

แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย:
ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชน
ในการบริหารกิจการท้องถิ่น

เสาวลักษณ์ ปิติ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

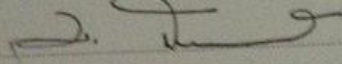
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

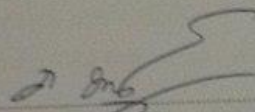
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

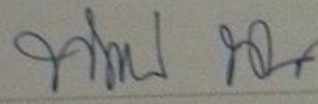
2556

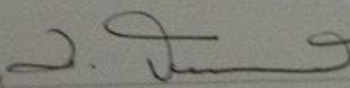
แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย:
ศึกษากฎเกณฑ์การมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น
เสาวลักษณ์ ปิติ
คณะนิติศาสตร์

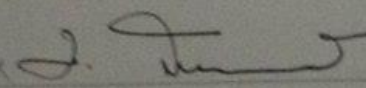
ศาสตราจารย์  อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์  ประธานกรรมการ
(ดร. ปูม ปุทธิศิลป์)

อาจารย์  กรรมการ
(ดร. พิชรพรรณ นุชประยูร)

ศาสตราจารย์  กรรมการ
(ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ)

ศาสตราจารย์  คณบดี
(ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ)
พฤศจิกายน 2556

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์ แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย:
ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น

ชื่อผู้เขียน นางสาวเสาวลักษณ์ ปิติ

ชื่อปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา 2556

การกระจายอำนาจการปกครอง คือ การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งมีสิทธิตามกฎหมายในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นในพื้นที่ของตนเองสามารถกำหนดทิศทางและดูแลแก้ไขปัญหาของตนเองได้ เพราะฉะนั้นในการจัดตั้งการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น จึงต้องคำนึงถึงบริบทของสังคมเป็นสำคัญ อาทิ สภาพแวดล้อม วัฒนธรรม และประชาชนทั้งในฐานะปัจเจกชนและชุมชน

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพความเป็นมา การจัดตั้ง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ตลอดจนศึกษาถึงสภาพความเป็นมา การจัดตั้ง และภารกิจของสภาองค์กรชุมชน โดยศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นศึกษาการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่เป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยมากที่สุด

จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ความสำคัญกับตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งเท่านั้น จึงทำให้ชุมชนซึ่งมีบทบาทในการพัฒนาอยู่ในพื้นที่ไม่อาจมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางโครงสร้างได้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้สะท้อนตัวตนของภาคส่วนต่างๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่อย่างครบถ้วน และนำไปสู่การบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังพบว่า

กฎหมายได้กำหนดวิธีการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะการใช้สิทธิของปัจเจกบุคคล แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในพื้นที่กลับพบว่าเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการใช้สิทธิชุมชนเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้สภาองค์กรชุมชนช่วยหนุนเสริมการพัฒนาท้องถิ่น พบว่าภารกิจของสภาองค์กรชุมชนกลับไม่มีสภาพบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ

ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวจึงขอเสนอแนวทางแก้ปัญหาเป็น 2 ประการ คือ (1) แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการปฏิรูปโครงสร้างบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจกระทำได้ 2 กรณี คือ กรณีที่มีสภาพเหมือนอยู่ในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรณีที่ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการ เพื่อให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองของประชาชนอย่างแท้จริง สามารถเป็นตัวแทนของภาคส่วนต่างๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ได้อย่างครบถ้วน และเพื่อให้สภาองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารผ่านทางโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (2) วิธีการในการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการให้สภาองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมอย่างถาวรในฐานะผู้แทนประชาคมท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้ภารกิจของสภาองค์กรชุมชนสามารถบรรลุเป้าหมาย และมีสภาพบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติผ่านทางแผนพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าว

ABSTRACT

Title of Thesis Formation of Local Government Model in Thailand: A Case Study of the Participation of Community Organization Council in Local Government Administration

Author Miss Saowalak Piti

Degree Master of Laws

Year 2013

Decentralization means self-governing of local people who have the right to participate in local government administration and resolve their own problems. The establishment of local government, in terms of structure and functions as well as people's participation, must be set up by taking social context into consideration, such as surroundings, culture, and citizen – as both individual and community.

The objectives of this study are: 1) to study history background, establishment, structure and functions, and people's participation in general local government; 2) to study history background, establishment, and missions of Community Organization Council, comparing with local government and people's participation in foreign countries; 3) to analyze the formation of local government model in Thailand. The study focuses on Community Organization Council's participation in local government administration, purposing the local government to be the fundamental administrative units in democracy and be the most appropriate form to Thailand's social context.

The research suggests that the structure of local government administration, such as Provincial Administration Organization (PAO), Municipality, and Sub-district Administration Organization (SAO) merely places importance on representative election. Therefore, the local communities are unable to participate in local government administration. In consequence, the local government does not reflect the representative of locality and lead local government administrative to unclearly

(6)

satisfy people's needs. The research further suggests that participation in local government enacted by law is the exercise of individual right. However, the facts in locality indicate that such participation was exercised through communities. Nevertheless, even though the Community Organization Council Act 2551 B.E. has an intention to enhance local development, the Community Organization Council's mission has no enforcement to the implementation of local government.

The study proposes the resolution in 2 approaches as follow: (1) to reform the structure of local government administration in 2 cases, (1.1) the case where Civil Council enclosed in local government structure, (1.2) the case where Civil Council Committee enclosed in administrative section of local government. These solutions aim to make the local government truly be citizen's representative and to let the Community Organization Council participates in local government administration; (2) to regulate participating approach of Community Organization Council in local government administration, which can be done by making Community Organization Council, as a citizen's representative, to be a permanent unit for creating local development plan in order to accomplish the Community Organization Council's mission as well as be able to enforce the implementation of local government.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง แนวทางการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งได้สำเร็จลุล่วงได้เนื่องจากความกรุณาจากคณาจารย์หลายท่าน ที่ได้ให้คำแนะนำ ให้การค้นคว้าตำราเอกสารต่างๆ เพื่อประกอบ การจัดทำวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาให้คำปรึกษา ชี้แนะแนวทาง ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ ทุกขั้นตอน ตลอดจนการให้กำลังใจแก่ผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ตลอดมา ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ มูลศิลป์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาชี้แนะแนวทางและ ข้อคิดเห็นต่างๆ ซึ่งมีประโยชน์ต่อผู้เขียนเป็นอย่างมาก และขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร. พัชรวรรณ นุชประยูร กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้ข้อคิดเห็นต่างๆ ที่สำคัญ และเป็นประโยชน์ ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างมาก และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน- บริหารศาสตร์ ที่ช่วยประสานงานและอำนวยความสะดวกในการจัดทำวิทยานิพนธ์ และขอบคุณ เพื่อนๆ ของผู้เขียนทุกคนที่คอยช่วยเหลือผู้เขียนตลอดมา ท้ายสุด ผู้เขียนขอขอบพระคุณและขอมอบ ความสำเร็จนี้ให้กับครอบครัวจนทำให้การศึกษาครั้งนี้ประสบผลสำเร็จดังที่ผู้เขียนตั้งใจไว้

เสาวลักษณ์ ปิติ

พฤศจิกายน 2556

สารบัญ

| | หน้า |
|---|------|
| บทคัดย่อ | (3) |
| ABSTRACT | (5) |
| กิตติกรรมประกาศ | (7) |
| สารบัญ | (8) |
| สารบัญตาราง | (10) |
| สารบัญภาพ | (11) |
| | |
| บทที่ 1 บทนำ | |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย | 5 |
| 1.3 สมมติฐานของการวิจัย | 5 |
| 1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย | 5 |
| 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย | 6 |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ | 6 |
| | |
| บทที่ 2 ข้อความคิดว่าด้วย “การกระจายอำนาจการปกครอง” และ “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน” | |
| 2.1 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) | 7 |
| 2.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจการปกครอง | 8 |
| 2.1.2 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง | 10 |
| 2.1.3 ระบบการกระจายอำนาจการปกครอง | 12 |
| 2.1.4 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 14 |
| 2.1.5 การบริหารกิจการท้องถิ่น | 16 |
| 2.2 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Public Participation) | 19 |
| 2.2.1 ที่มาของการมีส่วนร่วมของประชาชน | 20 |
| 2.2.2 ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน | 23 |

| | | |
|--|--|-----|
| 2.2.3 | ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน | 25 |
| 2.2.4 | การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น | 26 |
| 2.2.5 | การมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชน | 30 |
| บทที่ 3 การกระจายอำนาจการปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายต่างประเทศ | | |
| 3.1 | การกระจายอำนาจการปกครอง | 35 |
| 3.1.1 | การกระจายอำนาจการปกครองของประเทศอังกฤษ | 35 |
| 3.1.2 | การกระจายอำนาจการปกครองของประเทศญี่ปุ่น | 41 |
| 3.1.3 | การกระจายอำนาจการปกครองของประเทศฟิลิปปินส์ | 47 |
| 3.2 | การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น | 52 |
| 3.2.1 | การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ | 52 |
| 3.2.2 | การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น | 56 |
| 3.2.3 | การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ | 58 |
| บทที่ 4 “การกระจายอำนาจการปกครอง” และ “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในประเทศไทย | | |
| 4.1 | การกระจายอำนาจการปกครอง | 66 |
| 4.1.1 | โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 70 |
| 4.1.2 | อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 78 |
| 4.2 | การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 82 |
| 4.2.1 | ระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร | 83 |
| 4.2.2 | ระดับการปรึกษาหารือ | 85 |
| 4.2.3 | ระดับความสัมพันธ์ | 86 |
| 4.2.4 | ระดับความร่วมมือ | 87 |
| 4.2.5 | ระดับการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชน | 90 |
| 4.3 | การมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 | 98 |
| 4.3.1 | ความหมายของสภาองค์กรชุมชน | 99 |
| 4.3.2 | การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล | 100 |
| 4.3.3 | ภารกิจของสภาองค์กรชุมชน | 107 |
| 4.3.4 | เงินอุดหนุนของสภาองค์กรชุมชน | 111 |

บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

| | |
|--|-----|
| 5.1 ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน | 114 |
| 5.1.1 การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 115 |
| 5.1.2 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 116 |
| 5.1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 117 |
| 5.1.4 ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 118 |
| 5.2 แนวทางการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการมีส่วนร่วมของชุมชนและสภาองค์กรชุมชน | 120 |
| 5.2.1 การมีส่วนร่วมในรูปแบบคณะกรรมการบริหาร | 121 |
| 5.2.2 การมีส่วนร่วมในรูปสภาพลเมือง | 122 |
| 5.3 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 124 |
| 5.3.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น | 124 |
| 5.3.2 ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น | 130 |
| 5.4 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 134 |
| 5.4.1 การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน | 134 |
| 5.4.2 ภารกิจของสภาองค์กรชุมชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น | 136 |

บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ

| | |
|---|-----|
| 6.1 บทสรุป | 140 |
| 6.2 ข้อเสนอแนะ | 144 |
| 6.2.1 แนวทางการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 144 |
| 6.2.2 วิธีการในการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 148 |

บรรณานุกรม 151

ประวัติผู้เขียน 156

สารบัญตาราง

| ตารางที่ | | หน้า |
|----------|--|------|
| 3.1 | ตารางเปรียบเทียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกฎหมายต่างประเทศ | 51 |
| 3.2 | ตารางเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นในต่างประเทศ | 64 |

สารบัญภาพ

| ภาพที่ | หน้า |
|--------|------|
| 3.1 | 40 |
| 3.2 | 47 |
| 3.3 | 50 |
| 4.1 | 104 |
| 4.2 | 104 |
| 4.3 | 106 |
| 4.4 | 106 |

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองในแบบรัฐเดี่ยวที่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง การบริหารกิจการของรัฐจึงมุ่งรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากกว่าจะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ส่งผลถึงการก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐส่วนกลางจะเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการก่อตั้งรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งถึงประสิทธิภาพในการดำเนินการเป็นสำคัญ จึงเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเกิดมาจากการ “การจัดตั้ง” ของรัฐส่วนกลางทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้การกระจายอำนาจการปกครองในประเทศไทยจึงหาได้ตระหนักถึงความสำคัญของกลไกทางสังคมซึ่งมีอยู่แล้วในพื้นที่ไม่ ทั้งนี้ หากพิจารณาในมิติของการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เอง จะเห็นได้ว่าประชาชนไม่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากนัก เนื่องจากรัฐส่วนกลางจะเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ สภาพการณ์ของการกระจายอำนาจการปกครองของประเทศไทยจึงมีลักษณะเป็นการปกครองโดยรัฐ มากกว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนในพื้นที่เอง ด้วยเหตุนี้จึงกลายเป็นสาเหตุของปัญหาสังคมการเมืองในปัจจุบัน เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ได้ เป็นผลให้ปัญหาของแต่ละพื้นที่ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้อง

หากการกระจายอำนาจการปกครองคือการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหารให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมกำหนดทิศทางและดูแลแก้ไขปัญหาของคนในพื้นที่โดยคนในพื้นที่เอง จึงเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่อาจแยกออกจากการกระจายอำนาจการปกครองได้ แต่ด้วยประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศไทยมีความเป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจ ส่งผลให้การกระจายอำนาจมีอุปสรรค ประชาชนยังคงเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงมือไม้ของรัฐส่วนกลางเท่านั้น ดังนั้น ประเด็นสำคัญในการปฏิรูปการเมืองในระดับท้องถิ่น จึงต้องส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ด้วยตนเอง

ทั้งนี้ ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ การกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบเป็น 2 ส่วน คือ สภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารนั้น ได้สะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่มากน้อยเพียงใด เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่าในสังคมไทยมีกลไกทางสังคมซึ่งเป็นวิถีชุมชนของไทยได้มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นในพื้นที่มาร่วมกันพูดคุยแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นอยู่แล้ว เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน วัด โรงเรียน เป็นต้น แต่เมื่อกฎหมายได้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นกลับละเลยกลไกทางสังคมเหล่านี้ไป และแทนที่ด้วยตัวแทนจากการเลือกตั้งเป็นสำคัญ จึงเห็นได้ว่าการกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะนี้ ถือเป็นข้อบกพร่องในการกระจายอำนาจการปกครองของประเทศไทย อันจะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อไป

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา เกิดกระบวนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง จึงได้เพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการลดการผูกขาดอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชน และส่งเสริมการกระจายอำนาจ ทั้งยังได้เปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชนและชุมชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งนับเป็น จุดเปลี่ยนสำคัญของการพัฒนาการกระจายอำนาจการปกครองในประเทศไทย กรณีจึงเห็นได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในพื้นที่ได้ร่วมกันบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถกำหนดความเป็นไปในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองอันสอดคล้องกับวิถีชุมชนของสังคมไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยต้องจัดให้มีวิธีการเพื่อให้ประชาชนเข้ามาบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ “การมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ควรมีรูปแบบใด ในลักษณะอย่างไร แต่เนื่องจากภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจนถึงปัจจุบันยังไม่มีมาตรการกฎหมายออกมารองรับวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

ทั้งนี้ ปัจจุบันได้มีร่างกฎหมายที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(1) ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

และกฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาบัญญัติไว้ด้วยกัน เพื่อให้เนื้อหาของกฎหมายของกฎหมายสอดคล้องต้องกัน และเป็นบทบัญญัติที่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของบริบทด้านต่างๆ อีกทั้งเพื่อความสะดวกต่อการอ้างอิงกฎหมายด้วย โดยร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . ได้แบ่งออกเป็น 12 เรื่อง 11 ลักษณะ ได้แก่ บทนิยาม ลักษณะ 1 บททั่วไป ลักษณะ 2 สถานภาพปกครองแห่งท้องถิ่น ลักษณะ 3 การจัดระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะ 4 รายได้ ลักษณะ 5 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะ 6 ความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะ 7 การมีส่วนร่วมของประชาชน ลักษณะ 8 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ลักษณะ 9 การกำกับดูแล ลักษณะ 10 ความสัมพันธ์กับกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น และลักษณะ 11 สันนิบาตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ เมื่อพิจารณาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วจะเห็นได้ว่าร่างประมวลกฎหมายนี้ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดวิธีการให้ประชาชนเข้าร่วมบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เอง จึงเป็นกรณีที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ให้แต่ละท้องถิ่นสามารถกำหนดวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นได้ว่า ร่างประมวลกฎหมายฉบับนี้มิได้เปลี่ยนแปลงหลักการไปจากเดิม เนื่องจากยังคงให้ความสำคัญกับตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งเพียงประการเดียวเท่านั้น มิได้ให้พื้นที่แก่ประชาชนในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

(2) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีความชัดเจนขึ้น เพื่อเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิธีการต่างๆ อาทิ การแสดงความคิดเห็น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การออกเสียงประชามติ เป็นต้น ซึ่งเป็นหลักการที่จะทำให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีรายละเอียดที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงท้องถิ่น ชุมชน และพื้นที่เป็นตัวตั้ง เห็นได้ว่าการขับเคลื่อนงานบริหารกิจการของท้องถิ่นในพื้นที่มีอยู่แล้ว โดยการผสมผสานร่วมกันทุกภาคส่วนในชุมชนนั้น ทั้งมิได้จำกัดอยู่ที่ตัวแทนจากการเลือกตั้งเท่านั้น ดังนั้น หากพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในระดับชุมชนภายใต้บริบทของสังคมไทยแล้ว จึงเป็นแนวทางสร้างพลังในการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง ประกอบกับปัจจุบันได้มีกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากการขับเคลื่อนงานพัฒนาของภาคประชาชนในลักษณะของเวทีปรึกษาหารือร่วมกันของกลุ่มคนในหมู่บ้านตำบล ทำให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ชุมชนเข้มแข็งมีความสามารถในการจัดการงานพัฒนาต่างๆ ทำให้เครือข่ายชุมชนที่มีประสบการณ์และเห็นความสำคัญของเรื่องนี้ ได้ร่วมกันผลักดัน “พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551” ขึ้น เพื่อให้เป็นกฎหมายที่จะช่วยหนุนเสริมรับรองให้การทำงานแบบมีเวทีปรึกษาหารือกันอย่างต่อเนื่องมีสถานะเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 จึงเป็นกฎหมายในทางสังคมวิทยาที่มุ่งรื้อฟื้นวิถีชุมชนซึ่งเป็นกระแสที่เกิดขึ้นท่ามกลางวิกฤติที่โครงสร้างของรัฐไม่สามารถเข้ามาจัดการได้ ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งต่อไป อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีปัญหาในเรื่องการบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอยู่

ดังนั้น หากพิจารณาวิถีชุมชนในบริบทสังคมไทยดังกล่าวกับเงื่อนไขทางกฎหมายทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 แล้ว เห็นได้ว่าการบริหารกิจการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสภาองค์กรชุมชนยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการ ดังนี้

(1) การกระจายอำนาจการปกครองของประเทศไทยเป็นการปกครองโดยระบบคำสั่งจากบนลงสู่ล่าง จากรัฐส่วนกลางสู่ท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นไปในลักษณะ “การจัดตั้ง” ขึ้นโดยรัฐ มิใช่หน่วยการปกครองของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง ทั้งการที่รัฐกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีที่มาจากทางเลือกตั้งเป็นหลัก ส่งผลให้ประชาชนและชุมชนถูกจำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

(2) ด้วยโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เปิดช่องให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม และหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงในพื้นที่การบริหารกิจการท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าแนวโน้มโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้จำกัดอยู่ที่ตัวแทนจากการเลือกตั้งเท่านั้น

(3) บทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับวิธีการในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะปัจเจกชนเท่านั้น และยังมีข้อจำกัดอยู่มาก ส่วนการมีส่วนร่วมของชุมชนยังไม่ปรากฏวิธีการในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน

(4) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การก่อตั้งองค์ประกอบ และคุณสมบัติของสภาองค์กรชุมชนไว้ ด้วยเจตนารมณ์ที่ต้องการให้เป็นองค์กรภาคประชาชนจึงแยกขาดจากฝ่ายการเมือง ประกอบกับภารกิจของสภาองค์กรชุมชนไม่มีสภาพบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำไปปฏิบัติ จึงทำให้การมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นตามกฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงต้องศึกษาถึงการกระจายอำนาจการปกครอง ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อหาแนวทางในการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น ซึ่งเป็นการดึงเอาวิถีชุมชนของไทยมาบริหารจัดการท้องถิ่นให้กลายเป็นรูปแบบใหม่ในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาถึงข้อคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจการปกครอง และการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (2) เพื่อศึกษาถึงการมีส่วนร่วมบริหารกิจการท้องถิ่นของกลไกทางสังคมผ่านทางวิถีชุมชนที่มีอยู่ในประเทศไทย
- (3) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน โดยการเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ
- (4) เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น

1.3 สมมติฐานการศึกษาวิจัย

ด้วยกฎหมายที่เกี่ยวกับกระจายอำนาจการปกครองของประเทศไทยให้ความสำคัญกับระบบเลือกตั้งเป็นหลักจนละเลยกลไกทางสังคมที่มีอยู่ในวิถีชีวิตและสังคมไทย จึงทำให้ตัวแทนจากระบบการเลือกตั้งมิได้สะท้อนเสียงที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ดังนี้ แนวทางในการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น ซึ่งเป็นการดึงเอาวิถีชุมชนของไทยการบริหารจัดการท้องถิ่นให้กลายเป็นรูปแบบใหม่ในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองตามหลักการกระจายอำนาจที่สามารถสะท้อนความต้องการและปัญหาในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

- (1) ศึกษาวิเคราะห์ข้อคิดว่าเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
- (2) ศึกษาถึงกฎหมายต่างประเทศ ทั้งมิติของประเทศทางตะวันตกและประเทศทางตะวันออก ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฟิลิปปินส์ โดยพิจารณาลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (3) ศึกษาถึงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิชุมชน และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(4) ศึกษาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป เฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ตาม พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

(5) ศึกษาถึงการก่อตั้ง องค์ประกอบ คุณสมบัติ และภารกิจของสภาองค์กรชุมชน ตาม พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

(6) ศึกษาการมีส่วนร่วมบริหารกิจการท้องถิ่นของกลไกทางสังคมของวิถึชุมชนที่มีอยู่ใน ประเทศไทย

7. ศึกษาารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ บริหารกิจการท้องถิ่น จากร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . .

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพและวิเคราะห์เอกสาร โดยใช้ข้อมูลในการ ศึกษาวิจัยจากข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ประกาศที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลทุติยภูมิ เช่น หนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ เอกสารงานวิจัย สิ่งพิมพ์ และข้อมูลจากสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ จากทางเว็บไซต์ต่างๆ เป็นต้น นำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์แบบพรรณนา และจัดเรียงหัวข้อ ในการศึกษาเป็นลำดับต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) เพื่อทราบถึงปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่
- (2) เพื่อเป็นแนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการมีส่วนร่วมของ ชุมชนและสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่
- (3) เพื่อทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) เพื่อทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2

ข้อคิดว่าด้วย “การกระจายอำนาจการปกครอง” และ “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน”

เนื่องจากการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนเริ่มจากการขับเคลื่อนงานพัฒนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ จนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ขึ้นมารองรับข้อเท็จจริงดังกล่าว ดังนั้น เพื่อหาคำตอบในประเด็นของการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการบริหารกิจการท้องถิ่นของประชาชน ในฐานะสภาองค์กรชุมชน จำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization)

การปกครองประเทศนั้นรัฐส่วนกลางอาจมีข้อจำกัดในการปกครองประเทศหลายประการ เนื่องจากในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันทั้งทางด้านภูมิศาสตร์ สังคม วัฒนธรรม ทำให้ในแต่ละพื้นที่ มีสภาพปัญหาแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้รัฐส่วนกลางจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจในการปกครองเพื่อ แบ่งเบาภาระดังกล่าว เพราะหากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารกิจการของท้องถิ่นเองย่อมมีความ เข้าใจในสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนได้มากกว่ารัฐส่วนกลางซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ดังนี้ การปกครองด้วยตนเองจึงมีบทบาทที่สำคัญในการตอบสนองความต้องการและการแก้ไขปัญหา ในท้องถิ่นได้อย่างตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ โดยสาระสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง คือการให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการปกครองตนเอง การกระจายอำนาจการปกครองจึงเป็นรากฐาน ที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

หลักการกระจายอำนาจการปกครองเกิดจากการที่รัฐส่วนกลางมอบอำนาจปกครองบางส่วน ให้แก่องค์กรอื่นนอกจากรัฐส่วนกลาง ในการจัดบริการสาธารณะบางประการให้แก่ท้องถิ่นโดยอิสระ ในการดำเนินงานตามความเหมาะสมภายใต้กรอบของกฎหมาย และสามารถดำเนินกิจการในฐานะเป็น นิติบุคคลหนึ่ง¹ ทั้งนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการใดๆ เกินกรอบอำนาจแห่งกฎหมาย

¹ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายการปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 5.

จะถูกรัฐส่วนกลางตรวจสอบ ดังนี้ การกระจายอำนาจการปกครอง จึงเป็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้² ในการศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองนั้น มีประเด็นสำคัญในการพิจารณา 5 ประเด็น ได้แก่ ความหมายของการกระจายอำนาจการปกครอง ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง ระบบการกระจายอำนาจการปกครอง โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยจะได้พิจารณาเป็นลำดับดังนี้

2.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครองมีผู้ให้ความหมายไว้มากมายซึ่งมีหลักการในทางเดียวกัน ดังนี้ Chamber's Encyclopedia เห็นว่าการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในท้องถิ่น โดยมีผู้แทนซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน โดยมีอำนาจในการบริหารกำหนดนโยบายขององค์กรอย่างอิสระ³

Daniel Wit กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครอง คือ การปกครองที่รัฐส่วนกลางมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสใช้อำนาจในการปกครองตนเองทั้งหมดหรือบางส่วน มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นของตนเองภายใต้หลักการปกครองซึ่งมาจากประชาชนในท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ด้วยเหตุนี้การบริหารการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองซึ่งมีความเป็นอิสระไม่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐส่วนกลาง⁴

Haris G. Montagu เห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยอิสระ เป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและควบคุมรับผิดชอบในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างอิสระโดยไม่ถูกควบคุม บังคับบัญชา หรือแทรกแซงจาก

² สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549), หน้า 17.

³ Chamber's Encyclopedia, Volume VII (London: George Newness, 1961, p. 625. อ้างถึงใน ประเวศ สิงห์ภูกัน, *ปัญหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล*, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 91.

⁴ Daniel Wit, *A Comparative Survey of Local government and Administration* (Bangkok : Kurusapha Press, 1967), pp.71-73. อ้างถึงใน ประเวศ สิงห์ภูกัน, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 91.

รัฐส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมิใช่กลายเป็นรัฐอิสระไป⁵

William A. Robson ให้คำนิยามว่าการกระจายอำนาจทางปกครองเป็นการปกครองที่ก่อตั้งโดยรัฐให้มีอำนาจเป็นของตนเอง มีสิทธิตามกฎหมาย และจำเป็นต้องมีองค์กรในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการกระจายปกครอง⁶

สมคิด เลิศไพฑูรย์ เห็นว่าการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถดำเนินการใดๆ ได้ภายใต้กฎหมาย เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ต่างๆ ของตนเองบนพื้นฐานความเป็นเอกภาพภายในประเทศ ดังนั้น จึงทำให้การกระจายอำนาจทางปกครองมีข้อจำกัดบางประการโดยการกำกับดูแลของรัฐส่วนกลาง ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง ได้แก่ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่รับผิดชอบเฉพาะโดยมีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเองเท่านั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีผู้แทนเป็นของตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนโดยตรง นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และภาษีเป็นของตนเอง เนื่องจากหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่และภาษีเป็นของตนเองแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือดำเนินการพัฒนาต่างๆ ในเขตพื้นที่รับผิดชอบได้ ดังนี้ สิทธิหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่นทุกคน⁷

ประทาน คงฤทธิศึกษากร เห็นว่าการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การปกครองที่รัฐส่วนกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ จัดการปกครองและบริหารจัดการโดยการดำเนินการด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ การบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นการบริหารจัดการองค์กรอย่างมีอิสระ โดยบุคคลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ดังนั้นรัฐส่วนกลางจึงต้องใช้วิธีการที่เหมาะสมในการกำกับดูแล ทั้งนี้ การกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มีอำนาจในการบริหารกิจการโดยตนเองอย่างแท้จริง ทั้งในทางการเมือง

⁵Haris G. Montagu, **Comparative Local government** (Great Britain : Brendon and Son, 1948),p. 1. อ้างถึงใน ประเวศ สิงห์ภูกัน, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 92.

⁶William A. Robson, **Local government** (New York : Harper and Row, 1965), pp. 1-4. อ้างถึงใน ประเวศ สิงห์ภูกัน, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 92.

⁷สมคิด เลิศไพฑูรย์, **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดทั่วไป เรื่อง 4 การปกครองส่วนท้องถิ่น** (กรุงเทพฯ: องค์การคำครุสภา, 2544). หน้า 3-4.

และการบริหารให้ท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายนั้น ถือเป็นลักษณะการปกครองตนเองที่เข้มข้นที่สุด⁸

โกวิท พวงงาม นิยามว่าการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขต และประชากรเป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ มีรายได้ตามกฎหมาย มีความเป็นอิสระในการปกครอง และการบริหารตนเอง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง สามารถร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาชุมชน ซึ่งอาจกระทำผ่านตัวแทนของประชาชน⁹

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครอง คือ การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งมีสิทธิตามกฎหมายในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นในพื้นที่ของตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น ภายใต้หลักการกระจายอำนาจการปกครองที่มีอิสระจากรัฐส่วนกลาง กล่าวคือ การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการปกครองพื้นที่ๆ หนึ่ง ซึ่งมีประชากรและอาณาเขตในการปกครอง เป็นหน่วยการปกครองที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแยกออกจากรัฐส่วนกลาง จึงมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยรัฐส่วนกลางมีเพียงอำนาจกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น และในประการสำคัญคือการกระจายอำนาจการปกครองจะมีหน่วยการปกครองในรูปแบบองค์กรปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

2.1.2 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครองมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ ความเป็นนิติบุคคล การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น และความเป็นอิสระขององค์กร ดังนี้¹⁰

2.1.2.1 ความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแบ่งหน่วยการปกครองที่มีอิสระในการบริหารกิจการแยกจากหน่วยการปกครองส่วนกลาง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการใดๆ ได้ในนามตนเอง ซึ่งเป็นการเพิ่ม

⁸ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, **ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น** (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525), หน้า 7.

⁹ โกวิท พวงงาม, **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต** (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 13.

¹⁰ มานิตย์ จุมปา, **เรื่องเดิม**, หน้า 6.

ความคล่องตัวในการใช้อำนาจบริหารจัดการ การบังคับใช้กฎหมาย และการจัดทำและดำเนินงบประมาณรายรับรายจ่าย ทั้งนี้ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลย่อมทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากการกระจายอำนาจของรัฐส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีศักยภาพเต็มที่ในการดำเนินนโยบายต่างๆ เพราะเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลย่อมสามารถมีงบประมาณเป็นของตนเอง สามารถจัดหางบประมาณมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นได้เอง เช่น การจัดเก็บภาษี การประกอบธุรกิจการค้า อีกทั้งยังสามารถมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองอีกด้วย¹¹

2.1.2.2 การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น

เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารกิจการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ซึ่งกำหนดความเป็นไปในท้องถิ่นของตนเอง ในการกำหนดนโยบาย และดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นจึงต้องเป็นผู้คัดเลือกเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือบางส่วนโดยตรง โดยเฉพาะองค์กรที่มีการประชุมเพื่อปรึกษากิจการของท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น หากไม่มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่เลยก็อาจถือได้ว่าไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง¹²

2.1.2.3 ความเป็นอิสระขององค์กร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินงาน เนื่องจากรัฐส่วนกลางไม่อาจบังคับบัญชาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานตามคำสั่งของรัฐส่วนกลางได้ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาได้มีอำนาจอธิปไตยแต่อย่างใดไม่ เพราะยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐส่วนกลาง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการใดๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐส่วนกลางมีสิทธิกำกับการกระทำดังกล่าวได้

ด้วยลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองดังกล่าว เห็นได้ว่าเป็นหลักการสำคัญที่ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยการปกครองที่สามารถจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ อีกทั้งมีความอิสระในการดำเนินการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และงบประมาณเป็นของตนเอง อันส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เนื่องจากการกระจายอำนาจการปกครองเป็นการปกครอง

¹¹ ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร, การบริหารจัดการงานท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2552), หน้า 11-12.

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า 18.

ที่ทำให้ความสำคัญกับประชาชนในพื้นที่ เมื่อรัฐส่วนกลางไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการดังกล่าวด้วยตนเอง ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง

2.1.3 ระบบการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครองระดับสากลมีระบบที่แตกต่างกันไป หากพิจารณาลักษณะการปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ได้แก่ การกระจายอำนาจการปกครองระบบ Anglo – Saxon และการกระจายอำนาจการปกครองระบบ Continent โดยในแต่ละระบบนั้นมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.1.3.1 การกระจายอำนาจการปกครองระบบแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon System)

การกระจายอำนาจการปกครองระบบแองโกล-แซกซอน เป็นแบบอย่างของการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง แต่ละท้องถิ่นมีอำนาจของตนเองและมีความเป็นอิสระ กล่าวคือ เป็นการปกครองที่มีรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการปกครองตามแบบอย่างของตนเองตามจารีตประเพณีท้องถิ่นซึ่งถือปฏิบัติสืบทอดกันมา จึงมีแนวโน้มในการออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับชุมชน สังคมสภาพพื้นที่ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจมีขนาดเล็กหรือใหญ่ขึ้นอยู่กับสภาพชุมชนเดิม จึงเป็นลักษณะการรับรองชุมชนที่มีอยู่เดิมตามธรรมชาติมากกว่าเป็นการจัดตั้งโดยวิธีการจากรัฐส่วนกลาง เป็นผลทำให้การปกครองท้องถิ่นตามระบบนี้มีความแตกต่างหลากหลาย ไม่มีรูปแบบที่แน่นอนตายตัว จึงมีลักษณะเด่นที่การมีอำนาจปกครองตนเองและความเป็นอิสระของท้องถิ่น¹³ และได้ชื่อว่าเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self Government) อีกทั้งยังเป็นการออกแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลสัมฤทธิ์ต่อองค์กรขนาดเล็ก เพื่อให้วิธีการในการบริหารกิจการมาจากเสียงของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ระบบแองโกล-แซกซอนมีรากฐานและวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์การกระจายอำนาจการปกครองของประเทศอังกฤษ ซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการรวมตัวกันเป็นรัฐชาติ (Nation-State)

¹³ ศักดิ์ณรงค์ มงคล, “รายงานผลการศึกษา เรื่อง ทางเลือกสำหรับการออกแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระนาบล่าง” (นนทบุรี: คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน, 2556), หน้า 3, ค้นวันที่ 7 สิงหาคม 2556 จาก http://www.lrct.go.th/?attachment_id=7172.

โดยประเทศอังกฤษเกิดจากการรวมตัวของท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งแต่ละท้องถิ่นยังคงสงวนอำนาจบางประการไว้ และประเทศต่างๆ ได้นำระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ไปใช้ อาทิ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินเดีย เป็นต้น¹⁴

2.1.3.2 การกระจายอำนาจการปกครองระบบคอนติเนนท์ (Continent System)

การกระจายอำนาจการปกครองระบบคอนติเนนท์ เป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับหลักการรวมอำนาจและเอกภาพแห่งรัฐ โดยรัฐส่วนกลางมีอำนาจเต็มในการปกครองและบริหารประเทศ การปกครองและการบริหารท้องถิ่นจึงเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐส่วนกลาง ด้วยเหตุนี้อำนาจในการปกครองตนเองและความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐส่วนกลางเป็นสำคัญ การกระจายอำนาจปกครองในระบบคอนติเนนท์ รัฐส่วนกลางจะกำหนดรูปแบบโครงสร้าง ขนาด ขอบเขตอำนาจหน้าที่ ตลอดจนกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นระบบที่ชัดเจนเป็นเอกรูป (Uniformity) กล่าวคือ มีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ เน้นประสิทธิภาพในเชิงโครงสร้างเป็นสำคัญ¹⁵ จากลักษณะดังกล่าวเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับรัฐส่วนกลางอย่างใกล้ชิด เนื่องจากประเทศที่ใช้ระบบนี้มักจะมีการใช้อำนาจบริหารโดยใช้หลักการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจปกครองและการกระจายอำนาจปกครองไปพร้อมๆ กัน ทั้งนี้ องค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยราชการตามหลักการแบ่งอำนาจปกครองจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอาจทับซ้อนกันทั้งในด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่อิสระต้องอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของรัฐส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค จนทำให้การกระจายอำนาจการปกครองระบบนี้เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local State Government)

ระบบนี้เกิดขึ้นในภาคพื้นทวีปยุโรป มีรากฐานและวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์จากการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส และประเทศอื่นๆ ที่ใช้การปกครองท้องถิ่นระบบนี้ ได้แก่ เยอรมัน อิตาลี สเปน รวมทั้งประเทศไทย เป็นต้น¹⁶

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจปกครองระบบแองโกล-แซกซอนเป็นการกระจายอำนาจในลักษณะการปกครองตนเองของท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมาก มีเสรีภาพในการเลือกรูปแบบการปกครองตนเองที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ชุมชน สังคม และวัฒนธรรม จึงเป็นรูปแบบที่เน้นประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นสำคัญ

¹⁴ บุญรงค์ นิลวงศ์, การปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2522), หน้า 19-20.

¹⁵ ศักดิ์ณรงค์ มงคล, *เรื่องเดิม*, หน้า 4.

¹⁶ บุญรงค์ นิลวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 21-22.

แต่เนื่องจากเป็นระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีรูปแบบแน่นอน จนอาจเกิดปัญหาแก่รัฐส่วนกลาง ในการกำกับดูแลได้ ในขณะที่การกระจายอำนาจปกครองตามระบบคอนติเนนท์ เป็นระบบที่ถือว่ารัฐส่วนกลางมีอำนาจเด็ดขาดตามหลักการรวมอำนาจ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียงอำนาจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นตามที่มอบอำนาจจากรัฐส่วนกลางเท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจอย่างจำกัด การกระจายอำนาจปกครองระบบนี้จึงทำให้มีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ จึงมีลักษณะเป็นเอกภาพ เพื่อสะดวกแก่รัฐส่วนกลางในการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นข้อแตกต่างจากระบบแองโกล-แซกซอนอย่างชัดเจน

2.1.4 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีอิสระ มีอำนาจหน้าที่เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น การจัดโครงสร้างขององค์กรจึงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ต่างๆ อาทิ สภาพชุมชน สังคม อาณาเขตพื้นที่ วิถีชีวิต และวัฒนธรรม เพื่อให้เหมาะสมกับการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศจึงมีโครงสร้างแตกต่างกัน โดยสามารถแบ่งออกเป็น 6 รูปแบบ ดังนี้¹⁷

2.1.4.1 รูปแบบประชุมเมืองหรือที่ประชุมเมืองที่มีผู้แทน (Town Meeting / Representative Town Meeting)

เป็นโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุด เป็นระบบการปกครองที่มีพื้นฐานของประชาธิปไตยโดยตรงหรือประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม คำว่า Town ในความหมายเดิม คือ เมืองเล็กๆ ที่มีประชากรต่ำกว่า 20,000 คน โดยจัดการประชุมตามวาระที่กำหนดขึ้นและประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมได้ โดยที่ประชุมมีอำนาจเต็มในด้านนิติบัญญัติ คือ การออกกฎหมายข้อบังคับ การกำหนดอัตราภาษี และการจัดสรรงบประมาณ ลักษณะพิเศษของการปกครองนี้คือ มติเดิมสามารถเปลี่ยนแปลงได้หากมีการตัดสินใจใหม่ขึ้นด้วยมาตรการที่เรียกว่าการริเริ่มจากประชาชนและการลงมติจากประชาชน ในการประชุมนั้นที่ประชุมจะเลือกคณะกรรมการขึ้นในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุมงานที่จะต้องปฏิบัติคือ ทรัพย์สินของเมือง การออกไปอนุญาต การเรียกประชุมเมืองในวาระพิเศษ และดูแลงานของฝ่ายต่างๆ เช่น งานทะเบียน คลัง ตำรวจ การศึกษา ผู้รับผิดชอบงานด้านต่างๆ นี้อาจได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมเมืองหรือคณะกรรมการเป็นผู้เลือกตั้งก็ได้ ในส่วนของที่ประชุมเมืองแบบมีตัวแทน เกิดจากการที่เมืองขยายตัวมากขึ้นและมีประชากรมากขึ้น ชุมชนต่างๆ จึงคัดเลือกตัวแทนเข้ามาร่วมประชุมและดำเนินการตามกล่าวมาแล้ว

¹⁷ ทศวน ชูเพ็ญ, “โครงสร้าง ภาระหน้าที่ และความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” ใน *ท้องถิ่นอภิวัฒน์* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิถึทรรศน์, 2551), หน้า 29-35.

2.1.4.2 รูปแบบสภา- นายกเทศมนตรี (The Council – Mayor Form)

การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ได้จำลองรูปแบบการปกครองแห่งรัฐมาใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่น มีโครงสร้างแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ สภาท้องถิ่น (Council) และฝ่ายบริหาร (Executive) โดยสภาท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร ออกกฎหมายท้องถิ่น และเป็นฝ่ายเลือกผู้บริหารท้องถิ่น คณะเทศมนตรีจึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อม สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารงานภายใต้ความไว้วางใจของสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจึงมีอำนาจสูงสุด จึงเห็นได้ว่าในรูปแบบนี้ฝ่ายบริหารจะไม่มีเสถียรภาพเท่าที่ควร

2.1.4.3 รูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak– Mayor Form)

การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้ยึดหลักการปกครองภายใต้การแบ่งแยกอำนาจมุ่งถ่วงดุลอำนาจและป้องกันการฉ้อฉลอำนาจ รูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดพื้นฐานที่เห็นว่าฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ต้องไม่มีอำนาจทางการเมืองมากเกินไป และประชาชนควรมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น จากแนวคิดดังกล่าวทำให้ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและตำแหน่งอื่นๆ เช่น หัวหน้ากองคลัง หัวหน้ากองทะเบียน มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเรียกการเลือกตั้งในลักษณะนี้ว่าการเลือกตั้งบัตรยาว (long ballot) เพื่อให้ผู้บริหารเหล่านี้เป็นอิสระจากนายกเทศมนตรีและรับผิดชอบโดยตรงจากประชาชน จะเห็นได้ว่านายกเทศมนตรีในรูปแบบนี้มีอำนาจจำกัดมีฐานะเป็นประธานในพิธีการต่างๆ ในสังคมถือเป็นตำแหน่งเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น¹⁸ เนื่องจากอำนาจในการบริหารส่วนใหญ่อยู่ที่เจ้าหน้าที่ประจำเป็นหลัก โดยนายกเทศมตรียังไม่มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอื่นๆ ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนเช่นกัน อย่างไรก็ตาม นายกเทศมตรียังมีอำนาจในการยับยั้งมติหรือข้อกำหนดของสภาได้ แต่ฝ่ายสภาเป็นผู้กำหนดงบประมาณ ดังนั้น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้จึงเป็นไปในลักษณะที่ให้นายกเทศมนตรีอ่อนแอเพื่อถ่วงดุลอำนาจกัน

2.1.4.4 รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong - Mayor System)

รูปแบบนี้จำลองมาจากการปกครองแบบประธานาธิบดี เพื่อเป็นการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหาร เพื่อให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหาร มีอำนาจในการยับยั้งมติของสภาท้องถิ่น และสามารถกำหนดงบประมาณได้ จึงทำให้สภามีบทบาทน้อยกว่านายกเทศมนตรี เนื่องจากนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และนายกเทศมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานหรือเจ้าหน้าที่บริหารประจำต่างๆ¹⁹ โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งต่างได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งอย่างยิ่ง

¹⁸ ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร, *เรื่องเดิม*, หน้า 20-21.

¹⁹ ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร, *เรื่องเดิม*, หน้า 20-21.

2.1.4.5 รูปแบบคณะกรรมการ (The Commission Form)

ลักษณะสำคัญของรูปแบบนี้คือ คณะกรรมการได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเข้ามาทำงานบริหารโดยไม่คำนึงถึงการสังกัดพรรคการเมือง เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ ส่วนในด้านนิติบัญญัติคณะกรรมการจะทำหน้าที่ออกกฎหมายข้อบังคับและกำหนดนโยบาย จึงเป็นการรวมอำนาจทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ที่คณะกรรมการซึ่งเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน เป็นการปกครองที่ไม่แยกการตรากฎหมายและการบริหารงานออกจากกัน โดยสามารถใช้บุคลากรชุดเดียวกันทำงานทั้งสองอย่างได้ และคณะกรรมการจะไปเลือกประธานกันเอง 1 คน ทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมแต่หาใช่อยู่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารไม่ และมีพนักงานประจำทำหน้าที่บริหารงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ²⁰ โครงสร้างการปกครองในรูปแบบนี้มีจุดเด่นคือ ประสิทธิภาพที่เกิดจากการบริหารและการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของผู้บริหาร เป็นการดำเนินงานอย่างประนีประนอม ส่วนจุดอ่อนคือขาดผู้ประสานงาน รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้จะพบในท้องถิ่นขนาดเล็กที่เรียกว่าเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน

2.1.4.6 รูปแบบผู้จัดการ (The City Manager Form)

รูปแบบนี้ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการบริหารงานแบบธุรกิจ เน้นการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารและความเป็นมืออาชีพ กล่าวคือ เป็นรูปแบบที่มีสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ออกกฎหมาย ควบคุมการเงิน และมีผู้จัดการซึ่งเป็นนักบริหารมืออาชีพทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งได้รับการว่าจ้างจากสภาท้องถิ่นให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง ผู้จัดการหรือผู้บริหารจึงเป็นศูนย์รวมอำนาจ รับผิดชอบการบริหาร จัดการดูแลเมืองอย่างสมบูรณ์ รวมทั้งเรื่องงบประมาณและการแต่งตั้งถอดถอนหัวหน้าแผนกต่างๆ เพื่อตัดปัญหาทางการเมืองของฝ่ายบริหาร²¹ ส่วนภารกิจของสภา คือ การพิจารณาข้อเสนอของผู้จัดการ และต้องร่วมรับผิดชอบหากเกิดความไม่ถูกต้องในการบริหาร

2.1.5 การบริหารกิจการท้องถิ่น (Local Governance)

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยการบริหารกิจการท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องอาศัยปัจจัยหลายประการประกอบกัน ในที่นี้จึงเป็นการศึกษาถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่ ความหมายของการบริหารกิจการท้องถิ่น วัตถุประสงค์ของการบริหารกิจการท้องถิ่น และลักษณะการบริหารกิจการท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

²⁰ ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร, *เรื่องเดิม*, หน้า 22-23.

²¹ ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร, *เรื่องเดิม*, หน้า 23.

2.1.5.1 ความหมายของการบริหารกิจการท้องถิ่น

สำหรับการบริหารกิจการท้องถิ่นนั้นมีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ โดยส่วนใหญ่จะเป็นไปในทางเดียวกัน ดังนี้

วิญญู อังคนารักษ์ ให้ความหมายไว้ว่าการบริหารกิจการท้องถิ่น หมายถึง การบริหารในรูปแบบกระจายอำนาจการบริหารบางอย่างซึ่งรัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงตามความต้องการของประชาชน เนื่องจากประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการแตกต่างกัน และประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ย่อมเป็นผู้ทราบความประสงค์ของตนเองได้ดีกว่าบุคคลอื่น²²

ดำรง ลัทธิตพิพัฒน์ เห็นว่าการบริหารท้องถิ่น หมายถึง การบริหารตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชน หรือหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น²³

ประหยัด หงส์ทองคำ ให้ความหมายว่าการบริหารท้องถิ่นเป็นรูปแบบการบริหารที่เกิดจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่างๆ ในการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเองและเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตนเอง²⁴

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้ให้ความหมายว่าการบริหารท้องถิ่น คือ การจัดการหรือการดำเนินการของหน่วยงานบริหารตนเองของท้องถิ่น โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ โดยจะต้องมีความเป็นอิสระ เป็นนิติบุคคลโดยกฎหมาย มีอิสระทางด้านการศึกษา และสามารถวางนโยบายตลอดจนมีการบริหารงานด้วยตนเอง รวมทั้งการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริการสาธารณะบางประการเพื่อชุมชนของตนเอง²⁵

อาจกล่าวได้ว่าการบริหารกิจการท้องถิ่น เป็นการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยการบริหารกิจการท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพได้จะต้องอาศัยเครือข่าย

²² วิญญู อังคนารักษ์, “แนวความคิดในการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น”, เอกสารประกอบการบรรยาย, 2519. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

²³ ดำรง ลัทธิตพิพัฒน์, “การพัฒนาการเมืองท้องถิ่น,” ใน **ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนาประเทศ** (พระนคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย, 2508), หน้า 121.

²⁴ ประหยัด หงส์ทองคำ, **การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น** (กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์, 2519), หน้า 40.

²⁵ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, **การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น เปรียบเทียบ: อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย** (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2541), หน้า 31-33.

ของประชาชน มีการรับฟังความคิดเห็น การเจรจาต่อรอง การศึกษาหาข้อมูลในปัญหานั้นๆ โดยยอมรับในความแตกต่างหลากหลาย และในประการสำคัญต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น

2.1.5.2 วัตถุประสงค์ของการบริหารกิจการท้องถิ่น²⁶

1) การวางรากฐานในระบอบประชาธิปไตย โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนโรงเรียนประชาธิปไตยของประชาชน (School of Democracy) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเรียนรู้ฝึกปฏิบัติและสามารถเข้าใจถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากการปฏิบัติจริง ผ่านทางการบริหารจัดการท้องถิ่นในการฝึกฝนการใช้อำนาจในการปกครองตนเอง อีกทั้งประชาชนยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะพลเมืองมากขึ้น

2) เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐส่วนกลาง โดยให้อำนาจบริหารท้องถิ่นแก่ประชาชนโดยตรง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐส่วนกลาง ผู้นำท้องถิ่นมีความเข้าใจปัญหาได้ดี ประกอบกับความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการภายในพื้นที่เอง มีกระบวนการระดมความคิดแก้ไขปัญหาความสามัคคีภายในท้องถิ่น จึงส่งผลให้ความต้องการของประชาชนได้รับการตอบสนองได้อย่างชัดเจน

3) เพื่อให้หน่วยการปกครองของประชาชนในท้องถิ่นได้บริหารงานและจัดการบริการสาธารณะในนามของตนเอง (Local Self - Government) เมื่อประชาชนมีโอกาสเรียนรู้การบริหารกิจการปกครองตนเองผ่านทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ประชาชนย่อมประสงค์จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และทำให้พื้นที่ในทางการปกครองซึ่งจากเดิมเป็นพื้นที่สำหรับรัฐและกลุ่มทุนเท่านั้นถูกแบ่งให้แก่ประชาชน ประชาชนจึงกลายเป็นศูนย์กลางในการปกครองและมีบทบาทในการถ่วงดุลการใช้อำนาจมากขึ้น

อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองโดยวัตถุประสงค์หลักในการให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นได้ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง โดยประชาชนมีสิทธิในการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเองได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป

2.1.5.3 ลักษณะการบริหารกิจการท้องถิ่น

เมื่อการบริหารกิจการท้องถิ่นเป็นการดำเนินการบริหารตนเองของท้องถิ่น จึงต้องศึกษาถึงองค์ประกอบสำคัญของการบริหารกิจการท้องถิ่น ดังต่อไปนี้²⁷

²⁶ ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร, *เรื่องเดิม*, หน้า 4-6.

²⁷ ธเนศวร์ เจริญเมือง, *การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น ภาคแรก* (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2551), หน้า 71-72.

1) การบริหารกิจการท้องถิ่นมุ่งเน้นในรูปแบบการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการของส่วนรวม ไม่ผูกขาดอำนาจการบริหารอยู่บุคคลใด หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เป็นการบริหารท้องถิ่นร่วมกันทุกฝ่าย เป็นรูปแบบหุ้นส่วนเพราะท้องถิ่นเป็นของประชาชนทุกคน

2) การบริหารกิจการท้องถิ่นอาศัยความสัมพันธ์ที่หลากหลาย มิใช่การปกครองจากบนสู่ล่าง มิใช่ระบบการบังคับบัญชาอย่างในอดีต และไม่มีรูปแบบอย่างเป็นทางการ

3) ความสัมพันธ์ของบุคคลและองค์กรต่างๆ มีลักษณะเปิดเผย ยืดหยุ่น การบริหารจัดการเกิดจากการเจรจาร่วมกันและจากความเชื่อถือนอกใจต่อกัน

กล่าวโดยสรุป การบริหารกิจการท้องถิ่น หมายถึง การบริหารท้องถิ่นด้วยตนเองโดยประชาชนในชุมชน เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะบทบาทของประชาชนในการกำหนดวิถีชีวิตและการปกครองตนเอง มิใช่การกำหนดโดยภาครัฐฝ่ายเดียว แต่เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ชุมชน และรัฐ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้น สอดคล้องกับแนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหลักการกระจายอำนาจปกครองเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้อิสระในการปกครองตนเองของประชาชน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง และรู้จักปกครองตนเอง ทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นรากฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยการปกครองขนาดที่เหมาะสมสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการการปกครองในท้องถิ่นของตนเอง อีกทั้งการกระจายอำนาจปกครองยังเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งมีสิทธิตามกฎหมายในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นในพื้นที่ของตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการและเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น โดยอิสระภายในขอบเขตพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นๆ จึงเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจปกครองมีความสำคัญและมีผลดีต่อประชาชนและประเทศเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และที่สำคัญเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ในการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง และเป็นเครื่องสะท้อนถึงความเข้มแข็งของประชาธิปไตยในประเทศอีกด้วย ด้วยลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองดังกล่าว เห็นได้ว่าเป็นหลักการสำคัญที่ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อไป

2.2 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Public Participation)

จากคำกล่าวของจอห์น สจวต มิลล์ (John Stuart Mill) ที่ว่า “กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวพันกับส่วนได้เสียในการบริหาร เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนสิทธิประโยชน์ที่ตนเอง

ฟังได้รับ”²⁸ จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ประชาชนต้องการที่จะร่วมในการตัดสินใจกับรัฐ และได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ดังนี้ เป้าหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงเป็นการให้ข้อมูลต่อสาธารณชน รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในนโยบายของรัฐ และการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาร่วมกัน

ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา 6 ประเด็น ได้แก่ ที่มาของการมีส่วนร่วมของประชาชน ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชน โดยจะได้พิจารณาเป็นลำดับไปดังนี้

2.2.1 ที่มาของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในลำดับแรกจะขอกล่าวถึงระบอบประชาธิปไตยเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจต่อไป กล่าวคือ ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่ ไม่ยอมให้บุคคลใดมีอำนาจเหนือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ประชาชนแต่ละคนต่างเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละส่วน เมื่อประชาชนแต่ละคนยินยอมมอบอำนาจส่วนหนึ่งของตนโดยการทำสัญญาประชาคมให้แก่ผู้แทนแล้ว อำนาจที่มารวมกันนี้จึงเป็นอำนาจของปวงชนโดยมีผู้แทนทำหน้าที่เป็นเพียงตัวแทนของประชาชนเท่านั้น จึงต้องอยู่ในอาณัติของประชาชน หากผู้แทนไม่ปฏิบัติตามแนวทางที่ประชาชนวางไว้ประชาชนย่อมมีสิทธิถอดถอนได้ และสำหรับกฎหมายก็เช่นกันจะยังไม่มีผลจนกว่าจะได้รับการยอมรับจากประชาชนก่อน²⁹ ทั้งนี้หลักการประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับเสียงข้างมาก แต่ในขณะเดียวกันยังคงคุ้มครองเสียงข้างน้อยโดยไม่กีดกันเสียงข้างน้อยอย่างไรเหตุผล จึงเห็นได้ว่าประชาชนมีบทบาทสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบการปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง³⁰

²⁸ เจมส์ แอล เครย์ตัน, *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน*, แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 1.

²⁹ คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, *แนวทางการเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก* (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 40.

³⁰ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญไทย (พ.ศ. 2550) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 13.

สำหรับที่มาของหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นสามารถพิจารณาได้ 2 กรณี ได้แก่ รูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังนี้

2.2.1.1 รูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

หากพิจารณาจากการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนเป็นเกณฑ์ในการจำแนกรูปแบบของระบอบประชาธิปไตยนั้นอาจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้³¹

1) ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตนเองหรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย เกิดจากการประชุมพลเมืองทั้งหมดในสังคมและร่วมกันใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรง ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ สำหรับองค์ประกอบสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงนั้น ประชาชนจะเป็นผู้ริเริ่มเป็นหลักและประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย โดยถือว่าการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งของประชาธิปไตยทางตรง ปัจจุบันประชาธิปไตยทางตรงมักถูกใช้ควบคู่กับประชาธิปไตยโดยตัวแทนเพื่อเป็นการอุดช่องว่างของประชาธิปไตยแบบตัวแทน เช่น การเสนอร่างกฎหมาย การถอดถอน การออกเสียงประชามติ เป็นต้น³²

2) ประชาธิปไตยโดยตัวแทน (Representative Democracy) ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเอง ถ้าเป็นระบบรัฐสภาประชาชนจะเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารเอง ส่วนถ้าเป็นระบบประธานาธิบดีประชาชนจะเลือกตั้งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วยตนเอง³³ ซึ่งประชาธิปไตยโดยตัวแทนนี้เป็นรูปแบบที่ใช้กันอยู่ทั่วไป เนื่องจากประชากรมีจำนวนมากขึ้น สังคมมีขนาดใหญ่และซับซ้อนขึ้น ประชาชนจึงไม่สะดวกต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประเทศด้วยตนเองจึงจำเป็นต้องเลือกตัวแทนขึ้นมาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการปกครองแทนตน

3) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participation Democracy) ประชาชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การจัดสรรในทางการเมืองและการบริหารให้แก่ประชาชน รวมทั้งมีโครงสร้างการทำงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ คำนี้ถึงความต้องการทรัพยากรและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในขณะที่เดียวกันระหว่างประชาชนด้วยกันเองมีการกระจายอำนาจอย่างเท่าเทียมกันในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากร

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-18.

³² ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง,” วารสารกฎหมายปกครอง 17 (สิงหาคม 2541): 69.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

ต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน³⁴ จึงเห็นได้ว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นรูปแบบการปกครองที่นำเอาแนวความคิดของประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ควบคู่กับประชาธิปไตยแบบตัวแทน ผสมผสานข้อดีและข้อด้อยของทั้งสองรูปแบบเพื่อให้เกิดการเป็นไปได้ในกาปฏิบัติ แม้รูปแบบการปกครองนี้จะมีตัวแทนของประชาชนมาใช้อำนาจอธิปไตยก็ตาม แต่ประชาชนยังคงมีสิทธิใช้อำนาจดังกล่าวได้ด้วยตนเอง³⁵

จากระบบประชาธิปไตยในรูปแบบต่างๆ ข้างต้น จะเห็นได้ถึงพัฒนาการของประชาธิปไตยได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมถือเป็นการยอมรับการปกครองโดยตัวแทน แต่ในขณะเดียวกันก็มีช่องทางให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองควบคู่กันไป ทั้งในฐานะของปัจเจกชนหรือชุมชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการกำหนดตัวตนร่วมกับรัฐได้ทั้งสิ้น

2.2.1.2 สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน (Right to participation) เป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในเชิงมโนธรรม เช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็น อีกทั้งยังเป็นสิทธิในเชิงกระบวนการ เช่น สิทธิในการรวมตัวกัน³⁶ ซึ่งสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีอยู่หลายลักษณะ ดังนี้³⁷

1) สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Right to know) ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการเปิดเผยข้อมูลซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการตรากฎหมาย กระบวนการวางแผนระยะยาว ตลอดจนสิทธิที่จะได้รับการเผยแพร่อย่างทั่วถึงในข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโอกาสของการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) สิทธิในการแสดงความคิดเห็น (Right to be heard) อาทิ สิทธิในการวิจารณ์นโยบาย การร่างกฎหมาย การวางแผนระยะยาวของรัฐ สิทธิที่จะยื่นเอกสารแสดงทางเลือกที่ควรจะเป็น สิทธิที่จะให้ทำประชาพิจารณ์ในเรื่องที่เสนอ ทั้งนี้ การที่ประชาชนใช้สิทธิแสดงความคิดเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับฟังเสมอ

3) สิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นต่อการตัดสินใจของรัฐ (Right to affect decision) ได้แก่ สิทธิที่จะอุทธรณ์หรือฟ้องร้องได้หากสิทธิในการมีส่วนร่วมถูกรัฐปฏิเสธ หรือข้อ

³⁴ ถวิลวดี บุรีกุล, การให้บริการสาธารณะโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 18-21.

³⁵ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 60.

³⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ศึกษาารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538), หน้า 15-17.

³⁷ คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, *เรื่องเดิม*, หน้า 46.

เรียกร้องที่ต้องให้มีการนำความเห็นของสาธารณะไปประกอบการตัดสินใจของรัฐ และต้องให้เหตุผลในการตัดสินใจว่าจะทำหรือไม่อย่างไร

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่ประชาชนมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น จะทำให้การปกครองเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างสมบูรณ์ เป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีสิทธิมีเสียง สามารถแสดงความคิดเห็นในการปกครองตนเอง และสามารถร่วมตัดสินใจกับหน่วยงานของรัฐ ในฐานะเจ้าของอำนาจในการปกครอง เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลอย่างยิ่ง

2.2.2 ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนถือเป็นวิธีการที่มีความสำคัญที่สุดในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีวัตถุประสงค์ในการผลักดันการตัดสินใจของผู้บริหารซึ่งเป็นตัวแทนของตนเอง เพื่อโน้มน้าวใจให้ผู้มีอำนาจรับฟังปัญหาหรือข้อเสนอตามความต้องการของประชาชน หรืออาจเป็นการกระทำเพื่อประท้วงและแสดงความไม่พอใจหรือต่อต้านนโยบายที่รัฐกำหนดขึ้น³⁸ เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาต่อไปจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทำความเข้าใจถึงความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีผู้รู้ได้ให้ความหมายไปในทางเดียวกันดังต่อไปนี้

Myron Weiner ให้คำนิยามว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นด้วยความเต็มใจ อาจเป็นวิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม เป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องก็ตาม และไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ แต่เป็นการกระทำเพื่อโน้มน้าวต่อการกำหนดนโยบายหรือการบริหารงานของรัฐ รวมทั้งการเลือกผู้นำของรัฐบาลทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น³⁹

Norman H. Nie and Sidney verba เห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหมายถึงกิจกรรมทางกฎหมายของประชาชน ซึ่งอาจมีระดับมากหรือน้อยตามวัตถุประสงค์ที่จะมีอิทธิพลในการเลือกกำหนดบุคคลในวงการรัฐบาล หรือการกระทำของรัฐบาล โดยมุ่งที่การตัดสินใจ

³⁸ นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตย: องค์การบริหารส่วนตำบล (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541), หน้า 3.

³⁹ Myron Weiner, *Political Participation: Crisis of The Political Process* (Princeton: Princeton University Press, 1985), pp. 160-163. อ้างถึงใน สมพร ถาวรวิริยะนันท์, ปัญหากฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 29.

การกำหนดนโยบาย และการเลือกตัวบุคคลในรัฐบาลเป็นสำคัญ⁴⁰

ถวิลวดี บุรีกุล เห็นว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย เป็นการวางพื้นฐานที่มั่นคงสำหรับการพัฒนาไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้ในอนาคต โดยเริ่มต้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมที่แต่ละคนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและสนใจเป็นเรื่อยๆ ไป และในประการสำคัญกิจกรรมเหล่านี้จะต้องสัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของประชาชน การมีส่วนร่วมจึงเป็นการจัดการเพิ่มความสามารถในการควบคุมทรัพยากรและระเบียบในองค์กรหรือในสภาพสังคมอื่นๆ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมยังสามารถอธิบายได้ในหลายมิติ ดังนี้⁴¹

1. การมีส่วนร่วมในความหมายอย่างแคบ คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยสมัครใจ สำหรับโครงการสาธารณะต่างๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ แต่ไม่ถึงขนาดที่ประชาชนจะเปลี่ยนแปลงหรือวิพากษ์วิจารณ์เนื้อหาของโครงการ

2. การมีส่วนร่วมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การที่ประชาชนรู้สึกตื่นตัวต่อการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนาต่างๆ เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เกิดจากการคิดริเริ่มของประชาชนในท้องถิ่น และในขณะเดียวกันรัฐก็สนับสนุนความคิดริเริ่มดังกล่าวนี้

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น โดยประชาชนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา และร่วมประเมินผลของโครงการของรัฐ

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนเอง

5. การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาของตนเอง มีความรับผิดชอบในการสำรวจปัญหาต่างๆ ตลอดจนการระดมทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้นำไปสู่การเกิดขึ้นขององค์กรใหม่ที่เรียกว่า “ชุมชน”

ธเนศวร์ เจริญเมือง เห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีความหมายที่แตกต่างกันตามรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง กล่าวคือ⁴²

⁴⁰ Norman H. Nie and Sidney Verba, *Political Participation* (Readings, Mass: Addison Wesley, 1975), p. 29. อ้างถึงใน สมพร ถาวรวิริยะนันท์, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 29.

⁴¹ ถวิลวดี บุรีกุล, “การมีส่วนร่วม : แนวคิดทฤษฎีและกระบวนการ,” ใน *เอกสารประกอบการศึกษาดูงานของคณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนวุฒิสภา* (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2551), หน้า 5-6.

⁴² ธเนศวร์ เจริญเมือง, *เรื่องเดิม*, หน้า 275-277.

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในความหมายอย่างแคบ ถือเป็นเครื่องมือในการผลักดันการกำหนดนโยบายของรัฐอย่างหนึ่ง โดยถือว่าการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นการแสดงเจตจำนงของประชาชนในการเลือกตัวแทนของตน และการเลือกตั้งยังเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนจำนวนมากที่สุด ดังนี้ ประชาชนจึงมีส่วนร่วมทางการเมืองที่จำกัดเพียงแค่การเลือกตั้งเท่านั้น เนื่องจากได้มอบอำนาจและบทบาทให้แก่ตัวแทนของตนเองไปแล้ว ซึ่งแนวคิดนี้เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” นั่นเอง

2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในความหมายอย่างกว้าง โดยประชาชนสามารถกำหนดคุณภาพชีวิตของตนเอง ตลอดจนสังคมในปัจจุบันและทิศทางของสังคมในอนาคตได้ มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเท่านั้น ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงมีลักษณะเป็นรูปธรรม รอบด้าน และต่อเนื่อง อีกทั้งไม่ถูกจำกัดอยู่แค่การมีส่วนร่วมโดยการเลือกตั้งเท่านั้น ดังนั้น การมีส่วนร่วมในความหมายอย่างกว้างนี้จึงถือเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ เห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนในการใช้อำนาจตัดสินใจ การจัดทำนโยบาย การเสนอกฎหมาย การตัดสินใจในโครงการต่างๆ การแสดงความคิดเห็นให้ทุกฝ่ายทราบถึงความต้องการเพื่อให้นโยบายของรัฐตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งการคัดเลือกบุคคลไปดำเนินกิจการของส่วนรวม นอกจากนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังหมายถึงการมีส่วนร่วมในเชิงตรวจสอบด้วย⁴³

จากความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่กล่าวมาทั้งหมด อาจสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นการกระจายโอกาสในการใช้อำนาจให้แก่ประชาชนเพื่อกำหนดการปกครองด้วยตนเองตามระบอบประชาธิปไตย จึงมีสิทธิกำหนดคุณภาพชีวิตของตนเอง ตลอดจนสังคมในปัจจุบันและทิศทางของสังคมในอนาคต โดยการมีส่วนร่วมทางตรงหรือผ่านทางผู้แทนที่ได้รับการเลือกมาจากประชาชน และการมีผู้แทนดังกล่าวก็ได้จำกัดของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแต่อย่างใด เนื่องจากประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง

2.2.3 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนถือเป็นวิธีการที่มีความสำคัญที่สุดในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐยอมรับฟังปัญหาตามความต้องการและข้อเสนอของประชาชน ซึ่งจะมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐต่อไป ทั้งนี้ อาจจำแนกประโยชน์ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ดังนี้⁴⁴

⁴³ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 19.

⁴⁴ เจมส์ แอล เครย์ตัน , *เรื่องเดิม*, หน้า 7-10.

2.2.3.1 การสร้างฉันทามติ เมื่อการดำเนินการใดผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่โปร่งใสและน่าเชื่อถือของประชาชน และทำให้ประชาชนเข้าใจถึงเหตุและผลในการตัดสินใจนั้นๆ แล้วจะทำให้เกิดข้อตกลงที่ยุติได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย เป็นการลดความขัดแย้งทางการเมือง การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า และสร้างความชอบธรรมในการดำเนินการของรัฐ

2.2.3.2 การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของประชาชน เนื่องจากประชาชนมีทั้งความรู้ในเนื้อหาของการบริหารจัดการ อีกทั้งยังได้ลงมือดำเนินการด้วยตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเวทีฝึกอบรมเสริมสร้างประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่นในอนาคตอีกด้วย

2.2.3.3 ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย เนื่องจากการดำเนินการใดๆ ที่ข้อสรุปผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้นำไปปฏิบัติจะลดปัญหาความขัดแย้ง จึงสามารถลดค่าใช้จ่ายและงบประมาณได้

2.2.3.4 การตัดสินใจของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจะสร้างโอกาสให้ทุกฝ่ายมีโอกาสพูดคุยเสนอปัญหาความต้องการและเหตุผลของตนเอง มีกระบวนการร่วมคิด ร่วมทำ จึงทำให้วัตถุประสงค์และความต้องการของประชาชนได้รับการตอบสนองอย่างชัดเจน การแบ่งปันความต้องการของแต่ละฝ่ายทำให้การตัดสินใจของรัฐตอบสนองประชาชนได้เป็นอย่างดี อีกทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารกิจการงานของรัฐ ดำเนินการอย่างระมัดระวัง และเต็มกำลังความสามารถ เพราะอาจถูกตรวจสอบจากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจได้

หลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการช่วยกระจายอำนาจให้แก่ทุกภาคส่วนในสังคม ทำให้เกิดเสถียรภาพในการปกครอง จึงเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นหลักการที่ถูกต้องทำให้การปกครองเป็นไปเพื่อประชาชนโดยแท้จริง เพราะเป็นการเปิดช่องให้ประชาชนทำการแทนรัฐ อีกทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองนั้นยังเป็นการยอมรับในสิทธิของประชาชนโดยการสร้างฉันทามติร่วมกัน อันส่งผลให้รัฐสามารถดำเนินการบริหารการปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย อีกทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นเครื่องป้องกันการสูญเสียอำนาจของประชาชน เพราะการมีส่วนร่วมเป็นช่องทางที่ประชาชนจะเข้ามามีบทบาทกำหนดความต้องการและแก้ปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางในการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์และยั่งยืนในพื้นที่

2.2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจำแนกจากระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่ได้กล่าวมาแล้วสามารถจำแนกได้ 5 ระดับ ตามที่สมาคมนานาชาติว่าด้วยการมีส่วนร่วมสาธารณะ (International Association for Public Participation / หรือ IAPP) ได้จำแนกระดับการมีส่วนร่วมโดยอาศัยสิทธิในการมีส่วนร่วมเป็นเกณฑ์ได้ 5 ระดับ ได้แก่

การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน การปรึกษาหารือ ความสัมพันธ์ ความร่วมมือ และการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชน ดังนี้⁴⁵

2.2.4.1 การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน (Inform)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Public information) นั้นประชาชนย่อมมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องแสดงรายละเอียดให้ประชาชนรับทราบ ซึ่งประชาชนจะต้องรับทราบข้อมูลก่อนการดำเนินการนั้นๆ เช่น เข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชี้แจงรายละเอียดของโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการดังกล่าว เป็นต้น⁴⁶ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารที่ช่วยในการทำความเข้าใจปัญหา ทางเลือก โอกาส และแนวทางแก้ไขปัญหามา⁴⁷ เพื่อให้ข้อมูลต่างๆ เช่น การตรากฎหมาย การเวนคืนที่ดิน การชี้แจงงบประมาณ การแถลงนโยบายที่รัฐจะดำเนินการให้ประชาชนรับทราบ เป็นต้น เนื่องจากประชาชนมีสิทธิโดยชอบธรรมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐ ดังนี้ เพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจดุลพินิจปฏิเสธสิทธิดังกล่าวของประชาชน ฉะนั้นรัฐต้องเปิดเผยและกระทำอย่างทั่วถึง ถูกต้องเที่ยงตรง ทันการณ์ เข้าใจได้ง่าย และไม่มีค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ วิธีการให้ข้อมูลอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแสดงนิทรรศการ การทำหนังสือพิมพ์ ตลอดจนการใช้สื่ออื่นๆ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ และหอกระจายข่าว เป็นต้น⁴⁸

2.2.4.2 การปรึกษาหารือ (Consult)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับการปรึกษาหารือเป็นการเจรจากันระหว่างรัฐและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือกำหนดประเด็นและข้อสงสัยต่างๆ⁴⁹ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและสะท้อนความต้องการของประชาชน การปรึกษาหารือจึงเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและความคิดเห็นในสิ่งที่รัฐจะดำเนินการ

⁴⁵ ทศพล สมพงษ์, การสังเคราะห์บทเรียนเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยชุมชน (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 66-68.

⁴⁶ มนัส สุวรรณ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่องการตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546), หน้า 45.

⁴⁷ ทศพล สมพงษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 66-68.

⁴⁸ คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, *เรื่องเดิม*, หน้า 51.

⁴⁹ คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, *เรื่องเดิม*, หน้า 52.

ต่อไป⁵⁰ ตัวอย่างการมีส่วนร่วมโดยการปรึกษาหารือ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การเปิดเวทีสาธารณะ การจัดประชุมการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) จึงเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมโดยการปรึกษาหารือในรูปแบบต่างๆ นี้ เป็นการเปิดรับข้อมูลจากประชาชน เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบในเรื่องนั้นๆ ก่อนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้ข้อมูลมากที่สุดและให้ทราบถึงข้อดีข้อเสียอย่างชัดเจน โดยผลของการรับฟังความคิดเห็นย่อมขึ้นอยู่กับประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้ให้ข้อมูลที่ถูกต้องและพอเพียงหรือไม่เป็นสำคัญ⁵¹

2.2.4.3 ความสัมพันธ์ (Involve)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับความสัมพันธ์ เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะแนวทางต่างๆ โดยประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการทำงานร่วมกับรัฐ เพื่อเป็นกระบวนการหนึ่งที่สร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนว่าการดำเนินงานของรัฐ ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นการดำเนินงานที่เกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง⁵² เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ การทำประชาพิจารณ์ การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น⁵³ ทั้งนี้ สำหรับการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (Initiative) นั้น เห็นได้ว่าเป็นกลไกที่ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของตนเองในการแสดงเจตนาหรือความต้องการผ่านทางข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ⁵⁴

2.2.4.4 ความร่วมมือ (Collaboration)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับความร่วมมือ ได้แก่ การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ และการเข้าร่วมเป็นประชาคมท้องถิ่น ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น เหมาะสำหรับการพิจารณาในประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เพื่อให้การแก้ปัญหา วางแผน การตัดสินใจ การพัฒนา และการดำเนินการเกิดขึ้นจากความร่วมมือของประชาชนกับรัฐในลักษณะเป็นหุ้นส่วนกัน⁵⁵ โดยที่ประชาชนและรัฐมีอำนาจเท่าเทียมกัน โดยการใช

⁵⁰ ทศพล สมพงษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 66-67.

⁵¹ คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, *เรื่องเดิม*, หน้า 51.

⁵² ทศพล สมพงษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 67

⁵³ ถวิลวดี บุรีกุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 6.

⁵⁴ อรทัย ก๊กผล และคณะ, *การศึกษาวิจัยเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . .* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 29.

⁵⁵ ทศพล สมพงษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 67-68.

คณะที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ปัญหา หรือการประชุมวางแผนแบบมีส่วนร่วมโดยคณะกรรมการซึ่งมีที่มาจากประชาชน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับนี้ ได้แก่⁵⁶

1) การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Planning) ซึ่งเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ในการทำกิจการใดๆ ของท้องถิ่นไว้ล่วงหน้า มีกระบวนการ วิธีการ และแนวปฏิบัติเพื่อเป็นฐานในการตัดสินใจ ในรูปของคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการส่งเสริมแผนพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการตรวจสอบแผนพัฒนาท้องถิ่น⁵⁷

2) การเข้าร่วมเป็นประชาคมท้องถิ่น (Civil Society) เป็นการเมืองที่ประชาชนรวมกลุ่มกันเพื่อแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาแผนงาน โครงการ กิจกรรมต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งประชาคมท้องถิ่นอาจมีส่วนร่วมโดยทางตรงหรือทางอ้อมในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย และใช้อำนาจในการจัดสรรหรือแบ่งปันทรัพยากรในท้องถิ่น ดังนี้ ประชาคมท้องถิ่นจึงเป็นกลไกหนึ่งที่จะขับเคลื่อนท้องถิ่น⁵⁸ เช่น การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการท้องถิ่น การรวมกลุ่มเป็นองค์กรชุมชน เป็นต้น

2.2.4.5 การเสริมอำนาจประชาชน (Empower)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับการเสริมอำนาจประชาชน ได้แก่ การทำประชามติ และการถอดถอน ซึ่งเป็นระดับที่ประชาชนมีบทบาทสูงที่สุด โดยประชาชนเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด และเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยประชาชน⁵⁹ ดังนี้

1) การทำประชามติ (Referendum) ประชาชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องสำคัญและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนเอง ผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในประเด็นนั้น อันเป็นกระบวนการในรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรง อีกทั้งเป็นการคานดุลอำนาจกันระหว่างรัฐกับประชาชน กล่าวคือ การทำประชามติเป็นการควบคุมการดำเนินการของรัฐก่อนการบัญญัติเป็นกฎหมายหรือนำนโยบายไปบังคับใช้มิให้ดำเนินการใดๆ โดยไม่รับฟังเสียงประชาชน⁶⁰

⁵⁶ ถวิลวดี บุรีกุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 6.

⁵⁷ ชมัพร ชมกุล, *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 35.

⁵⁸ ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร, *เรื่องเดิม*, หน้า 67.

⁵⁹ คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, *เรื่องเดิม*, หน้า 53.

⁶⁰ อรทัย ก๊กผล และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 67.

2) การถอดถอน (Recall) เป็นการมีส่วนร่วมภายหลังดำเนินการ หากผู้แทนกระทำการในฐานะตัวแทนของประชาชนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนย่อมมีสิทธิในการถอดถอนผู้แทนในท้องถิ่นของตนเองก่อนครบวาระได้ ซึ่งเป็นการเรียกคืนอำนาจของประชาชนโดยการถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่ง ถือเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมและตรวจการทำงานของฝ่ายการเมืองโดยประชาชน ทั้งนี้ การถอดถอนในลักษณะนี้แตกต่างจากการถอดถอนแบบ Impeachment ซึ่งผู้ที่ถูกยื่นถอดถอนจะถูกไต่สวนจากวุฒิสภา⁶¹

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นกระบวนการที่อยู่คู่กับการปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นระดับการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ประชาชนจึงสามารถเข้าใจประเด็นปัญหา และเห็นประโยชน์ได้เสียโดยรวมของท้องถิ่นได้ชัดเจน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้หลายระดับ ด้วยการรับรู้ คิด ตัดสินใจ รับผิดชอบ และตรวจสอบ เพื่อให้การบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากที่สุด เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่กระจายอำนาจให้แก่ประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง และเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อไป

2.2.5 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชน

การมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นสิทธิในการปกครองตนเองตามหลักกระจายอำนาจ ทำให้การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางยอมรับในสิทธิปกครองตนเองของประชาชนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะปัจเจกชนยังมีจุดอ่อนอยู่ที่พลังและความเข้มแข็งของข้อเรียกร้องต่างๆ การมีส่วนร่วมในระดับชุมชนจึงเป็นแนวทางสร้างพลังในการขับเคลื่อนการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง มีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาของตนเอง มีความรับผิดชอบในการสำรวจปัญหาต่างๆ ตลอดจนการระดมทรัพยากรท้องถิ่นและเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้นำไปสู่การเกิดขึ้นขององค์กรใหม่ที่เรียกว่า “ชุมชน” ซึ่งเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีบทบาทอยู่จริงในพื้นที่ ทั้งนี้ ด้วยความมีตัวตนและความมีอยู่จริงของชุมชนซึ่งมีบทบาทสำคัญในสังคมมาตั้งแต่อดีตและเป็นการยอมให้มีสถาบันหรือคณะบุคคลที่เรียกว่าชุมชนกลายเป็นการปกครองตนเองของประชาชนซึ่งมีโครงสร้างตามธรรมชาติตามแต่ละพื้นที่

เพื่อความเข้าใจถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชน จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงประเด็นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ความหมายของชุมชน และสิทธิในการปกครองตนเองของชุมชน โดยจะได้พิจารณาเป็นลำดับดังต่อไปนี้

⁶¹ อรทัย ก๊กผล และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 45.

2.2.5.1 ความหมายของชุมชน

ปัจจุบันมีการพูดถึงข้อความคิดเกี่ยวกับชุมชนกันอย่างแพร่หลาย ทั้งยังมีกฎหมายหลายฉบับที่รับรองสิทธิต่างๆ ของชุมชน จึงเห็นควรที่จะต้องทำความเข้าใจความหมายของชุมชน ดังนี้

ปรีดี เกษมทรัพย์ เห็นว่าชุมชน คือ กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันและมีความสัมพันธ์กันอย่างถาวร เนื่องจากชุมชนมีความเป็นเจ้าของร่วมกัน มีวัฒนธรรม ความรู้สึกนึกคิด หรืออาจมีภาษาร่วมกัน⁶²

กิตติศักดิ์ ปรกติ เห็นว่าชุมชนเป็นคณะบุคคลที่มีวิถีชีวิตภายใต้การพึ่งพาอาศัยกันตามขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่นนั้นๆ และมีสายสัมพันธ์ระหว่างกันตามธรรมชาติเป็นสำคัญ⁶³

กิจบัติ ก้องเบญจภูษ เห็นว่า ชุมชนเป็นการที่มนุษย์เข้ามาอยู่ร่วมกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เมื่อหลายครอบครัวมารวมกันก็จะกลายเป็นชุมชน เหตุผลของการรวมกลุ่มกันเนื่องจากความปลอดภัย และชุมชนก็ได้กลายเป็นระบบการปกครองในที่สุด⁶⁴

กล่าวโดยสรุป จากความหมายของชุมชนข้างต้นเห็นได้ว่า “ชุมชน” เป็นการรวมกลุ่มของประชาชนโดยธรรมชาติ มีลักษณะเป็นองค์กรปกครองทางสังคม โดยชุมชนประกอบด้วยลักษณะทางกายภาพประการหนึ่งและความสัมพันธ์ร่วมกันอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ มีอาณาเขตพื้นที่ของชุมชนมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันของกลุ่มประชาชน ภายใต้สภาพล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมเดียวกัน อีกทั้งในการรวมกลุ่มกันของประชาชนโดยมีความรู้สึกและความตระหนักถึงเอกลักษณ์ ความผูกพัน และการเป็นเจ้าของชุมชนร่วมกัน ทั้งนี้ อาจมีกรณีที่มีการรวมกลุ่มกันของประชาชนโดยอาศัยความสัมพันธ์ร่วมกัน แต่ไม่มีอาณาเขตพื้นที่ของชุมชนก็ได้ เช่น กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ เป็นต้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าลักษณะสำคัญของชุมชนคือการรวมกลุ่มของประชาชนโดยมีความสัมพันธ์ร่วมกัน อาทิ การดำเนินชีวิต ความต้องการ และปัญหาาร่วมกันระหว่างประชาชนในชุมชน

2.2.5.2 สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชน

สิทธิชุมชนและสิทธิในการปกครองตนเอง ถือเป็นสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองหรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ (status actives) สิทธิประเภทนี้ปรากฏในรูป “สิทธิพลเมือง” ทั้งนี้ สิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ ซึ่งสิทธิประเภทนี้อาจแบ่งย่อยออกเป็น 2 ประเภท คือ สิทธิการมีส่วนร่วมในการกำหนดเจตจำนงทางการเมือง และสิทธิ

⁶² ปรีดี เกษมทรัพย์, **นิติปรัชญา**, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 296

⁶³ กิตติศักดิ์ ปรกติ, **สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน** (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), หน้า 98.

⁶⁴ กิจบัติ ก้องเบญจภูษ, **หลักกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554), หน้า 13.

การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง⁶⁵ นอกจากนี้ในช่วงศตวรรษที่ 20 การกระจายอำนาจและแนวคิดในการปกครองตนเองได้แพร่หลายไปสู่ชุมชน ประกอบกับความไม่พอใจรัฐส่วนกลางซึ่งรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป จึงเกิดการเรียกร้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและถ่วงดุลอำนาจของรัฐ โดยให้มีการรับรองสิทธิของชุมชนเพื่อให้มีอำนาจต่อรองกับรัฐ จนเกิดเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและเกิดกระบวนการของการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านชุมชนในเวลาต่อมา และนำไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือรัฐเชิงซ้อน (Pluralistic State) ซึ่งยอมให้มีสถาบันหรือคณะบุคคลมีสิทธิเข้าร่วมกำกับดูแลกิจการสาธารณะและใช้อำนาจสาธารณะร่วมกับรัฐได้⁶⁶ เนื่องจากการมีส่วนร่วมนี้เป็นวิธีการที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รัฐจึงยอมให้บุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงานทางปกครองท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในสมบัติสาธารณะเหล่านี้ (Common Goods or Public Goods)⁶⁷ ต่อมาได้เริ่มรื้อฟื้นแนวความคิดที่คำนึงถึงสังคม หรือเรียกว่า “ลัทธิชุมชน” (Communitarianism) ขึ้น โดยลัทธิชุมชนมีหลักการสำคัญ 4 ประการ ดังนี้⁶⁸

1) มีระบบเศรษฐกิจของตนเอง เป็นโครงสร้างที่ช่วยให้ชุมชนเป็นอิสระจากการครอบงำทางเศรษฐกิจจากภายนอก และสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนเอง นำไปสู่โครงสร้างทางวัฒนธรรมและการเมืองของชุมชนขึ้นในการตัดสินใจพัฒนาตนเองและการอยู่ร่วมกัน ก่อให้เกิดอัตลักษณ์และความหลากหลายทางเศรษฐกิจ ทำให้มีระบบเศรษฐกิจที่พึ่งตนเองอย่างครบวงจร โดยชุมชนมีการรวมตัวกันพัฒนาการเกษตรแบบพึ่งตนเอง ธุรกิจชุมชน อุตสาหกรรมชุมชน และทำให้เกิดสังคมการผลิตขึ้น

2) เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม เมื่อชุมชนมีกรรมสิทธิ์รัฐจึงไม่อาจยึดถือว่าทรัพยากรเป็นของแผ่นดิน จึงไม่อาจให้สัมปทาน จัดสรรที่ทำกิน หรืออนุมัติโครงการเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่ได้ หากไม่ผ่านความยินยอมจากชุมชน

3) มีอำนาจตัดสินใจ ประสานงาน และรักษาผลประโยชน์ของชุมชน ในฐานะที่ชุมชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยทุกฝ่ายจะต้องให้ความเคารพความมีตัวตนของชุมชน อาทิ ในการใช้ทรัพยากรหรือวัตถุพิบในท้องถิ่น บุคคลภายนอกจะต้องขอความเห็นชอบจากองค์กรชุมชน โดยองค์กรชุมชนมีสิทธิต่อรองผลประโยชน์เบื้องต้นจากการใช้ทรัพยากรนั้น หรืออาจใช้สิทธิปฏิเสธก็ได้หากเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ในชุมชน

⁶⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ความเป็นมนุษย์*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 52-53.

⁶⁶ กิตติศักดิ์ ปรกติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 47-48.

⁶⁷ กิตติศักดิ์ ปรกติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 49-51.

⁶⁸ พิทยา ว่องกุล, “ชุมชนประชาธิปไตย: ประชาธิปไตยทางรอดและการพัฒนาที่ยั่งยืน,” ใน *จุดจบรัฐชาติสู่... ชุมชนประชาธิปไตย*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โครงการวิถึทรรศน์, 2540), หน้า 131-133.

4) มีอำนาจในการบริหารการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้ง การจัดตั้งองค์กรชาวบ้าน หรือชุมชนที่รวมตัวกันขึ้นตามธรรมชาติก็ตาม องค์กรเหล่านี้ต่างมีสิทธิในการปกครองตนเอง มีสิทธิในการดำเนินการพัฒนาชุมชนโดยไม่จำต้องขึ้นอยู่กับนโยบายส่วนกลางซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ อธิปไตยของชุมชนในการบริหารการปกครองตนเองเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันในชุมชน อันถือเป็นกฎหมายของท้องถิ่นหรือธรรมนูญท้องถิ่นเป็นหลักที่ว่า “ปกครองโดยชุมชน เพื่อชุมชน” ดังนี้ เมื่อชุมชนมีสิทธิในการปกครองตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น ในการพัฒนาที่สำคัญชุมชนจะเป็นฝ่ายเสนอขึ้นสู่การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณจากรัฐ รวมทั้งชุมชนมีสิทธิเรียกร้องกฎหมายตามความต้องการของประชาชนหรือชุมชน จึงเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐจากการที่รัฐเป็นผู้ปกครอง ผู้กำหนดทุกอย่างในท้องถิ่น มาเป็นผู้กำกับดูแล ที่ปรึกษาและผู้บริการประชาชนอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุปจากหลักการของลัทธิชุมชนที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า “ชุมชน” เป็นรากฐานของสังคมในการพัฒนา เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจและความเจริญอย่างมั่นคง อีกทั้งยังเป็นการผนีกกำลังของปัจเจกบุคคลในการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมตามสภาพความเป็นจริงและสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น อันเป็นลักษณะของรูปแบบและเนื้อหาในการปกครองโดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ภายใต้การปกครองในระบบประชาธิปไตยซึ่งจะช่วยส่งเสริมการปกครองในระดับประเทศมีความเข้มแข็งขึ้น

ดังนั้น ประชาธิปไตยชุมชนเป็นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการตนเองในรูปแบบต่างๆ โดยการริเริ่มของชุมชนในการกำหนดปัญหา ความต้องการของตนเอง เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและการวางแผนพัฒนาชุมชนในทุกด้าน อีกทั้งเป็นการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน ทั้งในระดับท้องถิ่น ท้องที่ และชุมชน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของชุมชนได้โดยตรง การมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งมีบทบาทสำคัญเพื่อวัตถุประสงค์ร่วมกันในการพัฒนาชุมชน สังคม และประเทศร่วมกับองค์กรต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่ทั้งภาครัฐและประชาชน จึงเห็นได้ว่าเนื่องจากชุมชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมกำหนดเจตจำนงทางการเมืองและมีสิทธิในการปกครองตนเอง ชุมชนจึงสามารถเรียกร้องให้รัฐเข้ามาร่วมดำเนินการตามความต้องการของประชาชนได้ ซึ่งถือเป็นหลักของประชาธิปไตยชุมชน โดยชุมชนสามารถกำหนดได้ว่าจะให้ใครดำเนินการอะไรให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชน เพราะฉะนั้นหากการกระจายอำนาจการปกครองคือการกระจายอำนาจในการบริหารให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมกำหนดทิศทางและดูแลแก้ไขปัญหาของคนในพื้นที่โดยคนในพื้นที่เอง จึงเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่อาจแยกออกจากการกระจายอำนาจการปกครองได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อการมีส่วนร่วมในฐานะปัจเจกชนยังไม่มี ความเข้มแข็งเพียงพอ ด้วยเหตุนี้การมีส่วนร่วมในระดับชุมชนจึงเป็นแนวทางในการมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและชุมชน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของชุมชน โดยมีอำนาจในการตัดสินใจทั้ง

ทางสังคม ทรัพยากร และเศรษฐกิจ ตลอดจนสามารถบริหารการปกครองได้ภายในชุมชน จะยิ่งทำให้
การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

บทที่ 3

การกระจายอำนาจการปกครองและการมีส่วนร่วม ของประชาชนในกฎหมายต่างประเทศ

สำหรับบทนี้เป็นการศึกษากฎหมายต่างประเทศในประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจการปกครอง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น โดยพิจารณาจากประเทศซึ่งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในทางโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและในลักษณะต่างๆ ของการบริหารกิจการท้องถิ่น อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฟิลิปปินส์ เพื่อให้เห็นถึงการกระจายอำนาจการปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในประเทศทางตะวันตกและประเทศทางตะวันออก เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยต่อไป

3.1 การกระจายอำนาจการปกครอง

3.1.1 การกระจายอำนาจการปกครองของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยวซึ่งมีประวัติศาสตร์และจารีตทางปกครองซึ่งเน้นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มีการปกครองในแบบรัฐสภา และมีรัฐธรรมนูญไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศอังกฤษจะมีอยู่สองระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

3.1.1.1 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศอังกฤษแบ่งรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 6 รูปแบบ ได้แก่ เขตอำเภอ เขตมหานคร เขตปริมณฑล หน่วยการปกครองทั้งหมดของเวลส์ และเมืองลอนดอน ดังนี้⁶⁹

⁶⁹ local-government-structure, Retrieved September 26, 2013, from <http://www.politics.co.uk/reference/local-government-structure>

1) เขต ครอบคลุมทั้งมณฑลและการบริการสาธารณะส่วนใหญ่ในพื้นที่ มีความรับผิดชอบงานด้านการศึกษา ทางหลวง การขนส่ง ดูแลสังคม ห้างสมุด การกำจัดของเสีย และการวางแผนเชิงนโยบาย

2) อำเภอ แต่ละเขตเป็นจะถูกแบ่งเป็นหลายอำเภอ รับผิดชอบในที่อยู่อาศัย เพื่อการพักผ่อนและนันทนาการ อนามัยสิ่งแวดล้อม เก็บขยะ การวางแผน และการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น

3) อำเภอเขตมหานคร ประกอบด้วยเมืองใหญ่หลายเมืองหรือบางเขตขนาดเล็กรวมกัน กล่าวคือ เขตเมือง เขตเลือกตั้ง เขตเทศบาล หรืออำเภอ มีความรับผิดชอบด้านการศึกษา ทางหลวง การขนส่ง ดูแลสังคม ที่อยู่อาศัย ห้างสมุด อนามัยสิ่งแวดล้อม เก็บขยะ การกำจัดของเสีย การวางแผนเชิงนโยบาย และการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น

4) เขตปริมณฑล เป็นเขตอำนาจรวมทั้งเทศบาลตำบล เทศบาลนคร เทศบาลเมือง หรือเทศบาลเมืองนคร เขตปริมณฑล รับผิดชอบงานด้านการศึกษา ทางหลวง การขนส่ง ดูแลสังคม ที่อยู่อาศัย ห้างสมุด การอนามัยสิ่งแวดล้อม เก็บขยะ การกำจัดของเสีย การวางแผนเชิงนโยบาย และการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น

5) เมืองลอนดอน รับผิดชอบด้านการศึกษา การทางหลวง จัดเก็บภาษีอากร การวางแผน การขนส่ง การดูแลสังคม ที่อยู่อาศัย ห้างสมุด เพื่อการพักผ่อนและนันทนาการ อนามัยสิ่งแวดล้อม เก็บขยะ การกำจัดของเสีย การวางแผนเชิงนโยบายในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังรับผิดชอบทางหลวง การวางแผนและการขนส่ง

6) หน่วยการปกครองทั้งหมดของเวลส์

3.1.1.2 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภะนั้น พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2000 ได้ปรับโครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปสู่รูปแบบใหม่ โดยเฉพาะการสร้างขีดความชัดเจนให้กับฝ่ายบริหารโดยนำเอาโครงสร้างการบริหารในรูปแบบนายกเทศมนตรีมาใช้ ขณะที่ฝ่ายสภาได้มีการจัดตั้งองค์กรของสภาในรูปแบบใหม่ๆ เพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามโครงสร้างใหม่ ทั้งนี้ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาท้องถิ่น ดังนี้

1) ฝ่ายบริหาร

ในการบริหารจัดการท้องถิ่นมีนโยบาย “การทำให้ทันสมัย” (Modernising) โดยมีเป้าหมายให้การบริหารงานในระดับท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ (Efficiency, Transparency and Accountability) โดยในปี ค.ศ.1998 รัฐบาลได้ออกสมุดปกขาว “Modern Local Government: In Touch with the People” เพื่อเสนอทางเลือกให้กับท้องถิ่นในการปรับโครงสร้างการบริหารไปสู่รูปแบบใหม่ (New Political Structures) โดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถเลือกได้ว่าจะใช้รูปแบบใด ซึ่งที่มาของข้อเสนอข้างต้นเกิดจากนโยบายของรัฐบาลที่มี

วัตถุประสงค์เพื่อให้การทำงานของท้องถิ่นหลุดพ้นออกจากจารีตและทัศนคติแบบเก่าๆ มีความยืดหยุ่น สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนสามารถเข้าถึงและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ รูปแบบของโครงสร้างทางการบริหารใหม่ให้ท้องถิ่นมี 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี (a directly elected mayor with a cabinet) รูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม (a cabinet with leader) และรูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา (a directly elected mayor and a council manager)⁷⁰ ต่อมาข้อเสนอเพื่อการปรับโครงสร้างการบริหารใหม่ได้ถูกรวมเข้าไว้ในพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.2000 (Local Government Act 2000) มาตรา 34-36 กำหนดให้มีโครงสร้างการบริหารใหม่ให้ท้องถิ่นเลือก 3 รูปแบบดังกล่าว และรูปแบบคณะกรรมการซึ่งเป็นรูปแบบเดิมสำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก โดยการเลือกใช้รูปแบบใดนั้นใช้การจัดทำข้อเสนอและทำประชามติ เพื่อกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมกับการบริหารของท้องถิ่นนั้นๆ

ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหารใหม่ดังกล่าวเป็นเพียงกรอบกว้างๆ สำหรับรายละเอียดของโครงสร้าง เช่น ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร การแบ่งความรับผิดชอบระหว่างนายกเทศมนตรีกับคณะเทศมนตรี ที่มาของคณะเทศมนตรี รูปแบบองค์กรสำหรับตรวจสอบและติดตามการทำงานของฝ่ายบริหาร เป็นต้น จะเป็นดุลพินิจของท้องถิ่นที่จะกำหนดกันเอง โดยกระบวนการของการปรึกษาหารือและการทำประชามติภายในชุมชนท้องถิ่นของตน ดังนี้

(1) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี
(A directly elected mayor with a cabinet)

โครงสร้างรูปแบบนี้นายกเทศมนตรีมีที่มาจาก การเลือกตั้งทางตรงของประชาชน โดยทำงานบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรีซึ่งถูกนายกเทศมนตรีเลือกมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีมีหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมืองของชุมชน เสนอนโยบายต่อสภาท้องถิ่น และผลักดันนโยบายไปยังพนักงานท้องถิ่นนำไปปฏิบัติผ่านทางคณะเทศมนตรี นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาอาจร่วมกันแต่งตั้งตำแหน่งที่เรียกว่า “ผู้จัดการสภา” (Chief Executive) และ “หัวหน้าสำนักงานท้องถิ่น” (Chief Officers) ทำหน้าที่คล้ายกับเป็นผู้จัดการและเลขานุการของฝ่าย

⁷⁰ Department of the Environment, Transport and the Regions, *Modern Local Government: In Touch with the People* (1998). from www.local-regions.odpm.gov.uk/, อ้างถึงใน อรรถัย ก๊กผล และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยเพื่อยกย่องพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . , พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 84.

บริหารเพื่อให้การสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร ดูแลกิจการงานประจำวัน ประสานนโยบายของฝ่ายบริหารไปสู่พนักงานท้องถิ่น และคอยประสานงานกับฝ่ายสภา จึงเห็นได้ว่าการบริหารงานดังกล่าวข้างต้นเป็นรูปแบบการบริหารที่เรียกว่า “ระบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง” เนื่องจากนายกเทศมนตรีจะเป็นผู้นำทั้งทางการเมืองและการบริหารเพื่อตอบสนองต่อประชาชนภายในท้องถิ่นโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยสมาชิกสภาในการบริหารงานมากนัก⁷¹

(2) รูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม

(A cabinet with a leader)

โครงสร้างการบริหารรูปแบบนี้นายกเทศมนตรีได้รับการเลือกตั้งโดยสภาท้องถิ่นซึ่งเลือกมาจากสมาชิกสภา มีหน้าที่บริหารงานร่วมกับคณะเทศมนตรี ทั้งนี้ คณะเทศมนตรีถูกเลือกมาจากสมาชิกสภาซึ่งอาจเลือกโดยสภาท้องถิ่นหรือโดยนายกเทศมนตรีก็ได้ขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นว่าจะใช้รูปแบบใด เนื่องจากอำนาจในการคัดเลือกและถอดถอนผู้บริหารอยู่ที่สภา จึงอาจเรียกโครงสร้างการบริหารงานแบบนี้ว่าเป็น “ระบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ” (The Weak Mayor Form)

(3) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา

(A directly elected mayor and council manager)

รูปแบบการบริหารงานนี้มีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง ทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมืองของท้องถิ่น และกำหนดกรอบนโยบายกว้างๆ ขณะที่การบริหารงานท้องถิ่นแท้จริงแล้วจะมอบหมายให้กับ “ผู้จัดการสภา” (Council Manager หรือ Chief Executive) ซึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยสภา ทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำเอานโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังมีกรรมการแต่งตั้ง “หัวหน้าสำนักงานท้องถิ่น” (Chief Officers) เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารและประสานงานกับฝ่ายสภา

(4) รูปแบบคณะกรรมการ

โครงสร้างการบริหารในรูปแบบนี้ใช้สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก เป็นการบริหารงานโดยสภาท้องถิ่นผ่านทางคณะกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกสภา โดยรูปแบบนี้จะถือเป็นข้อยกเว้นสำหรับสภาแขวงเท่านั้น เนื่องจากสภาแขวงมีขนาดเล็ก กล่าวคือมีประชากรต่ำกว่า 85,000 คน ทำให้การนำเอาโครงสร้างใหม่มาใช้อาจจะไม่เหมาะสมและไม่เกิดประโยชน์ในทางการบริหารกิจการท้องถิ่น

2) สภาท้องถิ่น (The full council)

สภาท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการตัดสินใจ โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณและ

⁷¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), หน้า 117-120.

แผนงาน และการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ต่างๆ ของท้องถิ่น อีกทั้งสภาท้องถิ่นยังมีอำนาจในการรับรองแผนงานหรือยุทธศาสตร์ของรัฐบาลส่วนกลางในการนำมาบังคับใช้ภายในท้องถิ่นได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานของสภาท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาท้องถิ่นจึงจัดตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการ (committees) เพื่อทำหน้าที่เฉพาะต่างๆ แทนสภาท้องถิ่น โดยมี 3 รูปแบบ ดังนี้⁷²

(1) คณะกรรมการของสภา (Regulatory Committees)

คณะกรรมการของสภา คือ คณะกรรมการที่เคยทำงานภายใต้ระบบเดิม แม้ว่าจะถูกโครงสร้างการบริหารใหม่เข้ามาแทนที่ แต่สภาอาจจะให้คณะกรรมการดังกล่าวทำงานต่อไปได้ในกิจการที่สภามีอำนาจในการตัดสินใจบางส่วนหรือต้องอาศัยการตัดสินใจร่วมกันกับฝ่ายบริหาร (quasi - judicial decisions) เช่น การวางแผนและการออกใบอนุญาตต่างๆ อย่างไรก็ตาม ในการตัดสินใจของคณะกรรมการชุดนี้จะต้องนำเข้าไปประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

(2) คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ (Scrutiny Committees)

คณะกรรมการชุดนี้จัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างความสมดุลทางการเมือง และติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ถือเป็นโครงสร้างใหม่ที่สภาท้องถิ่นจะต้องจัดตั้งขึ้นพร้อมกับการปรับโครงสร้างการบริหารรูปแบบใหม่ โดยสมาชิกของคณะกรรมการมาจากการแต่งตั้งของสภา โดยคัดเลือกจากสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีได้อยู่ในคณะผู้บริหารท้องถิ่น

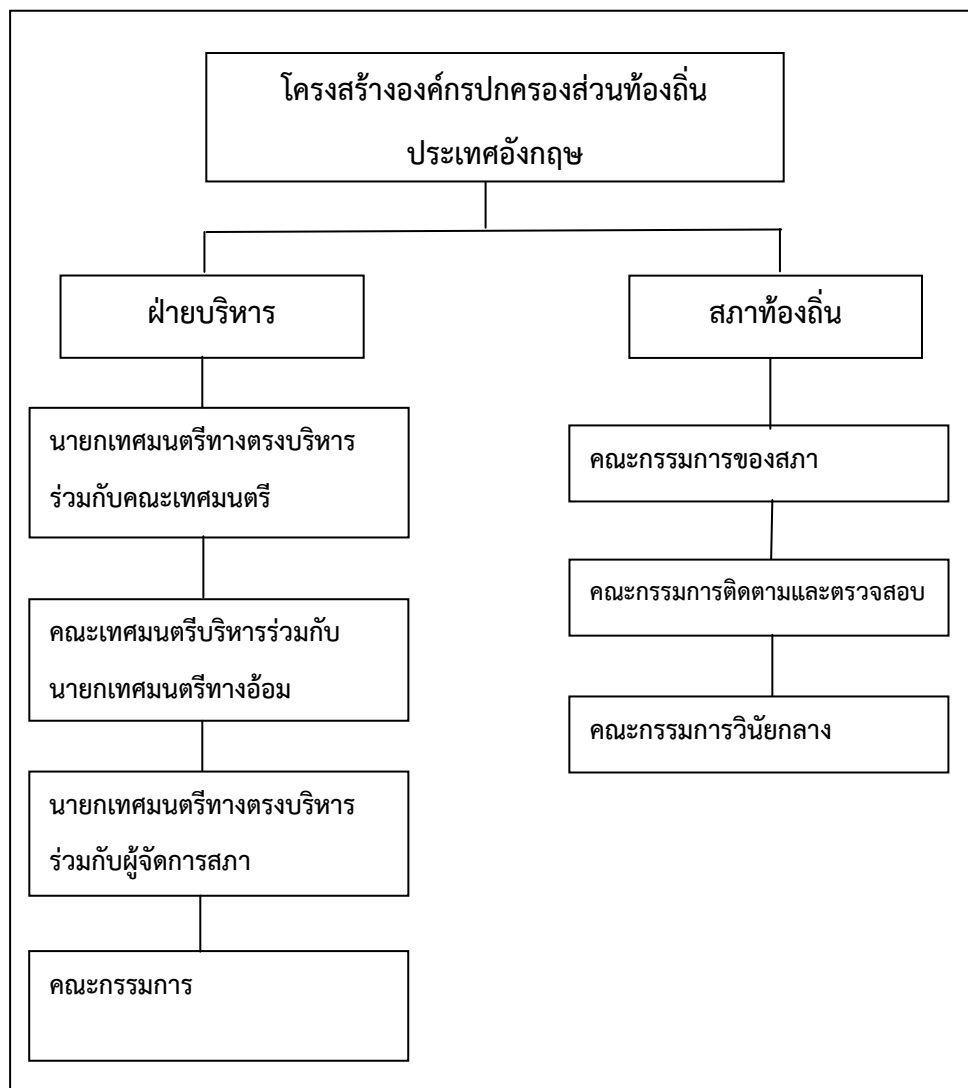
(3) คณะกรรมการวินัยกลาง (Standards Committees)

พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.2000 ได้กำหนดกรอบกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ เพื่อให้สมาชิกเหล่านี้มีแนวปฏิบัติ และมีพฤติกรรมที่ถูกต้องเหมาะสม โดยกรอบในการปฏิบัติเรียกว่า “วินัยกลาง” (Code of Conduct) จากผลบังคับทางกฎหมายทำให้สภาท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการวินัยกลางเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว โดยสมาชิกของคณะกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนต้องเป็นบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องในทางหนึ่งทางใด กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งนั้นๆ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอาจสรุปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปของประเทศอังกฤษ แบ่งออกเป็น 6 รูปแบบ ได้แก่ เขต อำเภอ เขตอำนาจรวม เขตปริมณฑล หน่วยการปกครองทั้งหมดของเวลส์ และเมืองลอนดอน โดยภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะมีโครงสร้างหลายลักษณะ สำหรับฝ่ายบริหารนั้นกฎหมายเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถเลือกได้ว่าจะใช้รูปแบบใด ได้แก่ นายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี คณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม นายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา และคณะกรรมการ ส่วนสภาท้องถิ่นนั้นสามารถจัดตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการ (committees) เพื่อทำหน้าที่เฉพาะ

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 120-122.

ต่างๆ แทนสภาท้องถิ่น โดยมี 3 รูปแบบ คือ คณะกรรมการของสภา คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ และคณะกรรมการวินัยกลาง ซึ่งประเด็นการจัดโครงสร้างของสภาท้องถิ่นดังกล่าว ประเทศอังกฤษได้ให้ความสำคัญกับประชาชนในท้องถิ่น โดยการเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นโดยการตัดสินใจเลือกรูปแบบของฝ่ายบริหารที่เหมาะสมกับพื้นที่ของตนเอง จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแองโกล-แซงซอล ซึ่งมีความเหมาะสมกับประชาชน ชุมชน และสภาพสังคมเป็นอย่างยิ่ง



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศอังกฤษ⁷³

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 117-122.

3.1.2 การกระจายอำนาจการปกครองของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับการปกครองประเทศของญี่ปุ่นในปัจจุบันนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามให้กับประเทศสัมพันธมิตร และสหรัฐอเมริกาได้เข้าครอบครองพร้อมกับปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และการบริหารของญี่ปุ่น โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะปกครองตนเองตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้มาตั้งแต่สมัยเมจิจึงถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยระบบใหม่ที่ประกันสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเองของประชาชน รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 3 พฤษภาคม 1947 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้รับหลักการ “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)” ไว้ในหมวด 8 ดังนี้⁷⁴

มาตรา 92 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินการขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องตราขึ้นโดยอำนาจแห่งกฎหมาย โดยให้สอดคล้องกับหลักว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น

มาตรา 93 องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น ทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น

มาตรา 94 องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิจัดการทรัพย์สิน ดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการบริหารทั่วไป ปฏิบัติการและออกข้อบัญญัติได้ตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 95 รัฐสภาจะตรากฎหมายพิเศษเพื่อใช้บังคับแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยมิได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งข้างมาก ภายใต้อำนาจของท้องถิ่นนั้นไม่ได้

ดังนั้น ประเทศญี่ปุ่นจึงได้ตรากฎหมายที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือ กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 (Local Autonomy Law) ซึ่งกำหนดโครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนท้องถิ่น และได้กระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นแบ่งเป็น 2 รูปแบบ⁷⁵ คือ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ จังหวัด และเทศบาล และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ เขตการปกครองพิเศษ สหการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁷⁴ Kayama Michihiro, *Local Government in Japan*, (Japan: Council of Local Authorities for International Relations, 2008), pp. 1-2.

⁷⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 141-142.

องค์กรดูแลรักษาทรัพย์สิน และบริษัทเพื่อการพัฒนา สำหรับขอบเขตในการศึกษาครั้งนี้คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป ดังนี้⁷⁶

3.1.2.1 จังหวัด

จังหวัดเป็นองค์กรกลางระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล ดำเนินกิจการในลักษณะที่ต้องการมาตรฐานเดียวกัน ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางและเป็นกิจการที่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาล จะกระทำได้ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันจังหวัดมีจำนวน 47 จังหวัด อาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามเหตุผลทางประวัติศาสตร์ แต่สำหรับโครงสร้างองค์กรและการบริหารงานไม่แตกต่างกัน ยกเว้นแต่จังหวัดประเภทโทะ (To) ซึ่งสถานะเป็นเมืองหลวงของประเทศหรือนครหลวงโตเกียวตนเอง ทั้งนี้ จังหวัดอาจแบ่งได้ตามชื่อเรียก ได้แก่ โทะ (To) โด (Do) ฟุ (Fu) และเคน (Ken)⁷⁷ ทั้งนี้ โครงสร้างของจังหวัดแบ่งเป็นฝ่ายสภาท้องถิ่น ได้แก่ สภาจังหวัด และฝ่ายบริหาร ดังนี้

1) สภาจังหวัด

สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 40 – 120 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในท้องถิ่น มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ทั้งนี้ สภาจังหวัดกำหนดโครงสร้างภายในไว้ให้มีประธาน รองประธาน คณะกรรมการ และสำนักงานเลขาธิการสภาจังหวัด เพื่อดำเนินงานของสภาจังหวัด

อำนาจหน้าที่สภาจังหวัดในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อาทิ การตรา แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติต่างๆ การอนุมัติงบประมาณประจำปี การกำหนดหลักการเกี่ยวกับอัตราภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และขอบข่ายการกระทำสัญญาต่างๆ ของท้องถิ่น การตรวจสอบฝ่ายบริหาร เช่น ตรวจสอบบัญชี การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร การลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องลาออก หรืออาจยุบสภาได้ภายในสัปดาห์นับจากวันที่ลงมติ หากไม่ยุบสภาหลังจากสัปดาห์ถือว่าพ้นตำแหน่ง เป็นต้น

2) ฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการบริหาร โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด

⁷⁶ Jichi Kenshu Kyokai, *Local Government Reform In Japan*, (Japan: Local Autonomy College Ministry of Home Affairs, 1973), p. 8-11.

⁷⁷ ปรีชญา เวสาโรจน์, *การปกครองท้องถิ่นประเทศไทยสู่ ปุ่น โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2542), หน้า 11.

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ประเทศญี่ปุ่นจึงได้เปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่ายบริหารตั้งแต่ ค.ศ. 1947 เป็นต้นมา จากเดิมที่ประเทศญี่ปุ่นมีราชการส่วนภูมิภาคในรูปจังหวัดและมีผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้งของรัฐบาล⁷⁸ ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจแต่งตั้งผู้ช่วยในตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและคลังจังหวัดเป็นผู้บริหารระดับสูงได้ และต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัดก่อน

(2) คณะกรรมการบริหาร (Administrative Boards)

การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเด่นจากประเทศอื่นๆ ตรงที่มีคณะกรรมการบริหาร เพื่อทำหน้าที่บริหารกิจการเฉพาะด้านซึ่งต้องใช้ความรู้ทางเทคนิค⁷⁹ เป็นการดูแลอำนาจกับผู้ว่าราชการจังหวัด สร้างความเป็นกลางในการบริหารงาน อีกทั้งเป็นการเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในคณะกรรมการท้องถิ่นได้ คณะกรรมการบริหารกิจการเฉพาะด้านในจังหวัดมีอยู่หลายคณะด้วยกัน ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) คณะกรรมการบริหารงานบุคคล (Personal or Equity Committee) สำนักงานผู้สอบบัญชี (Inspection Committee) คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee) คณะกรรมการแรงงานท้องถิ่น (Local Labour Relations Committee) คณะกรรมการพิทักษ์ทรัพย์สิน (Expropriation Committee) คณะกรรมการประสานการประมง (Maritime District Fishery Adjustment Committee) คณะกรรมการบริหารพื้นที่ตกปลา (Internal Fishing Grounds Administration Committee)⁸⁰ ในที่นี้จึงขอพิจารณาในส่วนของคณะกรรมการบริหารกิจการเฉพาะด้านที่สำคัญ ดังนี้

1. คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee)

ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3-4 คน⁸¹ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผ่านความเห็นชอบของสภาจังหวัด ทำหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับสถาบันการศึกษาทั้งหลาย เช่น การกำหนดหลักสูตร อุปกรณ์การเรียนการสอน และสถานะของครู ทั้งนี้ มีการจัดตั้งสำนักงานฝ่ายบริหารขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการศึกษา เพื่อดำเนินงานด้านบริหาร

⁷⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 139.

⁷⁹ ถนอม ศุขสารท และ สรุชัย สุฟโปฏก, *การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น* (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2512), หน้า 23.

⁸⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 158-159.

⁸¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 141.

ของคณะกรรมการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง และสำนักงานนี้ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของศึกษาธิการจังหวัด (Chief of Education) ด้วย

2. คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 4 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มาจากการเลือกตั้งผ่านสภาจังหวัด และคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งจะสังกัดพรรคการเมืองไม่ได้ ทำหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น⁸²

3. คณะกรรมการบริหารงานบุคคล (Personal or Equity Committee) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยความเห็นชอบของสภาจังหวัดและไม่อาจสังกัดพรรคการเมืองได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารงานบุคคลอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการยุติธรรม (Equity Committee) ประเภทหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบเรื่องร้องทุกข์ของพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่มีขอบหรือสภาพการทำงาน และคณะกรรมการบุคคล (Personal Committee) อีกประเภทหนึ่ง นั้นเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจกว้างกว่าประเภทแรก ทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาในเรื่องเงินเดือน ค่าจ้าง การคัดเลือกและการสอบแข่งขัน ทั้งนี้ จังหวัดทุกจังหวัดต้องมีคณะกรรมการประเภทนี้เสมอ⁸³

3.1.2.2 เทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน ประเทศญี่ปุ่นมีเทศบาลจำนวน 3,235 เทศบาล โดยแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร (Shi) เทศบาลเมือง (Cho หรือ Machi) และเทศบาลตำบล (Son หรือ Mura) กล่าวคือ⁸⁴

1) เทศบาลนคร (Shi) ซึ่งอาจแบ่งย่อยเป็นเทศบาลนครและเทศบาลมหานครได้ สำหรับการยกฐานะเป็นเทศบาลนครนั้นต้องมีประชากรมากกว่า 50,000 คน โดยประชากรต้องอาศัยอยู่ในเขตเมืองมากกว่าร้อยละ 60 และต้องประกอบอาชีพเกี่ยวกับการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม หรืออาชีพที่ต้องทำงานในเมือง หรืออยู่อาศัยกับผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวมากกว่าร้อยละ 60 อีกทั้งจะต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับเมืองหรือสิ่งอื่นตามที่ข้อบัญญัติกำหนดไว้ เช่น มีสำนักงานรัฐบาลหรือเทศบาล สถาบันการศึกษา และโรงพยาบาลตั้งอยู่ เป็นต้น

2) เทศบาลเมือง (Cho หรือ Machi) มีลักษณะความเป็นเมืองมากกว่าเทศบาลตำบล อยู่ในศูนย์กลางการค้า การคมนาคม และโรงงานต่างๆ และมีสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ แก่ประชาชน

⁸² ถนอม ศุขสารท และ สรุชัย สุฟโปฎก, *เรื่องเดิม*, หน้า 23.

⁸³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 141.

⁸⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 138.

3) เทศบาลตำบล (Son หรือ Mura) มีลักษณะเป็นชนบทประกอบด้วย หมู่บ้านประมาณ 3-8 หมู่บ้าน

สำหรับในประเด็นเรื่องโครงสร้างของเทศบาลทั้งสามประเภทนั้น มีการจัดองค์กร ภายในหน่วยการปกครองท้องถิ่นในลักษณะเดียวกันซึ่งประกอบด้วย สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละประเภทอาจมีจำนวนแตกต่างกันไปตาม จำนวนของประชากรในพื้นที่ กล่าวคือ สภาเทศบาลนครมีสมาชิกจำนวน 30-100 คน สภาเทศบาล เมืองมีสมาชิกจำนวน 12-30 คน และสภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกจำนวน 12-30 คน⁸⁵

สภาเทศบาลในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อาทิ การ ตรา แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติต่างๆ การอนุมัติงบประมาณประจำปี การกำหนด หลักการเกี่ยวกับอัตราภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และขอบข่ายการกระทำสัญญาต่างๆ ของท้องถิ่น การ ตรวจสอบฝ่ายบริหาร เช่น ตรวจสอบบัญชี การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร การลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็น ผลให้ฝ่ายบริหารต้องลาออก หรืออาจยุบสภาได้ภายในสัปดาห์นับจากวันที่ลงมติ หากไม่ยุบสภาหลังจาก สัปดาห์ให้ถือว่าพ้นตำแหน่ง เป็นต้น⁸⁶

2) ฝ่ายบริหาร

เทศบาลได้แบ่งฝ่ายบริหารได้เป็น 2 ส่วนเช่นเดียวกับจังหวัด คือ นายกเทศมนตรี และคณะกรรมการบริหาร โดยมีรายละเอียดในการพิจารณาดังนี้

(1) นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ทั้งนี้ นายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งรอง นายกเทศมนตรี และหัวหน้าฝ่ายบัญชี (chief accountant) และสมุหบัญชี (treasurer) ได้ เพื่อช่วย ปฏิบัติงานตามหน้าที่ โดยการแต่งตั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อน และมีวาระ 4 ปี เช่นกัน⁸⁷

นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ตาม กฎหมายกำหนด อาทิ การบริหารงานตามที่บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล การเสนอร่าง

⁸⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 156.

⁸⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 156-157.

⁸⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 157.

กฎหมายให้สภาเทศบาลพิจารณา การบริหารงบประมาณ การจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ การบริหารงานบุคคล การเรียกประชุมสภา เสนอปัญหาให้สภาเทศบาลพิจารณา การยับยั้งร่างกฎหมาย เป็นต้น⁸⁸

(2) คณะกรรมการบริหาร

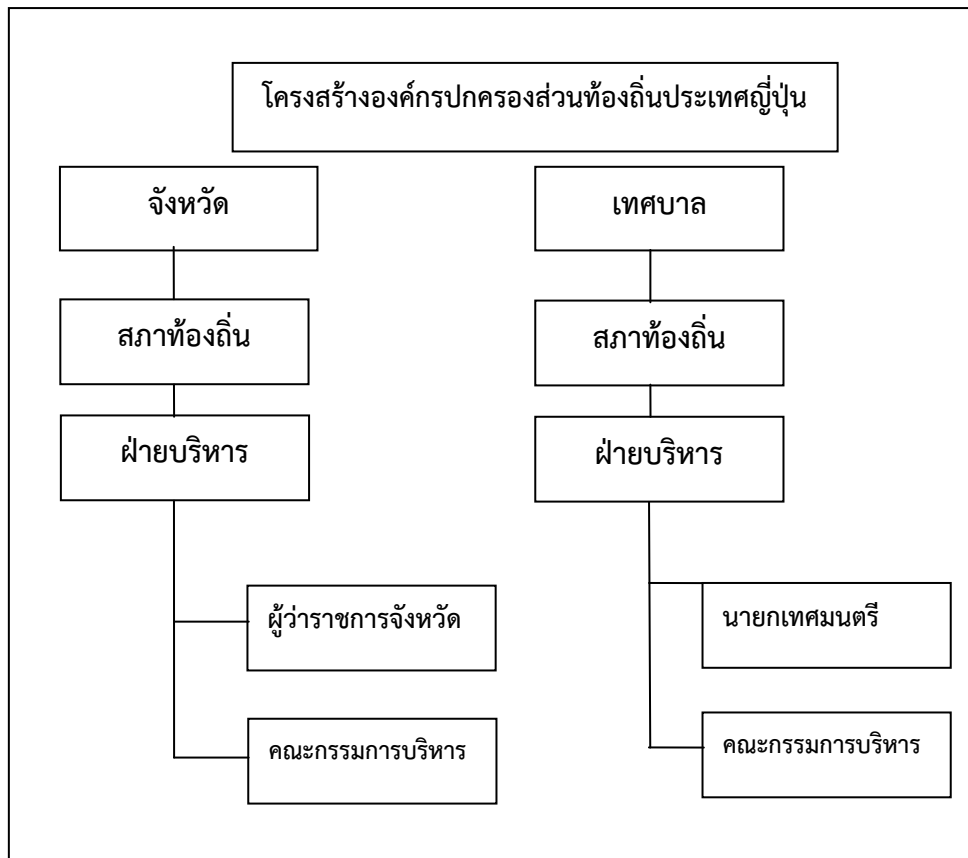
คณะกรรมการบริหารถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับโครงสร้างของจังหวัด โดยกฎหมายกำหนดขึ้นมาเพื่อถ่วงดุลอำนาจของนายกเทศมนตรี ซึ่งคณะกรรมการจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานและดำเนินกิจการเฉพาะด้านจึงต้องมีความเป็นกลาง ปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น คณะกรรมการบริหารงานต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ สมาชิกของคณะกรรมการบริหารงานมีที่มาจากกรรมการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรีโดยการอนุมัติจากสภาท้องถิ่น เว้นแต่คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) เท่านั้นที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่นซึ่งคัดเลือกคณะกรรมการจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ โดยคณะกรรมการบริหารนี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 - 4 ปี เป็นฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่แบบไม่เต็มเวลา เว้นแต่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น คณะกรรมการบริหารในเทศบาล ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) คณะกรรมการบุคคล (Personal (or Equity) Committee) สำนักงานผู้สอบบัญชี (Inspection Committee) ซึ่งมีรายละเอียดเช่นเดียวกับคณะกรรมการบริหารในระดับจังหวัดซึ่งได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการบริหารบางประเภทที่มีอยู่เฉพาะในโครงสร้างของฝ่ายบริหารของเทศบาลเท่านั้น ได้แก่ คณะกรรมการการเกษตรกรรม (Agricultural Committee) คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดิน (Realty Valuation Re-examination Committee)⁸⁹ ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารไม่มีอำนาจจัดทำหรือบริหารงบประมาณ เสนอร่างกฎหมาย กำหนดอัตราภาษี เก็บภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นๆ และไม่มีอำนาจในการส่งหลักฐานบัญชีให้กับสภาท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอาจสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปของประเทศญี่ปุ่นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ กล่าวคือ จังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนและมีเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง โดยจังหวัดจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลทั้งหมดในพื้นที่ แต่จังหวัดมีเพียงอำนาจในการกำกับดูแลให้คำแนะนำเทศบาลเท่านั้นไม่อาจบังคับบัญชาหรือสั่งการได้ เนื่องจากเทศบาลหาใช้หน่วยงานในสังกัดของจังหวัดไม่ จังหวัดและเทศบาลมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน มีเพียงความแตกต่างของขนาดของพื้นที่และศักยภาพในการให้บริการแก่

⁸⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 157-158.

⁸⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 158-159.

ประชาชนเท่านั้น สำหรับประเด็นการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น อีกทั้งมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจภายในฝ่ายบริหารเองโดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารในการดำเนินกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นการเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นผ่านทางโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น อันถือเป็นลักษณะเด่นของการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น



ภาพที่ 3.2 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น⁹⁰

3.1.3 การกระจายอำนาจการปกครองประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์เป็นรัฐเดี่ยวแบ่งการบริหารออกเป็น 2 ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางซึ่งรัฐบาลกลางและ

⁹⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 151.

รัฐบาลท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน สำหรับการกระจายอำนาจในประเทศฟิลิปปินส์เห็นได้ชัดเจนจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ประกอบกับประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1991 (Local Government Code of 1991) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1992 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการท้องถิ่น ออกข้อบัญญัติและมติที่เกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่น ส่งเสริมสวัสดิภาพทั่วไปของประชาชนในชุมชน เวนคืนทรัพย์สิน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ หลักการสำคัญในการกระจายอำนาจตามประมวลกฎหมายฉบับนี้มีประเด็น ดังนี้⁹¹

1. กระจายอำนาจในการบริการขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เช่น งานด้านการเกษตร การสาธารณสุข สวัสดิการสังคม สิ่งแวดล้อม งานโยธาธิการ เป็นต้น
2. การกระจายอำนาจเป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น การบริหารการเงินการคลัง การจัดองค์กร การมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานพัฒนา โดยการกำหนดกรอบในการดำเนินการที่กว้างขึ้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีอิสระในการดำเนินการได้ โดยรัฐบาลกลางเป็นเพียงหน่วยงานในการกำกับดูแล

ประมวลกฎหมายฟิลิปปินส์เล่มที่สาม มาตรา 4 ได้กำหนดองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษไว้ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมี 2 รูปแบบ คือ เขตปกครองตนเองในมินดาเนามุสลิม (Autonomous Region in Muslism Mindanao) และเขตนครหลวงแห่งชาติหรือเขตมหานครนิลา (the Nation Copital Region or Metropolitan Manila) สำหรับองค์กรปกครองรูปแบบทั่วไปมี 4 รูปแบบ คือ จังหวัด เมือง เทศบาล และหมู่บ้าน โดยองค์กรปกครองรูปแบบทั่วไปซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาในครั้งนี้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1.3.1 หมู่บ้าน (Barangay)

หมู่บ้านเป็นสถาบันการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะของประเทศฟิลิปปินส์ เกิดจากการรวมตัวกันของชนเผ่าต่างๆ ซึ่งมีวัฒนธรรมและระบอบการปกครองของตนเองเข้ามาใช้ ในแต่ละหมู่บ้านประกอบด้วยครอบครัวต่างๆ และมีหัวหน้าหมู่บ้านเป็นหัวหน้าสูงสุดในการปกครองและการบริหารหมู่บ้าน สำหรับลักษณะของการปกครองภายในหมู่บ้านนั้นจะอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ ใช้ข้อบังคับทางศีลธรรมมากกว่ากฎหมาย โครงสร้างทางสังคมไม่ซับซ้อนยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการทางกฎหมาย มีการใช้กฎหมายจารีตประเพณีมาบังคับ โดยประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1991 มาตรา 384 หมู่บ้านถือเป็นหน่วยทางการเมืองขั้นพื้นฐานเป็นหน่วยวางแผนและปฏิบัติการเพื่อผลักดันนโยบาย แผน โครงการ และกิจกรรมของรัฐให้เกิดผลในระดับชุมชน และมีบทบาทในฐานะเป็นเวทีรวบรวม กลั่นกรอง พิจารณาความคิดเห็นของประชาชน และยุติข้อพิพาทของประชาชนด้วย

⁹¹ ปรชญา เวสารัชช, การปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2542), หน้า 8.

ประเทศฟิลิปปินส์มีหมู่บ้านจำนวน 42,000 หมู่บ้าน โครงสร้างภายในหมู่บ้านประกอบด้วย หัวหน้าหมู่บ้าน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และมีสภาหมู่บ้านเป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีสมาชิกทั้งหมด 7 คน ตามมาตรา 389 และมาตรา 398 โดยลำดับแห่งประมวลกฎหมายนี้

3.1.3.2 เทศบาล (Municipality)

ตามมาตรา 440 แห่งประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1991 เทศบาลประกอบด้วยกลุ่มของหมู่บ้าน ทำหน้าที่เป็นหลักในฐานะรัฐบาลซึ่งมีวัตถุประสงค์ทั่วไปในการประสานงานและการจัดบริการพื้นฐานและบริการต่อเนื่องแก่ประชาชน รวมทั้งปกครองประชาชนภายในเขตพื้นที่ของเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันเทศบาลมีจำนวน 1,511 เทศบาล เทศบาลมีโครงสร้างอันประกอบด้วย นายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 443 และมีสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ตามมาตรา 446 แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน

3.1.3.3 เมือง (City)

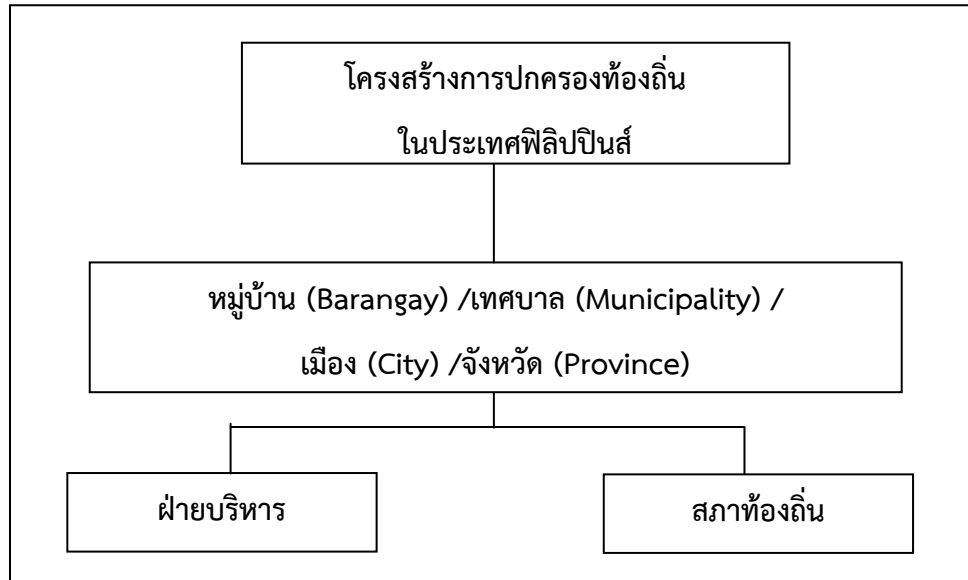
ตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1991 เมืองประกอบด้วยหมู่บ้านซึ่งเป็นชุมชนเมืองและพัฒนาแล้ว ทำหน้าที่เป็นรัฐบาลซึ่งมีวัตถุประสงค์ทั่วไปในการประสานงานและบริการพื้นฐานและต่อเนื่องแก่ประชาชน อีกทั้งทำหน้าที่ปกครองประชาชนในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเมืองนี้มีจำนวน 84 เมือง โครงสร้างของเมืองประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 454 และมีสภาเมืองเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ตามมาตรา 457 แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน

3.1.3.4 จังหวัด (Province)

ตามมาตรา 459 ประกอบด้วยเทศบาลและเมือง ทำหน้าที่เป็นกลไกในกระบวนการพัฒนาและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันฟิลิปปินส์มีจังหวัดจำนวน 78 จังหวัด โครงสร้างของจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นฝ่ายบริหาร และมีสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ตามมาตรา 463 ทั้งนี้ ตามมาตรา 41 ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งสิ้น มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ตามมาตรา 43 แห่งประมวลกฎหมายนี้

กล่าวโดยสรุป องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์ แม้จะโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนายก-สภาท้องถิ่น แต่ความพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการนำเอาวัฒนธรรมและระบอบการปกครองของชนเผ่าต่างๆ มากำหนดเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า “หมู่บ้าน” ซึ่งถือเป็นสถาบันการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะของประเทศฟิลิปปินส์ โดยที่การปกครองภายในหมู่บ้านนั้นจะอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ ใช้ข้อบังคับทางศีลธรรม โครงสร้างทางสังคมไม่ซับซ้อน ยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการทางกฎหมาย มีกฎหมายจารีตประเพณีมาใช้บังคับเป็นสำคัญ จึงเห็นได้ว่ารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นนี้เป็นการนำเอาสภาพสังคม ชุมชน และประชาชน มากำหนดเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน จึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง



ภาพที่ 3.3 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์⁹²

จากการศึกษาการกระจายอำนาจการปกครองของต่างประเทศ ทั้งประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฟิลิปปินส์ เห็นได้ว่าแต่ละประเทศแม้จะมีโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แบ่งเป็นฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นเหมือนกัน แต่พบว่าแต่ละประเทศต่างมีรายละเอียดเฉพาะที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลำดับต่อไป ในการนี้จึงได้ขอเปรียบเทียบการรูปแบบ โครงสร้าง และลักษณะเด่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศ ดังต่อไปนี้

⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

ตารางที่ 3.1 ตารางเปรียบเทียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกฎหมายต่างประเทศ

| เรื่อง | ประเทศอังกฤษ | ประเทศญี่ปุ่น | ประเทศฟิลิปปินส์ |
|---|--|---|--|
| 1. รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | เขต อำเภอ เขตอำนาจรวม เขตปริมณฑล เมืองลอนดอน | เทศบาล จังหวัด | หมู่บ้าน เทศบาล เมือง จังหวัด |
| 2. โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | (1) ฝ่ายบริหาร : - นายกเทศมนตรีทางตรง บริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี - คณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม - นายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา - คณะกรรมการ (2) สภาท้องถิ่น : สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการได้ | (1) ฝ่ายบริหาร : ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี และคณะกรรมการบริหาร (2) สภาท้องถิ่น | (1) ฝ่ายบริหาร (2) สภาท้องถิ่น |
| 3. ลักษณะเด่น | กฎหมายเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถเลือกได้ว่า จะใช้รูปแบบของฝ่ายบริหารแบบใด | การมีคณะกรรมการบริหารในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจภายในฝ่ายบริหารเอง | การนำเอาวัฒนธรรมและการปกครองของชนเผ่าต่างๆ มาเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกว่า “หมู่บ้าน” |

3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งนี้มีขอบเขตในการศึกษาคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฟิลิปปินส์ ดังนี้

3.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ

การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษเริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1992 โดยให้ความสำคัญแก่ประชาชนเป็นหลัก ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกับภาคประชาชนและภาคส่วนอื่น ตลอดจนปรับปรุงการบริการสาธารณะ โดยมีลักษณะการทำงานที่เปิดเผยและรับผิดชอบต่อประชาชน กล่าวคือ มีการแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนสม่ำเสมอ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างระบบคุณค่าที่ดีที่สุดแก่ประชาชน ทั้งนี้ เมื่อ ค.ศ. 2008 กระทรวงส่งเสริมชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Department for Communities and Local Government) ได้เสนอรายงานเรื่อง “Communities in Control : Real People, Real Power” ต่อรัฐสภา และต่อมาได้ถูกตีพิมพ์เป็นการทั่วไปซึ่งเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของประชาชน โดยมีหลักการสำคัญคือการมอบอำนาจในการควบคุมการตัดสินใจและการกระทำกิจการภายในท้องถิ่นให้แก่พลเมืองในท้องถิ่นนั้นๆ โดยประชาชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรายงานฉบับดังกล่าว ดังนี้⁹³

3.2.1.1 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (to access to information)

รัฐบาลกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างวิธีการในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นผ่านระบบอินเทอร์เน็ต เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นได้อย่างสะดวกและทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะหรือการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นนั้นๆ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษยังมีแนวปฏิบัติในการเข้าถึงสิทธิในการรับรู้ของประชาชน ดังนี้⁹⁴

1) ประชาชนในท้องถิ่นนั้นจะต้องรับรู้วาระการประชุมซึ่งประกาศให้ทราบหนึ่งสัปดาห์ก่อนการประชุมว่าสมาชิกสภาจะประชุมเรื่องอะไรบ้าง

⁹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยและแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเปรียบเทียบแนวทางของต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: สำนักงานวุฒิสภา, 2551), หน้า 179-180.

⁹⁴ อรทัย ก๊กผล และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 84.

2) ประชาชนในท้องถิ่นนั้นจะต้องรับรู้ว่สภาท้องถิ่นได้ตัดสินใจอะไรไปบ้างแล้ว จากรายงานการประชุมซึ่งประกาศให้ทราบภายหลังการประชุมประมาณสอง สัปดาห์ รวมทั้งมีรายงานผลการประชุมซึ่งเผยแพร่หนึ่งสัปดาห์ก่อนการประชุมปกติของสภา

3) ประชาชนต้องสามารถร่วมรับฟังการประชุมของสภาท้องถิ่นได้

4) ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนตัดสินใจในเรื่องการเก็บภาษีของสภาและการใช้จ่ายเงินซึ่งต้องดำเนินไปอย่างเปิดเผยและเข้าใจง่าย

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดมาตรฐานการบริการและประกาศมาตรฐานนั้น ให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าบริการสาธารณะที่ตนเองใช้บริการนั้นมีมาตรฐานถึงเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่

3.2.1.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ปี ค.ศ. 2006 ประเทศอังกฤษได้จัดทำสมุดปกขาว “Strong and Prosperous Communities: The Local Government White Paper” ซึ่งเป็นการปฏิรูปการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของท้องถิ่นมากที่สุด กล่าวคือ เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนแสดงความคิดเห็น ตั้งประเด็นปัญหาและความต้องการในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การดำเนินกิจการใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนแล้ว ในการตัดสินใจเพื่อดำเนินการนั้นๆ จะต้องมีกระบวนการปรึกษาหารือกับประชาชน เพื่อให้การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนความต้องการของประชาชนมากที่สุด⁹⁵ โดยมีกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังนี้⁹⁶

1) ในการกำหนดนโยบายเรื่องใดๆ ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและหน่วยงานของรัฐโดยตรงอย่างน้อย 1 ครั้ง และต้องดำเนินการเป็นการทั่วไปใช้เวลาประมาณ 12 สัปดาห์

2) กระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นต้องชัดเจน กระชับ ได้สัดส่วน รับผิดชอบ สม่่าเสมอ และมีความโปร่งใส อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงได้

3) ต้องมีการตอบคำถามต่อความเห็นของประชาชนได้ และแสดงให้เห็นว่าความเห็นที่ได้รับจากประชาชนทำให้นโยบายมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ อย่างไร

4) ภายหลังกการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ต้องจัดทำรายงานสรุปความคิดเห็น

⁹⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 180-181.

⁹⁶ ปัทมา สุภก่าปัง, “การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา: สภาพปัญหาและความท้าทายในอนาคต,” หน้า 11-14. ค้นวันที่ 26 กันยายน 2556 จาก <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/>

โดยวิเคราะห์ในทุกประเด็นความคิดเห็น อีกทั้งมีการตรวจสอบและประเมินผลจากการรับฟังความคิดเห็นในแต่ละครั้งด้วย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเผยแพร่รายงานสรุปความคิดเห็นดังกล่าวอย่างกว้างขวาง

3.2.1.3 การจัดทำงบประมาณและนโยบาย

ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเข้าไปร่วมในการประชุมเพื่อจัดทำงบประมาณ (Participatory Budgeting) เนื่องจากภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำงบประมาณประจำปีเพื่อดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.1.4 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

หลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนของเมืองและเทศบาลในภาษาอังกฤษ เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการจัดทำแผนของท้องถิ่น ค.ศ. 2012 (The Town and Country Planning (Local Planning) (England) Regulation 2012) มาตรา 12 -13 ได้กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในภาคเอกสารเพิ่มเติมในการจัดทำแผน กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการจัดทำแผนของท้องถิ่น จะต้องมีการเตรียมการให้บุคคลซึ่งเป็นที่ปรึกษาในการจัดทำแผน มีการสรุปประเด็นหลักในการทำแผนดังกล่าว และเอกสารประกอบการทำแผนท้องถิ่น ทั้งนี้ จะต้องจัดส่งสำเนาแผนท้องถิ่นให้แก่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างไปพิจารณาและบุคคลนั้นจะต้องได้รับแผนตามเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย

3.2.1.5 การร้องเรียน (Petitions)

ประชาชนสามารถร้องเรียนปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการที่อยู่อาศัย รวมทั้งการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณท้องถิ่น ทั้งนี้ หากประชาชนไม่พอใจกับสภาพปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถร้องขอให้มีการเปิดอภิปรายเรื่องดังกล่าวในการประชุมสภาท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ กฎหมายได้กำหนดวิธีการร้องเรียนต่อหน่วยงานกลางซึ่งมีหน้าที่รับข้อร้องเรียนต่างๆ ที่เกี่ยวกับกรณีที่ประชาชนในฐานะผู้รับบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับบริการที่ไม่ได้มาตรฐาน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะที่เรียกว่า “ระบบการติติงหรือกล่าวหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (Local government complaints system) โดยการกล่าวหานี้จะได้รับการไต่สวนจากคณะกรรมการเพื่อการบริหารท้องถิ่น (Commissions for Local Administration) ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) ผู้ตรวจการการปกครองท้องถิ่น (Local government ombudsmen) ทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น ซึ่งจะพิจารณาข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยข้างต้นและการบริหารราชการทั่วไป รวมถึงมีอำนาจหน้าที่กระทำการแทนสภาท้องถิ่นในกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวาง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ อาทิ พิจารณาและปรับปรุงนโยบายของสภา จัดทำข้อเสนอด้านนโยบายและงบประมาณต่อสภา ควบคุมและตรวจสอบคุณภาพการให้บริการ พิจารณาการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารเสนอเข้ามาผู้ตรวจการการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการเรียกมา

พิจารณา และการพิจารณาแนวนโยบายหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารก่อนที่จะนำไปปฏิบัติจริง พิจารณาและตรวจสอบการทำงานและการให้บริการว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ติดตาม และตรวจสอบองค์กรอื่นๆ ที่ทำงานให้บริการสาธารณะอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่น รวมถึงงานด้านการสาธารณสุข เป็นต้น ทั้งนี้ สภาท้องถิ่นสามารถจัดให้มีผู้ตรวจการการปกครองท้องถิ่นได้หลายคณะ โดยจัดแบ่งตามกิจการที่ได้รับมอบหมายให้ติดตามตรวจสอบในด้านต่างๆ เช่น ด้านการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น หรืออาจจะจัดให้มีคณะกรรมการติดตามตรวจสอบในกิจการสาธารณะที่มีได้จัดทำ โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นเองก็ได้ แต่ต้องมีคณะกรรมการชุดใหญ่ที่คอยติดตามดูแลกิจการของสภาทั้งหมดอยู่หนึ่งคณะเสมอ⁹⁷

2) คณะกรรมการวินัยกลางแห่งท้องถิ่น (The Standards Board for England) ทำหน้าที่ตรวจสอบสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ไม่รวมถึงพนักงานท้องถิ่น ซึ่งจะพิจารณาข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับความประพฤติที่ขัดต่อวินัยหรือจรรยาบรรณ (Code of conduct) ของสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น และมีหน้าที่ 3 ลักษณะ คือ การให้แนวทาง แนะนำ และควบคุมดูแลสมาชิกสภาให้ปฏิบัติอย่างถูกต้องตามวินัยกลาง การรับเรื่องราวร้องทุกข์อันเกิดแต่การประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกสภา และการเสนอกรอบทางวินัยเพิ่มเติมจากวินัยกลางเพื่อให้สภาพิจารณานำมาบังคับใช้ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น

3) ผู้ตรวจสอบวินัยข้อร้องเรียนอิสระประจำสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (independent complaints Adjudicator for Ofsted and the Adult Learning Inspectorate) มีหน้าที่ตรวจสอบผู้ตรวจสอบโรงเรียน (School Inspections) สืบสวนตามข้อร้องเรียนที่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาจากกระบวนการตรวจสอบของภายใน ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบจรรยาบรรณของผู้ตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง แต่ไม่อาจแก้ไขคำวินิจฉัยของผู้ตรวจสอบโรงเรียนที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะเห็นว่า ระบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษมุ่งเน้นไปที่การมีประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น ประกอบกับมีช่องทางการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยภาคประชาชนได้ในหลายรูปแบบ ทั้งในระดับการรับรู้ ข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหารือโดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการร้องเรียนต่อคณะกรรมการต่างๆ ระดับความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การจัดทำงบประมาณและแผนพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนระดับเสริมอำนาจให้แก่ประชาชนผ่านการทำประชามติในเรื่องโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษมีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อประชาชนให้มีบทบาทในกระบวนการบริหารงานและการตรวจสอบการบริหารงานท้องถิ่นโดยภาคประชาชน

⁹⁷ มนัส สุวรรณ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 88-89.

3.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ได้รับรองสิทธิของประชาชนผู้อาศัยอยู่ในท้องถิ่นให้มีสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระจายอำนาจ ค.ศ. 1995 มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญในการสร้างความหลากหลายและการกระจายอำนาจโดยการเคารพต่อความเห็นของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นมีอยู่หลายประการ ได้แก่ สิทธิเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การริเริ่มกฎหมาย การลงประชามติ การขอให้ตรวจสอบ การยุบสภา การถอดถอน และการฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้⁹⁸

3.2.2.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ประเทศไทยได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2001 โดยนำมาใช้กับกระทรวงในส่วนกลางและหน่วยงานของรัฐอื่นๆ โดยประเทศไทยได้กำหนดขั้นตอนในการขอเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้⁹⁹

3.2.2.2 การริเริ่มเสนอกฎหมาย (initiative)

ตามมาตรา 74 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนอย่างน้อย 1 ใน 50 หรือร้อยละ 2 สามารถร้องขอต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น โดยการเข้าชื่อต่อราชการเพื่อตรวจสอบว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบัญชีของคณะกรรมการหรือไม่ และต้องเสนอบัญชีรายชื่อของประชาชนผู้เข้าชื่อริเริ่มกฎหมายดังกล่าวแก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้ตรวจสอบต่อไป หากประชาชนในท้องถิ่นทักท้วงว่ามีรายชื่อใดไม่ถูกต้องคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งท้องถิ่นจะเป็นผู้วินิจฉัยในประเด็นนี้ และหากประชาชนไม่พอใจในคำวินิจฉัยสามารถอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งในระดับสูงได้ ทั้งนี้ เมื่อหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นได้รับคำร้องเกี่ยวกับข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้วต้องทำความเข้าใจประกอบการพิจารณาพร้อมข้อเรียกร้องดังกล่าวต่อสภาท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นมีดุลพินิจว่าจะรับข้อเรียกร้องดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ กรณีจึงเห็นได้ว่าการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน ถือเป็นสิทธิในการกำหนดความเป็นอยู่ของตนเองในท้องถิ่นผ่านทางข้อเรียกร้องขอให้ประกาศใช้ แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนนั่นเอง

3.2.2.3 การจัดทำแผนท้องถิ่น

⁹⁸ นิยม รัฐมฤต และคณะ, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 217-218.

⁹⁹ Jean Heilman, New tool for public Participation in the Japanese Regulatory System, Retrieved August 15, 2013, from <http://www.jiaponline.org>

แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดกระบวนการในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนโดยตรง แต่แผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการสะท้อนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การมีส่วนร่วมจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยประเทศญี่ปุ่นใช้กระบวนการจัดประชุมระหว่างคณะกรรมการจังหวัดและตัวแทนของประชาชน รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้ ในการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนท้องถิ่น แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ การรับฟังความคิดเห็นเป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น สวัสดิการสังคม การเกษตร ธุรกิจ หรือเป็นกลุ่มบุคคลในท้องถิ่น เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มสตรี กรณีหนึ่ง และการรับฟังความคิดเห็นโดยอาศัยพื้นที่เป็นเกณฑ์อีกกรณีหนึ่ง¹⁰⁰

3.2.2.4 การร้องขอให้ตรวจสอบ (audit of business)

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 50 หรือร้อยละ 2 โดยการเข้าชื่อร้องขอให้ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในประเด็นเรื่องรายได้ รายจ่าย และการบริหารงานของท้องถิ่น โดยคณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ในความรับผิดชอบของหัวหน้าฝ่ายบริหารและคณะกรรมการบริหาร ทั้งนี้ คณะกรรมการตรวจสอบจะรายงานผลการตรวจสอบไปยังสภาท้องถิ่น หัวหน้าฝ่ายบริหาร คณะกรรมการบริหารที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนของประชาชนผู้ร้องขอ อีกทั้งตีตประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันด้วย

3.2.2.5 การร้องขอให้ยุบสภาท้องถิ่น

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 1 ใน 3 ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดมีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งจะเสนอเรื่องไปให้ประชาชนในท้องถิ่นออกเสียงอีกต่อหนึ่ง หากประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นด้วยกับการยุบสภาท้องถิ่นจะทำให้สภาท้องถิ่นนั้นต้องยุบไปตามมติดังกล่าว ทั้งนี้ ในการใช้สิทธิร้องขอให้ยุบสภาท้องถิ่นจะต้องดำเนินการภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

3.2.2.6 การลงประชามติ (referendum)

เมื่อสภาท้องถิ่นมีมติให้ประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือประเด็นสำคัญของท้องถิ่นใด หากฝ่ายบริหารเห็นว่าประชาชนอาจไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติหรือนโยบายดังกล่าว เช่น การตั้งขยะของภาคอุตสาหกรรม พลังงานนิวเคลียร์ เป็นต้น ดังนั้น ประชาชนสามารถแสดงทัศนคติได้โดยตรงผ่านการลงประชามติได้¹⁰¹

¹⁰⁰ เคนโจ อะกิซูกิ และคณะ, “ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ในด้านการประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” ใน *โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น เรื่อง การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, 2545), หน้า 23.

¹⁰¹ Shigenori Matsui, *The Political Participation and the Constitution in Japan* Retrieved August 10, 2013, from <http://www.juridicas.unam.mx/wcc/ponencias/1/27/.pdf>

3.2.2.7 การถอดถอน

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 1 ใน 3 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดมีสิทธิยื่นถอดถอนได้ ทั้งนี้การถอดถอนอาจแบ่งได้เป็น 3 กรณี ได้แก่ การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามมาตรา 76 การถอดถอนหัวหน้าฝ่ายบริหารและการถอดถอนเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 81 กล่าวคือ การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง จึงต้องเสนอให้ประชาชนลงมติถอดถอนโดยคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งได้กำหนดไว้ และผู้เรียกร้องต้องกระทำการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ หากปรากฏว่าประชาชนเสียงส่วนมากมีมติเห็นด้วยกับการถอดถอนของผู้เรียกร้อง จะเป็นผลให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม การร้องขอให้มีการถอดถอนในกรณีนี้จะกระทำได้อต่อเมื่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งได้ดำรงตำแหน่งหรือผ่านการร้องเรียนมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี สำหรับการร้องขอให้มีการถอดถอนเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้ง เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัด รองนายกเทศมนตรี หัวหน้าสมุหบัญชี หัวหน้าฝ่ายการคลัง กรรมการของคณะกรรมการบริหาร ดังนี้ การร้องขอต้องดำเนินการผ่านหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยไม่ต้องเสนอเรื่องให้ประชาชนลงประชามติดังเช่นกรณีแรก โดยหัวหน้าฝ่ายบริหารจะเสนอข้อเรียกร้องต่อสภาท้องถิ่น และหากสภาท้องถิ่นมีมติ 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกที่มาประชุมให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป อย่างไรก็ตาม การยื่นข้อเรียกร้องให้ถอดถอนในกรณีนี้จำเป็นต้องดำเนินการต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำรงตำแหน่งมาแล้วอย่างน้อย 1 ปี และสำหรับกรรมการของคณะกรรมการบริหารต้องดำรงตำแหน่งมาแล้ว 6 เดือน

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมุ่งเน้นมีอยู่ในทุกขั้นตอนของการบริหารจัดการท้องถิ่น ทั้งยังได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานได้หลาย จึงอาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีระดับการมีส่วนร่วมที่เข้มข้น โดยเริ่มจากระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ระดับการศึกษาหรือโดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การร้องขอให้ตรวจสอบและการขอให้ยุบสภา ระดับความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชุมเชิงปฏิบัติการในการจัดทำแผนร่วมกับประชาชน ตลอดจนระดับเสริมอำนาจให้แก่ประชาชนผ่านทางทำประชามติและการถอดถอน

3.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์

การตรวจสอบและการกำกับดูแลการบริหารกิจการของท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์ ระบบถูกสร้างขึ้นเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและประชาชนสามารถเรียกร้องและซักถามจากผู้บริหารได้ สามารถเรียกร้องให้ผู้บริหารรับผิดชอบและออกจากตำแหน่งได้ และอาจเรียกร้องให้มีการลงประชามติได้ ดังนี้

3.2.3.1 การริเริ่มข้อบัญญัติท้องถิ่น

ตามมาตรา 120 และ 121 แห่งประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1991

ถือว่าการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกระบวนการทางกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเสนอ ตรา หรือแก้ไขคำสั่งใดๆ ได้โดยตรง ด้วยการเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในจังหวัด เมือง เทศบาล และหมู่บ้าน

กระบวนการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามมาตรา 122 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

1) กรณีของจังหวัดและเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร่วมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคน กรณีเทศบาลผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร่วมกันหนึ่งร้อยคน และกรณีหมู่บ้านผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร่วมกันห้าสิบคน อาจยื่นคำร้องต่อสภาท้องถิ่น สำหรับการเสนอ การรับ การยกเลิก การแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้ ถ้าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบในการเสนอคำร้องต่อสภาท้องถิ่น ตัวแทนของผู้เข้าชื่อดังกล่าวซึ่งมอบอำนาจโดยถูกต้อง อาจอุทธรณ์โดยการยื่นหนังสือต่อสภาท้องถิ่นภายในสามสิบวันนับจากวันเสนอ

2) ประชาชนอาจเสนอข้อบัญญัติเดียวหรือมากกว่าก็ได้

3) โดยสภาท้องถิ่นจะต้องประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อต่อสาธารณะ ตามเวลาที่กฎหมายกำหนด คือ กรณีของจังหวัดและเมือง 90 วัน ในกรณีเทศบาล 60 วัน และกรณีหมู่บ้าน 30 วัน และเมื่อพ้นเวลาดังกล่าวจะมีการประกาศรับรองและจะส่งให้ประชาชนในท้องถิ่นรับรองอีกชั้นหนึ่ง

สำหรับผลจากการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น หากข้อเสนอได้รับการอนุมัติจากเสียงส่วนใหญ่ของคะแนนเสียง จะมีผลภายหลัง 15 วันจากที่ได้รับการรับรอง ซึ่งถือเป็นการยืนยันฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ตามมาตรา 123 อย่างไรก็ตาม การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในมาตรา 124 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดข้อจำกัดในเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ อาทิ ต้องไม่ใช่สิทธิเสนอมากกว่าปีละหนึ่งครั้ง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจตามกฎหมายของสภาท้องถิ่นที่จะออกกฎหมายได้ และถ้าก่อนการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมีการอนุมัติข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยสภาและฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ถือว่าการเสนอข้อบัญญัติดังกล่าวตกไป มาตรา 124

3.2.3.2 ประชาชนและองค์กรเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่น¹⁰²

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1987 ได้บัญญัติเรื่องบทบาทและสิทธิขององค์กรภาคประชาชนในกิจการสาธารณะและการบริหารกิจการท้องถิ่นแยกออกจากกัน กล่าวคือ รัฐจะต้องเคารพบทบาทขององค์กรภาคประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและกำกับดูแลได้ ภายใต้กรอบของประชาธิปไตย ผลประโยชน์ร่วมกันของพวกเขา โดยสันติวิธี และถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งองค์กรภาคประชาชนต้องเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยสุจริตจากการรวมกันของประชาชน ในการเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์สาธารณะ มีตัวตนของผู้นำสมาชิก และมีโครงสร้างขององค์กร ทั้งนี้สิทธิของประชาชนและ

¹⁰² ปรัชญา เวสารัชช, *เรื่องเดิม*, หน้า 38.

องค์กรภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และการตัดสินใจจะต้องไม่ถูกตัดทอนลง โดยรัฐต้องอำนวยความสะดวกในการจัดตั้งกลไกให้คำปรึกษาในเรื่องดังกล่าวอย่างเพียงพอ

ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1991 บทที่สี่ ได้บัญญัติเรื่องสิทธิของประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในลักษณะเช่นเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น ดังนี้¹⁰³

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งถือเป็นหุ้นส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนในกิจการต่างๆ ขององค์กรภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมในการให้บริการพื้นฐานบางประการ การก่อสร้าง การดำเนินโครงการต่างๆ และเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในท้องถิ่น รายได้ เกษตรกรรม กระตุ้นอุตสาหกรรมในชนบท ส่งเสริมความสมดุลของระบบนิเวศ และการกินที่อยู่ดีของประชาชน

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรืออื่น ๆ แก่องค์กรภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน สำหรับโครงการที่มุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือวัฒนธรรม ที่จะดำเนินการภายในกรอบอำนาจของกฎหมาย โดยผ่านผู้บริหารท้องถิ่น และด้วยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

3.2.3.3 ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารโดยการเป็นคณะกรรมการต่างๆ

1) คณะกรรมการโรงเรียนประจำท้องถิ่น หน้าที่ของคณะกรรมการ เช่น การกำหนดงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการและการบำรุงรักษาโรงเรียน การให้คำแนะนำด้านการศึกษา การอนุมัติให้เงินกองทุนการศึกษาพิเศษ เป็นต้น¹⁰⁴ ทั้งนี้ สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นไปตามมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1991 ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นนั้นๆ และผู้อำนวยการส่วนของโรงเรียนเป็นประธานร่วม ประธานคณะกรรมการการศึกษาของสภาท้องถิ่น เற்றுญิกท้องถิ่นเป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ประธานการเลือกตั้งของสภาท้องถิ่น สมาชิกผู้ปกครอง ตัวแทนขององค์กรครูในท้องถิ่น ตัวแทนของบุคลากรฝ่ายปฏิบัติการของโรงเรียน และประชาชนภายในท้องถิ่น เป็นสมาชิก

2) คณะกรรมการสาธารณสุขท้องถิ่น คณะกรรมการนี้มีหน้าที่เสนอเกี่ยวกับงบประมาณด้านสาธารณสุข และตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาอื่น เป็นต้น¹⁰⁵ สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการสาธารณสุขท้องถิ่นเป็นไปตามมาตรา 102 แห่งประมวลกฎหมายการปกครองส่วน

¹⁰³ Local participation in Philippines Retrieved August 2, 2013, from <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/philippines/philippines.html>.

¹⁰⁴ ปรัชญา เวสารัชช์, *เรื่องเดิม*, หน้า 66.

¹⁰⁵ ปรัชญา เวสารัชช์, *เรื่องเดิม*, หน้า 66.

ท้องถิ่น ค.ศ. 1991 ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นนั้นๆ เป็นประธาน เจ้าหน้าที่สาธารณสุข จังหวัดเป็นรองประธานกรรมการ และมีประธานคณะกรรมการสุขภาพของสภาท้องถิ่น ตัวแทนจาก ภาคเอกชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนตัวแทนของกรมอนามัยในท้องถิ่น เป็นสมาชิก

3) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่เป็นไปตามมาตรา 106 แห่ง ประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1991 ในการให้คำแนะนำในเรื่องทิศทางการพัฒนา ทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนประสานงานด้านการพัฒนากับสภาความสงบเรียบร้อยด้วย¹⁰⁶ ส่วน องค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดเป็นไปตามมาตรา 107 ได้แก่ ฝ่ายบริหาร สมาชิกของสภา ท้องถิ่น ตัวแทนของสมาชิกวุฒิสภา และผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานภายในท้องถิ่น มี จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

ทั้งนี้ ตามมาตรา 111 สภาพัฒนาท้องถิ่นจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการบริหาร มาเป็นตัวแทนและปฏิบัติหน้าที่แทนตนเองด้วย และมีอำนาจหน้าที่ อาทิ ตรวจสอบการตัดสินใจของ สภา การกระทำในเรื่องที่ต้องให้ความสนใจเร่งด่วนหรือการกระทำโดยสภา กำหนดนโยบายแผนงาน และโครงการบนพื้นฐานของหลักการทั่วไปที่วางไว้โดยสภา เป็นต้น

กรณีนี้จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะที่เป็นทางการในฐานะ คณะกรรมการขององค์กรต่างๆ ซึ่งจะมีตัวแทนของประชาชนและองค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งมีใช้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารจึงทำให้มีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างอิสระ

3.2.3.4 การจัดทำแผนของท้องถิ่น

ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1991 ได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนา ท้องถิ่นรวบรวมแผนการพัฒนาและโครงการการลงทุนสาธารณะเพื่อท้องถิ่น คณะกรรมการนี้มี องค์ประกอบดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกาจัดทำแผนได้ในฐานะผู้แทน จากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานภายในท้องถิ่น มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวน คณะกรรมการทั้งหมด ขั้นตอนต่อไปหลังจากการรวบรวมแผนท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ พัฒนาท้องถิ่นจะต้องเสนอแผนต่อสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยคณะกรรมการการเงินท้องถิ่น จะพิจารณาจำนวนเงินที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนแผนพัฒนาท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง แล้วจึงให้หน่วยงาน ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกแผนพัฒนาเป็นลำดับสุดท้าย¹⁰⁷

¹⁰⁶ ปรัชญา เวสารัชช์, *เรื่องเดิม*, หน้า 66

¹⁰⁷ ยูทาเกะ คาทายามา, “ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ในด้านการประสานแผนพัฒนา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” ใน *โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น เรื่อง การเสริมสร้าง สมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, 2545), หน้า 42 -43.

3.2.3.5 การจัดตั้งระบบการแก้ไขความขัดแย้งภายในหมู่บ้าน (Village Magistrate System)

โครงการความยุติธรรมในหมู่บ้านถือเป็นโครงการอาสาสมัครของชุมชนที่ใหญ่ที่สุด ซึ่งเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยของชุมชน อันเป็นระบบของการยุติข้อพิพาทนอกศาลโดยปราศจากการใช้อำนาจรัฐบังคับและโดยประชาชนเอง ภายใต้การริเริ่มของชุมชนและตัดสินใจความขัดแย้งของเอกชนด้วยกันเอง ระบบนี้ได้ประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่ายในศาลให้แก่รัฐบาลจำนวนมาก อีกทั้งยังเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยในระดับชุมชนที่มีความสำคัญ การบริหารงานยุติธรรมด้านคดีในศาลเกิดความล่าช้าในการอำนวยความยุติธรรม เพื่อแก้ไขสถานการณ์นี้รัฐบาลได้จัดตั้งโครงการยุติธรรมหมู่บ้านขึ้นในปี ค.ศ. 1978 ในหมู่บ้านประมาณ 42,000 หมู่บ้าน โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลขึ้น¹⁰⁸ และจะแต่งตั้งผู้อาวุโสภายในหมู่บ้านเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

3.2.3.6. การลงประชามติท้องถิ่น

ประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1991 มาตรา 126 ถือว่าประชามติท้องถิ่นเป็นกระบวนการทางกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจอนุมัติหรือปฏิเสธการแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ การลงประชามติท้องถิ่นจะจัดขึ้นโดยการควบคุมของกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งการรับรองและประกาศผลการลงประชามติดังกล่าวกรณีของจังหวัดและเมือง ภายใน 60 วัน สำหรับเทศบาล วัน 45 วัน และสำหรับหมู่บ้าน 30 วัน

3.2.3.7 การถอดถอน (Recall)

มาตรา 69 แห่งประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1991 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งต้องพ้นจากตำแหน่งได้ อาจริเริ่มจากสภาเรียกร้องหรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ได้ ตามมาตรา 70 กล่าวคือ ในกรณีสภาเรียกร้องในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะมีการทำประชามติอย่างเปิดเผยเพื่อเสนอให้มีการถอดถอนเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยมติการเรียกร้องให้ถอดถอนต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากของผู้เข้าร่วมประชุม สำหรับกรณีประชาชนเป็นผู้เรียกร้องให้มีการถอดถอนนั้น จะต้องมีการประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อยร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ทั้งนี้ เมื่อมีการเรียกร้องดังกล่าวแล้ว จะต้องมีการจัดให้มีการเลือกตั้งในตำแหน่งที่เรียกร้องขึ้นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 71 และถ้าผู้ที่ถูกเรียกร้องให้ออกจากตำแหน่งได้รับคะแนนสูงสุดจากการเลือกตั้งใหม่ บุคคลนั้นก็ย่อมมีสิทธิดำรงตำแหน่งนั้นต่อไป แต่หากไม่ได้รับคะแนนสูงสุดผู้นั้นย่อมพ้นจากตำแหน่ง และผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดจะเข้าดำรงตำแหน่งแทน ตามมาตรา 72 อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่มีกระบวนการเรียกร้องให้ถอดถอนดังกล่าวข้างต้น กฎหมายกำหนดข้อห้าม

¹⁰⁸ Local participation in Philippines, *op.cit.*

ไว้ในมาตรา 73 ว่าห้ามผู้ถูกเรียกร้องให้ถอดถอนลาออกจากตำแหน่ง และมีข้อจำกัดตามมาตรา 74 คือ จะเรียกร้องให้ออกจากตำแหน่งได้เพียงครั้งเดียว และต้องไม่ใช่ปีแรกและปีสุดท้ายในวาระของการดำรงตำแหน่งนั้น¹⁰⁹

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของ ประเทศฟิลิปปินส์มีลักษณะขององค์กรกลุ่มมากกว่าปัจเจกบุคคล เนื่องจากประชาชนและชุมชน มีวัฒนธรรมที่เกิดจากการรวมตัวกันของชนเผ่าต่างๆ และระบบการปกครองตนเอง ดังนี้ ประชาชนและ ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวางและ กำหนดให้รัฐจะต้องเคารพบทบาทขององค์กรภาคประชาชน จึงถือเป็นลักษณะเด่นของการมีส่วนร่วม ของชุมชนในประเทศฟิลิปปินส์ และหากจะพิจารณาระดับการมีส่วนร่วมแล้วเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ระดับสูง โดยเริ่มจากเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การเข้า ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปคณะกรรมการและการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และประชาชน ยังมีอำนาจจัดตั้งระบบระงับข้อพิพาทในชุมชน การลงประชามติ และการถอดถอน ซึ่งเป็นระดับการมี ส่วนร่วมของประชาชนที่เข้มข้นเป็นอย่างยิ่ง

จากการศึกษาประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศ จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศได้มุ่งเน้นในแต่ละเรื่องที่แตกต่างกันไป ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลำดับต่อไป ในการนี้จึงได้ขอเปรียบเทียบเนื้อหาของแต่ละประเทศ เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

¹⁰⁹ ปรัชญา เวสารัชช์, *เรื่องเดิม*, หน้า 64-65.

ตารางที่ 3.2 ตารางเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นในต่างประเทศ

| การมีส่วนร่วม | ประเทศอังกฤษ | ประเทศญี่ปุ่น | ประเทศฟิลิปปินส์ |
|-----------------------------------|---|--|---|
| 1. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร | -อปท. ต้องสร้างวิถี การรับรู้ข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนผ่านระบบอินเทอร์เน็ต -ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่น รับรู้วาระการประชุม และมติที่ประชุม | มีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยนำมาใช้กับราชการส่วนท้องถิ่นด้วย | - |
| 2. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน | การดำเนินกิจการใดๆ ของอปท. ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนแล้ว ในการตัดสินใจเรื่องนั้นๆ ต้องมีกระบวนการปรึกษาหารือกับประชาชน | - | - |
| 3. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น | ก่อนการจัดทำแผนต้องผ่านการปรึกษาจากประชาชนกลุ่มตัวอย่างก่อน | มีการประชุมระหว่างคณะกรรมการจังหวัดและตัวแทนของประชาชน และมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน | ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนในฐานะผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน |
| 4. การริเริ่มเสนอกฎหมาย | - | ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนร้อยละ 2 ร้องขอต่อหัวหน้าฝ่ายบริหาร แล้วหัวหน้าฝ่ายบริหารทำความเห็นเสนอพร้อม | เป็นกระบวนการทางกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในอปท. อาจเสนอ ตรา หรือแก้ไขคำสั่งใดๆ ได้ |

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

| การมีส่วนร่วม | ประเทศอังกฤษ | ประเทศญี่ปุ่น | ประเทศฟิลิปปินส์ |
|-----------------------------|--------------|--|--|
| 4. การริเริ่มเสนอ กฎหมาย | | ขอเรียกร้องให้สภาท้องถิ่น เพื่อพิจารณา | โดยตรง ด้วยการเข้าชื่อ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนสำหรับจังหวัด และเมืองไม่น้อยกว่า 1,000 คน เทศบาล 10 คน และหมู่บ้าน 50 คน โดยเสนอต่ออปท. เพื่อพิจารณาต่อไป |
| 5. การลง ประชามติ | - | หากฝ่ายบริหารเห็นว่า ประชาชนอาจไม่เห็นด้วย กับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือนโยบาย สามารถ จัดทำประชามติได้ | ประชาชนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งอาจอนุมัติหรือ ปฏิเสธการแก้ไข ข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยการทำประชามติ |
| 6. การถอดถอน | - | ประชาชน 1 ใน 3 ของผู้มี สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดมีสิทธิ ยื่นถอดถอนได้ 3 กรณี ได้แก่ การถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่น ถอดถอน หัวหน้าฝ่ายบริหารและ เจ้าหน้าที่ ถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่นและหัวหน้า ฝ่ายบริหาร และจะมีผล เมื่อประชาชนเสียงข้างมาก มีมติให้ถอดถอน | ประชาชนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งร้อยละ 25 เข้าชื่อกัน ซึ่งจะต้องมี การจัดให้มีการเลือกตั้ง ใหม่ภายในเวลาที่ กฎหมายกำหนด |

บทที่ 4

“การกระจายอำนาจการปกครอง” และ “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองในท้องถิ่น (Local Administration) ระดับรากหญ้าที่เกี่ยวข้องและใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงแทนประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการของท้องถิ่นจึงถือเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐส่วนกลางทางหนึ่ง ทั้งยังเป็นการเพิ่มอำนาจของท้องถิ่นให้เข้มแข็งขึ้น¹¹⁰ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดแนวทางและนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินไว้ในมาตรา 78 ว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ระบบสาธารณสุขและสาธารณูปการอื่นๆ เป็นต้น จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านทางองค์กรกระจายอำนาจการปกครองที่เรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ในการพิจารณาหลักกฎหมายของประเทศไทยในบทนี้ มีประเด็นสำคัญที่ต้องศึกษา ได้แก่ การกระจายอำนาจการปกครอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

4.1 การกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครองในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่สมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และมีพัฒนาการมาจนถึงปัจจุบันเกิดขึ้นในยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทั้งสิ้น กล่าวคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเริ่มขึ้นใน

¹¹⁰ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 99-100.

สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีการปฏิรูประบบราชการขนานใหญ่ โดยมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อมาได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมและสุขาภิบาลหัวเมืองต่างๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก ต่อมาในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการมอบหมายคณะกรรมการชุดหนึ่งที่มีนายอาร์ดี เครก (R.D. CRAIG) ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศของรัฐบาล ทำหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายเทศบาลขึ้น กำหนดให้เทศบาลมีการปกครองตนเองได้มากกว่ารูปแบบสุขาภิบาล ซึ่งมักจะให้รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดูแล โดยร่างกฎหมายเทศบาลได้จัดทำขึ้นแต่ไม่ได้ประกาศใช้จนกระทั่งมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นในปี พ.ศ. 2475¹¹¹

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎร ได้มีการปฏิรูประบบราชการที่มีอยู่เดิมทั้งหมด โดยแบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คณะราษฎรได้จัดตั้งระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ “เทศบาล” ซึ่งนำมาจากระบบคอมมูน (Commune) ของประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากสุขาภิบาลที่ตั้งขึ้นเดิมถูกยกเลิกไป โดยรูปแบบเทศบาลนี้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยู่หลายครั้งจนกระทั่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมิได้เป็นไปตามแผนที่รัฐบาลวางไว้ เนื่องจากรัฐบาลต้องการจัดตั้งเทศบาลขึ้นทุกตำบลซึ่งในขณะนั้นมีอยู่ประมาณ 2,000 ตำบล แต่ปรากฏว่าปี พ.ศ. 2476-2495 มีการจัดตั้งเทศบาลได้เพียงร้อยกว่าแห่งเท่านั้น ทำให้ในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ขึ้น เป็นการนำรูปแบบของสุขาภิบาลแต่เดิมมาใช้ควบคู่กับรูปแบบเทศบาล และในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลได้แก้ไขกฎหมายเทศบาลใหม่เป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง และยังมีผลใช้บังคับอยู่จนทุกวันนี้ ต่อมารัฐบาลเห็นว่าประชาชนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดทำหน้าที่ดูแล จึงริเริ่มจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 2498 เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว ต่อมาถูกยกเลิกโดยการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขึ้นมาใช้บังคับแทน และมีผลอยู่จนถึงปัจจุบัน และในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลได้จัดตั้ง “สภาตำบล” และ “องค์การบริหารส่วนตำบล” ขึ้น แต่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น และมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งสำคัญในปี พ.ศ. 2540 ถือได้ว่าตั้งแต่นั้นประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจปกครอง โดยมีการยกเลิกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมและเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมด ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542

¹¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 14-17.

สำหรับการกระจายอำนาจการปกครองในยุคปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีความมุ่งหมายในการเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้จากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครอง และการปกครองส่วนท้องถิ่นสองหมวดด้วยกัน กล่าวคือ หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และ หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยสามารถแบ่งออกได้ 6 ประการ ดังนี้¹¹²

ประการที่หนึ่ง นโยบายต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 78 (2) รัฐต้องจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

ประการที่สอง เพิ่มความเป็นอิสระให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบทบัญญัติในมาตรา 281 รัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมี ส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ประกอบกับในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 282 วรรคสอง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลือกลงไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในระดับการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงาน ตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงาน โดยประชาชนเป็นหลัก

ประการที่สาม สร้างความชัดเจนในการจัดสรรและการจัดเก็บรายได้ โดยกฎหมายกระจาย อำนาจต้องกำหนดการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละรูปแบบ พร้อมกับการกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการ จัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีการทบทวนกฎหมายรายได้ท้องถิ่น ทุกระยะไม่เกิน 5 ปี ตามมาตรา 283

ประการที่สี่ ยกระดับการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานที่สอดคล้องกันและอาจได้รับการพัฒนาร่วมกัน หรือสับเปลี่ยนบุคลากรของ

¹¹² อภิชาติ สถิตนิรามัย, “รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน,” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2554 ครั้งที่ 34 เรื่องได้เวลาปฏิรูป . . . เพื่อ พัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นธรรม (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 148-152.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ อีกทั้งกำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ตามมาตรา 288

ประการที่ห้า สร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานของสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น โดยการ กำหนดให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์มาบังคับใช้กับสมาชิกและ ผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 284 วรรคสี่

ประการสุดท้าย การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน โดยรัฐจะต้อง ดำเนินนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามมาตรา 87 ทั้งการกำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเป็นหลัก ในมาตรา 282 วรรคสอง การกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 287 การให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยมิได้กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นจำนวนแน่นอน ตามมาตรา 285 และการให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อกัน ถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยไม่กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อไว้เช่นกัน ตามมาตรา 286 อีกทั้ง มาตรา 290 (4) ได้กำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม

จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีทิศทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลดอำนาจรัฐส่วนกลาง สร้างความโปร่งใส และในประการสำคัญเป็นการเพิ่มสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในระดับชาติต่อไป

ทั้งนี้ ปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ รูปแบบ ทั่วไป และรูปแบบพิเศษ ดังนี้¹¹³

1. รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ ครอบคลุม เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ใน การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่น ขนาดเล็ก ตลอดทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นขีดความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำได้ ในส่วนของ

¹¹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนา ประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 15.

เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

2. รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

อนึ่ง ในการศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เท่านั้น และมีประเด็นในการศึกษา ได้แก่ โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.1 โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 284 กำหนดโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยไว้ให้มีสภาท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น โดยทั้งสองส่วนมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบจะไปกำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ดังนี้

4.1.1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” โดยมีอยู่ทุกจังหวัด จังหวัดละ 1 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพื้นที่รับผิดชอบทั่วทั้งจังหวัด และทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับการจัดโครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

1) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดนั้น มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้ถือเกณฑ์จำนวนประชากรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

- (1) จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน
- (2) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน
- (3) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน
- (4) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 42 คน
- (5) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 48 คน

ในการประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกนั้นจะมีการเลือกตั้งสมาชิกด้วยตนเอง ขึ้นมาเป็นประธานสภาและรองประธานสภา ทำหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาจังหวัด และดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามระเบียบของสภา และเรียกประชุมสภาสมัยสามัญและสมัยวิสามัญ การประชุมสามัญโดยทั่วไปแล้วจะมี 2 สมัยต่อปี ส่วนระยะเวลาในการประชุมแต่ละสมัยนั้นเป็นอำนาจของสภาที่จะกำหนดขึ้น สำหรับการเรียกประชุมสมัยวิสามัญนั้นโดยทั่วไปแล้วจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุจำเป็นต้องเปิดประชุมสภา และการร้องขอของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ตามมาตรา 22 ถึงมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 นอกจากนี้สภาจังหวัดยังมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด

2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีเช่นเดียวกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นไม่อาจดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระได้ ทั้งนี้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ โดยมาตรา 35/3 ได้กำหนดจำนวนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังนี้

- (1) จังหวัดที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 24 คน หรือ 30 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 2 คน

(2) จังหวัดที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 36 คน หรือ 42 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 3 คน

(3) จังหวัดที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 48 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 4 คน

สำหรับอำนาจและหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มาตรา 35/5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย คำสั่ง อนุมัติ อนุญาต เกี่ยวกับราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด วางระเบียบต่างๆ เพื่อให้การบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รักษาการตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

4.1.1.2 เทศบาล

เทศบาลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุดของไทย หากรัฐพิจารณาเห็นควรที่จะยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาล ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว รัฐจะตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะให้ท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลได้ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้จำแนกเทศบาลตามเกณฑ์รายได้และประชากรในพื้นที่ ออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้¹¹⁴

1. เทศบาลตำบล คือ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลโดยมีการระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตามกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเป็นเทศบาลตำบลเอาไว้ นอกจากนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทำให้สุขาภิบาลที่เคยมีอยู่เดิมยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลและบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลมีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

2. เทศบาลเมือง อาจจำแนกออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดกรณีหนึ่ง และท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การ

¹¹⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 133-134.

ปฏิบัติกิจการต่างๆ ตามกฎหมายอีกกรณีหนึ่ง สำหรับการยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลเมือง ให้ประกาศเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

3. เทศบาลนคร เป็นท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติกิจการต่างๆ สำหรับการยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลนครให้ประกาศเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยเช่นกันและต้องระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

สำหรับการจัดโครงสร้างของเทศบาลได้ใช้รูปแบบของระบบรัฐสภา โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และทั้งสองส่วนนี้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนซึ่งเป็นผลมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2546 โดยจะได้พิจารณาตามลำดับดังต่อไปนี้

1) สภาเทศบาล

สภาเทศบาลเป็นฝ่ายที่คอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลนี้จะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล กล่าวคือ สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกทั้งหมด 12 คน สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกทั้งหมด 18 คน และสภาเทศบาลนครมีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลจะมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน โดยจะเลือกมาจากสมาชิกตามมติสภาเทศบาล ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล และควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบ รวมทั้งเป็นตัวแทนของสภาเทศบาลในกิจการภายนอก

2) นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 นายกเทศมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่ไม่อาจดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้เกิน 2 วาระ โดยนายกเทศมนตรีมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 48 สัตตรส ทั้งนี้ นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเพื่อช่วยเหลือในการบริหารงานตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ โดยมาตรา 48 อัญญัติ กำหนดจำนวนของรองนายกเทศมนตรีไว้ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลตำบลมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมืองมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนครมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

4.1.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะมาจากสภาตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 40 กล่าวคือ สภาตำบลใดมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีการประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ สำหรับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นทำโดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย¹¹⁵ ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด มีรายได้ และทรัพย์สินเป็นของตนเอง

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2542 ได้ปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลนี้มีลักษณะคล้ายกับเทศบาล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะพิจารณาเป็นลำดับต่อไป ดังนี้

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 42 กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิก 6 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับรายจ่ายเพิ่มเติม อีกทั้งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 58 กำหนดให้

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 145.

องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ทั้งนี้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกิน 2 คน เพื่อช่วยทำหน้าที่บริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลได้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้แก่ กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ มีอำนาจ สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ มีอำนาจวางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปทั้งสามประเภทนั้น มีการจัดตั้งโดยอาศัยเงื่อนไขที่รัฐกำหนดเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากมีพื้นที่ ประชากร และรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดก็อาจจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแต่ละประเภทได้ จึงเห็นได้ว่าการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นระบบรัฐจัดตั้งเป็นหลัก มิได้พิจารณาถึงสภาพสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรม และความพร้อมในการปกครองตนเองของประชาชนในพื้นที่มาเป็นเกณฑ์ ตามมาตรา 281 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ อีกทั้งในการกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 284 เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทางแก้ปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวยังมีลักษณะเช่นเดียวกับโครงสร้างการปกครองในระดับชาติซึ่งเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม จึงเห็นได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบได้กำหนดโครงสร้างไว้ในลักษณะดังกล่าว จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นของตนเองได้เพียงขั้นตอนเดียว คือ ในขณะที่เลือกตั้งผู้แทนเท่านั้น จนอาจเกิดประเด็นให้พิจารณาว่าการกำหนดโครงสร้างในลักษณะนี้มีความเหมาะสมต่อหลักการกระจายอำนาจปกครอง ซึ่งให้ความสำคัญต่อการปกครองตนเองของประชาชนหรือไม่ เพียงใด และตัวแทนที่มาจากเลือกตั้งจะสามารถสะท้อนถึงประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ได้อย่างครบถ้วนหรือไม่

ปัจจุบันจึงมีความพยายามในการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชนมากที่สุด ในการนี้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . ขึ้นเพื่อรวบรวมพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาบัญญัติไว้ด้วยกัน เพื่อให้เนื้อหาสาระของกฎหมายสอดคล้องต้องกัน และเป็นบทบัญญัติที่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของบริบทด้านต่างๆ อีกทั้งเพื่อความสะดวกต่อการอ้างอิงกฎหมายด้วย ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 303 (5) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้สามารถมีการจัดทำประมวลกฎหมายท้องถิ่นขึ้นได้ ซึ่งในวาระเริ่มแรกให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายรายได้ท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่นตามหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ภายในสองปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา และจะจัดทำเป็นประมวลกฎหมายท้องถิ่นก็ได้¹¹⁶

โดยร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . ฉบับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แบ่งออกเป็น 12 เรื่อง 11 ลักษณะ ได้แก่ บทนิยาม ลักษณะ 1 บททั่วไป ลักษณะ 2 สภาการปกครองแห่งท้องถิ่น ลักษณะ 3 การจัดระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะ 4 รายได้ ลักษณะ 5 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะ 6 ความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะ 7 การมีส่วนร่วมของประชาชน ลักษณะ 8 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ลักษณะ 9 การกำกับดูแล ลักษณะ 10 ความสัมพันธ์กับกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น และลักษณะ 11 สันนิบาตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ สำหรับการศึกษาร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . ในครั้งนี้มุ่งพิจารณาถึงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการศึกษาร่างประมวลกฎหมายนี้อาจสรุปหลักการสำคัญในประเด็นดังกล่าวได้ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ คือ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปเพื่ออำนวยประโยชน์ให้เป็นที่มาตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาด้านต่างๆ ของท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ โดยรัฐ

¹¹⁶ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, บทวิเคราะห์และความเห็นต่อ “ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . .” (ผ่านความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะรัฐมนตรี) (กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 5-7.

มีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และแนะนำการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพ เสมอภาค และทั่วถึง¹¹⁷

¹¹⁷ มาตรา 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น เพื่ออำนวยความสะดวกให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 3 การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และจัดทำบริการสาธารณะที่ได้มาตรฐานและคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการนี้หากการใดอาจส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนดำเนินการเป็นเวลาพอสมควรและถ้าเห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือสองหมื่นคนสุดแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น หรือจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนดำเนินการ

การมีคำสั่งแต่งตั้งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการใดๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่จะทำให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งต้องร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำมิได้

มาตรา 4 รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

รัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และแนะนำการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพ เสมอภาคและทั่วถึง

มาตรา 5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา 6 หลักเกณฑ์และวิธีการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ส.ท.ช. กำหนด

มาตรา 7 การจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่มีใ้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประมวลกฎหมายนี้ อาจกระทำได้โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

2. โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ สภาท้องถิ่นนั้นทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารและมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (ร่างมาตรา 38)¹¹⁸

4.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 283 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ทั่วไป ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ ในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นโดยอิสระกรณีหนึ่ง และมีอำนาจหน้าที่เฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนา ของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วยอีกกรณีหนึ่ง และในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนในการบริหารงานและตอบสนอง ต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบ การคลังท้องถิ่นให้จัดการบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ ประกอบกับกฎหมายจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไว้ในลักษณะต่างๆ

สำหรับในการศึกษาคั้งนี้จึงขอจำแนกถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ลักษณะ คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

4.1.2.1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะ

กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540¹¹⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496¹²⁰ และพระราชบัญญัติสภา

¹¹⁸ มาตรา 38 การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(1) สภาท้องถิ่น

(2) ผู้บริหารท้องถิ่น

¹¹⁹ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546.

¹²⁰ มาตรา 50, มาตรา 53, มาตรา 54 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537¹²¹ โดยกฎหมายเฉพาะดังกล่าวมีแนวคิดในการจำแนกอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ลักษณะ คือ หน้าที่ที่ต้องดำเนินการประการหนึ่ง และหน้าที่ที่อาจดำเนินการอีกประการหนึ่ง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสภาพแวดล้อมและความพร้อมแตกต่างกัน กฎหมายจึงกำหนดหน้าที่ที่ต้องกระทำบางประการไว้เป็นการประกันในการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ประชาชนในท้องถิ่นควรจะได้รับก่อน ส่วนหน้าที่ที่อาจกระทำเป็นการกำหนดกรอบของอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีศักยภาพสามารถเลือกขอบข่ายของการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ก็ได้¹²²

1) อำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะ อาทิ จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

2) อำนาจหน้าที่ที่อาจดำเนินการกิจกรรมตามกฎหมายเฉพาะ เช่น การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร จัดให้มีไฟฟ้าหรือแสงสว่าง ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม ส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร กิจการสหกรณ์ อุตสาหกรรมในครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ การคุ้มครองดูแลรักษา และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น

4.1.2.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้จำแนกอำนาจหน้าที่ตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 16 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในการดำเนินกิจการสาธารณะทั้งหมด 31 เรื่อง อาทิ การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและ

¹²¹ มาตรา 66-68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546.

¹²² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 34-42.

ควบคุมตลาด ทำเทียบเรือ ทำข้าม และการก่อสร้างอื่นๆ ส่งเสริมการฝึกและการประกอบอาชีพ การพาณิชย์ ส่งเสริมการลงทุน การท่องเที่ยว การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด เป็นต้น¹²³

2) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการจัดทำแผน การประสานงานให้ความร่วมมือ และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก นอกจากนี้ยังทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะในกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและควมมีเอกภาพ ตามมาตรา 17 มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการสาธารณะทั้งหมด 29 เรื่อง เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม เป็นต้น¹²⁴

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะเรื่อง อาทิ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ทั้งนี้ ในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . ได้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 5 หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยร่างมาตรา 92 และร่างมาตรา 94 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่เพื่อตอบสนองความจำเป็นของชุมชนและประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น อาทิ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร

¹²³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 43-44.

¹²⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 44-45

ในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น กรณีจึงเห็นได้ว่าเป็นการมอบอำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากชุมชนและประชาชนเป็นสำคัญ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสอดคล้องสภาพ ปัญหาและความต้องการที่เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างแท้จริง ทั้งยังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนและชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังมีหลักการที่แตกต่างไปจาก เดิมในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ตามร่างกฎหมายนี้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าหากการใดอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจในการออกกติกาเพื่อร่วมกันภายในท้องถิ่นได้¹²⁵

จากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจสรุปได้ว่าองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น ทั้งการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง เพื่อประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง ทั้งหมดจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้แยกกันอย่างเด็ดขาด กล่าวคือ หากกรณีมีพื้นที่ในการให้บริการทับซ้อนกันและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกัน เช่นนี้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะกำหนดว่าองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการ พัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งที่จะให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง

¹²⁵ มาตรา 108 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยไม่ขัดหรือแย้ง ต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) เมื่อประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือให้อำนาจ ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
- (3) การดำเนินการพาณิชย์

ในข้อบัญญัติท้องถิ่นจะกำหนดโทษจำคุกและปรับสำหรับผู้ละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ด้วย ก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหนึ่งเดือน หรือโทษปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมาย บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ข้อบัญญัติท้องถิ่นจะกำหนดวิธีการเปรียบเทียบ ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ และวิธีการอำนวยการ ความสะดวกในการชำระค่าปรับไว้ด้วยก็ได้

ตนเองเพิ่มขึ้น อีกทั้งเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลักในขับเคลื่อนและพัฒนาท้องถิ่น แต่ปรากฏว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันรัฐส่วนกลางกลับมีบทบาทในการกำหนดนโยบายในการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น สภาพการณ์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจึงมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local state government) มากกว่าที่จะมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local self-government) เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนถูกกำหนดโดยรัฐส่วนกลาง จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในฐานะของหน่วยการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือ เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งด้านกายภาพ ประเพณี และวัฒนธรรม แต่กฎหมายกลับกำหนดโครงสร้างไว้ในลักษณะเดียวกัน สำหรับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้กฎหมายได้กำหนดกรอบในการดำเนินการไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำหรืออาจกระทำไว้ แต่หากรัฐส่วนกลางยังคงมีนโยบายประชานิยมรุกคืบความต้องการของประชาชนแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง และในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มิได้มีอิสระทางการคลังเท่าที่ควร กรณีจึงเห็นได้ว่าหากหลักการกระจายอำนาจปกครองคือการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นตามสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยหาใช่หน่วยการปกครองที่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงไม่

4.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การกระจายอำนาจการบริหารและการเมืองให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมกำหนดทิศทางและดูแลแก้ไขปัญหาในพื้นที่ด้วยตนเอง ฉะนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่สามารถแยกออกจากการกระจายอำนาจการปกครองได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในมาตรา 87 โดยรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ

ตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมรวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น และต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมืองและจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมือง ภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชนรวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ ตลอดจนต้องส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้นุ่งส่งเสริมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง จนนำไปสู่การหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย ทั้งนี้ หากพิจารณาจากระดับการมีส่วนร่วมแล้ว สามารถจำแนกได้ 5 ระดับ ดังนี้

4.2.1 ระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 56 ได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้น จะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่นหรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับมาตรา 57 ได้รับรองให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว อีกทั้งในการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมืองการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ นอกจากนี้ บทบัญญัติในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 287 วรรคสองและวรรคสาม ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการของท้องถิ่น กล่าวคือ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญเป็นเวลาพอสมควร

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณการใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปีเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นการทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบถึงสถานการณ์ปัจจุบันของงบประมาณ รายรับ รายจ่ายของท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบว่าการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินนโยบายได้โปร่งใสหรือไม่ อย่างไร

ทั้งนี้ หลักการในรัฐธรรมนูญดังกล่าวสอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้ประชาชนได้รับทราบ มีอยู่ 3 วิธีดังนี้

1. การเปิดเผยโดยนำข้อมูลข่าวสารของราชการไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องกฎหมายจึงได้กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ได้ อันได้แก่ โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ และวิธีการดำเนินงาน สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงาน กฎ ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ

2. การเปิดเผยข้อมูลโดยจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ อาทิ ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน และสัญญาสัมปทานเอกสารเกี่ยวกับการประกวดราคาหรือการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน เป็นต้น

3. การเปิดเผยโดยจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการกรณีมีผู้ยื่นคำขอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป หลักการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับรู้เป็นหลักและปฏิเสธได้เฉพาะที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อประชาชนและเป็นการประกันสิทธิของประชาชนในการที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสาร อีกทั้งการที่ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังเป็นการมีส่วนร่วมในระดับเบื้องต้นที่สุด แต่เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญมากที่สุดเช่นกัน เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชนเข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมอื่นๆ ต่อไป

4.2.2 ระดับการปรึกษาหารือ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นในระดับนี้คือกรณี “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 287 ได้รับความเห็นชอบของประชาชน ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ และเห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องผ่านขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องนั้นๆ โดยรายละเอียดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้กำหนดอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการ ตลอดจนความเดือดร้อนเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจรับฟังความคิดเห็นของประชาชนพร้อมทั้งเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนได้ ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชน ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 5 ประกอบข้อ 7 แห่งระเบียบนี้ กล่าวคือ ก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนรับทราบก่อนเสมอ โดยข้อมูลพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผยแพร่แก่ประชาชนเป็นอย่างดี ได้แก่ เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของโครงการ สาระสำคัญของโครงการ ผู้ดำเนินการ สถานที่ที่จะดำเนินการ ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว ตลอดจนประมาณการค่าใช้จ่ายในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการโครงการเองจะต้องระบุที่มาของเงินที่นำมาใช้จ่ายด้วย

2. การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในโครงการของรัฐ ตามข้อ 5 อาจจำแนกการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนได้เป็น 2 กรณี คือโครงการของรัฐที่อาจรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นกรณีหนึ่ง และโครงการของรัฐที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสมอ ซึ่งเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนโดยส่วนรวมอีกกรณีหนึ่ง

ทั้งนี้ วิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามข้อ 9 แห่งระเบียบนี้ สามารถใช้วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

1. การสำรวจความคิดเห็น เช่น การสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ หรือทางโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศหรือทางอื่น การเปิดโอกาส

ให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ หรือการสนทนากลุ่มย่อย

2. การประชุมปรึกษาหารือ เช่น การทำประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ หรือการประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

3. วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

อนึ่ง ก่อนการรับฟังความคิดเห็นและเมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ข้อ 11 ประกอบข้อ 12 แห่งระเบียบนี้ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยให้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย สถานที่ปิดประกาศของที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และภายหลังจากดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้วจะต้องจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน ตั้งแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ณ สถานที่ดังกล่าวข้างต้น

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 นั้น ได้กำหนดลักษณะและวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน และให้การตัดสินใจในโครงการของรัฐสอดคล้องกับประโยชน์และความต้องการของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง เพื่อเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ ประกอบกับเป็นการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด อีกทั้งเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างรอบคอบและชอบธรรมมากที่สุด ทั้งยังเป็นกระบวนการปรึกษาหารือกันระหว่างประชาชนกับรัฐถือเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบนี้ยังคงมีข้อจำกัดที่สำคัญบางประการในเรื่องการกำหนดให้โครงการใดเป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งจะได้พิจารณาในรายละเอียดในบทต่อไป

4.2.3 ระดับความสัมพันธ์

การมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นในระดับนี้เป็นการที่ประชาชนมีโอกาสร่วมเสนอแนะแนวทางต่างๆ ซึ่งในกรณีนี้คือ “การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น” โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 286 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ว่า ประชาชนผู้มี

สิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. จำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

2. คำร้องขอเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดรายละเอียดของคำร้องขอดังกล่าว โดยจะต้องปรากฏชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน ทั้งยังต้องเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอ ว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อกำหนดด้วยก็ได้ อีกทั้งในคำร้องขอต้องมีรายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่มีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น พร้อมคำรับรองของผู้แทนดังกล่าวว่า ผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและได้ลงชื่อด้วยตนเอง

3. การพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีการเข้าชื่อเสนอ ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภาท้องถิ่นนั้น ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป การที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ข้างต้น จะเห็นได้ว่าการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งเป็นกฎที่ใช้บังคับอยู่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จึงอาจกล่าวได้ว่าหากประชาชนใช้สิทธิเสนอแนะโดยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ย่อมจะส่งผลให้ประชาชนสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม จากบทบัญญัติที่ได้พิจารณามาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า ประชาชนยังมีข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นอยู่ ทั้งเรื่องจำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชน จึงทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะนี้อาจเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

4.2.4 ความร่วมมือ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นในระดับนี้เป็นการที่ประชาชนและองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันในลักษณะเป็นหุ้นส่วนกันดำเนินการในเรื่องใดๆ กรณีนี้ได้แก่ “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในมาตรา 87 (1) โดยรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ ประชาชนสามารถเข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น ร่วมในการจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนาได้ โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านทาง “ประชาคมท้องถิ่น” ซึ่งหมายถึงประชาชนที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเกิดการรวมกลุ่มกันมาก่อน ทั้งนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หมวด 1 องค์กรจัดทำแผนพัฒนา ข้อ 7 ได้กำหนดองค์กรจัดทำแผนไว้ในรูปแบบคณะกรรมการต่างๆ ดังนี้

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่น รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทุกคน สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งได้รับคัดเลือกจากสภาท้องถิ่นจำนวน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน 3 คน ผู้แทนภาคราชการและหรือรัฐวิสาหกิจที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน แต่ไม่เกิน 6 คน ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน ตามความในข้อ 8 ของระเบียบนี้ กรณีจึงเห็นได้ว่าประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้โดยการเข้าร่วมเป็นกรรมการของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ในฐานะผู้แทนของประชาคมท้องถิ่น ตามข้อ 8 (6) แห่งระเบียบนี้

ทั้งนี้ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามข้อ 10 ของระเบียบนี้ ได้แก่ การกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับประโยชน์สุขของประชาชน ภารกิจถ่ายโอนอำนาจตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด กรอบนโยบายทิศทาง แนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น และแผนชุมชน ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา โดยนำปัญหาความต้องการจากแผนชุมชนที่เกินศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการได้เองมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผน แต่หากเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เสนอปัญหาและความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องนำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามหน้าที่ของตน อีกทั้งคณะกรรมการนี้ยังมีอำนาจในการพิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนดำเนินงาน ให้ความเห็นชอบ

ข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงาน ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล แผนพัฒนา แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยงานตามที่เห็นสมควร นอกจากนี้ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการประสานงานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหา ความต้องการของประชาชนและจัดทำโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน 3 คน หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย ตามความในข้อ 9 ของระเบียบนี้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้โดยการเป็นกรรมการในฐานะผู้แทนประชาคมท้องถิ่น ตามข้อ 9 (3) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีหน้าที่ตามข้อ 11 ของระเบียบนี้ คือ จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด จัดทำร่างแผนการดำเนินงาน และจัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงาน

3. คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน 3 คน ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน 2 คน ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน 2 คน หัวหน้าส่วนการบริหารที่คัดเลือกตนเองจำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารคัดเลือกจำนวน 2 คน ตามความในข้อ 28 ของระเบียบนี้ กรณีจึงเห็นได้ว่า ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นได้ โดยการเป็นกรรมการในฐานะผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก ตามข้อ 28 (2)

ทั้งนี้ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามข้อ 29 อาทิ การกำหนดแนวทาง วิธีการ และดำเนินการติดตามประเมินผลแผนพัฒนา พร้อมทั้งรายงานผลและเสนอความเห็นจากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะได้เสนอต่อสภาท้องถิ่นและคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป และจะต้องประกาศผลดังกล่าวให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เป็นต้น

อาจสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ถือเป็นความร่วมมือกันระหว่างประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ ในรูป “ประชาคมท้องถิ่น” โดยการให้ประชาชนเข้าเป็นหุ้นส่วนกับรัฐในการตัดสินใจและดำเนินการของแผนพัฒนาท้องถิ่นทุกขั้นตอน เพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปภายในท้องถิ่นตามสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนด้วยตนเอง จึงถือได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นถือเป็นการปกครองตนเองของประชาชนวิธีหนึ่ง

4.2.5 ระดับการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชน

การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้แก่ประชาชน เป็นระดับที่ประชาชนมีบทบาทสูงสุดและเป็นการควบคุมตรวจสอบและตัดสินใจโดยประชาชน ปัจจุบันพบว่ามี 2 กรณี ได้แก่ การออกเสียงประชามติ และการถอดถอน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.2.5.1 การออกเสียงประชามติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 165 ได้วางหลักเกณฑ์ในการออกเสียงประชามติไว้ว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติซึ่งอาจเป็นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ สำหรับเหตุในการออกเสียงประชามติ มี 2 ประการ ดังต่อไปนี้

1. คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ ตามมาตรา 165 (1)

2. ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ ตามมาตรา 165 (2)

นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 287 ได้รับรองสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะการออกเสียงประชามติไว้ กล่าวคือ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการใดซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในรายละเอียดของการออกเสียงประชามติเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 โดยนำมาใช้กับการออกเสียงประชามติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์ในการดำเนินการออกเสียงประชามตินั้น มาตรา 5 ได้กำหนดให้ต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยจะต้องมีการกำหนดเรื่องในการออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องมีข้อความที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องดังกล่าว และในการออกเสียงประชามตินั้นเป็นไปเพื่อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง หรือเป็นไปเพื่อให้คำปรึกษาเท่านั้น สำหรับผลของการออกเสียงประชามติเป็นไปตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว อาจจำแนกได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

1. การออกเสียงประชามติที่จะถือว่ามีข้อยุติในเรื่องที่จัดทำประชามติ จะต้องเป็นผู้มาออกเสียงเป็นจำนวนเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ และจะต้องมีจำนวนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียงในเรื่องที่จัดทำประชามตินั้น
2. การออกเสียงประชามติเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ให้ถือเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียง ในเรื่องที่จัดทำประชามติ
3. การออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้ถือจำนวนคะแนนเสียงตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติ แต่ถ้ากฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติจำนวนคะแนนเสียงไว้ ให้นำความในกรณีที่ 1 และ 2 แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับโดยอนุโลม

จากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติจะเห็นได้ว่ากลไกสำคัญในการออกเสียงประชามติคือ การให้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด ซึ่งการออกเสียงประชามติเป็นการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชนในการควบคุมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่มีความสำคัญและผลกระทบต่อชีวิตของประชาชน การจะสร้างความชอบธรรมในการดำเนินการในเรื่องสำคัญใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรผ่านความเห็นชอบจากประชาชนและในทุกภาคส่วนของพื้นที่ เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการใดๆ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมพิจารณาในปัญหาสำคัญ ตลอดจนได้รับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องสามารถแสดงความคิดเห็นต่อเรื่องนั้นๆ ถือเป็นการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชนในการกำหนดอนาคตของท้องถิ่นด้วยตนเอง

4.2.5.2 การถอดถอน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 285 ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการถอดถอนตัวแทนของตนซึ่งกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายก่อนครบวาระได้ โดยมีหลักเกณฑ์ว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. จำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การเข้าชื่อต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน เนื่องจากเหตุไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปนั้น ให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง กล่าวคือ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดกรณีหนึ่ง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

เกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดกรณีหนึ่ง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีผู้สิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งล้านคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดกรณีหนึ่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีผู้สิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดอีกกรณีหนึ่ง

2. รายละเอียดของคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จะต้องปรากฏ ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคนพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และรายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ตลอดจนรายชื่อของผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงถอดถอน พร้อมทั้งคำรับรองของผู้แทนดังกล่าวว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง

3. สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งถูกเข้าชื่อถอดถอนมีสิทธิจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงได้ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันเพื่อเป็นการแก้ข้อกล่าวหาตามคำร้องของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยคำชี้แจงนี้จะถูกปิดประกาศไว้คู่กับคำร้องถอดถอนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อนวันลงคะแนนเสียง เพื่อให้ประชาชนใช้ประกอบการตัดสินใจ

4. ผลการลงคะแนนเสียงถอดถอน ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวเพราะเหตุเดียวกันไม่ได้ แต่หากมีจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง

จากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่า การลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชนนั้น ถือเป็นกลไกการควบคุมตรวจสอบการทำงานของตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นอันเป็นการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นการจำลองรูปแบบการถอดถอนในระดับชาติมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นสิทธิของประชาชนภายในท้องถิ่นที่จะใช้สิทธิทางการเมืองถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นได้โดยตรง ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าประชาชนยังมีข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมในกรณีนี้อยู่เช่นกัน ทั้งในเรื่องจำนวนประชาชนทั้งในการเข้าชื่อถอดถอนและในขั้นตอนการลงคะแนนเสียงถอดถอน ซึ่งจะได้พิจารณาโดยละเอียดในบทต่อไป

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง มิได้หยุดอยู่กับการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น แต่ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นทางตรงเป็นครั้งแรก กล่าวคือ

รัฐธรรมนูญได้ขยายพื้นที่ของการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน โดยการเพิ่มกลไกในการให้ประชาชนเข้ามา มีบทบาทในการบริหารและตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของท้องถิ่นเป็นการทั่วไปได้ และหากการกระทำใดที่มีผลกระทบต่อประชาชนในสาระสำคัญ จะต้องมีการแจ้งข้อมูลข่าวสาร จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นรวมทั้งประชาชนมีสิทธิในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยการให้ประชาชนสามารถเข้าไปบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริงที่เป็นการปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง กล่าวคือ

มาตรา 287 บัญญัติว่า “ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควรและในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้นหรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณการใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปีเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสามให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ดังจะเห็นได้ว่ามาตรานี้เป็นการเป็นการให้โอกาสในการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในทุกระดับในการบริหารและตัดสินใจในการกำหนดความเป็นไปของท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน เป็นการกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นตามวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้ ดังนั้น สิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าไปบริหารกิจการท้องถิ่นเป็นอย่างไร เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายออกมากำหนดรายละเอียดในเรื่องนี้ว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีหลักเกณฑ์หรือลักษณะอย่างไร ทั้งนี้ ปัจจุบันมีความพยายามร่างกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นขึ้น ได้แก่ ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

1) ร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ลักษณะ 7 ซึ่งมีประเด็นสำคัญ ดังนี้¹²⁶

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดวิธีการและช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือแสดงความคิดเห็นในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น¹²⁷ ทั้งนี้ วิธีการในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น อาทิ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณรายจ่าย การประชุมสภาท้องถิ่น และการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการประเมินภาษี เป็นต้น

(2) ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้¹²⁸

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลให้ประชาชนและชุมชนรับทราบ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา อีกทั้งต้องจัดทำรายงานผลการ

¹²⁶ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน, เอกสารประกอบการประชุม การประชุมรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . วันที่ 18 สิงหาคม 2555 (เชียงใหม่: คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2555), หน้า 4 , 14, 15.

¹²⁷ มาตรา 190 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น

¹²⁸ มาตรา 191 ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้

ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควรและในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าว

แสดงความคิดเห็นของประชาชน และรายงานต่อสภาท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปดำเนินการต่อไป¹²⁹

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติ เพื่อกำหนดค่าตอบแทนและประโยชน์แก่ประชาชน ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหมวดนี้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่ ส.ท.ช. กำหนด¹³⁰

จากการพิจารณาถึงหลักการสำคัญเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ปรากฏอยู่ในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . จะทำให้เห็นว่าร่างประมวลกฎหมายฯ ฉบับนี้ มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมุ่งเน้นการกระจายอำนาจปกครอง และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ เป็นผลให้ร่างประมวลกฎหมายนี้ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ในบางประการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ จะได้วิเคราะห์ถึงข้อดีข้อด้อยของร่างประมวลกฎหมายนี้ในบทต่อไป

2) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . .

เหตุผลในการร่างกฎหมายฉบับนี้มีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 287 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . มีหลักการสำคัญในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้¹³¹

¹²⁹ มาตรา 192 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา

มาตรา 193 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำรายงานผลการแสดงความคิดเห็นของประชาชน รายงานต่อสภาท้องถิ่นทราบและให้ข้อคิดเห็นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและส่วนราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปดำเนินการต่อไป

¹³⁰ มาตรา 194 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติ เพื่อกำหนดค่าตอบแทนและประโยชน์แก่ประชาชน ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหมวดนี้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่ ส.ท.ช. กำหนด

¹³¹ คณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึกวิเคราะห์สรุป สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . (เรื่องเสร็จที่ 274/2554),” หน้า 2.

(1) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบในการทบทวน กฎ ระเบียบต่างๆ ที่บังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎ ระเบียบต่างๆ นั้น โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทิศทางที่เพิ่มขึ้นเป็นสำคัญ โดยจะต้องทบทวนทุก 3 ปี

(2) กำหนดเกณฑ์พื้นฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดวิธีการหรือช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องต่างๆ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณรายจ่าย การประชุมสภาท้องถิ่น การกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการประเมินภาษี เพื่อเป็น

มาตรา 4 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามวรรคหนึ่งโดยทำเป็นประกาศ ปิดไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเผยแพร่ในระบบสารสนเทศด้วย

มาตรา 5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามมาตรา 4 วรรคหนึ่งอย่างน้อยเมื่อจะดำเนินการในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
- (2) การจัดทำงบประมาณรายจ่าย
- (3) การประชุมสภาท้องถิ่น
- (4) การกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการประเมินภาษี

มาตรา 6 วิธีการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา 4 วรรคสองอาจกระทำด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

- (1) การเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ
- (2) การแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะ
- (3) การสอบถามความคิดเห็นของประชาชน
- (4) การเข้ามีส่วนร่วมในฐานะเป็นกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงาน
- (5) การจัดให้มีการลงประชามติ
- (6) การเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น
- (7) วิธีการอื่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องใด โดยวิธีการใด ให้เป็นไปตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศกำหนดตามมาตรา 4 วรรคสอง

หลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานหรือกิจการต่างๆ ที่กำหนด แต่ขณะเดียวกันได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งกำหนดวิธีการที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานตามศักยภาพและความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และต้องประกาศให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงว่าจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานต่างๆ อย่างไร

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ถ้าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนอย่างรุนแรงด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพ หรือกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาใช้ประกอบในกระบวนการตัดสินใจ หลีกเลี่ยงการดำเนินการที่จะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือมีผลต่อส่วนได้เสียอื่นของประชาชนหรือชุมชน และต้องจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมและเป็นธรรมเพื่อป้องกัน เยียวยา หรือการชดเชยความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดจากการกระทำนั้น เพื่อให้การจัดการรับฟังความคิดเห็นไม่เป็นเพียงกระบวนการตามกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐและประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

(4) การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอย่างทั่วถึง และในระยะเวลาที่เพียงพอก่อนการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งข้อมูลที่ประชาชนควรรับทราบนั้นประกอบด้วย สาระสำคัญของการกระทำ สถานที่ วิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลาที่จะดำเนินการ เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ ผลกระทบของการดำเนินการ ทั้งผลดีและผลเสียที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งมาตรการป้องกันหรือแก้ไขในกรณีที่มีผลเสีย การวิเคราะห์ความคุ้มค่าเมื่อพิจารณาจากผลกระทบ และรายละเอียดอื่นใดที่จะทำให้เกิดความเข้าใจในลักษณะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

(5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ประชาชนและชุมชนรับทราบ หรือไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนที่จะตัดสินใจพิจารณาดำเนินการ และปรากฏว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . เห็นได้ว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีความชัดเจนขึ้น เพื่อเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิธีการต่างๆ อาทิ การแสดงความคิดเห็น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การออกเสียงประชามติ เป็นต้น ซึ่งเป็นหลักการทำให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีรายละเอียดที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ จะได้วิเคราะห์ถึงข้อดี ข้อด้อยของร่างประมวลกฎหมายนี้ในบทต่อไป

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ ล้วนแต่เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้สิทธิของปัจเจกชนเป็นส่วนใหญ่ เว้นแต่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่านั้นที่กำหนดให้ตัวแทนประชาคมท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะตัวแทนขององค์กรกลุ่ม จึงอาจกล่าวได้ว่าปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่น ได้กำหนดไว้เฉพาะแต่การมีส่วนร่วมในมติของปัจเจกชนเท่านั้น มิได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งมีประวัติศาสตร์ในการร่วมพัฒนาท้องถิ่นมาอย่างยาวนาน จึงส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบันมีข้อจำกัดและไม่มีพลังในการดำเนินการอย่างเห็นได้ชัด เห็นควรที่จะต้องทำการศึกษากิจการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะชุมชน เพื่อให้เห็นถึงความเป็นมา หลักเกณฑ์ตามกฎหมาย และกรณีตัวอย่าง ต่อไป

4.3 การมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

การรวมกลุ่มเป็นชุมชนมีความสำคัญและเป็นเครื่องมือเพื่อความอยู่รอด การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนจึงเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากหากประชาชนในฐานะปัจเจกชนไม่มีอำนาจต่อรองเรียกร้องสิทธิประโยชน์ต่างๆ หรือเมื่อมีข้อเรียกร้องใดๆ มักจะไม่ได้รับความสนใจจากรัฐ ดังนั้น การรวมตัวเป็นชุมชนจึงทำให้ประชาชนมีพลังและอำนาจต่อรองเพิ่มมากขึ้น ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม¹³² ทั้งนี้ ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองสิทธิของบุคคลในการรวมตัวกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ในมาตรา 66 โดยมีสิทธิอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณีท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพได้ ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นจากสภาพความเป็นจริงของสังคมไทย อีกทั้งหากพิจารณาข้อเท็จจริงทางสังคมและกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนแล้ว เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้บริหารงานในพื้นที่อยู่โดยลำพัง เนื่องจากมีสภาองค์กรชุมชนที่มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนกิจการของท้องถิ่นอีกด้วย ดังนี้ การมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิทธิในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองที่ชอบธรรมทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

¹³² นันทิยา หุตานุวัตร และคณะ, การพัฒนาองค์กรชุมชน (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2546), หน้า 15-18.

ทั้งนี้ จากการขับเคลื่อนงานพัฒนาท้องถิ่นของภาคประชาชนมีการรวมตัวของกลุ่มต่างๆ อย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม ในลักษณะของเวทีปรึกษาหารือร่วมกันของกลุ่มคนในหมู่บ้าน ตำบล ทำให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และมีความเข้มแข็งสามารถในการจัดการพัฒนาในด้านต่างๆ ทำให้เครือข่ายชุมชนที่มีประสบการณ์และเห็นความสำคัญของเรื่องนี้ได้ร่วมกันร่าง “พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551” เพื่อให้มีกฎหมายที่จะช่วยหนุนเสริม รับรองให้การทำงานในรูปแบบเวทีปรึกษาหารือกันของชุมชนมีสถานะทางกฎหมายเพื่อให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย เสนอผ่านรัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จนเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2551 โดยพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนมีเจตนารมณ์ ดังนี้¹³³

1. เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ร่วมกันจัดการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น
2. เพื่อรับรองให้เวทีการปรึกษาหารือของชุมชนมีสถานะที่ชัดเจน เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย
3. เป็นกฎหมายส่งเสริม ไม่ใช่บังคับใช้พร้อมกัน ดังนั้น สภาองค์กรชุมชนเกิดขึ้นตามความพร้อมและเห็นพ้องต้องกันของคนในชุมชน
4. สภาองค์กรชุมชนมีภารกิจไม่มีอำนาจ
5. องค์กรชุมชนทำงานด้วยใจ มีอิสระ ไม่ถูกครอบงำ สร้างการยอมรับด้วยการกระทำและผลงาน ไม่ใช่ใช้อำนาจบังคับ

สำหรับการศึกษาในเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 นั้น มีประเด็นในการศึกษา 4 ประการ ได้แก่ ความหมายของสภาองค์กรชุมชน การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน ภารกิจของสภาองค์กรชุมชน และเงินอุดหนุนของสภาองค์กรชุมชน ซึ่งจะได้พิจารณาเป็นลำดับไปดังต่อไปนี้

4.3.1 ความหมายของสภาองค์กรชุมชน

สภาองค์กรชุมชน หมายถึง เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนาชุมชนของคนในชุมชนท้องถิ่น โดยคนในชุมชนท้องถิ่น และเพื่อคนในชุมชนท้องถิ่น เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มคนต่างๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอนุรักษ์ป่าที่มีอยู่ในชุมชน ผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการ เช่น ผู้รู้ภูมิปัญญา ปราชญ์ชาวบ้าน และผู้นำทางการ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

¹³³ เจริญชัย ฌ นคร และคณะ, ประชาธิปไตยชุมชน: กลไกขับเคลื่อนภาคพลเมืองเข้มแข็ง (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2553), หน้า 26-27.

ในชุมชนท้องถิ่น สถาบันท้องถิ่น อาทิ บ้าน วัด โรงเรียน เป็นต้น เข้ามาร่วมใช้เวทีพูดคุยเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนร่วมกันอันเป็นระบบการจัดการตนเองของชุมชน¹³⁴

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 3 ได้ให้คำนิยามที่เกี่ยวกับชุมชนไว้ ดังนี้

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์หรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

“ชุมชนท้องถิ่น” หมายความว่า ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล

“ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” หมายความว่า ชุมชนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

“องค์กรชุมชน” หมายความว่า องค์กรซึ่งเป็นการรวมตัวกันของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ไม่ว่าประชาชนจะจัดตั้งกันขึ้นเองหรือโดยการแนะนำหรือสนับสนุนโดยหน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน

จากคำนิยามที่เกี่ยวกับชุมชนข้างต้นจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดประเภทของชุมชนเอาไว้ 3 ประเภท ที่มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 66 จึงอาจนำคำนิยามของคำว่าชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในพระราชบัญญัตินี้ไปใช้ในการตีความถึงสิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ได้

4.3.2 การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล

ในการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนนั้นเป็นไปตามความพร้อมของชุมชนท้องถิ่นตามธรรมชาติ สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม ภูมิปัญญาของชุมชน และความเห็นพ้องต้องกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนไว้ในลักษณะให้เป็นไปตามความพร้อมของชุมชนโดยผู้แทนชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และผู้แทนชุมชนอื่นซึ่งมีการจัดตั้งไว้แล้วตามกฎหมาย อาจประชุมกันปรึกษากันจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลขึ้นสภาหนึ่งเพื่อปฏิบัติการกิจตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ทั้งนี้ การได้มาซึ่งผู้แทนชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้าน และการได้มาซึ่งผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลให้เป็นไปตามที่ผู้นำชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้าน หรือผู้นำชุมชนอื่น

¹³⁴ อรรถชัย กักผล, “การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ’50 สู่การปฏิบัติ: กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” ใน **คู่มือพลเมืองยุคใหม่** (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 118.

ในตำบลแล้วแต่ละกรณี ปรีกษาหารือกัน โดยให้มีผู้แทนชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้าน หมู่บ้านละสี่คนและผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลชุมชนละสองคน และในการประชุมปรึกษากันต้องมีผู้แทนชุมชนประเภทต่างๆ มาร่วมกันไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของผู้แทนชุมชนทุกประเภทจึงจะเป็นองค์ประชุม และต้องเห็นสอดคล้องต้องกันให้จัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนผู้แทนชุมชนทุกประเภท ดังนี้ เมื่อมีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนขึ้นแล้วจะมีโครงสร้างเป็นไปตามมาตรา 6 ซึ่งประกอบเป็น 2 ส่วน คือ สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทน และสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

1. สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทน เป็นผู้แทนจากชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในหมู่บ้าน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลที่ได้รับการคัดเลือกและที่จำนวนตามที่ประชุม ตามมาตรา 5 กำหนด

2. สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกตาม (1)

ทั้งนี้ มาตรา 7 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกของสภาองค์กรชุมชนไว้ ดังนี้

1. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ หรือมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันคัดเลือก

2. ไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีตำแหน่ง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง หนึ่งปีก่อนวันคัดเลือก

3. ไม่เคยสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันคัดเลือก

4. ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

นอกจากนี้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน ยังได้บัญญัติข้อห้ามสำหรับสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล ไว้ในมาตรา 12 กล่าวคือ สมาชิกต้องไม่ช่วยเหลือหรือสนับสนุนการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและศีลธรรม ไม่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ห้ามไม่ให้ผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ครบหนึ่งปีเป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชน

จากการกำหนดคุณสมบัติของสภาองค์กรชุมชนดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สภาองค์กรชุมชนถูกกำหนดให้เป็นองค์กรภาคประชาชนและแยกตัวออกจากฝ่ายการเมือง ด้วยเหตุนี้จึงอาจทำให้เป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนงานพัฒนาร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ เนื่องจากสังคมไทยให้ความสำคัญกับลักษณะของการอยู่ร่วมกัน คำนึงถึงความสัมพันธ์ของทุกภาคส่วนในสังคม ความสัมพันธ์ทางสังคมจึงมีลักษณะเป็นพื้หน่อกัน เคารพความอาวุโสเป็นสำคัญอีกทั้งความมั่นคงในชีวิตและความเป็นอยู่ของคนไทยในสังคมขึ้นอยู่กับที่อยู่ร่วมกันในชุมชนเดียวกัน แม้ในแต่ละชุมชนจะมี

กลุ่มคนที่แตกต่างกันหลากหลายมาอยู่รวมกัน แต่สิ่งที่เป็นจุดรวมในการสร้างความสำนึกร่วมกันให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ได้แก่ โครงสร้างทางสังคมในการรวมกันเป็น “ชุมชน”¹³⁵ โดยอาศัยสิ่งที่เป็นลักษณะพิเศษในการกำหนดให้มีบุคคลที่ทำหน้าที่ต่างๆ เพื่อการอยู่ร่วมกันขึ้น เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน ประชาชนชาวบ้าน พระสงฆ์ ครู พ่อค้า สัปเหร่อ เป็นต้น ซึ่งลักษณะสำคัญของชุมชนและสังคมไทย คือ ชุมชนซึ่งมีสำนึกรับผิดชอบร่วมกันต่อชีวิตส่วนรวมและกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ผ่านการมีส่วนร่วมของทุกคนในชุมชนจนเกิดเป็นวัฒนธรรมของการเอื้ออาทรและการแบ่งปันในชุมชน¹³⁶ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นโดยแท้จริงในสังคมไทยเริ่มต้นที่ “ชุมชน” โดยมีกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนด้วยตนเอง ค้นพบปัญหา แนวทางแก้ไขปัญหา โดยผสานปัญหาของตนเองกับนโยบายหรือแผนพัฒนาของชุมชน ท้องถิ่น ส่วนราชการในระดับจังหวัด และระดับชาติต่อไป

ทั้งนี้ จากการศึกษาจะพบว่าในประเทศไทยชุมชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นอยู่แล้วจนทำให้เกิดชุมชนเข้มแข็ง สามารถดำเนินการร่วมกับรัฐได้เป็นอย่างดี โดยมีการจัดโครงสร้างที่มีลักษณะแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ดังนั้น สำหรับการศึกษาในครั้งนีจึงมุ่งพิจารณาสภาองค์กรชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ ได้แก่ ตำบลบ่อหิน อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง ตำบลน้ำเกียน กิ่งอำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน และตำบลศิลาออย กิ่งอำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งจะได้พิจารณาเป็นลำดับดังต่อไปนี้

4.3.2.1 ตำบลบ่อหิน อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง

ตำบลบ่อหินเป็นหนึ่งในตำบลที่มีความตื่นตัวทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อหิน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำเขตการปกครองในชุมชน รวมทั้งกลุ่มองค์กรชุมชน สภาองค์กรชุมชน ได้ร่วมกันพัฒนากระบวนการบริหารกิจการของท้องถิ่น ภายใต้หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยการนำหลักการกลไกของสภาองค์กรชุมชน ในการขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาตำบล โดยเกิดจากการรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมการพัฒนาและดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ขึ้น สภาองค์กรชุมชนบ่อหินได้จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2552 โดยมีสมาชิก 16 องค์กร จาก 4 หมู่บ้าน และได้ดำเนินการกิจในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นผ่านเวทีสภาองค์กรชุมชนตำบลซึ่งเป็นเวทีที่เกิดการบูรณาการความร่วมมือกันของทุกภาคส่วน ทั้งนี้ ตำบลบ่อหินมีรูปแบบการปกครองชุมชนแบบเขตบ้านการปกครองตนเอง เป็นการจัดรูปแบบและวิธีการในการมี

¹³⁵ ไพฑูรย์ เครือแก้ว ณ ลำพูน, **ลักษณะสังคมไทย**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: หนังสือธงไทย, 2518), หน้า 69-79.

¹³⁶ ศรีศักร วัลลิโภดม และศรีนาถ สุริยะ, **สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน เล่มที่ 16**, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกลาง, 2539), หน้า 126-131.

ส่วนร่วมขององค์กรทุกภาคส่วนในระดับหมู่บ้านซึ่งเป็นหน่วยการปกครองย่อยของตำบล เพื่อให้เป็นหน่วยการปกครองของประชาชนมากที่สุด โดยหลักการทำงานของเขตบ้านแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้¹³⁷

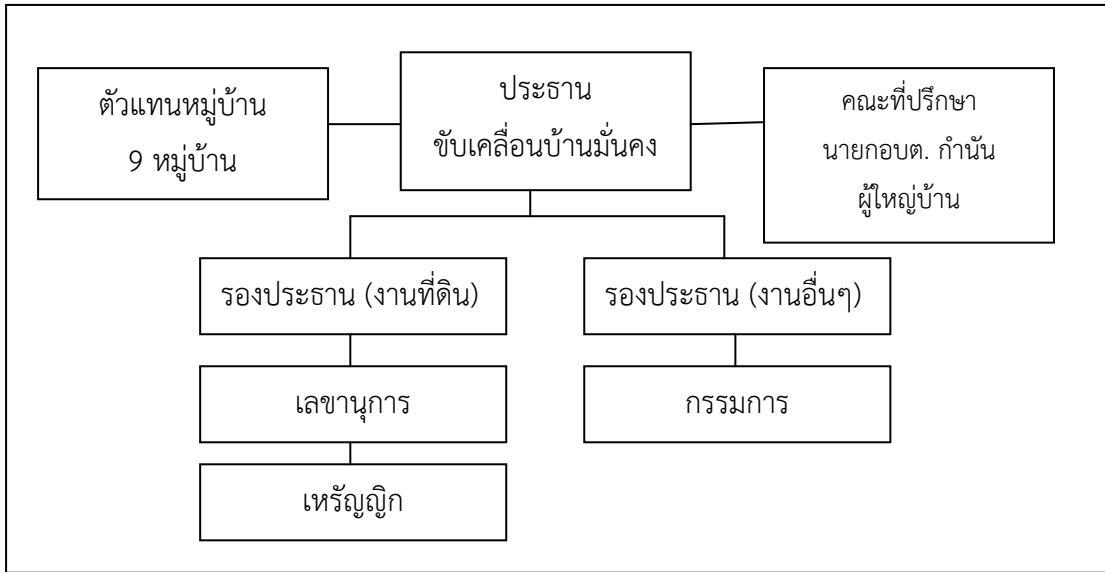
1) ส่วนหัว ซึ่งมีผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นประธานเขตบ้าน มาจากตำแหน่งของฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่เป็นรองประธาน มาจากการคัดเลือกของเขตบ้าน เช่น ปราชญ์ชุมชน ครูอาจารย์ ซึ่งไม่มีตำแหน่งทางการปกครอง โดยส่วนหัวนี้มีบทบาทสำคัญในการผลักดัน ประสานงานระดับนโยบายในการแก้ไขปัญหาพร้อมกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง

2) ส่วนกลาง มีเลขานุการและเหรัญญิกเป็นคณะทำงาน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของเขตบ้าน มีหน้าที่ในการประสานงาน ติดตามและผลักดันการทำงานของส่วนแขนงทั้งคู่ เพื่อให้เกิดการทำงานและเสนอข้อมูลต่อส่วนหัว อีกทั้งยังเป็นกองคลังควบคุมงบประมาณในการดำเนินงานของเขตบ้านกรณีต่างๆ

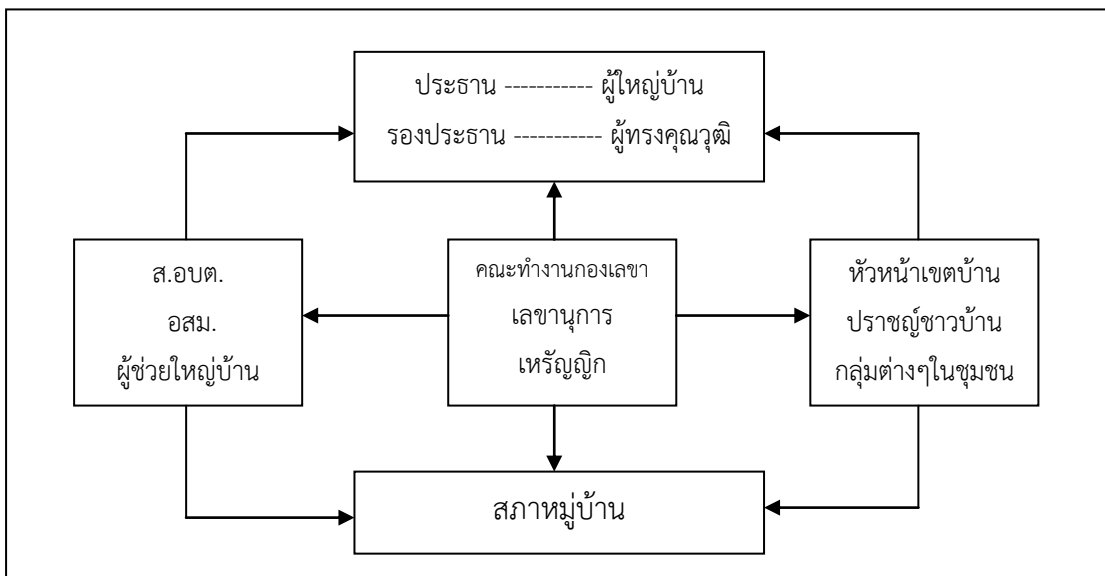
3) ส่วนแขนง โดยแบ่งเป็นด้านซ้าย ได้แก่ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และอาสาสมัครสาธารณสุข และด้านขวา ได้แก่ หัวหน้าเขตบ้านซึ่งมาจากการเลือกตั้งของคนในชุมชน โดยมาจากปราชญ์ชาวบ้าน หัวหน้ากลุ่มองค์กร กลุ่มกิจกรรมในหมู่บ้าน เช่น กลุ่มอนุรักษ์ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มพริกแกง โดยหัวหน้าเขตจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 60 ปี หัวหน้าเขตมีบทบาทและอำนาจเท่ากับผู้ใหญ่บ้าน เช่น เรียกประชุมลูกบ้าน การรับข้อร้องเรียน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การแจ้งข้อมูลข่าวสารจากส่วนภูมิภาคให้แก่ลูกบ้านในเขตบ้าน ตลอดจนนำข้อเสนอของเขตบ้านของตนไปเสนอต่อสภาหมู่บ้าน

4) ส่วนขา ซึ่งมีส่วนหัว กลาง และแขนงข้างต้นประกอบกันเป็น “สภาหมู่บ้าน” เป็นการทำงานให้เกิดสภาพชุดใหญ่ในหมู่บ้าน มีบทบาทในการวางแผนและการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน กรณีที่เขตบ้านไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เป็นสภาที่ร่วมกันตัดสินใจที่เกี่ยวกับชุมชน เพื่อให้ชุมชนได้พิจารณาและได้รับประโยชน์สูงสุด โดยสภาหมู่บ้านจะมีการประชุมร่วมกันทุกเดือน เพื่อรับทราบข้อมูลข่าวสารและความเป็นไปในชุมชนและเขตบ้านแต่ละหมู่บ้าน

¹³⁷ อารีย์ สุวรรณชาติ, หัวใจเป็นหนึ่งเดียวที่บ่อหิน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, 2554), หน้า 12-18.



ภาพที่ 4.1 โครงสร้างสภาองค์กรชุมชนของตำบลปอหิน อำเภอสิกา จังหวัดฉะเชิงเทรา¹³⁸



ภาพที่ 4.2 โครงสร้างรูปแบบการปกครองแบบเขตบ้านตำบลปอหิน อำเภอสิกา จังหวัดฉะเชิงเทรา¹³⁹

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

4.3.2.2 ตำบลน้ำเกียน กิ่งอำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน

ตำบลน้ำเกียน กิ่งอำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน เป็นชุมชนที่มีปัญหาทั้งปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหายาเสพติด การพนัน อบายมุขแพร่ระบาด และศีลธรรมของคนในชุมชนเสื่อมโทรมลง ครอบครัวแตกแยก ในช่วงปี พ.ศ. 2531-2534 ทำให้ผู้นำชุมชน พระ และหน่วยงานในชุมชนรวมกลุ่มกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยใช้กระบวนการ “บวรส.” (บ้าน วัด โรงเรียน สถานีนอนามัย) และมีการจัดตั้ง “องค์กรพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนตำบลน้ำเกียน” ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นองค์กรชาวบ้าน ในการพัฒนาส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของประชาชนตำบลน้ำเกียน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม อาชีพ การศึกษา วัฒนธรรมและสุขภาพอนามัย เพื่อเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสาน ระหว่าง บวรส.ให้เกิดความสะดวกในการทำงานต่างๆ ในชุมชน เพื่อเป็นองค์กรของชาวบ้านที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชุมชน ประสานงานกับภาคีในพื้นที่ สำหรับรูปแบบองค์กรพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนตำบลน้ำเกียนนั้นมีรูปแบบเป็นองค์กรประชาสังคม กล่าวคือ คณะกรรมการมาจากทุกกลุ่มในชุมชน ปัจจุบันมีทั้งหมด 40 กลุ่ม ทั้งในระดับหมู่บ้านและระดับตำบล นิคมอาชีพ เป็นองค์กรใหญ่ที่ประชาชนเป็นหุ้นส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยกิจกรรมโรงงานน้ำดื่ม โรงงานอิฐบล็อก โรงสีชุมชน โรงแปรรูปอาหารสัตว์ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มแม่บ้านแปรรูปอาหาร กลุ่มทอผ้า กลุ่มตีเหล็ก กลุ่มจักสาน ชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มรักษาน้ำเกียน กลุ่มเสี้ยว กองทุนหมู่บ้าน กองทุนฌาปนกิจตำบล กองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนหลักประกันสุขภาพชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน อาสาสมัครป้องกันพลเรือน เป็นต้น

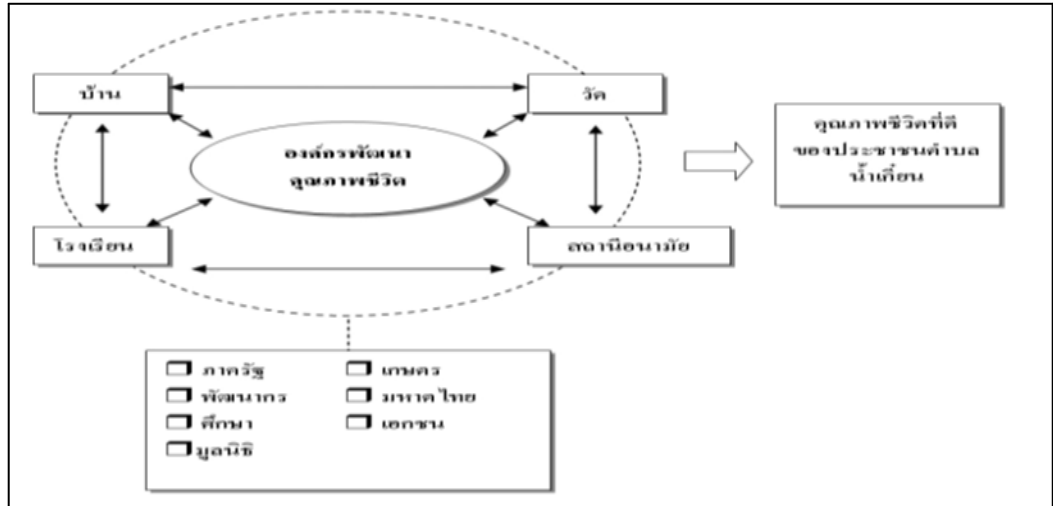
โครงสร้างองค์กรพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนตำบลน้ำเกียนนั้น ได้แก่¹⁴⁰

- 1) คณะทำงาน มีการคัดเลือกตัวแทนจากทุกหมู่บ้านร่วมกับผู้นำชุมชนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล รวม 42 คน หรือเรียกว่า “42 ชุนศึก”
- 2) คณะที่ปรึกษา ได้แก่ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ โรงเรียน สถานีนอนามัย เกษตรตำบล พัฒนาการ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

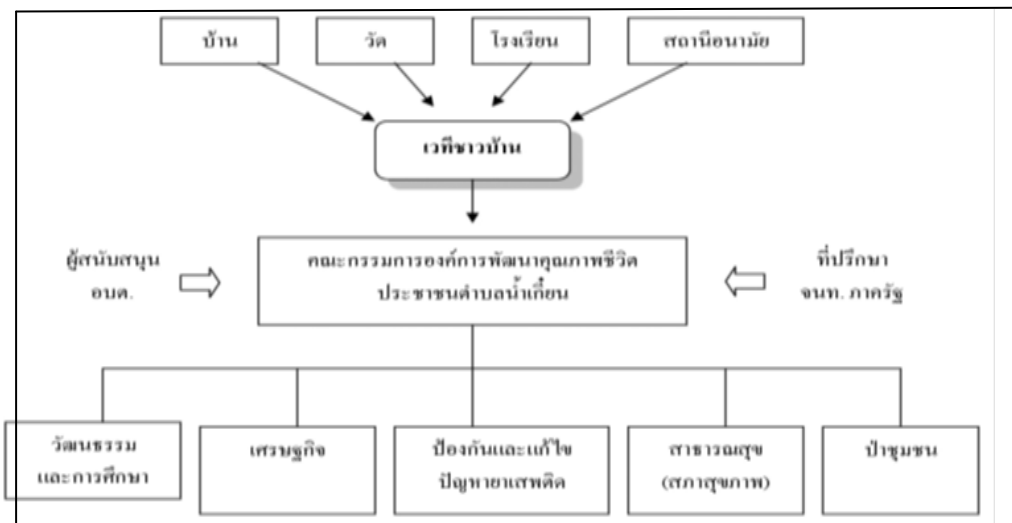
คณะกรรมการองค์กรพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนตำบลน้ำเกียนแบ่งการทำงานออกเป็น 5 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการศึกษา สังคมและวัฒนธรรม ฝ่ายสาธารณสุข ฝ่ายเศรษฐกิจ ฝ่ายควบคุมป้องกันยาเสพติด และฝ่ายป่าชุมชน องค์กรพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนตำบลน้ำเกียนมีการจัดเวทีประชุมผู้นำ 42 ชุนศึก เป็น “เวทีสภาชุมชน” คณะทำงานทุกคนต้องมาประชุมพร้อมกัน ในการประชุมมีองค์ประกอบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

¹⁴⁰ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), “สภาองค์กรชุมชน รวมพลังสร้างความเข้มแข็งของชุมชน,” ใน เอกสารประกอบงานมหกรรมวิถีพลังไท 2, วันที่ 13-17 พฤศจิกายน 2550, ณ สวนอัมพร กรุงเทพฯ, หน้า 27-30.

และผู้นำกลุ่มต่างๆ รวมถึงเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกรณีที่มีเรื่องที่จะเข้ามาประสานกับชุมชน จะต้องเข้ามาร่วมชี้แจงหารือในเวทีนี้



ภาพที่ 4.3 โครงสร้างบวรส. (บ้าน วัด โรงเรียน สถานีอนามัย) ตำบลน้ำเกี๋ยน¹⁴¹



ภาพที่ 4.4 โครงสร้างองค์กรพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนตำบลน้ำเกี๋ยน¹⁴²

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

¹⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

4.3.2.3 ตำบลศีลาลอย กิ่งอำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ชุมชนได้ริเริ่มขับเคลื่อนงานพัฒนาโดยการจัดทำแผนชุมชนขึ้น หรือเรียกว่าแผนแม่บทชุมชนของคนศีลาลอย เริ่มขึ้นที่หมู่ 7 บ้านหนองกลางดง โดยการนำของผู้ใหญ่บ้าน ประกอบกับการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund : SIF) ดำเนินการได้อาศัยการประชุมภายในหมู่บ้านเรื่องแผนแม่บทชุมชน พร้อมกับการสร้างคณะแกนนำชุมชนที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพภายในชุมชน เช่น ครู แม่บ้าน พระ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มองค์กรต่างๆ และรวมทั้งกลุ่มเยาวชน ต่อมาเรียกชื่อว่า “สภาผู้นำ” มีการประชุมจัดทำแบบสอบถามที่เกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ภายในชุมชน เช่น ปัญหาความยากจน หนี้สิน การประกอบอาชีพ ยาเสพติด เป็นต้น สำหรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับภาคส่วนอื่น เป็นดังนี้

1) สภาผู้นำระดับตำบล มีสมาชิกจำนวน 45 คน มาจาก 9 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 5 คน ได้แก่ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน มาจากผู้ใหญ่บ้านโดยตำแหน่งหมู่บ้านละ 1 คน และจากตัวแทนแกนนำหมู่บ้านละ 2 คน

2) คณะที่ปรึกษาจากภาคีภาครัฐ เช่น ปลัดอำเภอ พัฒนาการ เกษตรตำบล และการศึกษาออกโรงเรียน

3) คณะประสานงาน 3 คน ได้แก่ ผู้นำชุมชน

จากกรณีศึกษาทั้งสามกรณีข้างต้น เห็นได้ว่าโครงสร้างการทำงานภายในท้องถิ่นมีได้แบ่งแยกกันแต่อย่างใด กลับเป็นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในพื้นที่ อีกทั้งความสัมพันธ์ในลักษณะนี้มีได้ลดอำนาจหรือบทบาทของตำแหน่งที่มีอยู่เดิม ผู้ที่มีบทบาทอยู่ในพื้นที่ในความเป็นจริงทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนภาคประชาชนต่างมีบทบาทหน้าที่ของตนเองในการขับเคลื่อนและพัฒนาเขตบ้านอย่างมั่นคง จากกรณีศึกษาดังกล่าวในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองนี้ ถือเป็นตัวอย่างสำคัญของการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปปรับปรุงและหาแนวทางในการกำหนดวิธีการและรูปแบบในการร่วมกันขับเคลื่อนบริหารงานของท้องถิ่นต่อไป ส่งผลให้สภาองค์กรชุมชนไม่ถูกโดดเดี่ยวอีกต่อไป และสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างสมานฉันท์ อันเป็นรูปแบบการพัฒนาที่ยึดถือการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก และร่วมกันส่งเสริมและสนับสนุนงานของกันและกัน มิใช่รูปแบบที่มุ่งจะขัดแย้งหรือเอาชนะกันเท่านั้น อันนำไปสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในที่สุด

4.3.3 ภารกิจของสภาองค์กรชุมชน

มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดภารกิจในการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในท้องถิ่นของตนเองทั้งในระดับชุมชนและในระดับชาติไว้ 12 ประการ ดังนี้

1. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ อาทิ ตำบลหนองสาหร่าย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี มีการจัดทำโครงการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นโดยมีแผนการฟื้นฟูวัฒนธรรมชุมชน เช่น รำเหย่ย รำไทย กลองยาวประยุกต์ ด้วยการค้นหาพ่อเพลง แม่เพลง และการอบรมให้กับนักเรียนในโรงเรียน มีการจัดทำหลักสูตรการอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น มีการจัดกิจกรรมร่วมกันทั้งระดับตำบลและอำเภอ ทำให้เกิดการเชื่อมโยงคนในตำบลมาทำกิจกรรมร่วมกัน¹⁴³

2. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน อาทิ การจัดทำโครงการพัฒนาตำบลของตำบลบ่อหิน อำเภอสีเกา จังหวัดตรัง เป็นการบริหารงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับสภาองค์กรชุมชน โดยมีการบริหารงานโดยอาศัยพลังการขับเคลื่อนร่วมกันขององค์การบริหารส่วนตำบลและสภาองค์กรชุมชน ในการรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และการแก้ไขปัญหาของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและสภาองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำโครงการพัฒนาตำบลร่วมกัน ทั้งนี้ส่วนหนึ่งของการพัฒนาตำบลบ่อหินนั้น การขับเคลื่อนภารกิจของสภาองค์กรชุมชนตำบลบ่อหินจะมีการจัดทำข้อมูลชุมชนในด้านต่างๆ ทำให้รับรู้ปัญหาและสถานการณ์ของชุมชนเพื่อใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์และจัดทำยุทธศาสตร์ในการพัฒนาตำบล เช่น การจัดทำผังชุมชนเพื่อแก้ปัญหาที่ดินทำกิน จัดทำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อหินว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ.2553 ซึ่งเกิดจากการร่วมกันพิทักษ์ทรัพยากรทางทะเลของตำบลบ่อหินโดยประชาชน สภาองค์กรชุมชน ชุมชนในตำบลบ่อหิน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อหิน ทั้งนี้คณะที่ปรึกษาจะทำหน้าที่ในการกำกับติดตามการทำงานของสภาองค์กรชุมชนรับฟังข้อเสนอแนะ และนำเสนออุปสรรคในการทำงานของสภาองค์กรชุมชนต่อจังหวัดต่อไป¹⁴⁴

3. เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรชุมชน รวมทั้งการร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน เช่น ตำบลน้ำเกีฮัน กิ่งอำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดน่าน มีการประกาศเสียงตามสายแจ้งข่าวสารมาเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับทราบ หรือแจ้งในเวทีประชุมหมู่บ้าน รวมทั้งการใช้ศูนย์สาธิตการตลาดหรือร้านค้าชุมชนเป็นศูนย์กลางในการกระจายข้อมูลข่าวสารออกไป ตลอดจนการประชุมกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น นอกจากนี้ ตำบลน้ำเกีฮันได้จัดทำระบบข้อมูลองค์ความรู้ของชุมชน เช่น ระบบข้อมูลกองทุนสวัสดิการชุมชนและเชื่อมโยงกับกองทุนหลักประกันสุขภาพต่อไป

¹⁴³ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 45

¹⁴⁴ อารีย์ สุวรรณชาติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 55.

4. เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับกรณีนี้พบว่าตำบลหนองสาหร่าย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี การมีส่วนร่วมของชุมชนเกิดจากการทำแผนชุมชนและการร่วมคิด ร่วมทำ จากชุมชน และหน่วยงานในท้องถิ่น ท้องที่ ชุมชนร่วมคิดและลงมือทำ กับองค์การบริหารส่วนตำบลและหน่วยงานต่างๆ ชุมชนในตำบลหนองสาหร่าย โดยเริ่มจัดทำแผนชุมชนในปี พ.ศ. 2543 มีกระบวนการทำแผนชุมชนโดยการสำรวจข้อมูลสภาพรวมของตำบล มุ่งเน้นสำรวจรายได้ รายจ่าย หนี้สิน ตลอดทั้งปี ซึ่งให้แต่ละครัวเรือนสำรวจข้อมูลตนเอง และมานำเสนอต่อที่ประชุมและวิเคราะห์ร่วมกัน จนทำให้พบว่าประชาชนในชุมชนมีปัญหาหนี้สิน ชุมชนจึงร่วมกันหาวิธีการแก้ไขปัญหาโดยการพัฒนาค้นในตำบลก่อนเป็นลำดับแรก อีกทั้งเมื่อดำเนินการแล้ว คณะท้องถิ่น ท้องที่ จะติดตามความคืบหน้าของการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อสรุปบทเรียนของแกนนำร่วมกัน จึงเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ร่วมมือกันในรูปแบบคณะกรรมการชุมชนที่ให้ความสำคัญของทุกภาคส่วนในพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการร่วมทำกิจกรรมขับเคลื่อนตำบลหนองสาหร่ายด้วยการค้นหาจุดอ่อนและจุดแข็งของตนเอง และดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ กิจกรรมต่างๆ ของชุมชนหนองสาหร่าย¹⁴⁵

5. เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขหรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้จากตำบลศิลาลอย กิ่งอำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีการจัดทำแบบสอบถามของสภาผู้นำหนองกลางดง โดยการระดมความคิดของสภาผู้นำจำนวน 59 คน ที่มาจากกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ กลุ่มละ 4 คน มีการจัดทำแบบสอบถามที่ครอบคลุมทุกเรื่องในชุมชน เช่น ด้านเศรษฐกิจ หนี้สิน สังคม การเมือง รายได้-รายจ่าย ปัจจัยการผลิต ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ความต้องการพัฒนาชุมชน เป็นต้น การดำเนินการร่วมกันดังกล่าวได้ทำให้เกิดข้อมูลชุมชนที่ถูกต้องและเป็นจริง ข้อมูลได้ถูกเปิดเผยให้เป็นที่รับรู้ในที่ประชุม และได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาทางออกได้อย่างตรงจุด¹⁴⁶

6. จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย อาทิ การประชุมเวทีสภาชุมชน ของตำบลน้ำเกีฮ้น กิ่งอำเภอภูเพียง จังหวัด

¹⁴⁵ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), *เรื่องเดิม*, หน้า 45.

¹⁴⁶ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), *เรื่องเดิม*, หน้า 47.

น่าน พบว่าการมีส่วนร่วมเริ่มจากการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในชุมชนก่อน มีการประชุมเวทีสภาชุมชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนและแจ้งข้อมูลข่าวสารให้รับทราบโดยทั่วกัน เช่น เจ้าหน้าที่เกษตรตำบลได้นำข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเตือนภัยแล้งจะมาแจ้งในที่ประชุมนี้รับทราบ เพื่อให้ผู้นำชุมชนนำข้อมูลข่าวสารนี้ไปแจ้งให้ประชาชนทราบ หากมีเรื่องจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องแก้ไขปัญหาร่วมกัน¹⁴⁷

7. ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนในตำบลเกิดความเข้มแข็งและสมาชิกองค์กรชุมชนรวมตลอดทั้งประชาชนทั่วไปในตำบลสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน สำหรับภารกิจในเรื่องนี้พบว่าตำบลหนองสาหร่าย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี มีการดำเนินการบูรณาการองค์การการเงินในตำบลเป็นสถาบันการเงินชุมชนตำบลหนองสาหร่าย เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของชาวบ้าน ซึ่งเชื่อมโยงไปสู่การมีกองทุนสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันของคนในตำบล โดยการออมสมทบวันละ 1 บาท และมีการนำเอาดอกผลที่เกิดจากการดำเนินงานจากสถาบันการเงินชุมชนมาสมทบกองทุน อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ มีโครงการค้นหาคนที่ทำความดีในชุมชน และมีการยกย่องส่งเสริมให้กำลังใจแก่คนที่ทำความดี กล่าวคือ คนดีสามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินชุมชนโดย “ใช้ความดีค้ำประกันเงินกู้” และส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนในโรงเรียนมีการทำความดีสะสม เรียกว่า “ธนาคารความดี” เด็กที่ทำความดีจะนำความดีมาฝากที่โรงเรียน สถาบันการเงินชุมชนจะมีการมอบทุนการศึกษาให้แก่เด็กนั้น อีกทั้งชุมชนยังเป็นแกนนำในกิจกรรมงานพัฒนา กล่าวคือ มีการรวมกลุ่มกันขึ้นตามหมู่บ้านต่างๆ ตามประสบการณ์และความสามารถของแต่ละหมู่ เช่น หมู่ที่ 1 ผลิตปุ๋ยอินทรีย์อัดเม็ดตราสาหร่ายทอง หมู่ที่ 2 ตั้งโรงงานผลิตน้ำดื่มตราสาหร่ายทอง หมู่ที่ 3 ตั้งร้านค้าชุมชนและทำพริกแกงตราสาหร่ายทอง หมู่ที่ 4 จัดตั้งสถาบันการเงินชุมชนตำบลหนองสาหร่าย

8. ประสานและร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตำบลอื่น

9. รายงานปัญหาและผลที่เกิดขึ้นในตำบลอันเนื่องจากการดำเนินงานใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐโดยรายงานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

10. วางกติกาในการดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล

11. จัดทำรายงานประจำปีของสภาองค์กรชุมชนตำบล รวมถึงสถานการณ์ด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นในตำบลเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบ

12. เสนอรายชื่อผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบลเพื่อไปร่วมประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลจำนวนสองคน

จากการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่นและการสร้างประชาธิปไตยฐานรากของชุมชน มีการประสานงานขององค์กรชุมชนที่มีภาคีหลายฝ่ายมาสนับสนุน ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการ

¹⁴⁷ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), *เรื่องเดิม*, หน้า 46.

แบบประชาธิปไตยโดยฐานราก ซึ่งไม่ใช่การทำงานแบบโครงสร้างอำนาจ แต่เป็นความร่วมมือแบบแนวราบไม่มีการทำคำสั่งแบบแต่งตั้ง มีการร่วมคิด ร่วมทำผ่านแผนชุมชน ถือเป็นแนวทางการพัฒนาจากการระบอบประชาธิปไตยฐานรากโดยภาคประชาชน ภายใต้ความต้องการของภาคประชาชนเอง อย่างไรก็ตามสภาองค์กรชุมชนเน้นการดำเนินงานตามภารกิจและสิทธิชุมชนซึ่งสามารถดำเนินงานได้ตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีอำนาจผูกพันตามกฎหมาย จะเห็นได้ว่าภารกิจของสภาองค์กรชุมชนจึงเป็นไปในลักษณะหนุนเสริมร่วมกับหน่วยงานอื่น เน้นการมีส่วนร่วมและเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนกับหน่วยงานต่างๆ ในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

4.3.4 เงินอุดหนุนของสภาองค์กรชุมชน

มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภาองค์กรชุมชนตั้งอยู่ในเขต อาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินภารกิจของสภาองค์กรชุมชนจะได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องค่าใช้จ่ายเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามขณะนี้ยังไม่ปรากฏว่ากรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินอุดหนุนไว้โดยตรง โดยพบว่ากรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท 0804.5/ ว 484 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2551 เรื่อง พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีหลักเกณฑ์การให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายและการส่งเสริม สนับสนุนสภาองค์กรชุมชนตำบลสรุปไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภาองค์กรชุมชนตำบลอยู่ในเขตอาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด โดยการกำหนดการอุดหนุนค่าใช้จ่ายให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหารือกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และองค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดการประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด แต่เมื่อปรากฏว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายของสภาองค์กรชุมชน จึงส่งผลกระทบต่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามภารกิจของสภาองค์กรชุมชนซึ่งจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายต่างๆ ถูกจำกัดตามไปด้วย

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมในระดับชุมชนเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคมไทยที่เกิดจากระบบความสัมพันธ์ของทุกภาคส่วนในสังคมซึ่งถือเป็นเอกลักษณ์ที่สำคัญของสังคมไทย และเป็นพลังทางสังคมที่ไม่อาจละเลยได้ โดยถือได้ว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนในการเป็นผู้รับผิดชอบต่อพื้นที่ที่ตนอยู่ในกิจการสาธารณะต่างๆ นั้น ถือเป็นวิถีชีวิตของคนในสังคมไทยมีการเข้าร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง มีการรวมตัวของกลุ่มต่างๆ อย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม มีเวทีปรึกษาหารือของกลุ่มคนต่างๆ ในชุมชน ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในชุมชนที่ประเทศไทยมีอยู่แล้วในสังคม

และจากต้นทุนทางสังคมในการมีส่วนร่วมของชุมชนดังกล่าวนำไปสู่ “พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551” ดังนั้น พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนจึงเป็นกฎหมายที่รับรองให้การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น ในรูปแบบเวทีปรึกษาหารือกันของชุมชนซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์ในสังคมให้มีสถานะทางกฎหมาย เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่สร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งภายใต้บริบทของวิถีชุมชนในประเทศไทย

ทั้งนี้ จากกรณีศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในทางพฤตินัยการบริหารกิจการของท้องถิ่นนั้น มิได้ผูกขาดอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น แต่จะเป็นการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน กล่าวคือ มีตัวแทนของชุมชนจำนวนหนึ่งเข้ามาทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตัวแทนของชุมชนนี้เป็นผู้มีจิตอาสาหรือปราชญ์ชุมชน โดยอาจสรุปใน 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

1. รูปแบบสภาพลเมือง เป็นการประชุมร่วมกันของประชาชนในพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่ทั้งในด้านนิติบัญญัติออกกฎ ข้อบังคับ และด้านบริหารกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยคำนึงถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

2. รูปแบบคณะกรรมการ เป็นกรณีที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารเฉพาะด้าน เช่น การศึกษา สังคมวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำหรับภารกิจของชุมชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นโดยแท้จริงในสังคมไทยเริ่มที่ “ชุมชน” โดยได้มีการระดมการเรียนรู้ของชุมชนของตนเอง ค้นพบปัญหา แนวทางแก้ไขปัญหา โดยผสมผสานปัญหาของตนเองกับนโยบายหรือแผนพัฒนาของชุมชน ท้องถิ่น รัฐ เพื่อให้ประชาธิปไตยชุมชนเป็นการเมืองที่ประชาชนต้องการ จากการศึกษาจะพบว่าชุมชนในประเทศไทยได้มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นอยู่แล้วจนทำให้เกิดชุมชนเข้มแข็ง สามารถดำเนินการร่วมกับรัฐได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ปัจจุบันชุมชนเริ่มหันมาทบทวนปัญหาที่เกิดขึ้น การร่วมกันทำแผนชุมชน การจัดสวัสดิการชุมชน การจัดการทรัพยากร ทำให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสทำงานร่วมกัน มีการเปิดเวทีเพื่อวางเป้าหมายในการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่น นำระบบคุณค่า วัฒนธรรม ภูมิปัญญาในอดีตมาฟื้นฟูปรับใช้ เช่น ระบบสภาผู้อาวุโส การทำงานร่วมกันของบ้าน วัด โรงเรียน ชุมชนมุสลิม เป็นต้น อันเป็นแนวทางที่มุ่งเน้นเปิดพื้นที่ให้แก่ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือทิศทางการบริหารท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดกระบวนการประชาธิปไตยทางตรงในระดับชุมชนภายใต้บริบทของสังคมไทย โดยการพัฒนาประชาธิปไตยจากฐานล่างในระดับชุมชนที่มุ่งให้ประชาชนได้ใช้อำนาจโดยตรง ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมต่างๆ ประชาชนจึงเป็นผู้ริเริ่มบริหารกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเอง มีจุดเด่นที่ประสิทธิภาพที่เกิดจากการบริหาร และเป็นการทำงานอย่างประนีประนอมของทุกฝ่าย

อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ออกมารองรับการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนแล้วก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นยังคงพบว่าสภา

องค์กรชุมชนยังมีอุปสรรคอยู่หลายประการ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีข้อจำกัด ทั้งในเรื่องคุณสมบัติ การดำเนินภารกิจ ตลอดจนเงินอุดหนุนการดำเนินการ อันส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาเหล่านี้ในบทต่อไป

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนใน การบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากพิจารณาถึงท้องถิ่น ชุมชน และพื้นที่เป็นตัวตั้งเห็นได้ว่า แต่เดิมการบริหารกิจการในพื้นที่มิได้ถูกจำกัดอยู่ที่ตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งเท่านั้น แต่เป็นการผสมผสานร่วมกันของทุกภาคส่วนที่มีอยู่จริงในชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น หากอาศัยกลไกตามธรรมชาติในชุมชนดังกล่าวและกลไกของกฎหมายมาพิจารณาแล้ว การบริหารกิจการท้องถิ่นร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสภาองค์กรชุมชน ยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการ ได้แก่ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการมีส่วนร่วมของชุมชนและสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่ ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะได้พิจารณาเป็นลำดับดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เป็นองค์กรหนึ่งที่มีพื้นที่อาณาเขตและมีประชากรเป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ มีรายได้ตามกฎหมาย มีความเป็นอิสระในการปกครองและบริหารตนเอง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่สามารถมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง สามารถร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาชุมชนได้ ประกอบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 281 บัญญัติให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ นอกจากนี้ หากท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ จะเห็นได้ว่าเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีอิสระ มีอำนาจหน้าที่ให้

บริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน และเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชน เพราะฉะนั้นในการจัดตั้งองค์กรจึงจำเป็นต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ต่างๆ มาประกอบ เพื่อให้เหมาะสมกับการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน อาทิ สภาพสังคมและชุมชน อาณาเขต พื้นที่ วิถีชีวิต วัฒนธรรม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องพบว่าในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีข้อจำกัดหลายประการ ดังนี้

5.1.1 การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในประเทศไทย อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ต่างกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรในลักษณะเดียวกัน อันประกอบด้วย หลักเกณฑ์ด้านจำนวนประชากร รายได้ และขนาดของพื้นที่ จึงเห็นได้ว่าการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย รัฐส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดและควบคุมการก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรูปแบบ โครงสร้าง ขนาด และอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพในการดำเนินการเป็นสำคัญ ดังนั้น การที่รัฐส่วนกลางมีบทบาทในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นองค์กรของรัฐไม่ใช่องค์กรของประชาชน เนื่องจากไม่ได้เกิดจากวิถีชีวิตวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันของประชาชนในพื้นที่ แต่เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นมาจากหลักเกณฑ์ต่างๆ ของรัฐ จึงเห็นได้ว่าการก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 281 ที่มุ่งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตจำนงของประชาชนในพื้นที่ และหากท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นกัน

หากเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์แล้ว เห็นได้ว่าประเทศฟิลิปปินส์มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป 4 รูปแบบ ได้แก่ จังหวัด เมือง เทศบาล และหมู่บ้าน โดยหมู่บ้านถือเป็นสถาบันการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะของประเทศฟิลิปปินส์ เกิดจากการรวมตัวกันของชนเผ่าต่างๆ ซึ่งมีวัฒนธรรมและระบอบการปกครองของตนเองเข้ามาใช้ ในแต่ละหมู่บ้านประกอบด้วยครอบครัวต่างๆ และมีหัวหน้าหมู่บ้านเป็นหัวหน้าสูงสุดในการปกครองและการบริหารหมู่บ้าน โครงสร้างทางสังคมที่ไม่ซับซ้อน โดยมีการปกครองภายในหมู่บ้านที่อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ใช้ข้อบังคับทางศีลธรรมมากกว่ากฎหมาย ยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการทางกฎหมาย มีการใช้กฎหมายจารีตประเพณีมาบังคับ ซึ่งต่อมาประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1991 ในมาตรา 384 ได้กำหนดให้หมู่บ้านเป็นหน่วยทางการเมืองขั้นพื้นฐาน เป็นหน่วยวางแผนและปฏิบัติการเพื่อผลักดันนโยบาย แผน โครงการ และกิจกรรมของรัฐให้เกิดผลในระดับชุมชน และมีบทบาทในฐานะเป็นเวทีรวบรวม กลั่นกรอง พิจารณาความคิดเห็นของประชาชน และยุติข้อพิพาทของประชาชน จึงเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์เกิดจากการก่อตัวของมิติทางหมู่บ้าน ชุมชน และ

ประชาสังคมที่มีอยู่ในพื้นที่เป็นฐานในการพัฒนาสู่การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันส่งผลให้หมู่บ้านในประเทศฟิลิปปินส์กลายเป็นหน่วยการปกครองรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ในการปกครองตนเองอย่างมีอิสระ

5.1.2 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 284 ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีสภาท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ดังนี้ จากการกำหนดให้โครงสร้างทั้งสองส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับระบบเลือกตั้งเท่านั้น ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและปกครองตนเอง ร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาชุมชน กลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตัดขาดจากประชาชนในพื้นที่ไป อีกทั้งยังเป็นระบบที่ละเลยวิถีชุมชนในสังคมไทยที่เดิมมีประเพณีชาวบ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน วัด โรงเรียน มาพูดคุยแก้ไขปัญหาชุมชนร่วมกัน ซึ่งเป็นกลไกทางสังคมที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติตามวิถีชีวิตและวัฒนธรรมในท้องถิ่น เนื่องจากทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองอยู่แล้ว แต่เมื่อกฎหมายได้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมิได้ตระหนักถึงวิถีชุมชนซึ่งมีส่วนร่วมอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว แต่กลับใช้ระบบการเลือกตั้งตัวแทนในการเข้ามามีการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ จึงเป็นผลให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนนั้น มิได้สะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่อย่างครบถ้วนเพียงพอ ทำให้ประชาชนซึ่งเดิมมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นอยู่แล้วไม่สามารถมีส่วนร่วมในมิติทางโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ประเด็นดังกล่าวจึงถือเป็นข้อบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนซึ่งปรากฏในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น แม้องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีโครงสร้างแบบสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตท้องถิ่นเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีโครงสร้างขององค์กรที่โดดเด่นอย่างยิ่ง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในรูปแบบจังหวัดและเทศบาลต่างแบ่งโครงสร้างเป็น 2 ส่วน คือ ฝ่ายสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร สำหรับฝ่ายบริหารประกอบด้วยหัวหน้าฝ่ายบริหารในที่นี้คือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี และคณะกรรมการบริหารซึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้งของหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยผ่านความเห็นชอบของฝ่ายสภาท้องถิ่น อาทิ คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารงานบุคคล เป็นต้น กรณีนี้จะเห็นได้ว่าการมีคณะกรรมการบริหาร เพื่อทำหน้าที่บริหารกิจการเฉพาะด้านซึ่งต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคต่างๆ

เป็นการถ่วงดุลอำนาจกับหัวหน้าฝ่ายบริหาร สร้างความเป็นกลางในการบริหารงาน อีกทั้งเป็นการเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในฐานะคณะกรรมการบริหารได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ประชาชนสามารถใช้อำนาจของตนเองในการบริหารกิจการท้องถิ่นได้เสมอในฐานะคณะกรรมการบริหาร ในขณะที่โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เมื่อประชาชนเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แล้ว การบริหารกิจการต่างๆ ของท้องถิ่นจะเป็นหน้าที่หลักของสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร โดยประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจของตนได้อีกต่อไป การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นจึงต่างกันอย่างชัดเจน

5.1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 283 กำหนดหลักการในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ทั่วไปกรณีหนึ่ง ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลังเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยอิสระ และอำนาจหน้าที่เฉพาะอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนในการบริหารงานและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ โดยมีรายละเอียดในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

จากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เพื่อถ่ายโอนหน้าที่ที่รัฐส่วนกลางดำเนินการอยู่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องการที่จะให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองตนเองเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายการกระจายอำนาจจะพยายามผลักดันให้มีการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่ยังคงมีปัญหาสำคัญคือรัฐส่วนกลางยังคงหวงอำนาจและดำเนินนโยบายซ้ำซ้อนกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการใช้นโยบายประชานิยมของรัฐส่วนกลางเป็นไปในลักษณะเชิงรุกแก่ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียงหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวแทนรัฐส่วนกลางเท่านั้น ส่งผลให้การ

บริหารงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดปัญหาและหาทางออกด้วยตนเอง เนื่องจากการตัดสินใจในการบริหารอยู่ที่รัฐส่วนกลาง ไม่มีการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้แก่ประชาชน จึงถือเป็นการจำกัดและปิดกั้นสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยทางหนึ่ง อันเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐในปัจจุบัน ดังนั้น รัฐส่วนกลางจึงควรกระจายอำนาจอย่างแท้จริงให้ประชาชนในพื้นที่เป็นผู้มีบทบาทในการบริหารกิจการท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างเป็นรูปธรรม

5.1.4 ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 303 ได้บัญญัติให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายท้องถิ่นขึ้นได้ ดังนี้ จึงได้มีการยกร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . ขึ้น เพื่อรวบรวมพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพื้นฐาน กฎหมายการกระจายอำนาจ และกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยร่างประมวลกฎหมายนี้ ร่างมาตรา 21¹⁴⁸ มาตรา 22¹⁴⁹ และมาตรา 28¹⁵⁰ กำหนดให้การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยพิจารณาจากขนาดของพื้นที่ จำนวนประชากร และรายได้เป็นสำคัญ

¹⁴⁸ มาตรา 21 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจัดตั้งตาม พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2535 เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายนี้และตำบลใดมีเขตพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลและการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นตามมาตรา 7 และมีประชากรในเขตพื้นที่นั้นไม่น้อยกว่าสองพันคนติดต่อกันเป็นเวลาหนึ่งปี และยังมีได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล หากตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่นั้นประสงค์จะให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ ส.ท.ช. ประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยระบุชื่อและเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งไว้ด้วย

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นท้องถิ่นที่มีสภาพเป็นชนบทตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ท.ช. กำหนด องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีเขตพื้นที่อยู่ในตำบลเดียวหรือหลายตำบลที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกันก็ได้ แต่ต้องอยู่ภายในอำเภอเดียวกัน

¹⁴⁹ มาตรา 22 เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตปกครองเป็นแบบเมือง หรือกิ่งเมืองกิ่งชนบทมีสามประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

¹⁵⁰ มาตรา 28 ในจังหวัดหนึ่งให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด

จึงเห็นได้ว่าการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในร่างประมวลกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะไม่แตกต่างไปจากเดิม เนื่องจากรัฐส่วนกลางยังคงมีบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 281 ที่กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเพิ่มขึ้นมาอีกประการ โดยให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่นั้นว่าประสงค์จะให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ จึงนับได้ว่านิมิตหมายสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ร่างประมวลกฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 38¹⁵¹ มาตรา 40¹⁵² และมาตรา 72¹⁵³ โดยประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งสภาท้องถิ่นนั้นทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารและมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงเห็นได้ว่าโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในร่างประมวลกฎหมายฉบับนี้ไม่แตกต่างไปจากเดิม เนื่องจากผู้ใช้อำนาจในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งเท่านั้น

หากพิจารณาโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของร่างประมวลกฎหมายนี้เชื่อมโยงเข้ากับสภาพบริบทของสังคมไทยและปัญหาของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน เห็นได้ว่าร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับนี้ได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในฐานะเป็นองค์กรปกครองตนเอง เนื่องจากโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยสภาและผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ ดังนี้ ตัวแทนของประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้งจึงยังมีอยู่เช่นเดิม แต่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจกลับไม่มีพื้นที่ในโครงสร้างการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ส่งผลให้

¹⁵¹ มาตรา 38 การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(1) สภาท้องถิ่น

(2) ผู้บริหารท้องถิ่น

¹⁵² มาตรา 40 สภาท้องถิ่นประกอบด้วย สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

¹⁵³ มาตรา 72 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผู้บริหารท้องถิ่นคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีใช้หน่วยการปกครองของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง และเป็นการจำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกทางหนึ่ง

อาจสรุปได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ เกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐส่วนกลาง ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐส่วนกลางกำหนดขึ้น จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เกิดขึ้นจากวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ตามหลักการกระจายอำนาจ ดังนั้น แนวทางในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีลักษณะให้ประชาชนในพื้นที่สามารถแสดงความคิดเห็นตามเจตจำนงของประชาชนในพื้นที่ด้วยตนเอง อันจะส่งผลให้การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายตามลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ และสำหรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เห็นได้ว่าปัญหาเกิดจากการที่กฎหมายให้ความสำคัญกับตัวแทนจากการเลือกตั้งเท่านั้น ประชาชนจึงไม่อาจมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เพราะฉะนั้นแนวทางในการกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ควรจำกัดอยู่ที่ตัวแทนจากการเลือกตั้งเท่านั้น เนื่องจากในข้อเท็จจริงแล้วการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน จึงอาจให้ภาคส่วนอื่นๆ เข้ามาบริหารกิจการของท้องถิ่นร่วมกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่อันสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

5.2 แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการมีส่วนร่วมของชุมชนและสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่

ดังที่กล่าวมาแล้วว่ารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เป็น “การจัดตั้ง” โดยรัฐส่วนกลางเป็นผู้ออกกฎหมายขึ้นมากำหนดโครงสร้างขององค์กรเป็นสำคัญและมีลักษณะเดียวกับการปกครองในระดับประเทศอันประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ในขณะที่บริบททางสังคมไทยยังคงมีโครงสร้างทางสังคมที่เข้มแข็ง มีการกำหนดให้มีบุคคลที่ทำหน้าที่ต่างๆ เพื่อการอยู่ร่วมกันขึ้น มีความสัมพันธ์ทางสังคมในลักษณะพี่น้องโดยอาศัยความอาวุโสเป็นพื้นฐาน และมีผู้นำชุมชนเป็นผู้มีบทบาทในพื้นที่ จะเห็นได้ว่ากลไกทางสังคมที่สำคัญเหล่านี้ถูกละเลยไปแทนที่ด้วยตัวแทนจากระบบเลือกตั้ง

เมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ พบว่าในประเทศอังกฤษ แม้จะมีโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับประเทศไทย กล่าวคือแบ่งโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาท้องถิ่น แต่มีความแตกต่างจากโครงสร้างของประเทศไทยอย่างชัดเจนในเรื่องอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัด โดยรัฐจะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถเลือกได้ว่าจะใช้รูปแบบใด เพื่อให้การทำงานของท้องถิ่นหลุดพ้นออกจากจารีตและทัศนคติเดิมที่มีความยืดหยุ่น สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนสามารถเข้าถึงและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้รูปแบบของโครงสร้างทางการบริหารใหม่กำหนดให้ท้องถิ่นมี 4 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี รูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา และรูปแบบคณะกรรมการ ในขณะที่สภาท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่เฉพาะต่างๆ แทนสภาท้องถิ่น โดยมี 3 รูปแบบ คือ คณะกรรมการของสภา คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ และคณะกรรมการวินัยกลาง จากโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประเทศอังกฤษมีโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นได้ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจปกครองในระบบแองโกล-แซกซอน ซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

สำหรับประเทศไทยประเด็นสำคัญของการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอยู่ที่การเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนสามารถเข้าร่วมและมีสิทธิมีเสียงในท้องถิ่น ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลได้อย่างไร เพื่อให้เป็นการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง เป็นการปกครองแนวระนาบ เพื่อเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว แต่ปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมหรือเป็นองค์พหุในการบริหารท้องถิ่นอย่างชัดเจน และเป็นรูปธรรม จึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มากนักที่ให้ความสำคัญแก่เรื่องนี้

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่ายังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายพื้นที่ได้ตระหนักถึงหลักการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งทำให้ท้องถิ่นนั้นกลายเป็นท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็ง และสามารถกำหนดเป็นแนวทางในการบริหารกิจการท้องถิ่นร่วมกันระหว่างฝ่ายการเมืองและภาคประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาจสรุปเป็นแนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ลักษณะ ดังนี้

5.2.1 การมีส่วนร่วมในรูปแบบคณะกรรมการบริหาร

การมีส่วนร่วมในรูปแบบคณะกรรมการบริหารเป็นการมีส่วนร่วมประชาชนซึ่งเข้ามาทำงานบริหารโดยไม่คำนึงถึงการสังกัดพรรคการเมือง เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหาร และทำหน้าที่ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงเป็นการรวมอำนาจทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ที่

คณะกรรมการ โดยสามารถใช้บุคลากรชุดเดียวกันทำงานทั้งสองอย่างได้ โครงสร้างการปกครองในรูปแบบนี้มีจุดเด่นคือ ประสิทธิภาพที่เกิดจากการบริหารและเป็นการดำเนินงานร่วมกันโดยทุกภาคส่วนในพื้นที่ เป็นการทำงานอย่างประณีประนอม อาทิ ตำบลน้ำเกี๋ยน กิ่งอำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน มีรูปแบบองค์กรพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนตำบลน้ำเกี๋ยน ซึ่งเป็นองค์กรประชาสังคมที่คณะกรรมการมาจากทุกกลุ่มในชุมชน โดยแบ่งการทำงานออกเป็น 5 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายสังคมและวัฒนธรรม ฝ่ายสาธารณสุข ฝ่ายเศรษฐกิจ ฝ่ายควบคุมป้องกันยาเสพติด และฝ่ายป่าชุมชน ทั้งนี้ โครงสร้างองค์กรพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนตำบลน้ำเกี๋ยน ประกอบด้วย

1. คณะทำงานหรือเรียกว่า “42 ชุนศึก” เป็นตัวแทนจากทุกหมู่บ้านร่วมกับผู้นำชุมชน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล รวม 42 คน

2. คณะที่ปรึกษา ได้แก่ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ โรงเรียน สถานีอนามัยเกษตร พัฒนาการ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

องค์กรพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนตำบลน้ำเกี๋ยนมีการจัดเวทีประชุมผู้นำ 42 ชุนศึก เป็น “เวทีสภาชุมชน” คณะทำงานทุกคนต้องมาประชุมพร้อมกัน ในการประชุมมีองค์ประกอบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเกี๋ยน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และผู้นำกลุ่มต่างๆ รวมถึงเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากมีเรื่องที่จะเข้ามาประสานกับชุมชนจะต้องเข้ามาร่วมชี้แจงหารือในเวทีนี้

5.2.2 การมีส่วนร่วมในรูปแบบสภาพลเมือง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ทุกภาคส่วนมาทำงานร่วมกันเป็นการผสมผสานแกนนำมาจากหลากหลายสาขาเป็นกลไกหนึ่งซึ่งช่วยลดความขัดแย้งภายในชุมชนได้และมีอำนาจหน้าที่พิจารณาปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในชุมชนอย่างรอบด้าน กรณีตัวอย่างในรูปแบบสภาพลเมือง ได้แก่ ตำบลศิลาลอย กิ่งอำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นเพื่อสร้างสังคมให้เข้มแข็ง โดยมีโครงสร้างของสภาพลเมือง ดังนี้

1. สภาผู้นำตำบล มีสมาชิกจำนวน 45 คน ได้แก่ สมาชิกซึ่งมาจากแต่ละหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 5 คน ทั้งหมด 9 หมู่บ้าน เช่น มาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน มาจากผู้ใหญ่บ้านโดยตำแหน่งหมู่บ้านละ 1 คน และจากตัวแทนแกนนำหมู่บ้านละ 2 คน

2. คณะที่ปรึกษาจากภาคีภาครัฐ เช่น ปลัดอำเภอ พัฒนาการ เกษตรตำบล และการศึกษานอกโรงเรียน

3. คณะประสานงาน 3 คน

เมื่อพิจารณารูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ อาทิ ประเทศอังกฤษ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างในหลายลักษณะ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีสภาท้องถิ่นจะมีการจัดตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการ

ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เฉพาะต่างๆ แทนสภาท้องถิ่น โดยมี 3 รูปแบบ ได้แก่ คณะกรรมการของสภา คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ และคณะกรรมการวินัยกลาง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศญี่ปุ่น มีโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนายก-สภาท้องถิ่น โดยแบ่งฝ่ายบริหารออกเป็น 2 ส่วน คือ หัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี และคณะกรรมการบริหาร สำหรับคณะกรรมการบริหารนั้นถือเป็นลักษณะเด่นของการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นเป็นอย่างยิ่ง เพื่อทำหน้าที่บริหารกิจการเฉพาะด้าน เป็นการดูแลอำนาจกับผู้บริหารท้องถิ่น สร้างความเป็นกลางในการบริหารงาน อีกทั้งเป็นการเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในฐานะกรรมการท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารงานบุคคล เป็นต้น และในประเทศฟิลิปปินส์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างในรูปแบบนายก-สภาท้องถิ่นเช่นเดียวกัน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครอง และการพัฒนาท้องถิ่นได้ในรูปแบบองค์กรภาคประชาชนและองค์กรเอกชน ซึ่งมีส่วนร่วมในการบริหาร ในฐานะเป็นคณะกรรมการต่างๆ ได้แก่ คณะกรรมการโรงเรียนประจำท้องถิ่น คณะกรรมการสาธารณสุขท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

ด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ แม้จะมีโครงสร้างในรูปแบบนายก-สภาท้องถิ่น เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ทั้งประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่นยังมีคณะกรรมการเป็นหน่วยย่อยของ โครงสร้างดังกล่าวด้วย ส่งผลให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในฐานะเป็น องค์การพหุหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับประเทศฟิลิปปินส์แม้จะมีได้มีคณะกรรมการเป็น ส่วนหนึ่งในโครงสร้างขององค์กร แต่จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์ได้ ตระหนักถึงกลไกทางสังคมที่มีอยู่จนทำให้ประชาชนยังมีพื้นที่ในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็นองค์กรพัฒนา เอกชนผู้เข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเฉพาะเรื่องต่างๆ จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในต่างประเทศประชาชนล้วนมีพื้นที่ในเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น โดยมี ลักษณะการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ประชาชน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองโดย เจตนารมณ์ของประชาชน และเพื่อสนองตอบปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่าง แท้จริง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงรายพื้นที่ในประเทศไทยแล้ว ปรากฏกลไกการกระจายอำนาจ การปกครองตามลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่เอง โดยประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะ คณะกรรมการหรือสภาพลเมือง บริหารกิจการท้องถิ่นร่วมกับทุกภาคส่วนทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ ดังนี้ รูปแบบขององค์กรกระจายอำนาจจึงมีโครงสร้าง เช่นเดียวกับต่างประเทศที่เป็นการผสมผสานการทำงานร่วมกันของทุกฝ่าย และมีได้ลดทอนอำนาจของ ตัวแทนที่มาจากเลือกตั้งทั้งฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วแต่อย่างใด แต่กลับเป็นการหนุน เสริมพลังให้การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และสร้างความ สมานฉันท์ยิ่งขึ้น จึงนับได้ว่าเป็นแนวทางที่ทำให้เกิดการรักษาคุณค่าของความเป็นท้องถิ่นและความเป็น

ประชาธิปไตย สะท้อนให้เห็นแนวโน้มของรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชน สังคม ประชาชน และวัฒนธรรม ดังนั้น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใด ขึ้นนั้นจึงควรมีแนวโน้มไปที่จะเข้าไปรองรับสภาพชุมชนที่มีอยู่เดิมตามธรรมชาติโดยการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือช่วยในการวางระบบเท่านั้น มากกว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่รัฐส่วนกลางกำหนดขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะนี้ เป็นการผสมกันระหว่างการกระจายอำนาจกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจผ่านตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง จึงถือได้ว่าข้อจำกัดในทางโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นสำคัญของการปฏิรูปการเมืองในระดับท้องถิ่น คือ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ ซึ่งปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีหลักการในการลดอำนาจการผูกขาดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน และส่งเสริมการกระจายอำนาจ ทั้งยังได้เปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคม มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการนี้จึงขอพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

5.3.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

อุปสรรคสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่งมาจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในวิธีการต่างๆ ดังนี้

5.3.1.1 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนในประเทศไทย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 287 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่แจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญเป็นเวลาพอสมควร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณการใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปีเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวิธีการใน

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 นั้น ในขณะที่ประเทศอังกฤษประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยรัฐบาลกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างวิธีการในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นผ่านระบบอินเทอร์เน็ต แต่ประเทศอังกฤษมีลักษณะเด่นและแตกต่างจากประเทศไทย กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษยังมีแนวปฏิบัติเพื่อคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ของประชาชนก่อนการดำเนินการอย่างชัดเจน โดยประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิรับรู้วาระการประชุมซึ่งประกาศให้ทราบหนึ่งสัปดาห์ก่อนการประชุม รายงานการประชุมสภาท้องถิ่นซึ่งประกาศให้ทราบภายหลังการประชุม อีกทั้งประชาชนสามารถร่วมรับฟังการประชุมของสภาท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องการเก็บภาษีของสภา และการใช้จ่ายเงินซึ่งต้องดำเนินไปอย่างเปิดเผยและเข้าใจง่าย อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดมาตรฐานการบริการและประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ อาจกล่าวได้ว่าสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของท้องถิ่นในประเทศอังกฤษเป็นการมีส่วนร่วมของการปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินการอย่างชัดเจน จึงเห็นได้ว่าลักษณะการมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นกลไกในเชิงรุก โดยประชาชนสามารถทราบถึงการบริหารกิจการในท้องถิ่นได้ตั้งแต่เริ่มต้นและสามารถป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ ในขณะที่กฎหมายของไทยมิได้กล่าวถึงสิทธิในการเข้าร่วมการประชุมและรับทราบผลการประชุมได้เหมือนในประเทศอังกฤษ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าหากสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชนเข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมอื่นๆ ต่อไป การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงถือเป็นหน้าที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อประชาชน และเป็นการประกันสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบอื่นๆ อีกทางหนึ่ง เพราะฉะนั้นการกำหนดสิทธิรับรู้ของประชาชนในลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ประชาชนจะรับรู้เมื่อมีการตัดสินใจดำเนินการแล้วถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับติดตามตรวจสอบและในลักษณะตั้งรับเท่านั้น ซึ่งถือว่าสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประเทศไทยยังได้รับการรับรองไว้น้อยกว่าในประเทศอังกฤษ

5.3.1.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดลักษณะและวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน โดยในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศอังกฤษ โดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมของในกิจการของท้องถิ่นมากที่สุด เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนแสดงความคิดเห็น ตั้งประเด็นปัญหาและความต้องการในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การดำเนินกิจการใดๆ ของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนแล้ว ในการตัดสินใจเพื่อดำเนินการนั้นๆ จะต้องมีการระดมความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อให้การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยยังคงมีข้อจำกัดที่สำคัญบางประการ คือ การที่ระเบียบฉบับนี้กำหนดให้ต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเฉพาะโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม แต่หน่วยงานของรัฐกลับมีอำนาจพิจารณาว่าโครงการใดเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงตามที่กฎหมายกำหนด จึงเห็นได้ว่าการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจดังกล่าวอาจทำให้มีการบิดเบือนข้อเท็จจริง เพื่อให้ไม่ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อันนำไปสู่การตัดสินใจในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มโครงการ นอกจากนี้ ข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกกรณีหนึ่ง คือ กรณีที่หน่วยงานของรัฐพบว่าโครงการอาจเกิดความเสียหายมากกว่าที่ประเมินไว้ ภายหลังจากที่ได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนไปแล้ว ระเบียบฉบับนี้มิได้กำหนดมาตรการรองรับใดๆ ไว้ เพียงแต่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยไม่จำเป็นต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอีกแต่อย่างใดว่ามาตรการที่ออกมาภายหลังนั้นประชาชนเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร

5.3.1.3 การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ แต่ยังมีข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่หลายประการ กล่าวคือ การกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สูงมากเกินไปคือไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อีกทั้งยังกำหนดหน้าที่ให้ประชาชนผู้เข้าชื่อจะต้องยื่นคำร้องขอเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พร้อมกับเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอว่าประชาชนมีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จึงเป็นการผลักภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร เนื่องจากไม่เพียงกำหนดให้ประชาชนแสดงถึงความประสงค์ว่าต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ใด แต่กฎหมายยังกำหนดให้ประชาชนซึ่งอาจไม่มีความชำนาญในการร่างกฎหมายต้องเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นมาพร้อมกันด้วย จากข้อจำกัดดังกล่าวจึงทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะนี้อาจเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

ในขณะที่การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศญี่ปุ่นและประเทศฟิลิปปินส์มีหลักเกณฑ์และวิธีการน้อยกว่าการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของไทย เนื่องจากในประเทศญี่ปุ่นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดมีสิทธิร้องขอต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นตามลำดับเพื่อตรวจสอบว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบัญชีของคณะกรรมการหรือไม่ ทั้งนี้ เมื่อหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นได้รับคำร้องเกี่ยวกับข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้วต้องทำความเข้าใจประกอบการพิจารณาพร้อมข้อเรียกร้องดังกล่าวต่อสภาท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นมีดุลพินิจว่าจะรับข้อ

เรียกร้อยดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ ในขณะที่การริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์ ถือว่าการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกระบวนการทางกฎหมาย ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อร่วมกันตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เสนอหรือแก้ไขคำสั่งใดๆ ได้โดยตรง กรณีจึงเห็นได้ว่าในต่างประเทศผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่จำเป็นต้องเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไปพร้อมกับคำร้องเหมือนกรณีของประเทศไทย จึงทำให้การกำหนดกติกาในการอยู่ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่นด้วยตนเองผ่านทางเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย มีหลักเกณฑ์ที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมากกว่าประเทศอื่นๆ

5.3.1.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ดังนี้ ประชาชนจึงมีสิทธิเข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น ร่วมในการจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา เมื่อพิจารณาระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเห็นได้ว่า มิได้กำหนดวิธีการในมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนไว้โดยตรง เพียงแต่ให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นผ่านทาง “ประชาคมท้องถิ่น” โดยการเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ คณะกรรมการแต่ละประเภทจะมีผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกตามจำนวนที่ระเบียบนี้กำหนดไว้

ในขณะที่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในต่างประเทศนั้น สำหรับประเทศอังกฤษ ประชาชนอาจมีส่วนร่วมโดยการแสดงความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นได้ เนื่องจากก่อนที่จะมีการจัดทำแผนของท้องถิ่นมีการจัดส่งร่างแผนท้องถิ่นให้แก่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างไปพิจารณา ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดกระบวนการในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนโดยตรง แต่จะใช้กระบวนการจัดประชุมระหว่างคณะกรรมการจังหวัดและตัวแทนของประชาชน รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยมีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนท้องถิ่น เป็น 2 กรณี คือ การรับฟังความคิดเห็นเป็นการเฉพาะเรื่องหรือกลุ่มบุคคล และการรับฟังความคิดเห็นโดยอาศัยเขตพื้นที่ และสำหรับในประเทศฟิลิปปินส์การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1991 ได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแผนการพัฒนาและโครงการการลงทุนสาธารณะเพื่อท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการนี้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนได้ในฐานะผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานภายในท้องถิ่น มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด

จากหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการจัดทำแผนของประเทศไทยโดยคณะกรรมการถือเป็นความร่วมมือกันระหว่างประชาชนในรูปแบบ “ประชาคมท้องถิ่น” เข้าเป็นส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจและดำเนินการของแผนพัฒนาท้องถิ่นทุกขั้นตอน เพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปภายในท้องถิ่นตามสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนด้วยตนเอง ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับประเทศฟิลิปปินส์ ตรงที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ในฐานะเป็นตัวแทนขององค์กรภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม การที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวใช้คำว่า “ผู้แทนประชาคมท้องถิ่น” จึงมีประเด็นให้พิจารณาว่าประชาคมท้องถิ่นหมายถึงบุคคลใดบ้าง จะรวมถึงประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคล สภาองค์กรชุมชน หรือไม่ อย่างไร เนื่องจากสภาองค์กรชุมชนมีภารกิจในการเสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น มิได้มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยตรง ประกอบกับผู้แทนประชาคมท้องถิ่นนั้นอาจจะเป็นสภาองค์กรชุมชนหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากระเบียบนี้มิได้กำหนดคำนิยามคำว่า “ประชาคมท้องถิ่น” ไว้ ดังนี้ เมื่อแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น แต่สภาองค์กรชุมชนกลับไม่อาจเข้าร่วมจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้เสมอไป ทั้งที่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ประสงค์ให้ชุมชนเป็นองค์กรหนึ่งในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการที่สภาองค์กรชุมชนในฐานะองค์กรภาคประชาชนที่เกิดขึ้นจากกลไกทางสังคมของไทยไม่อาจมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่จึงถือเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายประการหนึ่ง

5.3.1.5 การออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ซึ่งมี 3 กรณี คือ การออกเสียงประชามติที่จะถือว่ามีข้อยุติในเรื่องที่จัดทำประชามติ การออกเสียงประชามติเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี และการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ การออกเสียงประชามติในกรณีถือว่ามีข้อยุติและกรณีการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งถือว่ามีข้อยุตินั้น ได้กำหนดจำนวนผู้มาออกเสียงเป็นจำนวนเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ และจะต้องมีจำนวนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียงในเรื่องที่จัดทำประชามตินั้นซึ่งถือเป็นจำนวนที่มากส่งผลให้การออกเสียงประชามติซึ่งเป็นการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชนในการควบคุมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่มีความสำคัญและผลกระทบต่อชีวิตของประชาชน เพื่อสร้างความชอบธรรมในการดำเนินการในเรื่องสำคัญใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

5.3.1.6 การถอดถอน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ

ผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชนไว้ ซึ่งถือเป็นกลไกการควบคุมตรวจสอบการทำงานของตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นการจำลองรูปแบบการถอดถอนในระดับชาติมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นที่จะใช้สิทธิทางการเมืองถอดถอนตัวแทนของตนเองได้โดยตรง แต่จะเห็นได้ว่าประชาชนยังถูกจำกัดในการมีส่วนร่วมในกรณีนี้อยู่ เนื่องจากการกำหนดจำนวนลงคะแนนเสียงถอดถอนตามกฎหมายนี้ไว้ตามอัตราส่วนของประชากรในพื้นที่ซึ่งมีจำนวนสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นซึ่งกำหนดจำนวน 1 ใน 3 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด และประเทศฟิลิปปินส์ใช้อัตราส่วนร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด อีกทั้งขั้นตอนการลงคะแนนเสียงถอดถอนของประเทศไทย กฎหมายได้กำหนดจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงถอดถอนไว้จำนวนต้องเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง ในขณะที่การถอดถอนในประเทศญี่ปุ่นใช้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง และประเทศฟิลิปปินส์ใช้กระบวนการเลือกตั้งบุคคลในตำแหน่งนั้นเลย กรณีจึงเห็นได้ว่าสิทธิของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยโดยการถอดถอน ถูกจำกัดด้วยวิธีการเข้าชื่อและขั้นตอนการลงคะแนนถอดถอนอย่างเห็นได้ชัดเจน

อาจกล่าวได้ว่าแม้พระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น แต่เมื่อไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดไว้ จึงต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าปัจจุบันบทบัญญัติเหล่านี้กระจัดกระจายอยู่ และยังมีข้อจำกัดในการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ผ่านกลไกการมีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อีกทั้งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีหลักการสำคัญในการลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน และส่งเสริมการกระจายอำนาจ โดยมาตรา 287 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้ว่าการบัญญัติในลักษณะดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าเป็นหุ้นส่วนในการบริหารกิจการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา ทางเลือก ประเมินแนวทาง ดำเนินการติดตามประเมินผล และรับผลประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากการจัดการตนเองร่วมกันของประชาชนในพื้นที่เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง นำไปสู่การดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งเป็นผลให้การปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับประเทศต่อไป ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยจัดให้มีวิธีการเพื่อให้ประชาชนเข้ามาบริหารกิจการดังกล่าวด้วย เพราะฉะนั้นประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ตรงที่ “วิธีการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ควรมีลักษณะอย่างไร

ทั้งนี้ ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังไม่มีมาตรการกฎหมายออกมารองรับวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการศึกษาเพื่อพิจารณาถึงวิธีการในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับชุมชนเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยวัตถุประสงค์ในการศึกษาได้แก่ ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . ดังต่อไปนี้

5.3.2 ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

ในการศึกษาวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นในครั้งนี้ จะได้พิจารณาร่างกฎหมาย 2 ฉบับ คือ ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . ดังนี้

5.3.2.1 ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . .

ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะ 7 การมีส่วนร่วมของประชาชน¹⁵⁴

¹⁵⁴ มาตรา 190 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น

มาตรา 191 ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควรและในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าว

มาตรา 192 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา

จะเห็นได้ว่า วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมีลักษณะยืดหยุ่น เนื่องจากได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่กำหนดวิธีการและช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือแสดงความคิดเห็นในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น โดยวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น อาทิ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณรายจ่าย การประชุมสภาท้องถิ่น และการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการประเมินภาษี เป็นต้นกรณีจึงเห็นได้ว่า หลักการนี้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจปกครองที่ต้องการให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดังกล่าวโดยสามารถกำหนดวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นนั้น ส่งผลให้หลักเกณฑ์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีความแตกต่างหลากหลายตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ทั้งยังเป็นเกณฑ์ที่เกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเองมิใช่การกำหนดโดยรัฐส่วนกลางเหมือนเช่นอดีต จึงทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นได้อย่างหลากหลาย อีกทั้งยังเป็นวิธีการที่กำหนดขึ้นโดยประชาชนในท้องถิ่นเอง

อย่างไรก็ตาม การที่ร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่กล่าวมาแล้ว พึงสังเกตว่ากรณีนี้จะมีผลตอบรับอย่างดีจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีธรรมาภิบาล เป็นองค์กรตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง มีความโปร่งใสตรวจสอบได้และต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดตัวตนของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ประกอบกับประชาชนในท้องถิ่นเองจะต้องมีความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งด้วย หากเป็นดั่งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมกำหนดวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นของตนเอง แต่ในทางกลับกันหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหวังกันอำนาจไว้ อีกทั้งประชาชนในท้องถิ่นเองยังไม่เข้มแข็ง จะส่งผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นต้องหยุดชะงักไปด้วย ดังนั้น การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 193 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำรายงานผลการแสดงความคิดเห็นของประชาชน รายงานต่อสภาท้องถิ่นทราบและให้ข้อคิดเห็นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและส่วนราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปดำเนินการต่อไป

มาตรา 194 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติ เพื่อกำหนดค่าตอบแทนและประโยชน์แก่ประชาชน ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหมวดนี้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่ ส.ท.ช. กำหนด

โดยลำพัง โดยปราศจากหลักเกณฑ์ในรายละเอียดหรือวิธีการพื้นฐานหรือมาตรฐานขั้นต่ำไว้เช่นนี้ อาจส่งผลให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างแท้จริง และอาจเป็นเพียงสิทธิ ที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ประกอบกับการที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง จ่ายค่าตอบแทนหรือประโยชน์ให้แก่ประชาชนผู้มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่า เป็นเกณฑ์ที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามการกำหนด ค่าตอบแทนแก่ประชาชนเช่นนั้นจะทำให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจกลายเป็นลูกจ้างขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไปโดยปริยาย อาจมีประเด็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและการทุจริตตามมา ดังนั้น หากกฎหมายต้องการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นแล้ว ควรอุดหนุนในรูป ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการในการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่า โดยประชาชนยังคงมีส่วนร่วมใน ลักษณะจิตอาสา แต่จะมีเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆ แทน

5.3.2.2 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. . . .

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . มีประเด็นเรื่องวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายประการ โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นการต่อยอดหลักการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน โดยการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมและกำกับดูแลการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยมีหลักการสำคัญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องกำหนดวิธีการมีส่วนร่วมของ ประชาชนไว้ มีการกำหนดเรื่องพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดวิธีการมีส่วนร่วมของ ประชาชนเสมอ อีกทั้งยังมีวิธีการในรายละเอียดต่างๆ¹⁵⁵ จึงเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดวิธีการมีส่วนร่วม

¹⁵⁵ มาตรา 4 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามวรรคหนึ่ง โดยทำ เป็นประกาศ ปิดไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเผยแพร่ในระบบสารสนเทศด้วย

มาตรา 5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง อย่างน้อยเมื่อจะดำเนินการในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
- (2) การจัดทำงบประมาณรายจ่าย
- (3) การประชุมสภาท้องถิ่น
- (4) การกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการประเมินภาษี

ของประชาชนไว้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เพื่อแนวทางในการกำหนดวิธีการให้ สอดคล้องกับเรื่องเพื่อให้มีวิธีการที่ความเหมาะสมกับพื้นที่ของตนเอง ถือได้ว่าเป็นหลักการที่สอดคล้อง กับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และทำให้วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ บริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 287 มีภาพชัดเจนขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ร่าง พระราชบัญญัตินี้ยังคงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดวิธีการมีส่วนร่วมของ ประชาชนเป็นสำคัญ โดยประชาชนหรือชุมชนไม่อาจมีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการเหล่านั้นได้ ย่อม อาจทำให้วิธีการที่ถูกกำหนดขึ้นไม่ใช่วิธีการที่เหมาะสมกับพื้นที่อย่างแท้จริง

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าทั้งกฎหมายที่ผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันและร่างกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมนั้น ต่างมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมโดยประชาชนในฐานะปัจเจกชน เป็นหลัก ซึ่งมีข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องมักจะกำหนดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในอัตราที่สูงมาก เช่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การถอดถอน เป็นต้น จึงทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะปัจเจก ชนเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ มีเฉพาะก็แต่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่านั้นที่กำหนดให้ตัวแทน ประชาคมท้องถิ่นมีส่วนร่วมได้ แต่ก็ยังมีปัญหาให้พิจารณาว่าตัวแทนประชาคมท้องถิ่นหมายถึงใครบ้าง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . และร่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . แล้ว แม้จะมี หลักการที่แตกต่างกันไปจากเดิมที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดวิธีการการมี ส่วนร่วมได้เอง แต่ก็ยังเป็นวิธีการที่ใช้กับปัจเจกชนเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าวิธีการมีส่วนร่วมใน การบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้ประชาชนในฐานะปัจเจก

มาตรา 6 วิธีการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา 4 วรรคสอง อาจกระทำได้ ด้วยวิธีการ ดังต่อไปนี้

- (1) การเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ
- (2) การแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะ
- (3) การสอบถามความคิดเห็นของประชาชน
- (4) การเข้ามีส่วนร่วมในฐานะเป็นกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงาน
- (5) การจัดให้มีการลงประชามติ
- (6) การเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น
- (7) วิธีการอื่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องใด โดยวิธีการอย่างใด ให้เป็นไปตามที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศกำหนดตามมาตรา 4 วรรคสอง

คนเป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินการในลักษณะต่างๆ กฎหมายที่มีอยู่จึงมิได้ให้ความสำคัญกับชุมชน ซึ่งเป็นกลไกที่มีอยู่ในพื้นที่ มีเครือข่ายการทำงาน มีประสบการณ์ มีความเข้มแข็งในการขับเคลื่อนงาน พัฒนา และได้รับการรับรองตามกฎหมายแล้ว ด้วยเหตุนี้ประชาชนในชุมชนจึงเข้าไปมีส่วนร่วมได้เพียง ในฐานะปัจเจกชนคนหนึ่งเท่านั้น จึงถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขทางกฎหมายในเรื่องจำนวนประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดเช่นเดิม

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาองค์กรชุมชน เป็นองค์กรภาคประชาชนที่เกิดจากวิถีชีวิต และลักษณะสังคมวิทยาของประเทศไทย เป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของปราชญ์ชาวบ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน วัด โรงเรียน และประชาชนในพื้นที่มาร่วมพูดคุยแก้ไขปัญหาชุมชนกัน ซึ่งเป็นกลไกทางสังคมที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ ตามวิถีชีวิตและวัฒนธรรมในท้องถิ่น จนเกิดการขับเคลื่อนงานพัฒนาท้องถิ่นของภาคประชาชนมีการรวมตัวของกลุ่มต่างๆ อย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม ในลักษณะเวทีปรึกษาหารือร่วมกันของประชาชนในชุมชน หมู่บ้าน และตำบล ทำให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น ดังนี้

5.4.1 การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 5 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนไว้ในลักษณะให้เป็นไปตามความพร้อมของชุมชนในการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนขึ้น กล่าวคือ ผู้แทนชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และผู้แทนชุมชนอื่นซึ่งมีการจดทะเบียนการจดทะเบียนแล้วตามกฎหมาย อาจประชุมกันปรึกษากันจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลขึ้นสภาหนึ่งเพื่อปฏิบัติการกิจการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยองค์ประกอบของสภาองค์กรชุมชนนั้น มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้สภาองค์กรชุมชนประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่

1. สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในหมู่บ้าน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบล
2. สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ โดยจำนวนสมาชิกและการคัดเลือกสมาชิกประเภทนี้มาจากผลการปรึกษาหารือกันของสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในหมู่บ้าน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบล

ทั้งนี้ คุณสมบัติของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดไม่ให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองไว้ กล่าวคือ สมาชิกสภาองค์กรชุมชน ต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีตำแหน่งหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองหนึ่งปีก่อนวันคัดเลือก และไม่เคยสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันคัดเลือก อีกทั้งมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้บัญญัติข้อห้ามสำหรับสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลไว้ว่า สมาชิกสภาองค์กรชุมชนต้องไม่ช่วยเหลือหรือสนับสนุนการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ห้ามมิให้ผู้ที่มีสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ครบหนึ่งปีเป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชน

จึงเห็นได้ว่าการที่พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 กำหนดหลักเกณฑ์ในการก่อตั้งให้เป็นไปตามความพร้อมของแต่ละชุมชน เพื่อให้เป็นชุมชนที่เกิดจากพลังของประชาชนที่พร้อมจะขับเคลื่อนงานพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่การที่กำหนดให้องค์ประกอบของสภาองค์กรชุมชนแยกเป็นเอกเทศจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดคุณสมบัติและข้อห้ามของสมาชิกให้ตัดขาดจากการเมืองในระบบเลือกตั้งอย่างชัดเจน ด้วยเจตนารมณ์ที่ต้องการให้สภาองค์กรชุมชนเป็นองค์กรภาคประชาชนและเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง จึงทำให้สภาองค์กรชุมชนขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปโดยปริยายและอาจถูกมองเป็นฝ่ายตรงข้ามกับฝ่ายการเมือง และส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการหนุนเสริมการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาข้อเท็จจริงในพื้นที่แล้วจะพบว่า สภาองค์กรชุมชนเป็นองค์กรที่มีบทบาทในพื้นที่ได้จะต้องมีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองเป็นอย่างดี เช่น กรณีตำบลบ่อหิน อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง ซึ่งเป็นตำบลที่มีความตื่นตัวทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อหิน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อหิน สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อหิน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำเขตการปกครองในชุมชน รวมทั้งกลุ่มองค์กรชุมชน สภาองค์กรชุมชน ได้ร่วมกันพัฒนากระบวนการบริหารกิจการของท้องถิ่น ภายใต้หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยการนำหลักการกลไกของสภาองค์กรชุมชน ในการขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาตำบล โดยเกิดจากการรวมกลุ่มขึ้นเพื่อทำกิจกรรมการพัฒนาและดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2541 และสภาองค์กรชุมชนบ่อหินได้จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2552 โดยมีสมาชิก 16 องค์กร จาก 4 หมู่บ้าน และได้ดำเนินภารกิจในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นผ่านเวทีสภาองค์กรชุมชนตำบลซึ่งเป็นเวทีที่เกิดการบูรณาการความร่วมมือกันของทุกภาคส่วน

5.4.2 ภารกิจของสภาองค์กรชุมชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาองค์กรชุมชนเป็นองค์กรในพื้นที่ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายและมีภารกิจในการร่วมกันกำหนดวิถีชีวิตและความเป็นไปในท้องถิ่น ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 มาตรา 21 ได้กำหนดภารกิจในการเข้ามามีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในท้องถิ่นของตนเองในระดับชุมชนไว้หลายประการ อาทิ การอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณีศิลปวัฒนธรรมของชาติ ให้ส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมีการเผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรชุมชน รวมทั้งเสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐจัดให้มีเวทีปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ ประกอบกับภารกิจของสภาองค์กรชุมชนข้างต้นได้มีส่วนในการเสริมกระบวนการทำงานในระดับท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าทั้งสององค์กรต่างมีบทบาทในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นทั้งสิ้น โดยในการดำเนินการนั้นเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ส่วนสภาองค์กรชุมชนถือเป็นองค์กรภาคประชาชนที่คอยหนุนเสริม ผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมโดยการเสนอความคิดเห็นต่อนโยบายและการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนจึงเป็นกฎหมายที่เริ่มตระหนักถึงความมีอยู่จริงของกลไกทางสังคมของไทย เป็นการรองรับให้ชุมชนมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางกับองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งในพื้นที่นั้นๆ โดยความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ร่วมกันจัดการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น รับรองให้เวทีการปรึกษาหารือของชุมชนมีสถานะที่ชัดเจน เป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย

อย่างไรก็ตาม สภาองค์กรชุมชนมีภารกิจแต่ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย กล่าวคือ หากสภาองค์กรชุมชนมีคำแนะนำใดๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามคำแนะนำของสภาองค์กรชุมชนแล้วก็ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ตามกฎหมาย เนื่องจากแม้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดภารกิจของสภาองค์กรชุมชนให้มีสิทธิในการร่วมมือกันในการบริหารกิจการต่างๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ภารกิจดังกล่าวหาได้มีผลผูกพันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบริหารกิจการของท้องถิ่นตามคำแนะนำหรือแผนพัฒนาท้องถิ่นที่สภาองค์กรชุมชนเสนอไม่ เพราะกฎหมายหาได้กำหนดความผูกพันตามคำแนะนำของสภาองค์กรชุมชนไว้ จึงทำให้คำแนะนำของสภาองค์กรชุมชนอาจถูกปฏิเสธหรือเพิกเฉยจากองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น ดังนั้น หากเจตนารมณ์พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองโดยตรง และต้องการส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างแท้จริง แต่กลับบัญญัติให้สภาองค์กรชุมชนมีฐานะเป็นเพียงเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของชุมชน เป็นเพียงองค์กรหนุนเสริมการบริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น และมีได้บัญญัติถึงสภาพบังคับตามกฎหมายในการบริหารกิจการท้องถิ่นของสิทธิชุมชนไว้ให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ย่อมทำให้การมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นของชุมชนเป็นเสียงสะท้อนที่ไม่ถูกรับฟัง

ด้วยเหตุนี้จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการบริหารกิจการท้องถิ่นร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาองค์กรชุมชนที่ประสบความสำเร็จต้องอาศัยความสัมพันธ์ทางสังคมและความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก สภาองค์กรชุมชนไม่สามารถอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อมีส่วนร่วมบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ เพราะฉะนั้นในปัจจุบันการดำเนินการกิจของสภาองค์กรชุมชนจะได้รับการยอมรับจากการลงมือกระทำเท่านั้น เนื่องจากภารกิจของสภาองค์กรชุมชนจะมีส่วนสำคัญที่ช่วยเข้าไปเสริมกระบวนการดำเนินการในระดับท้องถิ่น โดยร่วมมือกับทุกภาคส่วนในพื้นที่ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้การดำเนินงานต่างๆ ของชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มิใช่เป็นการลดทอนอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด อาทิ ตำบลหนองสาหร่าย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี องค์กรชุมชนได้ร่วมคิดร่วมทำแผนชุมชน กับหน่วยงานในท้องถิ่น ท้องที่ โดยเริ่มจัดทำแผนชุมชน ในปี พ.ศ. 2543 มีกระบวนการทำแผนชุมชนโดยการสำรวจข้อมูลภาพรวมของตำบล มุ่งเน้นสำรวจรายได้ รายจ่าย หนี้สิน ตลอดทั้งปี ซึ่งให้แต่ละครัวเรือนสำรวจข้อมูลตนเอง และมานำเสนอต่อที่ประชุมและวิเคราะห์ร่วมกัน แล้วจึงร่วมกันหาวิธีการแก้ไขปัญหาโดยการพัฒนาคนในตำบลก่อนเป็นลำดับแรก อีกทั้งเมื่อดำเนินการแล้ว คณะท้องถิ่น ท้องที่ จะติดตามความคืบหน้าของการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อสรุปบทเรียนของแกนนำร่วมกัน จึงเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ร่วมมือกันในรูปคณะกรรมการชุมชนที่ให้ความสำคัญของทุกภาคส่วนในพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการร่วมทำกิจกรรมขับเคลื่อนตำบลหนองสาหร่ายด้วยการค้นหาจุดอ่อนและจุดแข็งของตนเอง และดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ กิจกรรมต่างๆ ของชุมชนหนองสาหร่าย

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 การดำเนินการกิจของสภาองค์กรชุมชนยังมีข้อจำกัดในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอีกประการหนึ่ง เนื่องจากมาตรา 22 ประกอบมาตรา 29 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภาองค์กรชุมชนตำบลตั้งอยู่ในเขตอาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด แต่ปรากฏว่ากรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใดๆ ในเรื่องนี้ไว้ โดยพบว่ากรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท 0804.5/ ว 484 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2551 เรื่อง พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ การให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายและการส่งเสริม สนับสนุนสภาองค์กรชุมชนตำบลสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่

สภาองค์กรชุมชนตำบลอยู่ในเขตอาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาองค์กรชุมชน ตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด โดยการกำหนดการอุดหนุน ค่าใช้จ่ายให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหารือกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดอาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดการประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กร ชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด แต่เมื่อปรากฏว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายของสภาองค์กร ชุมชน จึงส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามภารกิจของสภาองค์กรชุมชนซึ่งจำเป็นต้องมี ค่าใช้จ่ายต่างๆ ถูกจำกัดตามไปด้วย

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับชุมชนในต่างประเทศแล้วพบว่า ประเทศอังกฤษให้ความสำคัญของ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจดำเนินการของท้องถิ่นถือเป็นศูนย์กลางของสังคมซึ่งมีพื้นฐานมา จากความรับผิดชอบของประชาชนและการลดอำนาจของรัฐ โดยมีหลักฐานมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กระทรวงชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความหมายว่า ชุมชนเป็นกลุ่มที่มีความตระหนักว่า ชุมชนมีความสัมพันธ์ร่วมกันบางประการ โดยอาจพิจารณาจากภูมิศาสตร์ ความสนใจ การใช้บริการ จริยธรรม ศาสนา สำหรับการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น เห็นได้จากพระราชบัญญัติที่กำหนดให้มีการ ประชุมของชุมชนแห่งชาติ ซึ่งแสดงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชน ถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการพัฒนาและสนับสนุนนโยบายเป็นองค์กรในการจัดการปัญหา ดังนั้น การมีส่วนร่วมของชุมชน จึงหมายถึงความประสงค์ของประชาชนและการตัดสินใจที่มีผลต่อความเป็นอยู่ของตนเอง เช่นเดียวกับ ประเทศญี่ปุ่น ชุมชนเป็นรูปแบบองค์กรภาคประชาสังคมซึ่งมีอยู่ทั่วไปในประเทศ เป็นกลุ่มท้องถิ่น มีประวัติศาสตร์ยาวนาน เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและมีอยู่แพร่หลาย เป็นกลุ่มสำคัญขององค์กรภาคประชา สังคมมีประมาณ 100-300 ครัวเรือน โดยสมาชิกจะมีหน้าที่ต่างๆ มีหัวหน้ากลุ่ม และมีส่วนร่วมใน กิจกรรมต่างๆ ภายในท้องถิ่น เช่น การทำความสะอาดสวนสาธารณะ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้การสนับสนุนชุมชนผ่านทางเงินทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ทางตรงเป็นการที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายภาษีให้ตามสัญญาที่ชุมชนทำงานให้แก่ท้องถิ่น เช่น การเผยแพร่ข้อมูล ส่วนโดยทางอ้อมเป็นเงินบำรุงและช่วยเหลือที่รัฐจัดให้ เป็นต้น สำหรับประเทศฟิลิปปินส์นั้น ประชาชน และองค์กรเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1987 ได้บัญญัติเรื่องบทบาทและสิทธิขององค์กรภาคประชาชนในกิจการ สาธารณะและการบริหารกิจการท้องถิ่นแยกออกจากกัน กล่าวคือ รัฐจะต้องเคารพบทบาทขององค์กร ภาคประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดย องค์กรภาคประชาชนต้องเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากการรวมกันของประชาชนโดยสุจริต เพื่อส่งเสริม ประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ สิทธิของประชาชนและองค์กรภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และการตัดสินใจ จะต้องไม่ถูกตัดทอนลง โดยรัฐต้องอำนวยความสะดวกในการ จัดตั้ง มีกลไกให้คำปรึกษาในเรื่องดังกล่าวอย่างเพียงพอ ประกอบกับ ประมวลกฎหมายการปกครอง

ท้องถิ่น ค.ศ. 1991 บทที่สี่ ได้บัญญัติเรื่องสิทธิของประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในลักษณะเช่นเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งถือเป็นหุ้นส่วนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเข้าร่วมในกิจการต่างๆ ขององค์กรภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนได้ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรืออื่นๆ แก่องค์กรภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนได้ตามโครงการที่กฎหมายกำหนด ด้วยเหตุนี้จึงทำให้องค์กรภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศฟิลิปปินส์มีพลังในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เนื่องจากการได้รับการส่งเสริมการก่อตั้ง การร่วมดำเนินการในฐานะเป็นหุ้นส่วน และการสนับสนุนค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งระบบการแก้ไขความขัดแย้งภายในหมู่บ้าน ภายใต้การริเริ่มของชุมชนและตัดสินความขัดแย้งของประชาชนในชุมชนด้วยตนเอง โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลขึ้น และจะแต่งตั้งผู้อาวุโสภายในหมู่บ้านเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอีกด้วย

อาจกล่าวได้ว่าสภาองค์กรชุมชนในประเทศไทยเป็นองค์กรภาคประชาชนที่เกิดขึ้นจากสภาพสังคมและวิถีชีวิตของไทย เนื่องจากชุมชนเป็นหน่วยที่มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของสมาชิกสภาองค์กรชุมชน ให้แยกออกจากฝ่ายการเมืองด้วยการกำหนดข้อห้ามต่างๆ ส่งผลให้สภาองค์กรชุมชนซึ่งในทางปฏิบัติแล้วมีความสัมพันธ์ในการร่วมกันบริหารกิจการภายในพื้นที่ร่วมกับทุกภาคส่วนถูกโดดเดี่ยวออกไปจากภาคส่วนอื่นๆ ซึ่งถือเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนประการหนึ่ง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขข้อจำกัดนี้โดยการกำหนดให้ทุกภาคส่วนในพื้นที่ทำงานร่วมกันในลักษณะที่อาจเชื่อมโยงกันแบบหลวมๆ ในลักษณะเป็นหน่วยเดียวกัน เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและการดูแลอำนาจของกันและกันไว้ มิใช่แยกกันจนนำไปสู่ความขัดแย้งกันที่สุดในที่สุด นอกจากนี้ ในการดำเนินการกิจของสภาองค์กรชุมชนเมื่อถูกจำกัดในเรื่องสภาพบังคับตามกฎหมาย จึงควรหาวิธีการดำเนินการกิจต่างๆ ของสภาองค์กรชุมชนให้มีความผูกพันต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับไปปฏิบัติ อาทิ ให้สภาองค์กรชุมชนเป็นส่วนหนึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้คำแนะนำของสภาองค์กรชุมชนมีสภาพบังคับผ่านแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ร่วมจัดทำไป รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนสภาองค์กรชุมชนในการดำเนินการกิจและงบประมาณค่าใช้จ่าย เพื่อให้สภาองค์กรชุมชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มุ่งส่งเสริมการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารกิจการของท้องถิ่นร่วมกัน จึงถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนภายใต้บริบทของสังคมไทย อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว แต่รัฐธรรมนูญเป็นเพียงกฎหมายที่วางหลักการไว้เท่านั้น มิได้กำหนดรายละเอียดของวิธีการการมีส่วนร่วมในกรณีนี้แต่อย่างใด และหากพิจารณากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติถึงเรื่องนี้ไว้โดยตรง ทั้งนี้ เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้มุ่งพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ดังนั้น จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วพบว่า การมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นยังมีปัญหาหลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่

เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ เกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐส่วนกลาง ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐส่วนกลางกำหนดขึ้น จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เกิดขึ้นจากวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ตามหลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือ หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรในลักษณะเดียวกันทั่วประเทศ อันประกอบด้วย จำนวนประชากร รายได้ และขนาดของพื้นที่ จึงเห็นได้ว่าการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย รัฐส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดและควบคุมการก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพในการดำเนินการเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีเพียงฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับระบบเลือกตั้งเท่านั้น ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและปกครองตนเอง ร่วมตัดสินใจแก้ไข ปัญหาชุมชน กลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตัดขาดจากประชาชนในพื้นที่ไป อีกทั้งยังเป็น ระบบที่ละเลยวิถีชุมชนในสังคมไทย ดังนั้น การที่รัฐส่วนกลางยังคงมีบทบาทในการบริหารกิจการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 281 ที่มุ่งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตจำนงของ ประชาชนในพื้นที่ และหากท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นกัน

2. แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการมีส่วนร่วมของชุมชนและ สภาองค์กรชุมชนในพื้นที่

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองในแบบรัฐเดี่ยวที่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ในการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เป็น “การจัดตั้ง” โดยรัฐ กล่าวคือ รัฐจะเป็นผู้ออกกฎหมายขึ้นมากำหนดรูปแบบ โครงสร้างขององค์กร และอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาครอบพื้นที่ที่รัฐกำหนด ในขณะที่โครงสร้างทางสังคมไทยคือการ กำหนดให้มีบุคคลที่ทำหน้าที่ต่างๆ เพื่อการอยู่ร่วมกัน มีความสัมพันธ์ทางสังคมมีลักษณะเป็นพี่น้อง โดยอาศัยความอาวุโสเป็นพื้นฐาน มีผู้นำของชุมชนเป็นผู้มีบทบาท จะเห็นได้ว่ากลไกทางสังคมที่สำคัญ เหล่านี้ถูกละเลยไปแทนที่ด้วยตัวแทนของระบบเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่ายังมีองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นหลายพื้นที่ที่ตระหนักถึงหลักการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งทำให้ท้องถิ่นนั้นกลายเป็น ท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็ง และสามารถกำหนดเป็นแนวทางในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกันระหว่าง ฝ่ายการเมืองและภาคประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจากการมีส่วนร่วมของชุมชนที่มีอยู่จริง ในพื้นที่อาจสรุปเป็นแนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ “การมีส่วนร่วมใน รูปแบบคณะกรรมการบริหาร” และ “การมีส่วนร่วมในรูปแบบสภาพลเมือง” โดยมีที่มาจากประชาชน เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารและทำหน้าที่ออกกฎหมายข้อบัญญัติท้องถิ่น โครงสร้างการ ปกครองในรูปแบบนี้มีจุดเด่นคือ ประสิทธิภาพที่เกิดจากการบริหารและเป็นการดำเนินงานร่วมกัน โดยทุกภาคส่วนในพื้นที่ เป็นการทำงานอย่างประนีประนอม จึงเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในพื้นที่ แล้ว ปรากฏกลไกการกระจายอำนาจปกครองตามลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่เอง โดยประชาชนเข้า ไปมีส่วนร่วมในฐานะคณะกรรมการบริหารหรือสภาพลเมืองร่วมกับทุกภาคส่วน ทั้งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ ดังนี้ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นการปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะดังกล่าวมิได้ลดทอนอำนาจตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งที่มีอยู่เดิมแต่อย่างใด กลับเป็นการ เสริมพลังให้การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างสมานฉันท์ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น แต่ด้วยบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจผ่านตัวแทน

จากการเลือกตั้ง จึงถือได้ว่าข้อจำกัดในทางโครงสร้างดังกล่าวส่งผลให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจปกครองโดยเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . (ฉบับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) ได้กำหนดให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นนั้นทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร โดยทั้งสองฝ่ายต่างมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงเห็นได้ว่าโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในร่างประมวลกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะไม่แตกต่างไปจากเดิม เนื่องจากผู้ใช้อำนาจในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งเท่านั้น ดังนี้ หากพิจารณาโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของร่างประมวลกฎหมายนี้เชื่อมโยงเข้ากับสภาพบริบทของสังคมไทยและปัญหาของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน เห็นได้ว่าร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับนี้ได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในฐานะเป็นองค์กรปกครองตนเอง เนื่องจากตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งจึงยังมีอยู่เช่นเดิม แต่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอกลับไม่มีพื้นที่ในโครงสร้างการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ประชาชนยังไม่อาจมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นผ่านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงรายพื้นที่ในประเทศไทยแล้ว ปรากฏกลไกการกระจายอำนาจการปกครองตามลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่เอง โดยประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะคณะกรรมการหรือสภาพลเมือง บริหารกิจการท้องถิ่นร่วมกับทุกภาคส่วนทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ ดังนี้ รูปแบบขององค์กรกระจายอำนาจจึงเป็นการผสมผสานการทำงานร่วมกันของทุกฝ่าย และมีได้ลดทอนอำนาจของตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วแต่อย่างใด แต่กลับเป็นการหนุนเสริมพลังงานให้การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และสร้างความสมานฉันท์ยิ่งขึ้น จึงนับได้ว่าเป็นแนวทางที่ทำให้เกิดการรักษาคูณค่าของความเป็นท้องถิ่นและความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

3. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ โดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบกับพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติเหล่านี้มิได้กำหนดวิธีการมีส่วนร่วมไว้แต่อย่างใด โดยจะเห็นได้ว่าทั้งกฎหมายที่ผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันและร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมนั้น ต่างมีหลักเกณฑ์

เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมโดยประชาชนในฐานะปัจเจกชนเป็นหลัก ซึ่งมีข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องมักจะกำหนดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในอัตราที่สูงมาก เช่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การถอดถอน เป็นต้น จึงทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะปัจเจกชนเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ มีเฉพาะก็แต่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่านั้นที่กำหนดให้ตัวแทนประชาคมท้องถิ่นมีส่วนร่วมได้ แต่ก็ยังมีปัญหาให้พิจารณาว่าตัวแทนประชาคมท้องถิ่นหมายถึงใครบ้าง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . แล้ว แม้จะมีหลักการที่แตกต่างกันไปจากเดิมที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดวิธีการการมีส่วนร่วมได้เอง แต่ก็ยังเป็นวิธีการที่ใช้กับปัจเจกชนเท่านั้น

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าวิธีการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้ประชาชนในฐานะปัจเจกชนเป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินการในลักษณะต่างๆ กฎหมายที่มีอยู่จึงมิได้ให้ความสำคัญกับชุมชนซึ่งเป็นกลไกที่มีอยู่ในพื้นที่ มีเครือข่ายการทำงาน มีประสบการณ์ มีความเข้มแข็งในการขับเคลื่อนงานพัฒนา และได้รับการรับรองตามกฎหมายแล้ว ด้วยเหตุนี้ประชาชนในชุมชนจึงเข้าไปมีส่วนร่วมได้เพียงในฐานะปัจเจกชนคนหนึ่งเท่านั้น จึงถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขทางกฎหมายในเรื่องจำนวนประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดเช่นเดิม

4. ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยภารกิจของสภาองค์กรชุมชนมุ่งส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารกิจการท้องถิ่นและเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงถือเป็นองค์กรภาคประชาชนที่มีบทบาทในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน โดยในการดำเนินการนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ส่วนสภาองค์กรชุมชนถือเป็นองค์กรภาคประชาชนที่คอยหนุนเสริมผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมในเสนอความคิดเห็นต่อนโยบายและการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนจึงเป็นกฎหมายที่สะท้อนถึงของกลไกทางสังคมที่มีอยู่จริงของประเทศไทย ซึ่งเป็นการรองรับชุมชนให้ร่วมกันกำหนดทิศทางกับองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งในพื้นที่นั้นๆ โดยเป้าหมายของกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ร่วมกันจัดการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น รับรองให้เวทีการปรึกษาหารือของชุมชนมีสถานะที่ชัดเจน เป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนไว้ในลักษณะที่แยกออกจากฝ่ายการเมือง จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน นอกจากนี้ได้กำหนดภารกิจให้แก่สภาองค์กรชุมชนไว้แต่ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เช่นนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของสภาองค์กรชุมชนก็ไม่มี

ความรับผิดชอบใดๆ ตามกฎหมาย อีกทั้งยังมีอุปสรรคในเรื่องค่าใช้จ่ายจากการดำเนินการกิจของสภาองค์กรชุมชน เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภาองค์กรชุมชนตำบลตั้งอยู่ในเขตอาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด แต่ปรากฏว่ากรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใดๆ ในเรื่องนี้ไว้ จึงส่งผลต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามภารกิจของสภาองค์กรชุมชนไปด้วย

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยต่อไปนั้น เห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมีข้อจำกัดต่อการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนอยู่หลายประการ ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงหลักการกระจายอำนาจการปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงขอเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาเป็น 2 ประเด็น ได้แก่ แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิธีการในการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

6.2.1 แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น ดังนี้ หลักการสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางโครงสร้างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ควรจำกัดการใช้อำนาจอยู่ที่ตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น แต่สภาองค์กรชุมชนซึ่งเป็นเวทีของประชาชนที่อยู่คู่กับวิถีชีวิตของสังคมไทยและมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นมาอย่างช้านาน ย่อมมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองของประชาชนได้ ทั้งนี้ รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้นั้นมิได้จำกัดอยู่เพียงรูปแบบเดียวเหมือนกันทั้งประเทศ แต่อาจมีโครงสร้างภายในแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มีรูปแบบและวิธีการตามแบบอย่างของตนเองตามจารีตประเพณีท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ประชาชน ชุมชน และวัฒนธรรม ดังนั้น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจมีขนาดเล็กหรือใหญ่ขึ้นอยู่กับสภาพชุมชนเดิม จึงเป็นการรับรองชุมชนที่มีอยู่เดิมตามธรรมชาติมากกว่าเป็นการจัดตั้งตามเงื่อนไขที่รัฐส่วนกลางกำหนด ในการนี้จึงขอเสนอรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

6.2.1.1 กรณีที่มีสภาพเมืองอยู่ในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาพเมือง ได้แก่ ตัวแทนภาคประชาสังคม ตัวแทนสภาองค์กรชุมชน ตัวแทนกลุ่ม

วิชาชีพต่างๆ และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ สภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และสภาพลเมือง กล่าวคือ สภาท้องถิ่นนั้นทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารและมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นกัน ซึ่งโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะนี้เหมาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีจำนวนประชากรไม่มาก เนื่องจากสภาพลเมืองถือเป็นตัวแทนภาคประชาชนในพื้นที่จึงควรมีตัวแทนที่ในลักษณะที่หลากหลายและมีจำนวนครบถ้วนมากพอสมควร

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาพลเมือง คือ เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภาและฝ่ายบริหารท้องถิ่นในทุกกรณี อาทิ คู่มือนโยบายการพัฒนาเสนอแนะทิศทาง นโยบาย เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่น เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และจัดเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมกันของประชาชน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอในแนวทางนี้ถือเป็นนวัตกรรมใหม่และยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายอยู่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 284 กำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า ต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น อนึ่ง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง กรณีจึงเห็นได้ว่าหากประสงค์จะเพิ่มสภาพลเมืองในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแล้วจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ทั้งนี้ เมื่อปัจจุบันมีแนวความคิดในการจัดทำร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . อยู่แล้วจึงขอเสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในร่างประมวลกฎหมายดังกล่าว ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 2 การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 38 เป็นดังนี้

“มาตรา 38 การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- (1) สภาท้องถิ่น
- (2) ผู้บริหารท้องถิ่น
- (3) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอาจมีสภาพลเมืองได้”

จึงเห็นได้ว่าหากร่างประมวลกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . ปรับปรุงโครงสร้างการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นดังนี้ ย่อมจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่ซึ่งมีลักษณะพิเศษสามารถมีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างไปจากเดิมได้โดยอยู่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายดังกล่าว

6.2.1.2 กรณีที่ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงโครงสร้างในลักษณะเดิมที่ประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ นายกองค้การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี หรือนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด แล้วแต่กรณี และมีคณะกรรมการบริหารอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งมีที่มาจากภาคประชาสังคมต่างๆ เช่น สภาองค์กรชุมชน ตัวแทนกลุ่มวิชาชีพต่างๆ และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น อันเป็นลักษณะเช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ของประเทศไทย อาทิ ตำบลน้ำเกีฮน กิ่งอำเภอกุเพียง จังหวัดน่าน มีการจัดตั้งคณะกรรมการองค์กรพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนตำบลน้ำเกีฮน โดยแบ่งการทำงานออกเป็น 5 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายสังคมและวัฒนธรรม ฝ่ายสาธารณสุข ฝ่ายเศรษฐกิจ ฝ่ายควบคุมป้องกันยาเสพติด และฝ่ายป่าชุมชน ซึ่งมีการจัดเวทีประชุมผู้นำเป็น “เวทีสภาชุมชน” โดยคณะทำงานทุกคนต้องมาประชุมพร้อมกัน ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำกลุ่มต่างๆ รวมถึงเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาประชุมร่วมกับชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากแนวทางนี้คณะกรรมการผู้เข้าร่วมบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกแบ่งเป็นคณะกรรมการชุดต่างๆ และอาจมีได้หลายคณะ ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้จำนวนมากตามความเชี่ยวชาญของแต่ละกลุ่ม ดังนั้น รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะนี้จึงอาจเหมาะสมกับท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่าในกรณีแรก

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร คือ การบริหารกิจการเฉพาะด้านซึ่งต้องใช้ความรู้ทางเทคนิค และเป็นการดูแลอำนาจกับผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้ง สร้างความเป็นกลางในการบริหารงาน และในประการสำคัญยังเป็นการเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในฐานะกรรมการท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารกิจการเฉพาะด้านในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีอยู่หลายคณะด้วยกัน อาทิ คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการสังคมและวัฒนธรรม คณะกรรมการสาธารณสุข คณะกรรมการเศรษฐกิจ และคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่อาจมีคณะกรรมการบริหารที่แตกต่างกันก็ได้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่

ทั้งนี้ การจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ตามมาตรา 35/5 (3) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และมาตรา 48 เตรส (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ต่างกำหนดให้นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณีมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งที่ปรึกษาของตนเองได้ ดังนั้น สำหรับปัจจุบันในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล จึงสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารได้โดยกระทำในรูปแบบประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือประกาศเทศบาลแล้วแต่กรณี โดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารเฉพาะด้านมีฐานะเป็นที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้คณะกรรมการอาศัย

อำนาจตามกฎหมายมาร่วมบริหารกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มิได้ให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการแต่งตั้งที่ปรึกษาของตนเองได้เหมือนในสองกรณีข้างต้น ด้วยเหตุนี้องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่สามารถประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารได้

ดังนั้น เพื่อให้ข้อเสนอกรณีคณะกรรมการบริหารสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายรองรับและเป็นไปในทางเดียวกัน ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเห็นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโดยการออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้กติกากลางในการเปิดพื้นที่ให้แก่สภาองค์กรชุมชนตลอดจนภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . แล้วพบว่า ในหมวด 5 หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 92 (16) และมาตรา 94 (8) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานเพื่อตอบสนองความจำเป็นของชุมชนและประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น อาทิ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบมาตรา 108 (1) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อการมีคณะกรรมการบริหารเป็นการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่นกรณีหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีคณะกรรมการบริหารได้

จึงเห็นได้ว่าโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบคณะกรรมการบริหารนี้ไม่ว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ผ่านมามีบทกฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ก็ตาม แต่เป็นการบริหารพื้นที่ร่วมกันซึ่งมีคุณค่าทางวัฒนธรรมชุมชน ผ่านประสบการณ์มีการเรียนรู้และปฏิบัติจริงของชุมชนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อันจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาเป็นโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป อีกทั้งโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีนี้ยังมีลักษณะเช่นเดียวกับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นโครงสร้างฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจบริหารไปด้วนทางหนึ่ง

อาจกล่าวได้ว่าการกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสองลักษณะดังกล่าว ทั้งการมีสภาพลเมืองและการมีคณะกรรมการบริหาร เป็นการเชื่อมโยงกับบริบทของสังคมไทยและปัญหาของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยจุดเด่นที่สำคัญคือ การรับรองสถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นองค์กรปกครองตนเองประการหนึ่ง เนื่องจากมีโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ ทำให้ตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งจึงคงยังมีอยู่เช่นเดิมและมีได้ถูก

ลดทอนอำนาจหน้าที่ไปแต่อย่างใด แต่ได้เพิ่มสภาพเมืองมาในโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการเพิ่มคณะกรรมการบริหารขึ้นภายในฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่โดยรวมถึงตัวแทนของสภาองค์กรชุมชนด้วยเช่นกัน อันส่งผลให้ สภาองค์กรชุมชนซึ่งแต่เดิมถูกตัดขาดจากการเมืองและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เป็นการให้พื้นที่แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

ในอีกประการหนึ่งยังเป็นการปกครองที่มีรูปแบบและวิธีการตามแบบอย่างของตนเองตามจารีต ประเพณีท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ประชาชน ชุมชน และวัฒนธรรม เนื่องจากการที่เสนอให้มี สภาพเมืองหรือคณะกรรมการบริหารซึ่งประกอบด้วยตัวแทนสภาองค์กรชุมชน ตัวแทนภาคประชา สังคม ตัวแทนกลุ่มวิชาชีพต่างๆ และผู้ทรงคุณวุฒิเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้น ยังเป็นการนำเอาลักษณะสังคมวิทยาและวิถีชุมชนของประเทศไทยซึ่งเป็นกลไกทางสังคมที่ เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ ในลักษณะเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของปราชญ์ชาวบ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน วัด โรงเรียน และประชาชนในพื้นที่มาร่วมพูดคุยแก้ไขปัญหาชุมชนท้องถิ่น จนนำไปสู่การปรับตัวขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านทางโครงสร้างขององค์กร เพื่อให้การบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมิได้จำกัดอยู่ที่ตัวแทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น แต่เป็นฉันทกกำลังร่วมกันของทุกภาคส่วน ในการขับเคลื่อนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จึงเป็นไปในทำนองเดียวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นใน ประเทศฟิลิปปินส์ที่มีหมู่บ้านซึ่งเป็นสถาบันการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะเกิดจากการรวมตัวกันของชน เผ่าต่างๆ ซึ่งมีวัฒนธรรมและระบบการปกครองของตนเอง และในที่สุดได้พัฒนาไปสู่รูปแบบของ การปกครองส่วนท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมิได้จำกัดอยู่เพียงรูปแบบเดียว เหมือนกันทั้งประเทศ แต่อาจมีโครงสร้างภายในแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของการมีส่วนร่วมของ สภาองค์กรชุมชนในแต่ละพื้นที่ จึงอาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะนี้ เป็นไปตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบแองโกล-แซงซอล ซึ่งเป็นการปกครองที่มีรูปแบบและ วิธีการในการดำเนินการปกครองตามโครงสร้างตามจารีตประเพณีท้องถิ่นที่ถือปฏิบัติสืบต่อกันมา ดังนั้น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสอดคล้องกับสภาพชุมชน สังคม วัฒนธรรม และความ เป็นอยู่ของประชาชน และนำไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นต่อไป

6.2.2 วิธีการในการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับท้องถิ่น และส่งเสริมและ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ

และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเห็นได้ว่าปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นคือการจัดแผนพัฒนาท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันสภาองค์กรชุมชนซึ่งมีภารกิจเป็นองค์กรหนุนเสริมและให้คำแนะนำในการพัฒนาท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปภายในท้องถิ่นตามสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนด้วยตนเอง ดังนั้นสภาองค์กรชุมชนในฐานะองค์กรภาคประชาชนจึงมีสิทธิเข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น ร่วมในการจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนาได้

ด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้ประชาชนจึงมีสิทธิเข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น ร่วมในการจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา แต่เมื่อระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมิได้กำหนดวิธีการในมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนไว้โดยตรง เพียงแต่ให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นผ่านทาง “ผู้แทนประชาคมท้องถิ่น” โดยการเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามจำนวนที่ระเบียบนี้กำหนดไว้ ดังนี้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวการจัดแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยคณะกรรมการถือเป็นความร่วมมือกันระหว่างประชาคมท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจและดำเนินการของแผนพัฒนาท้องถิ่นทุกขั้นตอน เพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปภายในท้องถิ่นตามสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามการใช้คำว่า “ผู้แทนประชาคมท้องถิ่น” นั้นมีปัญหาเรื่องการตีความว่าหมายถึงบุคคลใดบ้าง จะรวมถึงสภาองค์กรชุมชนหรือไม่ อย่างไร เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 12 (5) พบว่าสภาองค์กรชุมชนมีภารกิจในการเสนอแนะปัญหาและแนวทางการแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าสภาองค์กรชุมชนควรเป็นองค์กรภาคประชาชนภาคส่วนหนึ่งเสมอในการเป็นผู้แทนประชาคมท้องถิ่น ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดคำนิยามของประชาคมท้องถิ่นไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 4 ความว่า “ประชาคมท้องถิ่น หมายความว่า ให้ความหมายรวมถึงตัวแทนจากสภาองค์กรชุมชนด้วย”

เพื่อให้สภาองค์กรชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างถาวรและยังเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องสภาพบังคับของคำแนะนำของสภาองค์กรชุมชนจากเดิมที่ไม่มีความผูกพันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำไปปฏิบัติ ดังนั้น เมื่อสภาองค์กรชุมชนสามารถเป็นตัวแทนประชาคมท้องถิ่นโดยตำแหน่งแล้ว ก็จะทำให้คำแนะนำเกี่ยวกับปัญหา แนวทางการแก้ไข และการพัฒนาเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการเสนอในรูปแบบแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นผลผูกพันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับไปปฏิบัติตามแผนนั้น จึงอาจ

กล่าวได้ว่าแผนพัฒนาท้องถิ่นถือเป็นความร่วมมือกันระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน และสภาองค์กรชุมชน ในรูป “ประชาคมท้องถิ่น” ให้สภาองค์กรชุมชนสามารถเข้าเป็นหุ้นส่วนกับรัฐในการตัดสินใจและดำเนินการของแผนพัฒนาท้องถิ่นทุกขั้นตอน ถือเป็น การตอกย้ำหลักการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน โดยการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยวิธีการหนึ่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นวิธีการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 287 และทำให้ภารกิจของสภาองค์กรชุมชนตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 จากเดิมมีข้อจำกัดเนื่องจากไม่มีสภาพบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำไปปฏิบัติ ดังนี้ หากสภาองค์กรชุมชนสามารถร่วมจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้แล้วก็จะทำให้คำแนะนำของสภาองค์กรชุมชนได้รับการรับรองผ่านทางแผนพัฒนาท้องถิ่น อันส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำไปปฏิบัติเสมอ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้การมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาพชัดเจนและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ดังนั้น ด้วยความสำคัญของแผนพัฒนาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนดังกล่าว การกำหนดให้สภาองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จึงเป็นวิธีการการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นที่รูปธรรมและสามารถเป็นไปได้มากที่สุดในเวลานี้

บรรณานุกรม

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. **สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.
- กิจบดี ก้องเบญจภูษ. **หลักกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. **ชุมชนนิยม : ฝ่าวิกฤติชุมชนล่มสลาย**. กรุงเทพฯ: ชัคเซสมิเดีย, 2544.
- โกวิท พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.
- ชรรค์เพชร ชายทวีป. **ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- คณะกรรมการกฤษฎีกา. **บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . (เรื่องเสร็จที่ 274/2554)**.
- คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน. **เอกสารประกอบการประชุม การประชุมรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . วันที่ 18 สิงหาคม 2555**. เชียงใหม่: คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2555.
- คะเนียง ศรีบัวเอี่ยม. **แนวทางการเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- คาทายามา, ยูทาเกะ. **ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ในด้านการประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น เรื่อง การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, 2545. หน้า 42-43.
- เครย์ตัน, เจมส์ แอล. **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน**. วันชัย วัฒนศัพท์ ผู้แปล. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- ชัมย์พร ชมกุล. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร. **การบริหารจัดการงานท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2552.
- ดำรง ลัทธิพิพัฒน์. **การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น. ใน ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนาประเทศ**. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506. หน้า 121.

- ถนอม ศุขสารท และ สรุชัย สุฟโปฎก. การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2512.
- ถวิลวดี บุรีกุล. การมีส่วนร่วม: แนวคิดทฤษฎีและกระบวนการ. ใน เอกสารประกอบการศึกษาดูงานของ คณะกรรมการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนวุฒิสภา. นนทบุรี: สถาบัน พระปกเกล้า, 2551. หน้า 5-6.
- ถวิลวดี บุรีกุล. การให้บริการสาธารณะโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552.
- ทศพล สมพงษ์. การสังเคราะห์บทเรียนเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยชุมชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภา พัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น ภาคแรก. กรุงเทพฯ: โครงการ จัดพิมพ์ คบไฟ, 2551.
- เถียรชัย ณ นคร และคณะ. ประชาธิปไตยชุมชน: กลไกขับเคลื่อนภาคพลเมืองเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2553.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.
- นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่องการเมืองการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตย: องค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- นันทิยา หุตานุวัตร และคณะ. การพัฒนาองค์กรชุมชน. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2546.
- นิยม รัฐอมฤต และคณะ. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- บุญรงค์ นิลวงศ์. การปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2522.
- ประเวศ สิงห์ภูกัน. ปัญหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: ครุสภาลาดพร้าว, 2535.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์, 2519.

- ปรัชญา เวสารัชช์. การปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2542.
- ปรัชญา เวสารัชช์. การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2542.
- ปริญญา เทวณภุมิตติตรกุล. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง. ในวารสารกฎหมายปกครอง 17 (สิงหาคม 2541) : 69.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- ปัทมา สุภก่าปัง. “การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา: สภาพปัญหาและความท้าทายในอนาคต,” หน้า 11-14. ค้นวันที่ 26 กันยายน 2556 จาก <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/>
- พิทยา ว่องกุล. ชุมชนาธิปไตย: ประชาธิปไตยทางรอดและการพัฒนาที่ยั่งยืน. ใน จุดจรัสรัฐชาติสู่... ชุมชนาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โครงการวิถีสถิติ, 2540. หน้า 131-133.
- ไพฑูรย์ เครือแก้ว ณ ลำพูน. ลักษณะสังคมไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: หนังสือธงไทย, 2518.
- มนัส สุวรรณ และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546.
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายการปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้เหมาะสม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น เปรียบเทียบ: อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2541.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดทั่วไป เรื่อง 4 การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: องค์การคำครุสภา, 2544.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยและแนวทางการ
กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเปรียบเทียบแนวทางของต่างประเทศ.
กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2551.
- สมพร ถาวรวิริยะนันท์. ปัญหากฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). สภาองค์กรชุมชน รวมพลังสร้างความเข้มแข็งของชุมชน.
ใน เอกสารประกอบงานมหกรรมวิถีพลังไท 2. 13-17 พฤศจิกายน 2550. ณ สวนอัมพร กรุงเทพฯ.
หน้า 27-30.
- สภาพัฒนาการเมือง. ประชาธิปไตยชุมชน: กลไกขับเคลื่อนภาคพลเมืองเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ: สถาบัน
พระปกเกล้า, 2553.
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. สารานุกรมรัฐธรรมนูญไทย (พ.ศ. 2550) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของ
ประชาชน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552.
- ศักดิ์ณรงค์ มงคล. รายงานผลการศึกษา เรื่อง ทางเลือกสำหรับการออกแบบองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นระนาบล่าง. นนทบุรี: คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกระจาย
อำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน, 2556. ค้นวันที่ 7 สิงหาคม 2556 จาก [http://
www.lrct.go.th/?attachment_id=7172](http://www.lrct.go.th/?attachment_id=7172)
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. บทวิเคราะห์และความเห็นต่อ “ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.
. . .” (ผ่านความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะรัฐมนตรี). กรุงเทพฯ:
สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า, 2554. หน้า 5-7.
- ศรีศักร วัลลิโภดม และศรีนารถ สุริยะ. สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน เล่มที่ 16. พิมพ์ครั้งที่ 5.
กรุงเทพฯ: สำนักงานกลาง, 2539.
- หจก. ชูเพ็ญ. โครงสร้าง ภาระหน้าที่ และความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน ท้องถิ่น
อภิวัฒน์. กรุงเทพฯ: สถาบันวิถึทรรศน์. 2551. หน้า 29-35.
- อรทัย ก๊กผล. การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ 50สู่การปฏิบัติ: กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนทางในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน คู่มือพลเมืองยุคใหม่. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า,
2552.
- อรทัย ก๊กผล และคณะ. รายงานการศึกษาวิจัยเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. . . . พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ:
สถาบันพระปกเกล้า, 2552.

- อภิชาติ สถิตนิรามัย. รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน. ใน เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2554 ครั้งที่ 34 เรื่องได้เวลาปฏิรูป. . . เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นธรรม. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554. หน้า 148-152.
- อะกิซูกิ, เคนโจ และคณะ. ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ในด้านการประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น เรื่อง การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, 2545. หน้า 23.
- อารีย์ สุวรรณชาติ. หัวใจเป็นหนึ่งเดียวที่บ่อหิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, 2554.
- เอกฉนัย บุญนำ, **มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีเทศบาล.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546.
- Heilman, Jean. **New tool for public Participation in the Japanese Regulatory System.** Retrieved August 15, 2013. From <http://www.jiaponline.org>
- KyoKai, Jichi Kenshu. **Local Government Reform In Japan.** Japan: Local Autonomy College Ministry of Home Affairs, 1973.
- local-government-structure.** Retrieved September 26, 2013. From <http://www.politics.co.uk/reference/local-government-structure>
- Local participation in Philippines.** Retrieved August 2, 2013. From <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/philippines/philippines.html>
- Michihiro, Kayama. **Local Government in Japan.** Japan: Council of Local Authorities for International Relations, 2008.
- Matsui, Shigenori. **The Political Participation and the Constitution in Japan.** Retrieved August 10, 2013. From <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/1/27/pdf>

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล : นางสาวเสาวลักษณ์ ปิติ
วัน เดือน ปีเกิด : 28 ธันวาคม 2528
ภูมิลำเนา : จังหวัดพัทลุง
วุฒิการศึกษา : นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2550
เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ปีการศึกษา 2552
ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบัน : เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน