ์ในกระบวนการของการมีส่วนร่วมเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเช่นกรณีบ้านมั่นคง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(พอช.) ได้ทำกระบวนการการมีส่วนร่วมมานานจนทำให้สมาชิกสภาเทศบาล(สท.) เกิดความประทับใจในการที่องค์กรประชาชนจัดตั้งกันเอง ไม่ใช่เทศบาลนครอุดรฯจัดตั้งส่วนในกรณี "โครงสร้างชุมชนเชิงปฏิบัติการ" ก็มีประธานสภา อบต. ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านกระบวนการมีส่วนร่วมจึงเน้นที่กระบวนการเป็นหลัก ไม่เน้นโครงสร้างของการมีส่วนร่วม

จากประสบการณ์ของนักวิจัยสถาบันพัฒนาสยามบางท่านที่เคยทำงานด้านการมีส่วนร่วมกับประชาชนมาก่อน มีความเห็นว่าการที่จะเสริมสร้างแนวความคิด เรื่องการมีส่วนร่วมใหม่จากรูปแบบมาสู่เนื้อหา โดยเน้นกระบวนการคงต้องใช้เวลาพอสมควร นักวิจัยสถาบันพัฒนาสยามจากสถาบันการศึกษามีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับภาคี 3 ฝ่ายอันได้แก่

1. ความจริงใจของผู้นำหรือผู้บริหารท้องถิ่น
2. ความตั้งใจและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ อบต.

3. ความสนใจของประชาชนในท้องถิ่น

ดังนั้นจึงจำเป็นต้อง design กระบวนการทำงานร่วมกันกับ อปท. และประชาชน เพิ่มเติมในการเพิ่มขีดความสามารถด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนนอกเหนือจากการเพิ่มขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการของ อปท. เนื่องจากขาดประสบการณ์ด้านนี้โดยเฉพาะประสบการณ์ด้านกระบวนการของการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยระดับบุคคลหรือองค์กรที่มีประสบการณ์ด้านนี้มาร่วมงานในการสร้างความสามารถด้านกระบวนการของการมีส่วนร่วมให้แก่ อปท.