

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองท้องถิ่น

*ศาสตราจารย์ ดร. บุญเลิศ เลี้ยวประไพ

ในอดีต กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทไม่ว่าจะเป็น บริการสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปโภค สาธารณูปการ สาธารณสุข การศึกษา วัฒนธรรม การประกอบอาชีพ การป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดี และอื่นๆ มักจะถูกกำหนด มอบหมาย สั่งการ จัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ ดำเนินการจากราชการส่วนกลางผ่านกระทรวง ทบวง กรม สำนักงานหรือสำนักงานคณะกรรมการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ

ความพยายามที่จะกระจายอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ดังที่กล่าวไว้ข้างบนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และสภาตำบลประสบความสำเร็จได้เพียงระดับหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะองค์กรต่างๆ ที่มีชื่อเรียกว่า “ราชการส่วน

ท้องถิ่น” ยังถูกครอบงำด้วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินกิจกรรมต่างๆ อยู่ “ข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่จะได้รับหรือคาดว่าจะได้รับผลกระทบจากนโยบายและโครงการการกระจายอำนาจดูเหมือนหนึ่งในสองอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจที่สำคัญที่สุด อุปสรรคอีกประการหนึ่งคือการขาดความรู้ ความเข้าใจ ความสนใจ และความเต็มใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมท้องถิ่น รัฐบาลที่และความรับผิดชอบที่มาพร้อมกับนโยบายและโครงการการกระจายอำนาจของประชาชนระดับพื้นฐาน”¹

หากพิจารณาถึงปรัชญาในการทำงานเพื่อประสบความสำเร็จ จะเห็นว่า “มีความพยายามอยู่ที่ไหน ความสำเร็จอยู่ที่นั่น” ซึ่งเป็นสัจธรรมที่ใช้ได้ทุกยุคทุกสมัย ดังนั้นหลังจากมีการใช้ความพยายามมาเป็นเวลาประมาณกว่า 20 ปี รัฐสภาชุดที่ 25 (พ.ศ.2535-2538) จึงได้มีมติรับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

*เกตุทัตศาสตราภิชาน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต (ตุลาคม 2543-กันยายน 2545) ที่ปรึกษาสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (ตุลาคม 2545-ปัจจุบัน)

Boonlert Leoprapai. 1998. "Socail Sector Decentralization and Human Welfare in Thailand." Journal of Population and Social Studies. Vol.6, Nos.1-2, July 1997-January 1998, pp.85-121.

พ.ศ. 2537 โดยให้ผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 สารสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือการบัญญัติให้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อาจถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในประวัติศาสตร์การปกครองประเทศตามระบอบ

ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ระบุนานาธิปไตย เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน รวมทั้งการระบุให้รัฐต้องกระจายอำนาจ ส่งเสริมและสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตลอดจนการตรวจสอบอำนาจของส่วนราชการไว้อย่างละเอียดและชัดเจน เช่น

มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจกรรมท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วไป รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมาย กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฯลฯ

มาตรา 285 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชา ชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และ ฯลฯ

มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสาม ในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มალจะแนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อ ไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่ กฎหมายบัญญัติ และ ฯลฯ

มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้า ชื่อร้องขอต่อประธานสภาเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ และ ฯลฯ

การดำเนินงานเพื่อสนองเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ

ก. มาตรการทางกฎหมาย

จากหลักการและนโยบายการกระจาย อำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่แสดงไว้ในมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นผล ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นครั้ง

ที่สอง หลังจากที่ได้มีแก้ไขหนึ่งครั้งเมื่อ พ.ศ.2538² สำระสำคัญของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์ การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมาจากการ เลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเท่านั้น โดย ไม่มีสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล ดังนั้นจึงทำให้คณะกรรมการองค์การบริหารส่วน

² เป็นการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติในเรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล และของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538.

ตำบลซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากกำนัน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกินสองคน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกินสี่คน เหลือเพียงสามคนคือ ประธานกรรมการบริหารคนหนึ่ง และกรรมการบริหารจำนวนสองคน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร หรือกล่าวอย่างสั้นๆ คือ กำหนดให้ผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารท้องถิ่นระดับตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น รวมทั้งการเพิ่มหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำอีกหนึ่งหน้าที่คือ การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น รวมทั้งกิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำได้อีกสองกิจการคือ การท่องเที่ยวและการผังเมือง

นอกจากการออกกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจหน้าที่ของรัฐให้แก่ท้องถิ่นตามที่ระบุไว้ในมาตรา 284 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงอีกอย่างน้อย 10 ฉบับ โดยมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543

ข. มาตรการทางบริหารและการวางแผน

การละเว้นหรือไม่กระทำหน้าที่ที่พึงกระทำของข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ คือ คำพูดแก้ตัวที่ได้ยินจนเป็นปกติวิสัย เช่น “ไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ หรือรองรับไว้” ในกรณีที่มีกฎหมายระบุอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน คำแก้ตัวมาตรฐานของการละเว้นหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ๆ พึงกระทำ คำแก้ตัวมาตรฐานคือ “การขาดแคลนกำลังคนและงบประมาณ” หรือ “มีกำลังคนและงบประมาณน้อยกว่าปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบ” ข้อสังเกตดังกล่าวนี้ อาจมีข้อยกเว้นสำหรับข้าราชการของบางหน่วยงาน เช่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ถ้าหากจะพิจารณาดูผลงานของกองราชการส่วนตำบล จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ พ.ศ.2538 เป็นต้นมา หน่วยงานแห่งนี้ทำการส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นระดับตำบลผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ทำการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ให้ประชาชนได้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของ อบต. แม้จะเป็นเรื่องน่าเสียดายอยู่บ้างที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเน้นด้านการใช้สิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยิ่งกว่าการส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ในแผนพับ ชื่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ของท่าน (ธันวาคม 2542) ที่พิมพ์แจกจ่ายแก่ราษฎรจะระบุการมีส่วนร่วมของ

ประชาชน (ประชาคม) เป็นปัญหาหนึ่งและเสนอแนวทางแก้ไขไว้สั้นๆ คงไม่มีผลกระทบมากนัก แต่ถ้าหากจะพิจารณาจากพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนึ่งในส่วนราชการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่แยกออกจากกรมการปกครองเดิม โดยการ “ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงาน และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นหนึ่งในสิบเอ็ดหน้าที่ของกรมที่ตั้งขึ้นใหม่คงจะช่วยให้เกิดความหวังว่าการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการใหม่ที่ตั้งขึ้นนี้จะคงจะช่วยให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีมากขึ้นเรื่อยๆ

เพื่อดำเนินการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มี “คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีอำนาจหน้าที่นอกจาก “จัดทำแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา” ยังมีอำนาจหน้าที่กับการมีส่วนร่วมของประชาชนหนึ่งข้อคือ “เสนอแนะและจัดแบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น”

การพิจารณาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเลขานุการของคณะกรรมการกับอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแสดงให้เห็นความแตกต่างในอำนาจหน้าที่คือ หน่วยงานแรกเป็นหน่วยงานกำหนดนโยบาย แผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการ ขณะที่หน่วยงานหลังเป็นหน่วยงานสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปฏิบัติการตามแผน เพราะตามกรอบอัตรากำลังจะมีข้าราชการประจำส่วนกลาง จังหวัด และอำเภอ รวม 3,740 คน

การบรรลุวัตถุประสงค์

ก. การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายด้านการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเริ่มตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476³ จนกระทั่งถึง พ.ศ.2542 มี 6 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลเมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนตำบล หลังจากสุขาภิบาลได้รับการปรับฐานเป็นเทศบาลตำบลใน พ.ศ.2542 จึงมีรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ 5 รูปแบบ แม้วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มุ่งหวังจะให้ประชาชนมีโอกาส

³ ถ้าจะกล่าวให้ถูกต้องจริงๆ การปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มดำเนินการในรูปสุขาภิบาลตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 โดยแบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ สุขาภิบาลเมือง และสุขาภิบาลท้องที่.

ปกครองตนเองในลักษณะกระจายอำนาจ แต่จนกระทั่งมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้นมา การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นมิได้เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ เพราะสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นบางส่วนมาจากการแต่งตั้ง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่ง หรือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ทำหน้าที่หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องถิ่นที่สุขาภิบาลตั้งอยู่เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลหรือกรณีเมืองพัทยาซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิเศษรูปแบบหนึ่ง ที่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ส่วนหนึ่งของสมาชิกเมืองพัทยายังมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือแม้แต่กรุงเทพมหานครที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ที่ให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนก็ยังมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการ ทั้งมีอำนาจสั่งยุบสภากรุงเทพมหานคร โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีหรือโดยข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งตามมติคณะรัฐมนตรี

มาตราทางกฎหมายที่สร้างขึ้นเพื่อสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

แม้จะทำให้การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่นแก่ประชาชนยังไม่สมบูรณ์ เพราะประชาชนยังไม่มีโอกาสเลือกผู้บริหารท้องถิ่นอื่นๆ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ รวมทั้งผู้บริหารงานด้านรักษาความสงบเรียบร้อย ความยุติธรรม สวัสดิภาพและสวัสดิการ เศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ก็ยังมีความหวังว่า ถ้าหากมีความพยายามที่จะปฏิบัติตามแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ระบุไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ที่จัดทำขึ้นตามอำนาจที่ใหไว้ในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 อย่างจริงจัง จนกระทั่งบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นแก่ประชาชนคงจะสมบูรณ์

ข. การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาหรือคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น และอาจรวมเอาการสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าวคือ “การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น” ตามความรู้และความเข้าใจของประชาชนระดับพื้นฐาน แม้แต่ในบรรดาข้าราชการบางส่วนของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นยังมีความเข้าใจทำนองเดียวกันดังจะเห็นได้จากการโหมประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไปใช้

สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นระดับต่าง ๆ เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

ข้อสังเกตของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและหน่วยนิเทศเคลื่อนที่ 18 เขต ภายใต้มาตรการเสริมการพัฒนาชนบทและชุมชน (มพช.) เกี่ยวกับปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่คัดมาเสนอไว้ข้างล่างนี้ สอดคล้องค่อนข้างมากกับข้อค้นพบของโครงการวิจัยการใช้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลยุทธ์การบรรลุสภาวะการจัดการการบริหารที่ดี ณ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาญจนบุรี : การวิจัยเชิงปฏิบัติการ (โครงการ อบต.กาญจนบุรี)

“กิจกรรมที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมและไม่ทราบรายละเอียดขั้นตอนต่าง ๆ ที่ชัดเจนในการมีส่วนร่วม ได้แก่ กระบวนการลงชื่อถอดถอนทั้งนักการเมือง ข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ การร่วมร้องทุกข์ในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการ การขอข้อมูลข่าวสารจากทางราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการเดินทางเรียกร้องและประท้วงโดยรวมและปราศจากอาวุธ

กิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยและมีความรู้ความเข้าใจไม่มากนัก ได้แก่ การเข้าร่วมฟังการประชุมสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น การเข้าร่วมประชาสัมพันธการ

เข้าร่วมฟังผลการดำเนินงานของกลุ่มต่าง ๆ ในกิจกรรมพัฒนาของชุมชน การพูดคุยกับคนรู้จัก เรื่องการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครอง และการเคยร่วมตรวจสอบการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”⁴

โครงการ อบต.กาญจนบุรี ที่ดำเนินการโดยให้ผู้มีส่วนได้เสีย (ผู้นำอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการในชุมชนชนบท ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการยอมรับนับถือจากชาวบ้าน อาสาสมัครในกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ และประธาน/กรรมการ/สมาชิกกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม) ที่สนใจและยินดีเป็นอาสาสมัครเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและในกระบวนการจัดการบริหารสาธารณะของตำบลเป็นระยะเวลาหนึ่งทำการสำรวจความรู้ ความคิดเห็น และการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการสัมภาษณ์ประชาชนอายุ 18 ปีขึ้นไป ในชุมชนของตนก่อนเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วม และหลังการดำเนินงานกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นเวลาประมาณ 10 เดือน โดยการสัมภาษณ์บุคคลคนเดียวกันกับที่เขาได้เคยสัมภาษณ์ก่อนเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมมีข้อค้นพบที่น่าสนใจคือ นอกจากการมีส่วนร่วมด้วยการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. (ร้อยละ 93.8 ของผู้ตอบสัมภาษณ์ก่อนเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมและร้อยละ 96.4 หลัง) และด้วยการเข้าร่วมกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ที่ทำ โดย อบต.

⁴คณะอนุกรรมการกำกับแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ม.ป.ป. แผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เอกสารประกอบการสัมมนาวิสาขาสถาบันคารสมอง โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และบริษัท บัตรกรุงไทย จำกัด ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพมหานคร 31 พฤษภาคม 2545.

(ร้อยละ 56.3 ก่อน และ 62.2 หลัง) การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งก่อนและหลังกระบวนการมีส่วนร่วมล้วนอยู่ในระดับต่ำ แม้อัตราร้อยละของผู้ตอบสัมภาษณ์หลังกระบวนการมีส่วนร่วมจะสูงกว่าก่อนเริ่มกระบวนการ อัตราร้อยละของการเข้าไปมีส่วนร่วมล้วนอยู่ในระดับต่ำ ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของผู้ตอบสัมภาษณ์ทั้งก่อนและหลังกระบวนการมีส่วนร่วม ได้แก่ กิจกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยการเคยเข้าไปติดตามตรวจสอบการทำงานของ อบต. (ร้อยละ 15.4 ก่อน และ 19.1 หลัง) ด้วยการเคยอ่านรายงานการประชุมสภาหรือกรรมการบริหาร (ร้อยละ 8.9 ก่อน และร้อยละ 14.6 หลัง) ด้วยการเคยอ่านข้อบังคับตำบล (ร้อยละ 7.8 ก่อน และ 13.0 หลัง) ด้วยการเป็นกรรมการตรวจการรับการจ้างหรือตรวจรับสิ่งของที่ อบต. จัดซื้อจัดจ้าง (ร้อยละ 4.3 ก่อน ร้อยละ 8.5 หลัง) กิจกรรมที่ต่ำกว่าร้อยละ 40 คือ ด้วยการถามสมาชิกสภาหรือกรรมการบริหารเกี่ยวกับแผนงานในอนาคต (ร้อยละ 36.2 ก่อน ร้อยละ 38.3 หลัง) และด้วยการเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอความคิดเห็นในการทำประชาพิจารณ์ของ อบต. ในหมู่บ้านหรือตำบล (ร้อยละ 33.1 และ 38.0) และมีอยู่กิจกรรมเดียวที่ต่ำกว่าร้อยละ 50 คือ การเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอความคิดเห็นในการประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อเสนอต่อ อบต. (ร้อยละ 46.8 ก่อน ร้อยละ 48.0 หลัง)⁵

จากข้อสังเกตของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและหน่วยนิเทศก์เคลื่อนที่ 18 เขตภายใต้ มพข. และข้อค้นพบของโครงการ อบต.-กาญจนบุรี) แสดงให้เห็นว่าประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมของพวกเขาในกิจกรรมสาธารณะ ความพยายามของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการพิมพ์โปสเตอร์ “เราจะมีส่วนร่วมและตรวจสอบท้องถิ่นได้อย่างไร จำนวนเป็นแสนแผ่น ด้วยการระบุว่าเราจะมีส่วนร่วมและตรวจสอบท้องถิ่นด้วยการรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น ด้วยการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น ตรวจสอบพฤติกรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น เรียกร้องขอทราบข้อมูลข่าวสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากเห็นว่าการทำงานไม่โปร่งใส ตรวจสอบแผนพัฒนาของท้องถิ่นว่าตรงกับปัญหาความเดือดร้อน ความต้องการของประชาชนหรือไม่ และมีการใช้จ่ายเงินไปทำอะไรบ้าง ติดตามการดำเนินงานตามโครงการของท้องถิ่นว่าถูกต้อง โปร่งใส และสุจริตหรือไม่ และออกมาคัดค้านข้อบังคับมติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้ประชาชนเดือดร้อน” แจกจ่ายไปทุกจังหวัด อำเภอตำบล และหมู่บ้าน แม้จะเป็นความตั้งใจที่ดีในการให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นแต่ว่าเป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่า⁶

⁵ บุญเลิศ เลี้ยวประไพ เจริญพร อภิชนาพงศ์ โยธิน แสงดี วีรพา ฐานะปรีชญ์ ยุพิน วรสิริอมร มนฤดี เกิดสมบุญ และปรมาภรณ์ มีสุวรรณ. (อยู่ระหว่างจัดพิมพ์). การใช้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลยุทธ์การบริหารจัดการการบริการที่ดี ณ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาญจนบุรี : การวิจัยเชิงปฏิบัติการ. กรุงเทพฯ และนครปฐม.

⁶ คณะวิจัยพบโปสเตอร์แผ่นนี้ปิดไว้ ณ หน้าร้านชำแห่งหนึ่งที่เป็นที่ทำการผู้ใหญ่บ้านด้วย ขณะไปทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ภรรยาผู้ใหญ่บ้านที่เป็นสมาชิกสภา อบต. ผู้นำกลุ่มแม่บ้านและกลุ่มประกอบอาชีพ เมื่อถามถึงที่มาของโปสเตอร์แผ่นนี้ นอกจากจะบอกว่าไม่ทราบแล้วยังบอกว่าไม่เคยอ่าน.

สรุป

การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น แม้จะยังไม่สมบูรณ์เต็มร้อย แต่ก็นับได้ว่าก้าวหน้าไปมาก สำหรับด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นยังอยู่ในระดับเตาะเตะ ถ้าหากดำเนินการตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 10 ประการดังที่ระบุไว้ในแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างจิตสำนึกเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้ตระหนักและมีความ

รับผิดชอบในการดูแลท้องถิ่นของตนเองร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการร่วมประชุมร่วมคิด ร่วมทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น และเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงประโยชน์ทางตรงและทางอ้อมที่ตัวเขา สมาชิกของครอบครัว และของชุมชนของพวกเขาจะได้รับ เช่น ใช้เงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้เพื่อจัดสาธารณูปโภคและสาธารณูปการได้มากขึ้น ดีขึ้น และมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น ในช่วงเวลา 15-20 ปีข้างหน้าประชาชนส่วนใหญ่อาจเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น⁷

⁷ แนวทางที่ระบุไว้ในแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ การสร้างกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม การสร้างวิทยาการชุมชน การสร้างชุมชนต้นแบบ การสร้างจิตสำนึกเพื่อการมีส่วนร่วม การจัดประชุมสภาท้องถิ่นสัญจร การปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบเพื่อให้เอื้อประโยชน์ต่อการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดให้มีการฝึกอบรม การติดตามผล (ดูรายละเอียดใน 4 ที่อ้างแล้วข้างบน)