

บทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายเทวินทร์ ตติยรัตน์

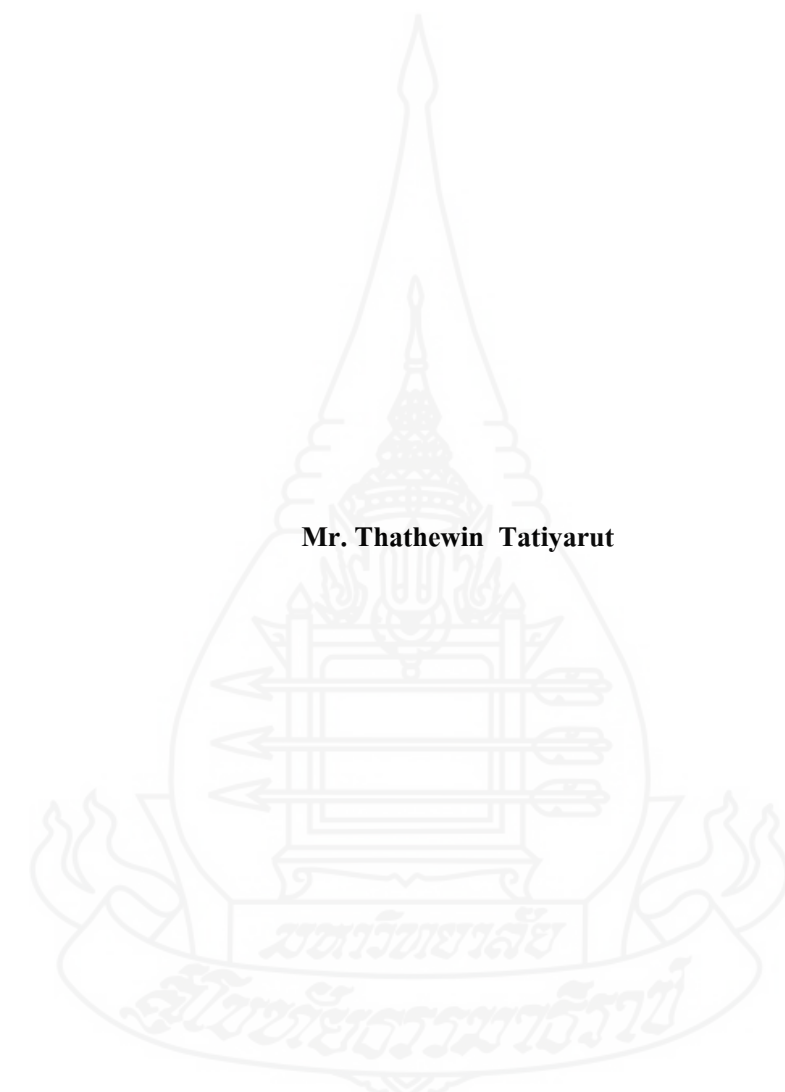


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2556

Public Participation in Provincial Administrative Organization Plans

Mr. Thathewin Tatiyarut



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Criminal Law and Criminal Justice

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2013

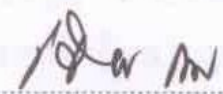
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	บทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ชื่อและนามสกุล	นายรพีวินทร์ ศศิรัตน์
วิชาเอก	กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2557

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ภาณี กิจพ่อค้า)


.....
(อาจารย์เชียรชัย ณ นคร)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ บทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา
องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้ศึกษา นายชเทวินทร์ คติยรัตน์ รหัสนักศึกษา 2544001577 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ **ปีการศึกษา** 2556

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง “บทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน กระบวนการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น บทบาท ระดับการมีส่วนร่วม และกลไกตามกฎหมายที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนวิเคราะห์สภาพปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยวิธีการวิจัยทางเอกสาร จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากบทความทางกฎหมาย ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ

จากการศึกษาพบว่าปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเพียงพอ โดยปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้โดยการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจน และในระหว่างที่ยังไม่มีการตรากฎหมายดังกล่าว ควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจนขึ้น ทั้งนี้ โดยนำรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศนิวซีแลนด์ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างชัดเจนในขั้นตอนการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น วิธีการตรวจสอบการดำเนินการ รวมทั้งวิธีการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม นอกจากนี้ ควรมีการสร้างจิตสำนึกที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

คำสำคัญ การมีส่วนร่วมของประชาชน แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

Independent Study title: Public Participation in Provincial Administrative Organization Plans

Author: Mr. Thathewin Tatiyarut; **ID:** 2544001577; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Siriphan Polrob, Assistant Professor; **Academic year:** 2013

Abstract

This independent study titled “Public Participation in Provincial Administrative Organization Plans” is conducted with main purposes to study theories, concepts and principles concerning decentralization and public participation, the process of local development planning, roles and public participation spectrum and the legislative mechanism for promoting the public participation in the Provincial Administrative Organization Planning, as well as to analyze the problem situations of the public participation as stipulated in laws in order to revise such relevant laws.

The method of the study is a qualitative and documentary research through relevant literature reviews based on the data collected from legal articles, academic works, theses, relevant researches, laws, regulations and rules.

The results of this study reveal problems of the public participation including inexplicit legal provision which clarifies the procedure and method of the public participation in the Provincial Administrative Organization Planning, as well as the existing laws which have not yet opened the opportunity widely enough for the public to participate in working with the Provincial Administrative Organization to set up a plan. In order to solve these problems, a new law should be enacted in form of the Act with clear criteria and methods to regulate the public participation. Pending to the new law, the amendment of the Rule of Ministry of Interior on Local Administrative Organization Development Planning, B.E. 2548 is necessary for achieving more explicit procedures and methods of the public participation. In this regard, the local administration of New Zealand which is clear in terms of their criteria and methods for local development planning procedures, guidelines for performance inspection and public participation promotion is included in this study as a good model. Furthermore, the public officials and people should have good conscious mind of the public participation in the management of the Provincial Administrative Organization.

Keywords: Public participation, Provincial Administrative Organization plans

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเมตตาและความกรุณาของผู้ช่วยศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ ที่ท่านได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ตลอดจนให้คำแนะนำและชี้แนะแนวทางวิชาการอันทรงคุณค่าและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบคุณบรรดาพี่ ๆ เพื่อน ๆ น้อง ๆ ที่เคยร่วมงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่ได้ให้ความช่วยเหลือ ให้ข้อคิดเห็นและให้กำลังใจแก่ผู้ศึกษาในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ด้วยดีตลอดมา

สุดท้ายนี้ หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะมีประโยชน์ประการใด ผู้ศึกษาขอมอบไว้แต่ครูอาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้ศึกษาทุกท่าน สำหรับข้อผิดพลาดบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ธเทวินทร์ ตติยรัตน์

พฤษภาคม 2557



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
3. ขอบเขตของการศึกษา	4
4. สมมติฐานของการศึกษา	4
5. วิธีการศึกษา	5
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น	6
1. การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ	6
1.1 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง	6
1) แนวความคิดและความหมายของหลักการกระจายอำนาจ	6
2) ความหมายของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ	9
1.2 สาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ	10
1) การมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น	10
2) องค์การปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของส่วนกลาง	14
2. แนวคิดและหลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชน	17
2.1 คำจำกัดความ และความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน	17
2.2 แนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชน	19
2.3 ความสำคัญและประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน	19
2.4 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน	22
3. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น	27
3.1 ความหมายของการวางแผน	27
3.2 ความสำคัญของการวางแผน	28
3.3 ประโยชน์ของการวางแผน	29

สารบัญ (ต่อ)

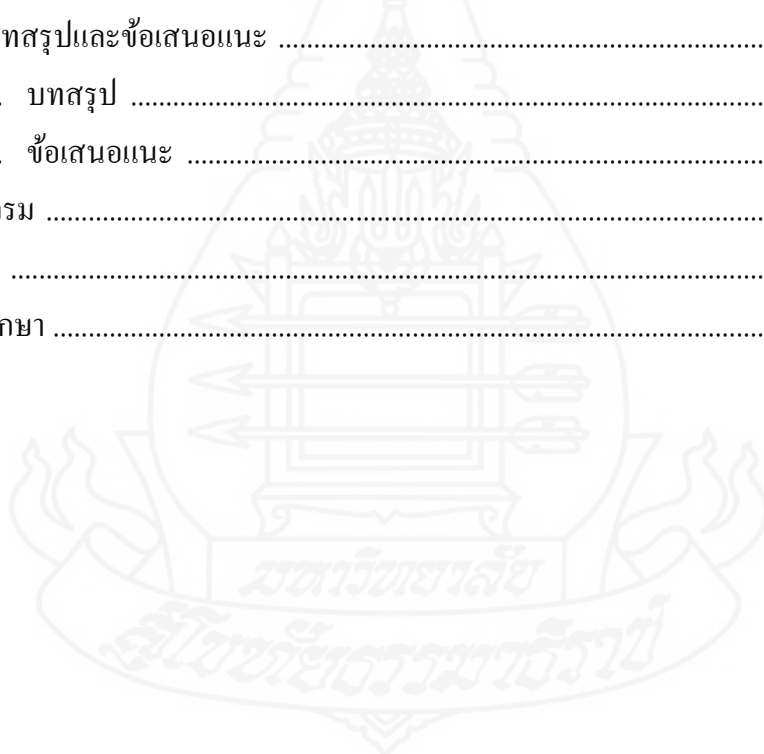
	หน้า
3.4 ขั้นตอนการวางแผน	31
3.5 เครื่องมือในการวางแผน	32
4. การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ	35
4.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ในประเทศนิวซีแลนด์	35
4.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา	37
บทที่ 3 กระบวนการกำหนดแผนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย	43
1. ประเภทของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	43
1.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา	44
1.2 แผนพัฒนาสามปี	44
1.3 แผนการดำเนินงาน	45
2. องค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	46
2.1 องค์กรจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	46
1) คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	46
2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนจังหวัด	47
2.2 องค์กรประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น	48
1) คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด	48
2) คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ	49
2.3 ประชาคมท้องถิ่น	49
3. ขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	52
3.1 การประสานแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	52
3.2 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา	54
3.3 การจัดทำแผนพัฒนาสามปี	56
3.4 การจัดทำแผนการดำเนินงาน	57

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา	58
4.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการติดตามและประเมินผล แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	59
4.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผล แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	60
5. รูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผน พัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย	61
5.1 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผน พัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548	62
5.2 การวิเคราะห์ระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอน การกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	64
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	71
1. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผน พัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	72
1.1 ปัญหาการไม่มีบทบาทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจน ในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ส่งเสริมให้ประชาชน เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	72
1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	75
2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548	76
3) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551	82
1.2 กฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเพียงพอ	84

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. แนวทางการแก้ไขปัญหามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	87
2.1 การตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วม ของประชาชนให้ชัดเจน	87
2.2 การแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548	92
2.3 การสร้างจิตสำนึกที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชน ในการมีส่วนร่วมบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	97
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	99
1. บทสรุป	99
2. ข้อเสนอแนะ	103
บรรณานุกรม	107
ภาคผนวก	111
ประวัติผู้ศึกษา	151



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลักการกระจายอำนาจ เป็นหลักการปกครองที่รัฐหรือส่วนกลางได้มอบอำนาจการปกครองบางส่วน เช่น การบริการสาธารณะ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น การบริหารการคลังท้องถิ่น การบริหารบุคลากรท้องถิ่น ให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลางไปดำเนินการกันเอง หน่วยการบริหารส่วนกลางมีหน้าที่เพียงให้การสนับสนุน และการกำกับดูแล ให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นการกระจายอำนาจแบบหนึ่ง โดยเป็นวิธีการกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเอง วิธีกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวิธีที่มอบการบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างเกี่ยวกับการปกครองให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และด้วยงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

นับแต่ได้มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา บทบาทอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน และความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คณะกรรมการกระจายอำนาจ ทำหน้าที่กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความอิสระมากขึ้น

ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยุคหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ จึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางโดยมิได้มีเพียงหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังขยายบทบาทอำนาจหน้าที่ออกไป รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ การวางแผนถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว โดยใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต มีการปฏิบัติตามแผนงานโครงการที่จัดตามแผนงาน โครงการนั้น จะต้องมีการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน

การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการวางแผนเป็นการพิจารณาและกำหนดแนวทางการ ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา เปรียบเสมือนเป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างปัจจุบันและอนาคตเป็นการคาดการณ์ในสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น เพื่อเลือกวิธีในการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ จากการศึกษาพบว่าเป้าหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในท้องถิ่น การที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใดจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์หรือภาพในอนาคตและแปลงมาสู่การปฏิบัติ ซึ่งการวางแผนการพัฒนาท้องถิ่นที่ดีจะช่วยลดความไม่แน่นอน และปัญหายุ่งยากที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคตได้ ทำให้การดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุถึงเป้าหมายที่ปรารถนาได้ และทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงานการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญต่อกระบวนการจัดการที่ดีในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น และเป็นการเสริมสร้างธรรมาภิบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งสร้างกลไกและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาสู่ทุกภาคีควบคู่กับการเสริมสร้างความโปร่งใส สุจริต ยุติธรรม รับผิดชอบต่อสาธารณะ มีการกระจายอำนาจและกระบวนการที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สู่ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการใช้ทรัพยากร แต่ในปัจจุบันนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นยังมีสัดส่วน

ค่อนข้างน้อย ทั้งที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้ว ย่อมทำให้ประชาชนรับทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงการและแผนการดำเนินงานในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างไรบ้าง ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น จึงสมควรศึกษาและวิเคราะห์ถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่และมีบทบาทสำคัญ เนื่องจากมีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด และกลไกตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ทั้งนี้ เพราะถึงแม้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ดังกล่าว จะได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาไว้ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ระเบียบในเรื่องนี้ขาดสภาพบังคับที่ชัดเจน เป็นการดำเนินการในเชิงรูปแบบหรือกระทำตามที่ระเบียบกำหนด แต่ในเนื้อหาสาระข้อเท็จจริงนั้นไม่ได้มีการให้ความสำคัญอย่างจริงจัง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องวิเคราะห์ว่ากฎหมายดังกล่าว เป็นปัญหาต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ อย่างไร และหากต้องการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ควรมีช่องทางการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างไร เนื่องจากการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ไม่ใช่เพียงการรับรองสิทธิให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงการสร้างช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงด้วย

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 อย่างไรก็ดี การสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังกล่าว ไม่มีผลทำให้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องสิ้นผลใช้บังคับไปด้วย กล่าวคือ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องยังมีผลใช้บังคับต่อไป.

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.2 เพื่อตรวจสอบความสำคัญของการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนบทบาท ระดับการมีส่วนร่วม และกลไกตามกฎหมายที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันจะส่งผลให้การบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

2.3 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาแนวความคิดหลักการในการปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมาย โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้

4 สมมติฐานของการศึกษา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นจุดเริ่มต้นการส่งเสริมให้ประชาชนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นของตนเอง ภายในกรอบของกฎหมาย อันเป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เอื้ออำนวยต่อการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ เป็นเหตุให้การบริหารจัดการท้องถิ่นอาจไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

5. วิธีการศึกษา

เป็นการวิจัยทางเอกสาร โดยรวบรวมจากเอกสาร บทความทางกฎหมาย ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และค้นคว้าหาข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ต

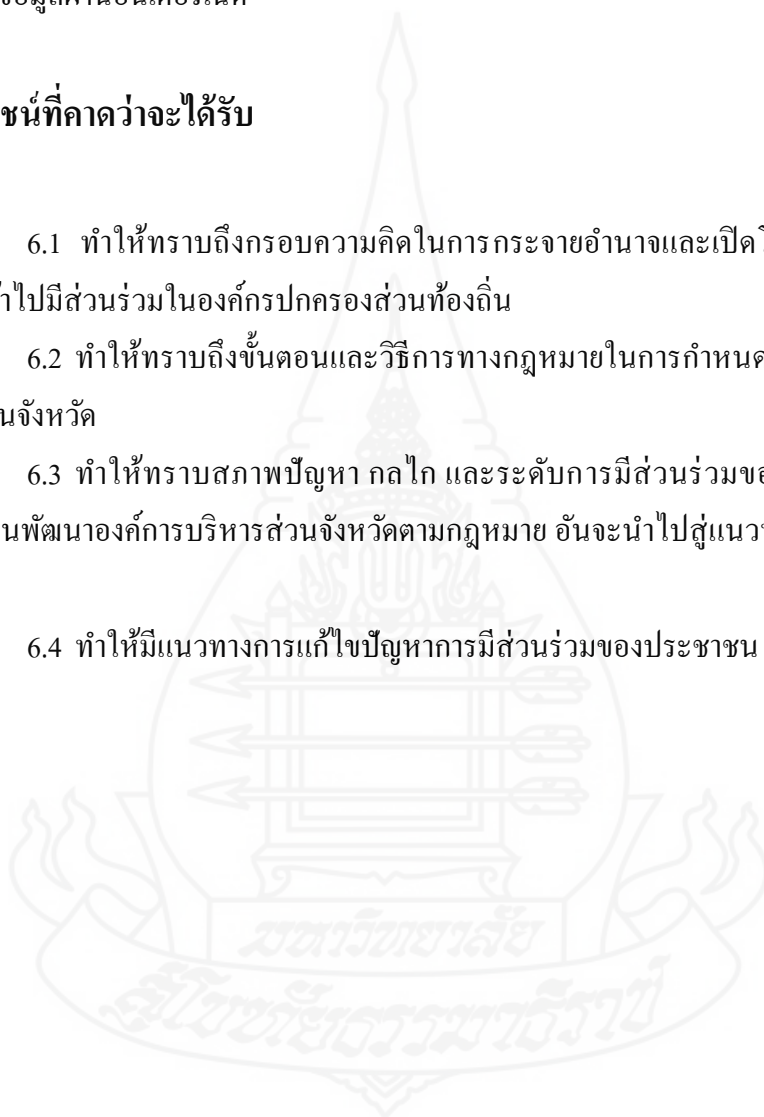
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงกรอบความคิดในการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2 ทำให้ทราบถึงขั้นตอนและวิธีการทางกฎหมายในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

6.3 ทำให้ทราบสภาพปัญหา กลไก และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย อันจะนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

6.4 ทำให้มีแนวทางการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน



บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองท้องถิ่น

1. การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

1.1 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง

1.1.1 แนวความคิดและความหมายของหลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจมิได้มีแต่ในเรื่องการปกครอง (administration)² เท่านั้น ไม่ใช่การกระจายอำนาจอธิปไตย เพราะอำนาจอธิปไตยของรัฐย่อมไม่สามารถกระจายให้ท้องถิ่นหรือองค์กรต่าง ๆ ได้ หากแต่เป็นเรื่องของรัฐบาลในความหมายอย่างกว้างคือประมุขของรัฐ สภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และศาล

โกคิน พลกุล และ อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า “หลักการกระจายอำนาจ” หรือ “Decentralisation” เป็นหลักการและคำในภาษาฝรั่งเศส โดยเฉพาะ³ แปลความหมายตามหลักภาษาได้ว่า “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” ซึ่งไม่แสดงให้เห็นความคิดของการปกครองตนเองที่ชัดเจนเหมือนคำว่า “Self-government” ในภาษาอังกฤษ และคำว่า “selbstverwaltung” ในภาษาเยอรมันทั้งสองคำนี้แปลตรงตัวเป็นภาษาไทยว่า “การปกครองตนเอง”⁴

หลักการกระจายอำนาจเป็นทั้งแนวความคิดทางการเมืองและทางกฎหมายโดยมีพื้นฐานมาจากแนวความคิดของการปกครองของชุมชนท้องถิ่นภายในรัฐ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษด้วย แต่เป็นการมองในแง่มุมมองของอำนาจรัฐ สืบ

² โกคิน พลกุล, หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ, รัฐสภาสาร ปีที่ 33 ฉบับที่ 8 (สิงหาคม 2528), หน้า 7.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

⁴ อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, ระบบการกระจายอำนาจของฝรั่งเศส, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย ฯลฯ วันที่ 18 พฤศจิกายน 2533, น.1. (อัสตานา)

เนื่องมาจากประวัติศาสตร์ ประเทศฝรั่งเศสมีประสบการณ์ของการรวมอำนาจปกครองเข้าสู่ส่วนกลางได้อย่างเด็ดขาด หลังจากการปฏิวัติครั้งใหญ่ เมื่อปี พ.ศ. 1789 อำนาจรัฐในส่วนกลางแผ่ขยายครอบคลุมท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วอาณาเขตของรัฐ ทำให้รัฐของฝรั่งเศสมีเอกภาพมาก ดังนั้น “รัฐ” จึงเป็นสถาบันที่ฝรั่งเศสให้ความสำคัญมาก โดยเฉพาะในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส มีข้อความคิดเกี่ยวกับรัฐและอำนาจรัฐที่ชัดเจนและเป็นระบบ ฝรั่งเศสจึงเห็นว่าการปกครองท้องถิ่น เกิดจากการกระทำของรัฐเป็นการที่รัฐยกอำนาจหน้าที่ของรัฐ หรือยอมให้อำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นเรื่องผลประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประโยชน์พิเศษบางอย่าง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรที่รัฐรับรองให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชนแยกต่างหากจากรัฐมีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ โดยตนเองอย่างอิสระ อยู่นอกเหนือการควบคุมบังคับบัญชาของรัฐ หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของรัฐ เพื่อให้การจัดการประโยชน์ของท้องถิ่น หรือประโยชน์พิเศษบางอย่างนั้น เป็นไปโดยไม่ทำลายประโยชน์ทั่วไปของชาติ

ในระบบกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส ยอมรับถึงการกระจายอำนาจใน 2 ลักษณะคือ

- (1) การกระจายอำนาจทางเขตแดน (decentralisation territoriales)
- (2) การกระจายอำนาจทางบริการ (decentralization par services)

(1) การกระจายอำนาจทางเขตแดน (decentralisation territoriales)
นักวิชาการบางท่าน⁵ เรียกว่า การกระจายอำนาจตามอาณาเขตเป็นการที่รัฐยอมรับว่ามีผลประโยชน์บางอย่าง เป็นเรื่องของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะ แยกต่างหากจากผลประโยชน์ทั่วไปของชาติ เช่น การรักษาความสะอาด เก็บขยะมูลฝอย การบำรุงรักษาถนนหนทาง การอนามัยของประชาชนในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องผลประโยชน์ที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้รับ โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์เฉพาะแก่ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นกิจการของท้องถิ่น (affaires locales) ที่ประชาชนภายในอาณาเขตนั้น ๆ ควรจัดทำเอง รัฐจึงยกอำนาจให้หรือยอมให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีอิสระในการปกครองตนเอง โดยมีศูนย์ของประโยชน์ท้องถิ่น ซึ่งรัฐยอมรับให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ มีองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยเสรีของประชาชนในท้องถิ่น โดยอิสระในอาณาเขตท้องถิ่นนั้น ๆ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง ศูนย์ของประโยชน์ท้องถิ่นดังกล่าว เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาษาฝรั่งเศส คือ Les collectivités territoriales หรือเรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาษา

⁵ ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526) *การปกครองท้องถิ่นไทย* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, หน้า 5

ฝรั่งเศส คือ les collectivites locales ในภาษาอังกฤษเรียกว่า Local Self Government คือ การปกครองตนเองของท้องถิ่น

(2) การกระจายอำนาจทางบริการ (decentralisation par services)⁶ นักวิชาการ บางท่านเรียกว่า “การกระจายอำนาจตามกิจการ”⁷ และบางครั้งก็เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือหน้าที่⁸ เป็นการที่รัฐยอมรับว่ามีกิจการหรือบริการสาธารณะบางอย่างเป็นเรื่องประโยชน์พิเศษที่ต้องมอบอำนาจให้องค์กรของรัฐ ที่อยู่นอกระบบราชการ หรือนอกระบบการบังคับบัญชาเป็นผู้จัดทำรัฐจึงจัดตั้งองค์การให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของกิจการพิเศษนั้น องค์กรกระจายอำนาจทางบริการ ก็คือ บรรดาองค์การมหาชนอิสระ (Établissement Public) ต่าง ๆ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การประปา องค์กรโทรศัพท์ องค์กรสื่อสารมวลชน เป็นต้น

องค์กรกระจายอำนาจ⁹ ทั้งสองลักษณะ คือ องค์กรปกครองท้องถิ่น และ องค์การมหาชนอิสระ มีสิ่งที่คล้ายคลึงกันในเรื่องการมีฐานะเป็นนิติบุคคล, มีอิสระในการบริหารกิจการที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของตน มีองค์กรเจ้าหน้าที่และการคลังของตนเอง และไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่มีส่วนต่างกันในเรื่องของการกระจายอำนาจทางบริการนั้น รัฐคำนึงถึงเนื้อหาของบริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำว่า กิจการใดควรได้รับการบริหาร หรือจัดทำโดยหน่วยงานที่เป็นอิสระจากระบบราชการ หรือระบบการบังคับบัญชาของ ส่วนกลาง รัฐจึงจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระขึ้นเพื่อประโยชน์ของกิจการนั้น ๆ เอง และเพื่อแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง ส่วนการกระจายอำนาจทางเขตแดนนั้นมิใช่เป็นเรื่องของการคำนึงถึงกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะ แต่คำนึงถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ประกอบกับเหตุผลในทางการเมือง เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอิสระในการวินิจฉัยเรื่องของท้องถิ่นของเขาเอง รัฐจึงจัดให้มีหรือยอมให้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางของผลประโยชน์ท้องถิ่นที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

⁶ เป็นคำที่ใช้โดย Leon Duguit นักกฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียงชาวฝรั่งเศส, โปรดดู โกลิน พลกุล, หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ, หน้า 12.

⁷ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 5.

⁸ โกลิน พลกุล, หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ, หน้า 12.

⁹ นักกฎหมายส่วนหนึ่งได้แก่ Charles EISENMANN, Guy MELLERAY, R.MASPEITOL P.LORQUE เห็นว่า “องค์กรกระจายอำนาจ” หมายถึงเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ดู สมคิด เลิศไพฑูรย์ “ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง”, 60 ปี ดร.ปริดี เกษมทรัพย์ รวมบทความในโอกาสเกษียณอายุราชการ (กรุงเทพฯ: พี.เค.พรินติ้งเฮ้าส์, 2531) หน้า 214.

1.1.2 ความหมายของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

ความหมายของหลักการกระจายอำนาจทางเขตแดน กับความหมายของการปกครองของท้องถิ่น น่าจะเป็นเรื่องเดียวกัน แต่เป็นการมองจากมุมที่ต่างกัน หากกล่าวถึง “หลักการกระจายอำนาจทางเขตแดน” ก็เป็นการมองจากด้านของรัฐ ที่กระจายอำนาจปกครองให้ท้องถิ่นในแต่ละอาณาเขตของรัฐ หากกล่าวถึง “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” ก็เป็นการมองจากด้านของท้องถิ่นผู้รับมอบอำนาจปกครองจากรัฐ “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” นั้น มีผู้ให้นิยามความหมายไว้หลายท่าน เช่น¹⁰

Chamber's Encyclopaedia ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “...เป็นการบริหารกิจการสาธารณะ (public affairs) ในแต่ละท้องถิ่น โดยมีองค์การซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบ และมีอำนาจดุลยพินิจอิสระ (Possesses a considerable amount of responsibility and discretionary power) ในการบริหารงานภายใต้การควบคุมของราชการบริหารส่วนกลาง

Duane Lockard ได้นิยามความหมายไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่นคือ องค์การสาธารณะที่มีอำนาจในการตัดสินใจ และบริหารนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ในขอบเขตจำกัด ภายในพื้นที่เล็ก ๆ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองรองจากหน่วยปกครองส่วนภูมิภาค หรือรัฐบาลแห่งชาติ

William A. Robson ประธานสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติ เป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการปกครองท้องถิ่น ได้กล่าวไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น และให้อำนาจปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์การที่จำเป็นในการปกครอง (necessary organization) เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ”¹¹

นักกฎหมายไทย บรีดี พนมยงค์ หรือหลวงประดิษฐมนูธรรม ซึ่งเป็นรัฐบุรุษที่มีส่วนร่วมในการอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินไทย จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้น ได้อธิบายการปกครองท้องถิ่น ว่า “เป็นการแยกอำนาจบริหารหรือตุลาการในท้องถิ่นบางอย่างให้แก่คณะ ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจเอง

¹⁰ ถอดความโดย วิทยา นภาศิริกุลกิจ (2521) *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 12.

¹¹ ถอดความโดย ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2525) *ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น* เอกสารการศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 34 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หน้า 7.

ท้องถิ่นนี้มีสภาพเป็นนิติบุคคล ต่างหากจากรัฐบาลกลางเฉพาะอำนาจบางอย่าง ซึ่งตนมีอิสระที่จะทำได้...”¹²

ความหมายของ “การปกครองท้องถิ่น” ที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าแม่ท่านเหล่านี้ จะใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน หรือ เน้นหนักในแง่มุมที่ต่างกันบ้าง แต่สิ่งที่ทุกท่านเน้นหนักก็คือ องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ ผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจวางนโยบายในการบริหารงาน ภายในขอบอำนาจตน โดยปราศจากการแทรกแซงหรือไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของ ส่วนกลาง

สรุปว่า การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ก็คือ การที่รัฐมอบอำนาจ ปกครองบางส่วน ซึ่งมีใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ และมีใช้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจ ในทางบริหาร หรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยให้มีองค์การนิติบุคคลที่มีองค์กรเจ้าหน้าที่ ทั้งหมด หรือส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานบริหารองค์การ ปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างบางเบาของส่วนกลาง ซึ่งในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส เรียกการควบคุมดังกล่าว “La Tutelle administrative” แปลว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง” ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

1.2 สาระสำคัญของ การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ¹³

สาระสำคัญหรือองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น 2 ประการคือ

- 1) การมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy)
- 2) การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

องค์ประกอบทั้งสองประการนี้ เป็นหลักเกณฑ์ที่จะชี้ให้เห็นว่ารัฐได้กระจายอำนาจ ปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

- 1) การมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

ประชาชนในท้องถิ่นจะมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy)

อย่างแท้จริงได้ต้องประกอบ ด้วยองค์ประกอบเหล่านี้ คือ

- 1.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล

¹² ทวี ตะเวทีกุล, กฎหมายปกครอง (คำสอนชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมือง, 2483), หน้า 125-126.

¹³ วังนาด วังตาล (2536) “วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขาภิบาล” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การที่รัฐรับรองให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคล นับเป็นจุดเริ่มของความเป็นอิสระ เพราะการเป็นนิติบุคคล หมายถึง การมีสิทธิ และหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมาย คือ สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิ (Legal Right) มีหน้าที่ตามกฎหมายได้ด้วยตนเอง สถานะนิติบุคคลนี้เองทำให้้องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองที่เป็นตัวตนแยกต่างหากเป็นเอกเทศจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นศูนย์ของประโยชน์ท้องถิ่น (les centres d'intérêts locaux) จึงไม่ใช่นิติบุคคลทั่วไปตามกฎหมายแพ่ง แต่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีสิทธิที่จะใช้อำนาจมหาชน (puissance publique) เช่น สามารถกระทำการที่เป็นการกระทำทางปกครอง¹⁴ และดำเนินเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะได้¹⁵ ดังนั้นในความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่น ประชาชน องค์การปกครองท้องถิ่นจึงมีสถานะเป็นฝ่ายปกครอง และการใช้อำนาจมหาชนขององค์การปกครองท้องถิ่น ต้องมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่ประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

1.2) องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีขอบอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการของท้องถิ่น

ในแนวคิดทางกฎหมาย การกระจายอำนาจเป็นเรื่องของการกระจายกิจการที่รัฐต้องทำไปให้ท้องถิ่นทำ กิจการที่รัฐต้องทำนั้น พิจารณาได้เป็น 2 ลักษณะ คือ กิจการที่เป็นของรัฐโดยแท้ เช่น ทะเบียนราษฎร และกิจการที่เป็นของท้องถิ่นโดยแท้ เช่น การสาธารณสุข ปลอดภัยต่าง ๆ สำหรับท้องถิ่นนั่นเอง¹⁶

เมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล ย่อมต้องมีขอบอำนาจหน้าที่ของตนเอง การกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับมอบหมายอำนาจในการจัดทำกิจการของท้องถิ่นโดยแท้เป็นหลักด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์มหาชนของประชาชนในท้องถิ่น เช่น เรื่องการจัดทำสาธารณสุข ปลอดภัยต่าง ๆ ควรเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำเอง หรือ

¹⁴ การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นการนำกฎหมายมาใช้บังคับหรือผูกนิติสัมพันธ์กับราษฎร หรือเอกชนเป็นกรณีเฉพาะราย (individual) และเฉพาะเรื่อง (concrete) มีความหมายครอบคลุมทั้งปฏิบัติ การทางปกครอง, นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง โปรดดู สมยศ เชื้อไทย, การกระทำทางปกครอง, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2530): หน้า 49-71

¹⁵ โภคิน พลกุล หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ รัฐสภาสาร ปีที่ 33 ฉบับที่ 8 (สิงหาคม 2528) หน้า 11

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12

จะให้องค์กรอื่นใดมาช่วยจัดทำ เป็นเรื่องที่ต้องการปกครองท้องถิ่นต้องตัดสินใจเอง ส่วนกิจการที่เป็นของรัฐโดยแท้ เช่น การทะเบียนราษฎรนั้น หากรัฐมอบอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทำ กิจการประเภทนี้ ถือว่าเป็นงานฝาก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณที่จำกัด รัฐควรให้เงินอุดหนุนในการจัดทำกิจการของรัฐประเภทงานฝาก ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในเรื่องการคลังของท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม หากรัฐมอบอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น จัดทำกิจการที่เป็นของรัฐเป็นด้านหลักแล้วเราไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นเรื่องของการกระจายอำนาจ ตรงกันข้ามกลับจะแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการรวมอำนาจเสียด้วยซ้ำไป

1.3) องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรเจ้าหน้าที่ของตนเอง และองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี

เมื่อมีองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นนิติบุคคลเกิดขึ้น มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองแล้ว ก็จำเป็นต้องมีองค์กรเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นผู้แทนนิติบุคคล บริหารงานในนามขององค์กรอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้นั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีบุคลากรของตนเองเข้ามาเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่แยกต่างหากจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และที่สำคัญที่สุดองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น คือ บุคคลผู้เข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยเสรีของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะในแนวคิดทางการเมืองถือว่า การเลือกตั้งเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น การเลือกตั้งเป็นวิธีการที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยตรงเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเอง¹⁷ ทั้งในทางใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนของตน และในทางเสนอตัวสมัครเข้ารับเลือกตั้ง หากองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งของส่วนกลางแล้วอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นก็ไม่เกิดขึ้น เพราะผู้ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางย่อมฟังคำสั่งของส่วนกลาง ทำให้ไม่มีอิสระในการตัดสินใจที่แท้จริง

Carre de MALBERG นักกฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียงชาวฝรั่งเศสเห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่บริหารองค์กรปกครอง จะต้องไม่มาจากการแต่งตั้งจากอำนาจส่วนกลาง แต่นักกฎหมายบางท่าน เห็นว่า การกระจายอำนาจในยุคปัจจุบันเป็นเรื่องทางเทคนิค เช่น RIVERO เห็นว่าการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งจากอำนาจส่วนกลางเป็นวิธีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเหมือนกัน และจะไม่

¹⁷ ออมร จันทรสมบูรณ์ (2520) การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพียงใด: ประมวลพระราชบัญญัติแห่งกฎหมายปกครอง กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 245-247

มีความแตกต่างกันมากมาย หากองค์กรนั้นเป็นองค์กรของท้องถิ่น แสดงออกถึงแต่เรื่องของท้องถิ่น แต่อย่างเดียว อิศระ นิตินันท์ประภาส เห็นว่าองค์กรซึ่งเป็นอิสระจากรัฐบาลไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งเสมอไป และเห็นว่า องค์กรซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลก็อาจเป็นอิสระได้ ถ้าหากว่า รัฐบาลไม่มีอำนาจถอดถอนองค์กรนั้นได้โดยเสรี และไม่อาจออกคำสั่งแก่องค์กรนั้นได้¹⁸

1.4) องค์กรปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการโดยอิสระในขอบอำนาจหน้าที่ของตน

องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย แผนการดำเนินงานในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยไม่ต้องฟังคำสั่ง หรือคอยรับแผนงานจากส่วนกลาง องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะใช้อำนาจมหาชนตามที่กล่าวมาแล้วนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงมีอิสระในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นการทั่วไป กล่าวคือสามารถออกกฎหมายลำดับรอง และมีอิสระในการมีคำสั่งบังคับกำหนดหน้าที่ หรืออนุญาตให้สิทธิเป็นการเฉพาะรายแก่บุคคล หรือกลุ่มบุคคลเฉพาะราย ซึ่งก็คือ อำนาจในการทำนิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครอง ทั้งนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจดังกล่าว ก็ต่อเมื่อกระทำไปเพื่อประโยชน์ในการที่ตนจะ ได้สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในขอบอำนาจของตนให้สำเร็จลุล่วงไป

หากองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องคอยฟังคำสั่งจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค โดยตนเองไม่มีอำนาจดุลยพินิจในการริเริ่มกำหนดนโยบายของตน ก็เท่ากับว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่มีอิสระในการปกครองตนเอง และหากไม่มีอิสระในการใช้อำนาจมหาชนในการออกคำสั่งต่าง ๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นต้องมีอุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นแน่ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นอาจต้องล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของเอกชนเท่าที่จำเป็นและโดยธรรมชาติเอกชนมักจะ ไม่ให้ความร่วมมือด้วย จึงจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจออกคำสั่งบังคับเอกชน ซึ่งในที่สุดก็จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

1.5) องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีการคลังของตนเอง

องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นนิติบุคคล มีขอบอำนาจหน้าที่ของตนเอง มีบุคลากรของตนเอง มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง และมีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและวินิจฉัยสั่งการ ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น เพียงเท่านี้ยังไม่พอ แต่ต้องมีเงิน มีความสามารถในการใช้จ่ายเพื่อกิจการของท้องถิ่น การคลังจึงเป็นเรื่องสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ความอิสระในการปกครองตนเองจะเกิดขึ้นอย่างแท้จริงได้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการคลังของตนเองแยกต่างหากจาก

¹⁸ อิศระ นิตินันท์ประภาส ระบบการกระจายอำนาจของฝรั่งเศส

ส่วนกลาง กล่าวคือ มีงบประมาณหรือมีรายได้ รายจ่าย เป็นของตนเอง ในการดำเนินการจัดทำบริการ สาธารณะต่าง ๆ ส่วนแต่ต้องใช้จ่ายเงินทั้งนั้น หากองค์การปกครองท้องถิ่น ไม่มีอำนาจจัดทำงบประมาณ ของตนเองไม่มีรายได้ของตนเอง และยังคงพึ่งพาการเงินส่วนใหญ่จากส่วนกลางแล้ว องค์การ ปกครองท้องถิ่น นั้น คงไม่มีอิสระในการดำเนินงานแน่ แต่กลับจะต้องพึ่งหรือปฏิบัติตามนโยบาย ของส่วนกลางผู้ให้เงินอุดหนุน

องค์ประกอบทั้ง 5 ประการที่กล่าวมานี้ จะทำให้อิสระในการปกครองตนเอง ของประชาชนในท้องถิ่นเกิดขึ้นจริงได้ อย่างไรก็ตาม อำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นได้รับ มอบมาจากรัฐ ดังนั้น อิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นจึงมิใช่อิสระที่ไร้ขอบเขต แต่อิสระของ องค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง ทั้งนี้ เพราะองค์การปกครอง ท้องถิ่นมิใช่รัฐอิสระ แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐเท่านั้น

2) องค์การปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของส่วนกลาง

2.1) อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย

อำนาจกำกับดูแล เป็นอำนาจที่รัฐใช้ควบคุมองค์การกระจายอำนาจ คำ “ควบคุม” อาจทำให้นึกไปถึง อำนาจบังคับบัญชา จริง ๆ แล้ว ทั้งอำนาจบังคับบัญชา และอำนาจ กำกับดูแลต่างก็เป็นอำนาจของรัฐในการควบคุม องค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐ แต่สาระสำคัญนั้น ต่างกันอย่างชัดเจนอำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจควบคุมทั้งในส่วนการใช้ดุลยพินิจ และในเรื่องของ ความชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่อำนาจกำกับดูแลทางปกครองมุ่งควบคุมเฉพาะในเรื่องความชอบ ด้วยกฎหมาย คือ กำกับดูแลมิให้องค์กรกระจายอำนาจ กระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่จะไม่ก้าว ล่วงเข้าไปควบคุมในเรื่องการตัดสินใจ หรือ การใช้ดุลยพินิจขององค์การกระจายอำนาจเลย หากการใช้ ดุลยพินิจนั้นไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

2.2) อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กฎหมาย บัญญัติไว้¹⁹

ตามที่กล่าวมาแล้วอิสระในการปกครองตนเองเป็นสาระสำคัญ หรือเป็น องค์ประกอบของหลักการกระจายอำนาจ ขณะเดียวกันในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับ องค์การปกครองท้องถิ่นอำนาจกำกับดูแลทางปกครองเป็นเรื่องของการควบคุม เป็นสิ่งที่กระทบต่อ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระของ องค์การ ปกครองท้องถิ่น อำนาจกำกับดูแลทางปกครองจึงต้องมีอยู่อย่างจำกัด โดยต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจนใน กฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อองค์การปกครองท้องถิ่นจะได้มีความมั่นใจว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ใช้ อำนาจกำกับดูแลจะไม่ใช้อำนาจก้าวล่วงไปควบคุมอิสระในการตัดสินใจกระทำการต่าง ๆ ขององค์กร

¹⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง, หน้า 212.

ปกครองส่วนท้องถิ่นจุดนี้เองที่แตกต่างจากอำนาจบังคับบัญชาซึ่งเป็นอำนาจที่มีอยู่ตามหลักกฎหมายทั่วไป ตามหลักการรวมอำนาจปกครอง โดยมีจำกัดบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร

อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง ต้องก่อตั้งขึ้น โดยกฎหมายและกฎหมายนั้น จะต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้น โดยผ่านความเห็นชอบของผู้แทนปวงชน คือ สภานิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองท้องถิ่น ดังนั้น กฎหมายแม่บทที่กำหนดรูปแบบ ขอบเขตอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง ตลอดจนกำหนดตัวองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลกฎหมายนั้นต้องเป็นพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายในลำดับที่สูงกว่า คือ รัฐธรรมนูญ

2.3) เป็นการกำกับดูแลโดยส่วนกลาง

องค์กรกระจายอำนาจ ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง โดยกำกับดูแลผ่านทางองค์กรเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค การกำกับดูแลมิใช่เป็นการควบคุม โดยองค์กรนิติบัญญัติ หรือองค์กรตุลาการ ทั้งนี้เพราะการกำกับดูแลเป็นเรื่องของการปกครอง จึงเป็นอำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี²⁰

2.4) เป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กรและการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ

อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง เป็นอำนาจควบคุมที่อยู่เหนือองค์กรเจ้าหน้าที่ และการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ

2.4.1) อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กร อำนาจนี้ไม่กว้างขวางเหมือนอำนาจบังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีอำนาจเหนือบุคลากรขององค์กรกระจายอำนาจเพียง 2 ประการ คือ การแต่งตั้งและถอดถอน ในกรณีขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น อำนาจถอดถอน จะทำได้ต่อเมื่อบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาหรือคณะผู้บริหาร ไม่อยู่ภายใต้วิสัยที่จะควบคุมกำกับได้อีกต่อไป คือ เกิดการแตกแยกกันจนไม่สามารถบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น กรณีเช่นนี้ สภการบริหารนั้นอาจถูกยุบได้หรือกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น มีความประพฤติเสื่อมเสียต่ออำนาจหน้าที่ของตน องค์กรเจ้าหน้าที่นั้นอาจถูกถอดถอนได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกฎหมายแม่บทบัญญัติไว้ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในส่วนขององค์การมหาชนอิสระนั้น ผู้บริหารอาจมาจากการแต่งตั้งได้ แต่สำหรับองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นหากจะให้ประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเองอย่าง

²⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (มีนาคม 2531) *งบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย* ฝรั่งเศส “วารสารนิติศาสตร์” ปีที่ 18 ฉบับที่ 1 หน้า 139

แท้จริงองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น จะมาจากการแต่งตั้งไม่ได้

2.4.2) อำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำเป็นอำนาจกำกับดูแลการกระทำต่าง ๆ ขององค์กรกระจายอำนาจ มิให้ขัดแย้งกับกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ การใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำแสดงออกได้หลายรูปแบบ ดังนี้

(1) อำนาจในการให้ความเห็นชอบ (Approbation) หรือการอนุมัติให้องค์การปกครองท้องถิ่นกระทำใด ๆ ที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมาย

(2) อำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับ (Annulation) การกระทำขององค์การปกครองท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

(3) อำนาจในการตรวจตรากิจการขององค์การปกครองท้องถิ่น รวมถึงอำนาจในการชี้แจงแนะนำ ตักเตือน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

(4) อำนาจในการออกคำสั่งแทนที่ (Substitution) ในกรณีที่องค์การปกครองท้องถิ่นไม่กระทำการใด ๆ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำการเช่นนั้น

อย่างไรก็ตาม องค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลจะใช้อำนาจกำกับดูแลในรูปแบบใดได้บ้างต้องเป็นไปตามที่กฎหมายแม่บทบัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด

จะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลทางปกครองนั้นเป็นอำนาจหน้าที่เบาบางกว่าอำนาจอำนาจบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการ หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ แม้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะไม่เห็นด้วยก็ตาม แต่ในกรณีตามหลักการกระจายอำนาจส่วนกลางจะบังคับให้องค์การปกครองท้องถิ่นกระทำการไม่ได้ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะริเริ่มกระทำการต่าง ๆ ได้ด้วยตัวเอง

2.5) การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ²¹

อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง มีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ ซึ่งได้แก่ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเอง หรือประชาชนโดยทั่วไป ผลประโยชน์ขององค์กรกระจายอำนาจเอง และผลประโยชน์โดยทั่วไปของรัฐ ทั้งนี้ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นตลอดจนผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นอาจกระทำการใด ๆ ที่ขัดแย้งกับกฎหมาย ก่อความเสียหายแก่ประชาชนในท้องถิ่น หรือแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวมได้ นอกจากนี้ผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ ยังหมายถึง ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือความเป็นเอกภาพของรัฐด้วย อิสระในการปกครองตนเองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องอยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนดด้วย โดยรัฐอาศัยอำนาจกำกับดูแล

²¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง, หน้า 211,213.

ทางปกครองเป็นเครื่องมือปกป้องมิให้องค์การปกครองท้องถิ่นละเมิดกฎหมาย ซึ่งเป็นอันตรายต่อเอกภาพของรัฐได้

อำนาจกำกับดูแลทางปกครองประกอบด้วยสาระสำคัญ หรือองค์ประกอบทั้ง 5 ประการ ที่กล่าวมา เราสามารถนำองค์ประกอบดังกล่าวเป็นหลักในการวินิจฉัยว่า ส่วนกลางใช้อำนาจกำกับดูแลหรือใช้อำนาจบังคับบัญชา และการใช้อำนาจกำกับดูแลต้องใช้เท่าที่จำเป็น คือใช้ในสัดส่วนที่น้อยที่สุด เพื่อมิให้ทำลายความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น และต้องมีเป้าหมายอยู่ที่ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและของประเทศโดยรวม ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้แล้ว

2. แนวคิดและหลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1 คำจำกัดความ และความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน²²

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ เช่น กิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ หลายรูปแบบ หลายวิธีการแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ ทำให้นิยามและความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่างกันไป โดยมีผู้ให้ความหมายที่หลากหลาย และมีความแตกต่างกันไปตามความเข้าใจและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล เช่น²³

1) วันชัย วัฒนศัพท์ เห็นว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชน คือ กระบวนการที่นำเอาความห่วงกังวลของสาธารณชน ความต้องการ และค่านิยม ผสมเข้าไปกับการดำเนินดำเนินการตัดสินใจของรัฐ กระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชนจึงเป็นการสื่อสารสองทาง ด้วยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่ดีกว่า ที่สาธารณชนโดยส่วนราชการสนับสนุน

2) ในการประชุมเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา จัดโดยศูนย์นโยบาย สาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล ได้มีข้อสรุปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ และควบคุมการใช้ทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม

²² ศิริยา ชลทนต์บำรุง (2548) “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

²³ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา (2539) *คู่มือแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม* กรุงเทพมหานคร หน้า 11

ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม และได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง และอย่างเป็นทางการของตนเอง

3) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่า การนิยามความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีลักษณะจำกัเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่ง ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ขยายความมีส่วนร่วมของประชาชน ครอบคลุมประเด็น ดังนี้

3.1) การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาส ที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชน และของสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนา และเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

3.2) การมีส่วนร่วมของประชาชนสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจ และเป็นประชาธิปไตย ในกรณีต่อไปนี้

3.2.1) เอื้อให้เกิดความพยายามพัฒนา

3.2.2) การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

3.2.3) การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย นโยบาย การวางแผน และการดำเนิน โครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

3.3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติจะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับประโยชน์ที่ได้

3.4) ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจผิดแผกแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบาย และ โครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจ สังคม ของประชากร การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน

4) สถาบันนโยบายศึกษาให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มแรก เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และการรับรู้-เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

5) ทวีวงศ์ ศรีบุรี ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายความว่า การเปิดโอกาสให้หน่วยงานของภาครัฐบาล เอกชน องค์กรเอกชน กลุ่มประชาชน หรือประชาชน ได้มีโอกาสร่วมรับรู้ข่าวสาร รับฟัง และร่วมแสดงความคิดเห็นในรูปแบบต่าง ๆ ต่อการเตรียมการของโครงการหรือกิจการที่จะเกิดขึ้น

6) สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายความว่า กระบวนการที่นำเอาความห่วงกังวลของสาธารณชน ความต้องการและคำนิยาม

ผนวกเข้าไปกับการตัดสินใจของรัฐ กระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชนจึงเป็นสื่อกลางสองทางมีจุดหมายเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่ดีกว่า

โดยสรุปแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูล การรับฟังความคิดเห็นของกันและกัน เพื่อการตัดสินใจที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

2.2 แนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิดสำคัญ 3 ประการ คือ²⁴

1) ความสนใจ และการห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเอิญพ้องต้องกันกลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม

2) ความเดือดร้อน และความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้น ผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

3) การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่ปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

2.3 ความสำคัญ และประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีมากมายหลายข้อ โดยสรุปได้ดังต่อไปนี้²⁵

1) ลดความขัดแย้งและสร้างความตกลงร่วมกัน

เนื่องจากประชาชนมีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น ถ้าเปรียบเทียบในสมัย 50 กว่าปีก่อน จะเห็นว่าการดำเนินการก่อสร้างโครงการใหญ่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นเขื่อน หรือเป็นโรงงานขนาดใหญ่ ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมไม่ค่อยมีปัญหาหรือเกือบจะไม่มีปัญหาเลย ทั้งนี้เพราะประชาชนยังมั่นใจและเชื่อใจในรัฐและผู้ประกอบการว่าสามารถทำโครงการให้เกิดผลดีแก่สาธารณชนและประชาชนรวมทั้งสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อเวลาผ่าน

²⁴ บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์ (2535) “การศึกษาความเหมาะสมในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยมหิดล หน้า 83

²⁵ วันชัย วัฒนศัพท์ (2544) *การมีส่วนร่วมของประชาชนของสังคมไทย* ใน ธรรมนูญการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม รวบรวมและจัดพิมพ์โดย ดร.คุณหญิงสุธาวลัย เสถียรไทย กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์สายธาร หน้า 61

ไปปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้น รัฐไม่สามารถดำเนินการแก้ปัญหาได้ รวมทั้งไม่สามารถทำตามสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนได้ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในรัฐ และต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจเอง ตรวจสอบเองมากขึ้น

ความขัดแย้ง คือการที่เกิดความเห็นไม่ตรงกันหรือเกิดความแตกต่างของความเข้าใจหรือความคิด ซึ่งจริง ๆ แล้วความขัดแย้งไม่ใช่สิ่งเลวร้าย แต่เป็นสิ่งที่ดีแสดงให้เห็นถึงการพัฒนา มีความก้าวหน้าเพราะการเห็นต่างกันเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดการพัฒนา แต่ต้องมีกระบวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างเป็นรูปธรรม ถ้าทุกฝ่ายมองปัญหาความขัดแย้งเป็นเรื่องปรกติและช่วยกันแก้ปัญหาอย่างถูกต้อง ความขัดแย้งนั้นก็จะประโยชน์นำไปสู่การพัฒนา แต่หากความขัดแย้งนั้นดำเนินต่อไปกลายเป็นข้อพิพาทที่องค์กรหรือสังคมไม่สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ ความรุนแรงจะเกิดขึ้นเป็นผลเสียต่อองค์กร ต่อกลุ่มชนและประเทศชาติ ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและทุก ๆ ฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาซึ่งเป็นการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความชอบธรรม หรือยุติธรรม และยังเป็นกรร่วมตัดสินใจที่ลดปัญหาความขัดแย้งและสร้างความตกลงร่วมกันได้

2) ลดความเสียหายและชี้ประเด็นปัญหาต่าง ๆ

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ นั้นจะช่วยชี้ให้เห็นประเด็นและปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุมมากขึ้น ทำให้มีการเตรียมการที่จะรับมือเพื่อลดหรือแก้ไขปัญหานั้นได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ถ้าความเสียหายจะต้องเกิดขึ้นกับประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทำให้สามารถเข้าใจถึงความวิตกกังวลและความต้องการของผู้เสียหายได้เป็นอย่างดี ซึ่งก่อให้เกิดกระบวนการรับฟังปัญหาและร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุด และไม่ขัดแย้งกับความต้องการของผู้ที่ได้รับความเสียหายอีกด้วย ทำให้สามารถลดทั้งความเสียหายที่จะเกิดจากกิจกรรมและความเสียหายที่จะเกิดต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้ด้วย

3) กระจายข่าวสารข้อมูลทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ

ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากความไม่เข้าใจหรือความเข้าใจที่ผิดอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งนำมาซึ่งความตึงเครียด ข้อเรียกร้อง และการแก้ไขที่ไม่ถูกต้องตรงกับปัญหา การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลจากกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ อย่างถูกต้อง ทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นในการกำหนดกิจกรรมขึ้น ข้อมูลในการดำเนินงาน ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบต่าง ๆ รวมทั้งข้อดี ข้อเสียของโครงการ และการเยียวยาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่เกิดขึ้น ซึ่งส่งผลให้

ประชาชนเกิดความเข้าใจในกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ มีภาพรวมข้อเท็จจริงที่ถูกต้องอันนำไปสู่การยอมรับร่วมมือร่วมใจกันในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาอย่างผู้มีความเข้าใจที่ถูกต้อง

4) มีการแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในโครงการ

ความคิดเห็นที่ได้จากผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่สนใจเป็นความคิดเห็นต่างมุมมองจากผู้ประกอบกิจการหรือโครงการ ไม่จำเป็นต้องเป็นความคิดเห็นในแง่ของการคัดค้านโครงการเสมอไปอาจเป็นความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะหรือวิธีดำเนินงาน หรืออาจเป็นความคิดเห็นเกี่ยวกับการเรียกร้องให้ป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่ว่าจะเป็นความคิดเห็นในเรื่องใดก็ล้วนแต่นำมาซึ่งประโยชน์ในการป้องกันและแก้ปัญหาดังกล่าว ในโครงการเพราะทำให้ได้รับข้อมูลที่รอบด้านมากขึ้น ไม่เฉพาะข้อมูลด้านเทคนิควิทยาศาสตร์เท่านั้น ข้อมูลหรือความคิดเห็นที่ได้จากการมีส่วนร่วมของประชาชนยังหมายถึงการแสดงความรู้สึกสิ่งที่คาดหวัง และสิ่งที่ไม่คาดหวังของผู้มีส่วนร่วมด้วย ซึ่งนำไปสู่การพิจารณา ตัดสินหรือการตกลงที่นำเอาความห่วงกังวลของสาธารณชนมาประกอบการตัดสินใจอันเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของโครงการเอง และต่อประเทศชาติอย่างยิ่งด้วย

5) มีการให้ข้อมูลย้อนกลับ เพื่อช่วยในการประเมินผลกระทบต่าง ๆ

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมนอกจาก จะเป็นการกระจายข่าวสารข้อมูลทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและได้ให้ข้อมูลย้อนกลับในส่วนข้อมูลที่ประชาชนได้รับและข้อมูลอื่น ๆ ทำให้ทุกฝ่ายมีข้อมูลที่ตรงกันก่อให้เกิดความเข้าใจที่มากขึ้น และยังสามารถช่วยในการประเมินผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นได้อย่างแม่นยำมากขึ้นด้วย

6) ทำให้การตัดสินใจมีคุณภาพ และมีความถูกต้อง

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นที่ยอมรับว่าเป็นมาตรการทางปกครองที่เหมาะสมในสังคมสมัยใหม่ที่ซับซ้อนเพื่อที่ฝ่ายปกครองจะได้มีข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วนไปใช้ในการตัดสินใจส่งผลทำให้การตัดสินใจมีคุณภาพและมีความถูกต้อง (qualitative dimension of participation in development) โดยเฉพาะในแนวความคิดที่ว่าจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพที่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเป็นภาระหน้าที่ของทุกฝ่ายที่จะต้องร่วมมือกัน ดังนั้นประชาชนจึงเป็น “องค์กร” ที่รัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญและรับรองสิทธิของเขาเหล่านั้นไว้ในกฎหมายเพื่อเป็นการเสริมต่อศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งยังคงมีขีดจำกัดในด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่จะต้องสอดส่องดูแลเพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.4 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับขึ้นอยู่กับรัฐที่จะยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับใดได้บ้าง ในอดีตโครงการหรือกิจการเพื่อการพัฒนาประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนมีการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมไว้อย่างหยاب ๆ 2 ระดับ คือ²⁶

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ

หมายถึง หน่วยงานรัฐเป็นฝ่ายริเริ่ม คิด ตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมขึ้นมาและเห็นว่าสมควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการด้วย จึงได้แจ้งและมอบหมายให้ประชาชนเข้าดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ จึงมีลักษณะเป็นการสั่งการจากรัฐลงสู่ประชาชน (top-down approach) ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่มีได้เกิดจากความต้องการโดยแท้จริงของประชาชน ประชาชนอาจไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้น จึงไม่เกิดความประสงค์จะเข้าดำเนินการใด ๆ ด้วย และบางครั้งจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมเนื่องจากเป็นการสั่งการหรือมอบหมายของเจ้าหน้าที่ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะฉะนั้น เมื่อโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้ดำเนินการไปได้ระยะหนึ่งก็จะมีอันล้มเลิกไป การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ จึงเป็นการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง จึงอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามแต่นโยบายที่อาจเปลี่ยนแปลงตามเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาดูแลประชาชน ซึ่งก็ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ที่ประจำการตลอดไปเพราะมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายตามความเหมาะสม

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง

หมายถึง ประชาชนเป็นฝ่ายคิด ริเริ่มตัดสินใจ และดำเนิน โครงการหรือกิจการนั้น ๆ (bottom-up approach) หลักการนี้น่าจะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพสูง แต่ก็มีปัญหาเช่นกัน นั่นคือ การดำเนินการนั้นในบางครั้งจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วอาจไม่เป็นเช่นนั้น เพราะโครงการหรือกิจการนั้นอาจไม่ได้รับความเห็นชอบ หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจไม่เห็นด้วย เพราะถือว่าเป็นเรื่องของประชาชน เพราะฉะนั้น ประชาชนก็ควรทำกันเอง โครงการหรือกิจการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐแล้วย่อมไม่สัมฤทธิ์ผลเช่นกัน

²⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545) *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 56

นอกจากการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมไว้อย่างหยاب ๆ 2 ระดับนี้แล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีได้ในหลายขั้นตอน และมีได้หลากหลายรูปแบบ สรุปไว้ได้ทั้งหมดเป็น 6 รูปแบบ คือ²⁷

3) การร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Public Information)

การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการหรือกิจกรรมที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าวจะต้องแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ

นอกจากนี้การร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารควรมีทั้งแบบ Passive คือต้องเข้าไปขอข้อมูลและการร่วมรับรู้แบบ Active คือ การส่งข้อมูลไปให้²⁸ ซึ่งการร่วมรับรู้แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่มีได้ทั้งสองทางนั้น คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับข้อมูลข่าวสารแลกเปลี่ยนกันเพื่อความครอบคลุมของข้อมูล

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนนับเป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดโอกาสให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจะบอกถึงโครงการหรือกิจการที่จะเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการ ความสำคัญของโครงการหรือกิจการนั้น และมีปัญหาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ได้จากการดำเนินโครงการ รวมทั้งการดำเนินการที่จะใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการนั้น

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่ง ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็ยังมีบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ใน The Freedom of Information Act : FOIA โดยมีสาระสำคัญของกฎหมาย คือ ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่จัดทำรายงานข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชน

²⁷ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (2539) “รายงานฉบับสมบูรณ์ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการศึกษาแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชน” กรุงเทพมหานคร สถาบันนโยบายศึกษา หน้า 2-5

²⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2543) ในปาฐกถาพิเศษการสัมมนาเรื่อง “ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม” วันที่ 18-19 มีนาคม 2543 ณ ห้องประชุม 1-2 ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์

ถ้าหากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารตามคำขอแล้ว ศาลจะทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินว่าการปฏิบัตินั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁹

2) การร่วมคิด ร่วมปรึกษาหารือ (Public Consultation)

การปรึกษาหารือเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือระหว่างผู้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบหลังจากประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารแล้ว เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการพิจารณา หรือประกอบการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้การปรึกษาหารือ หรือร่วมแสดงความคิดเห็นยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการและกิจกรรมมากขึ้น และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจต่อไป

3) การร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting)

การร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม และผู้มีอำนาจตัดสินใจในการทำโครงการหรือกิจกรรมนั้น ได้ใช้เวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจ และค้นหาเหตุผลที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่นั้นหรือไม่

การมีส่วนร่วมในระดับนี้มีในประเทศแคนาดา ที่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตรวจสอบโครงการหรือกิจกรรมที่เห็นว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่ทางสำนักงานตรวจสอบทบทวนการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อการติดตามตรวจสอบ และทบทวน โครงการหรือกิจกรรมนั้น สิ่งทีคณะกรรมการชุดนี้ทำก็คือ จัดเตรียมข้อมูลเสนอต่อประชาชนเพื่อเป็นประกันว่าประชาชนจะได้เข้ามีส่วนร่วมได้ในขั้นตอนนี้ด้วยการแสดงความคิดเห็น จะด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร โดยการจัดการประชุม สัมมนา (Public Meeting) ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้กฎหมายไทยก็ได้ให้การรับรองและได้มีการดำเนินการมาแล้วหลายโครงการหรือกิจกรรม³⁰

3.1) การประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting)

การประชุมในลักษณะนี้จะต้องจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วม เพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะโครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและตอบข้อซักถาม การประชุมใน

²⁹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 59.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

ระดับนี้อาจจะจัดในระดับที่กว้างขึ้นได้ เพื่อรวมหลาย ๆ ชุมชนในคราวเดียวกันในกรณีที่มีหลาย ๆ ชุมชนได้รับผลกระทบ

3.2) การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical Hearing)

สำหรับโครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการ จำเป็นจะต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกออกมาช่วยอธิบายซักถาม และให้ความเห็นต่อโครงการ การประชุมอาจจะจัดในที่สาธารณะทั่วไป ผลการประชุมจะต้องนำเสนอต่อสาธารณะและผู้เข้าร่วมประชุมจะต้องได้ทราบผลดังกล่าวด้วย

3.3) การประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

เป็นการประชุมที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการนำเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการ การประชุมและคณะกรรมการจัดการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน ซึ่งอาจมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้น ทั้งนี้รูปแบบการประชุมไม่ควรจะเป็นทางการมากนัก และไม่เกี่ยวข้องกับนัยของกฎหมายที่จะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินในทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดในหลายวันและไม่จำเป็นต้องจัดเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไป

4) การร่วมตัดสินใจ (Collective decision-making)

การร่วมตัดสินใจ (Collective decision-making) ในความถูกต้องแล้วมีความสำคัญมาก และเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนเนื่องจากประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา ตัดสินใจ จนถึงการเลือกพื้นที่ตั้งโครงการที่เป็นเจ้าของพื้นที่ย่อมจะได้รับผลกระทบโดยตรงมากกว่าประชาชนอื่น ๆ แต่กฎหมายไทยก็ยังไม่ได้ให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในระดับนี้ ซึ่งในทางปฏิบัติที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่าย ๆ อาจดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเลือกตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจรวมทั้งได้รับเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทชี้้นำการตัดสินใจได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้น ๆ ว่าจะมีการวางแผนนำหน้าของประชาชนไว้เพียงใด

5) การร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล

หมายถึง การร่วมที่ประชาชนได้ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลโครงการหรือกิจการว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ โดยเฉพาะโครงการหรือกิจกรรมที่มีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมประชาชนจะตรวจสอบว่ามีการนำ

มาตรการในการป้องกันและลดผลกระทบมาใช้หรือไม่ มีการใช้ระบบการติดตามตรวจสอบเพื่อป้องกันปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ และผลของการดำเนินการเป็นอย่างไร เพื่อจะเป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมากเพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัย (Watch dog) เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งพื้นที่ก่อนที่จะมีปัญหาหรือผลร้ายเกิดขึ้นกับการดำเนินโครงการหรือกิจการ

6) การร่วมโดยใช้กลไกทางกฎหมาย

เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่อาจถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางตรงแต่ถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อมรูปแบบหนึ่งในลักษณะการเรียกร้องสิทธิของตนเอง อันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม

เมื่อประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่สามารถใช้วิธีอื่นได้อีกแล้วที่จะต่อสู้เพื่อสิทธิของตนประชาชนมักจะเลือกใช้วิธีนี้ในการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิหรือผลประโยชน์ที่คิดว่าตนเองควรได้ หรือเพื่อพิทักษ์รักษาสิทธิโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย

การใช้วิธีนี้ย่อมก่อให้เกิดความขัดเคืองในการเรียกร้องหรือพิทักษ์รักษาสิทธิของตนและขัดเคืองไปถึงการดำเนินโครงการหรือการยุติโครงการ ประชาชนเองในบางเรื่องบางกรณีก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการฟ้องร้องได้เพราะการดำเนินการฟ้องร้องต้องมีภาระค่าใช้จ่ายและต้องเสียเวลาค่อนข้างมาก รวมทั้งยังต้องมีภาระในการแสวงหาข้อมูลอีกด้วย

นอกเหนือจากการพึ่งพิงกลไกทางกฎหมายแล้ว ประชาชนอาจดำเนินการในรูปแบบ “กึ่งกฎหมาย” ซึ่งหมายถึงว่า หากประเทศนั้นมีกลไกการรับเรื่องราวร้องทุกข์ในระดับที่อาจตัดสินใจพิพาทได้เบ็ดเสร็จที่รัฐบาลอาจตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราวหรือถาวร และเป็นที่ยอมรับกันของทุกฝ่ายประชาชนก็อาจทำเรื่องร้องขอโดยตรงไปยังคณะกรรมการที่ว่านี้ได้

3. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น³¹

การวางแผน³²

3.1 ความหมายของการวางแผน

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ กล่าวว่า การวางแผน มาจากคำภาษาลาติน ว่า แพลนัม (planum) หมายถึง พื้นที่ยราบ (flat) เป็นคำที่นำมาใช้ในภาษาอังกฤษ คือ planning ในศตวรรษที่ 17 โดยใช้ในความหมายแคบ ๆ เกี่ยวกับการวาดภาพลงบนพื้นผิวราบของสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ลักษณะเดียวกับพิมพ์เขียวในปัจจุบัน ต่อมาได้มีผู้ให้ความหมายของการวางแผนไว้มากมาย ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ ได้อธิบายว่า การวางแผนเป็นกระบวนการซึ่งบุคคลหรือองค์การทำการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับงานบางอย่างที่จะกระทำในอนาคต กระบวนการดังกล่าวจะประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นชุดกิจกรรมที่ต่อเนื่องกัน ซึ่งกระบวนการก็คือหน้าที่การให้บริการของผู้บริหารทุกระดับชั้น นับตั้งแต่ตัวประธานบริษัทไปจนถึงหัวหน้าผู้ควบคุมงานนั้น สามารถจำแนกออกเป็นหน้าที่ในการวางแผนการจัดองค์การ การจัดคนทำงานและควบคุม หากพิจารณาถึงหน้าที่จะเห็นว่ามีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันอย่างใกล้ชิด เป็นลักษณะของกระบวนการ (process) อย่างหนึ่ง การพิจารณาตามแนวดังนี้ ก็คือ ผู้บริหารจะปฏิบัติหน้าที่บริหารด้วยวิธีการกระทำเป็นที่ละขั้นตอน (step by step) ที่ต่อเนื่องหมุนเวียนไปอย่างเป็นระเบียบ โดยไม่ขาดตอนจากกัน ดังนั้น กระบวนการจึงเป็นกิจกรรมในแต่ละหน่วยงานตั้งแต่กิจกรรมเล็ก ๆ ไปถึงกิจกรรมที่มีความซับซ้อนขนาดใหญ่ ภายใต้ควบคุมของหัวหน้าหน่วยงานนั้น โดยมีจุดประสงค์เพื่อผลิตผลงานออกมาอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ กล่าวว่า การวางแผน หมายถึง ความเชื่อมโยงสภาพปัจจุบันกับอนาคตโดยการคาดการณ์ล่วงหน้า และกำหนดทางเลือกที่ถูกต้องเหมาะสมต่อการดำเนินงาน โดยใช้ความรู้และวิจารณ์ช่วย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ การวางแผนแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การวางแผนระยะสั้นกับการวางแผนระยะยาว การวางแผนระยะสั้น เป็นการเชื่อมโยงสภาพการณ์ปัจจุบันกับอนาคตอันใกล้ โดยกำหนดทางเอกที่จำเป็นเพื่อให้ บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ระยะสั้น ส่วนการวางแผนระยะยาวเป็นความพยายามในการคาดการณ์ ที่ต่อเนื่อง โดยการเปรียบเทียบ

³¹ ทวี ศิริวิศรี, การวางแผนพัฒนาและประเมินโครงการ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544), หน้า 35 – 40.

³² จรรยา แจ้งอาญา (2554) “การมีส่วนร่วมในการวางแผนและปฏิบัติงานตามแผนของข้าราชการตำรวจกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ” สารนิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

เป้าหมายกับการปฏิบัติจริง ผ่านกระบวนการป้อนกลับอย่างเป็นระบบเพื่อลดความเสี่ยงให้น้อยที่สุด

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ ได้สรุปเกี่ยวกับการวางแผนว่า คือ กระบวนการเชื่อมโยงระหว่างปัจจุบันเข้ากับอนาคต เพื่อการแก้ไขสาเหตุของปัญหาตามเป้าประสงค์วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

เอกชัย กี่สุขพันธ์ ให้ความหมายการวางแผนคือ การเตรียมการหรือคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า ทำให้ผู้บริหารมีความพร้อมที่จะปฏิบัติงานหรือทำอะไรบางอย่างในอนาคต การวางแผนจึงเป็นการตัดสินใจของผู้บริหารในเรื่องเกี่ยวข้องกันจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด ให้ใครทำต้องการทรัพยากรอะไร

ธิติรัตน์ วิศาลเวทย์ ได้กล่าวไว้ว่า การวางแผน คือ กระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับช่วงเวลาข้างหน้าและกำหนดสิ่งที่จะกระทำต่าง ๆ เพื่อที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว กล่าวโดยสรุป การวางแผน จึงเป็นกระบวนการวิเคราะห์ และการตัดสินใจของผู้บริหารหรือองค์การที่ได้กำหนดวิธีการปฏิบัติไว้ล่วงหน้า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

นักวิชาการหลายท่าน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับความหมายของแผนที่สอดคล้องกันแม้จะให้คำนิยามแตกต่างกันบ้าง แต่ทุกท่านก็ให้ความหมายและความสำคัญที่ความสำเร็จของงานในขั้นตอนสุดท้าย จึงสรุปได้ว่า การวางแผน คือ การตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดไว้ในอนาคต เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้ภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด และระยะเวลาที่กำหนดในเงื่อนไขความคิดว่า จะทำอะไร ทำที่ไหน ทำอย่างไร ใครเป็นคนทำ และทำเมื่อไร

3.2 ความสำคัญของการวางแผน

เสนาะ ศรีพิเศษ กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนว่า การวางแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการบริหารงาน หรือการจัดการที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ทำให้บุคลากรทุกฝ่ายรู้ทิศทางในการทำงานตามที่กำหนดไว้ และพร้อมที่จะตัดสินใจให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ได้ด้วย ความมั่นใจ สามารถดำเนินงานด้วยความสะดวกรวดเร็ว ประหยัดกำลังคน แรงงาน และเวลา เกิดการประสานงานร่วมกัน ช่วยให้การทำงานเป็นทีม ลดความซ้ำซ้อน และลดความขัดแย้ง ช่วยให้ทุกฝ่ายเข้าใจบทบาทหน้าที่ได้อย่างชัดเจน สามารถสื่อสารสร้างความเข้าใจกันด้วยดี สะดวกในการติดตาม ควบคุม กำกับ และประเมินผล เมื่อการวางแผนได้เตรียมการในทุกกระบวนการของการทำงานแล้ว ย่อมเป็นหลักประกันถึงความสำเร็จและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้เป็นอย่างดี

อุทัย บุญประเสริฐ กล่าวว่า การวางแผนนั้น ไม่ได้จบที่ได้ตัวแผน แต่เป็นงานที่ครอบคลุมทั้งการจัดทำแผน (planning) การนำแผนไปปฏิบัติหรือบริหารแผน (implementation)

และการประเมินผล (evaluation) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่แสดงถึงสัมฤทธิ์ผลของแผนหรือนำไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงการดำเนินงานและจัดทำแผนใหม่ในโอกาสต่อไป

ประชุม รอดประเสริฐ กล่าวว่า องค์การทุกองค์การต้องมีการวางแผนในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อความมีประสิทธิภาพและควมมีประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานนั้น

เสนาะ กลิ่นงาม กล่าวถึงความสำเร็จของการวางแผนไว้ ดังนี้

- 1) เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของผู้บริหารงานได้เป็นอย่างดี
- 2) การวางแผนจะช่วยให้การทำงานมีระบบ
- 3) แผนช่วยลดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน
- 4) แผนช่วยให้ผู้บริหารทราบวัตถุประสงค์ นโยบาย และแนวทางการปฏิบัติอย่างดี
- 5) แผนช่วยให้ผู้ปฏิบัติ สามารถใช้แผนเป็นแนวทางกำกับการปฏิบัติงานของตนเองได้

อย่างดี

6) การวางแผนที่ดี มีส่วนช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับที่เกี่ยวข้องสามารถติดต่อประสานงานร่วมกันทำงานอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพและผลงานบรรลุเป้าหมาย

การวางแผนที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ สรุปความสำคัญของแผนได้ ดังนี้

- 1) เป็นเครื่องมือที่สำคัญอันดับแรกของการบริหาร
- 2) ทำให้ทราบแนวทางการพัฒนาองค์การอย่างแน่ชัด
- 3) เป็นแนวทางในการดำเนินงาน และควบคุมงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
- 4) ทำให้สามารถกำหนดและใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและ

เกิดประโยชน์สูงสุด

- 5) ทำให้บุคลากรในหน่วยงานทราบ และเข้าใจถึงงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ
- 6) ทำให้เกิดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสามารถให้การ

สนับสนุนซึ่งกันและกันได้เต็มที่

3.3 ประโยชน์ของการวางแผน

ประชุม รอดประเสริฐ กล่าวว่า การวางแผนมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อหน่วยงาน คือ เป็นสิ่งชี้ถึงการบรรลุถึงเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบรรลุถึงเป้าหมายจะคุ้มทั้งทุนและกำลังงานที่ใช้หากมีการวางแผนเป็นอย่างดี โดยสามารถจำแนกได้ ดังนี้

1) การวางแผน สามารถบอกให้ทราบถึงศักยภาพของปัญหา และโอกาสที่ปัญหาเหล่านั้นจะเกิดขึ้น

2) การวางแผน สามารถชี้เฉพาะให้เห็นทิศทางค่านิยม และวัตถุประสงค์ในอนาคตของหน่วยงาน

3) การวางแผน สามารถปรับปรุงแก้ไขกระบวนการตัดสินใจภายในองค์กรหรือหน่วยงานให้ดีขึ้น

4) การวางแผน สามารถช่วยให้แต่ละบุคคล หรือแต่ละหน่วยงานปรับเข้าได้กับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

5) การวางแผน สามารถช่วยผู้บริหารให้มีความมั่นใจในอันที่จะนำความอยู่รอดปลอดภัยมาสู่องค์กรและหน่วยงาน

อนันต์ เกตุวงศ์ กล่าวถึงประโยชน์ของการวางแผนที่มีต่อผู้บริหารและหน่วยงาน ดังนี้

- 1) ป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในอนาคต
- 2) ทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติมีความมั่นใจ
- 3) ทำให้งานมีความเป็นไปได้อ
- 4) การวางแผนก่อให้เกิดความประหยัด
- 5) การวางแผนก่อให้เกิดความสะดวกและง่ายต่อการบริหาร
- 6) ป้องกันปัญหาด้านโครงสร้างและการบริหาร
- 7) กำล้างขวัญและความรับผิดชอบสูง

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการวางแผนที่มีต่อผู้บริหารและโรงเรียน ดังนี้

- 1) เป็นการคิดเตรียมการและแก้ปัญหาล่วงหน้า
- 2) เป็นการปฏิบัติงานที่มีแผน มีระบบ ขั้นตอน ระยะเวลา สถานที่ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ค่อนข้างชัดเจน

3) ในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นหรือหรือมีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั้งในเรื่องของแผนงานของหน่วยงาน สามารถที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันทั่วทั้งที่

4) สามารถเป็นเครื่องมือช่วยให้ผู้บริหาร ผู้คุมนโยบายระดับต่าง ๆ สามารถวินิจฉัยตัดสินใจได้อย่างมีหลักเกณฑ์และถูกต้อง

5) ทำให้ทราบข้อมูลความเป็นมาในอดีต สถานการณ์ในปัจจุบัน

6) ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า

7) การวางแผนทำให้เกิดความร่วมมือประสานงานและประสานแผน ลดการซ้ำซ้อน

ทวีป ศิริรัศมี กล่าวถึงประโยชน์ของการวางแผนที่มีต่อการบริหารองค์กร ดังนี้

- 1) ช่วยให้เห็นภาพรวมในการปฏิบัติงานขององค์กร

- 2) ช่วยให้การบริหารงานขององค์การมีจุดมุ่งหมายและทิศทางที่แน่นอน
- 3) ช่วยให้ผู้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้อง และเป็นข้อผูกมัดในการปฏิบัติงานของบุคลากร เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ
- 4) ช่วยลดหรือหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้เกิดความสิ้นเปลืองของทรัพยากร และปัญหาการกระทบกระทั่งและแทรกแซงการทำงานกันและกันของบุคลากรหรือฝ่ายที่รับผิดชอบงานร่วมกัน
- 5) ช่วยลดความเสี่ยงหรือปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

3.4 ขั้นตอนการวางแผน

การวางแผนจะประสบความสำเร็จเพียงใด ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับขั้นตอนหรือกระบวนการวางแผน นักวิชาการได้เสนอแนะขั้นตอนและรายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมของการวางแผนไว้ ดังนี้

ประชุม รอดประเสริฐ ซึ่งให้เห็นว่ากระบวนการวางแผนประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 5 ขั้นตอน ได้แก่

- 1) การกำหนดเป้าหมายประสงค์ เป็นการกำหนดเป้าหมายประสงค์ของการปฏิบัติงานขององค์การหรือหน่วยงาน
- 2) การค้นหาแนวทางหรือโอกาสและการพิจารณาถึงอุปสรรค ปัญหา ในขั้นตอนนี้ผู้วางแผนจะรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงที่จำเป็นต่าง ๆ และเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในหน่วยงานแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ และรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นเหล่านั้นเข้าด้วยกัน โดยให้สอดคล้องกับทรัพยากรที่มี
- 3) การเปลี่ยนโอกาสให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ เป็นการกำหนดทางเลือกยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติ โดยพิจารณาจุดแข็งและจุดอ่อนของแผนอย่างรอบคอบ
- 4) การเลือกแนวทางที่ดีที่สุด และการกำหนดวัตถุประสงค์ เป็นการกำหนดเป้าหมายเฉพาะ การแบ่งส่วนของผลงานและวัตถุประสงค์ที่แน่นอน โดยทุกคนในหน่วยงานจะทราบว่า จะดำเนินงานอย่างไร และได้ประโยชน์อะไรหลังจากแผนงานได้สำเร็จลุล่วงแล้ว
- 5) การตรวจสอบทบทวนผลอันเกิดจากการปฏิบัติ เป็นการตรวจสอบและประเมินผลงานที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ ซึ่งถ้าพบผลที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่จะต้องมีการตรวจสอบรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและปรับปรุงแก้ไขใหม่

พวงรัตน์ เกสรแพทย์ กล่าวว่า การวางแผนโดยทั่วไปมีขั้นตอนหลัก 5 ขั้นตอน คือ

- 1) การเตรียมการวางแผน เป็นการเตรียมการด้านต่าง ๆ เพื่อให้การวางแผนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย การจัดองค์การวางแผน การจัดตั้งคณะกรรมการวางแผนการพัฒนา

ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านการวางแผน และการวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการขององค์กร

2) การจัดทำแผน เป็นการดำเนินการวางแผนหรือจัดทำแผน ประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย มาตรการ แผนงาน งาน โครงการที่จะดำเนินการ

3) การปฏิบัติตามแผน เป็นการนำแผนงานโครงการที่กำหนดไว้ไปดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนด

4) การติดตามและประเมินผล เป็นการนิเทศ กำกับ ติดตาม และประเมินผลงานโครงการ รวมทั้งประเมินผลกระบวนการวางแผน

5) การปรับแผนหรือการจัดทำแผนใหม่ เป็นการนำผลการประเมินไปพิจารณาปรับแผน หรือปรับปรุงกระบวนการวางแผนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งแผนบางส่วนอาจต้องจัดทำใหม่รวมทั้งจัดทำแผนตามวงจรในรอบต่อไป

โดยสรุป พบว่าขั้นตอนการวางแผนมีลักษณะและกระบวนการที่คล้าย ๆ กัน อาจมีความแตกต่างกันบ้าง แต่สามารถสรุปเป็นขั้นตอนกว้าง ๆ ได้ 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการวางแผน ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ และขั้นประเมินผล

3.5 เครื่องมือในการวางแผน

การวางแผนที่ดีขึ้นอยู่กับเครื่องมือที่ใช้ช่วยในการวางแผน ไม่ว่าจะวางแผนนั้นจะกระทำร่วมกันหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งจัดทำขึ้น การเลือกเครื่องมือจะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการวางแผนแต่ละเรื่อง และตามที่กล่าวมาแล้วว่าการวางแผนมีประโยชน์หลายอย่าง ถ้าวางแผนไม่ดีก็อาจทำให้แผนล้มเหลวได้

การจะป้องกันไม่ให้เกิดความล้มเหลวในการนำแผนไปใช้ จะต้องพยายามทำให้คนที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับแผนนั้น และที่สำคัญจะต้องให้เครื่องมือในการวางแผนที่เหมาะสมด้วย เครื่องมือในการวางแผนมี ดังนี้

1) การพยากรณ์ (forecasting) ได้แก่ การมองไปในอนาคตด้วยการกำหนดสมมติฐานว่าอะไรจะเกิดขึ้นในอนาคต การพยากรณ์ทำได้ 4 วิธี คือ

1.1) พยากรณ์เชิงคุณภาพ (qualitative forecasting) คือ การใช้ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญคาดคะเนสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ความเห็นอาจเป็นของผู้เชี่ยวชาญคนเดียวหรือผู้เชี่ยวชาญหลายคน แสดงความเห็นกันในที่ประชุมสัมมนา จากความเห็นต่าง ๆ ก็นำมาปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมอีกครั้งสำหรับใช้ในการวางแผน

1.2) การพยากรณ์เชิงปริมาณ (quantitative forecasting) คือ การใช้วิเคราะห์เชิงสถิติและการคำนวณข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต มีเทคนิคต่าง ๆ หลาย

อย่าง เช่น การวิเคราะห์อนุกรมเวลา (time-series analysis) ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามเวลาที่ชี้ให้เห็นสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

1.3) รูปแบบทางเศรษฐกิจ (economic model) ซึ่งอาศัยความน่าจะเป็นและสมมติฐานต่าง ๆ ที่ใช้ในการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต อันแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มทางเศรษฐกิจในวันข้างหน้า

1.4) การสำรวจทางสถิติ (statistic survey) เป็นการวิเคราะห์เชิงสถิติสำรวจความเห็นและทัศนคติของคนมาคาดคะเนเหตุการณ์ เช่น รสนิยมในการบริโภค การเลือกตั้งในทางการเมือง และทัศนคติทางสังคม เป็นต้น

การพยากรณ์ก็มีข้อจำกัด เพราะเป็นเรื่องของการใช้ศิลปะและสัญชาตญาณของคนเพื่อการบริหาร แม้ว่าขั้นตอนในการคาดคะเนจะยุ่งยากซับซ้อน ก็ต้องอาศัยข้อมูล การได้มาของข้อมูลอาจเป็นทั้งข้อมูลที่เป็นความจริงหรือข้อมูลที่เป็นความเห็น ก็จะต้องแปลความหมายของข้อมูลเหล่านั้น การแปลความหมายหลายอย่างเกี่ยวข้องการใช้ดุลพินิจของคน ถ้าข้อมูลเป็นข้อมูลที่เป็นความจริง การใช้ดุลพินิจอาจไม่แตกต่างกัน แต่ถ้าข้อมูลเป็นความเห็นหรือเกิดจากความน่าจะเป็น (probability) แล้วความเห็นอาจแตกต่างกัน หรือเป็นเรื่องเลื่อนลอยและเกิดความผิดพลาดได้

2) การหาจุดเด่น (benchmarking) ความสำเร็จและความล้มเหลวของการวางแผนที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ การใช้มาตรฐานมาวัดแผนขององค์กร หากผู้วางแผนมีความรู้น้อย อาจใช้มาตรฐานที่ไม่ดีนักมาวัด แต่ถ้าผู้วางแผนมีความรู้ความเชี่ยวชาญก็จะสามารถหามาตรฐานที่ดีมาเปรียบเทียบ ปกติมาตรฐานที่ใช้วัดมักจะมาจากภายนอกองค์กร และมาตรฐานที่ดีต้องเป็นมาตรฐานที่ดีที่สุดจากภายนอก วิธีหนึ่งของการวางแผนก็คือการหามาตรฐานจากข้างนอกองค์กรที่ดีที่สุดมาใช้เปรียบเทียบหรือเรียกว่าการหาจุดเด่น (benchmarking) ขององค์กรอื่นมาใช้เพื่อทำให้องค์การของเรามีมาตรฐานสูงขึ้น แต่ถ้าองค์กรของเราทำขึ้นมาเองยังไม่ดีขึ้นอีกเทียบเท่าองค์กรอื่น ก็ให้ซื้อหรือแสวงหาสิ่งนั้นจากองค์กรอื่นที่ดีที่สุด หรืออย่างน้อยก็ดีกว่าองค์กรของเราที่จะทำสิ่งนั้นได้

จุดประสงค์สำคัญของจุดเด่น (benchmarking) คือ การหาว่าที่อื่น บุคคลอื่น หน่วยงานอื่น องค์กรอื่น หรือสถาบันอื่นทำสิ่งนั้นได้ดีมาก แล้วองค์กรก็นำเอาสิ่งนั้นมาทำเป็นแบบอย่างการวางแผนก็เช่นเดียวกันจะต้องไปแสวงหาองค์กรอื่นใดที่สามารถวางแผนได้ดีหรือดีที่สุด องค์กรของเราก็นำเอาวิธีการวางแผนนั้นมาใช้ เพราะปัจจุบันการดำเนินธุรกิจหรือการบริหารงานในองค์กรใด ๆ ก็เป็นเรื่องของการแข่งขันเสมอ ถ้าองค์กรไม่มีความเป็นเลิศโอกาสจะแข่งขันกับองค์กรอื่นเป็นเรื่องยากที่จะสำเร็จ การหาจุดเด่นของที่อื่นจะผลักดันให้องค์การมุ่งไปสู่การคิดค้นประดิษฐ์สิ่งใหม่ (innovation) ซึ่งเป็นหัวใจของการพัฒนาธุรกิจให้อยู่ในตลาดที่เต็มไปด้วยการแข่งขันได้

3) การให้มีส่วนร่วมในการวางแผน (participative planning) การให้คนทุกระดับมีส่วนร่วมในการวางแผนมีความสำคัญมาก เพราะคนทุกคนล้วนกระทบต่อการวางแผนไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง การให้คนมีส่วนร่วมจะทำให้ได้ข้อมูลมากขึ้น ทำให้เกิดความคิดริเริ่มและความคิดสร้างสรรค์ในการวางแผนก็จะได้แผนที่ดีและสมบูรณ์ เมื่อมีการนำแผนไปใช้คนก็จะมีความผูกพันกับแผน มีความเข้าใจและยอมรับแผนด้วยเช่นกัน ซึ่งทำให้แผนดำเนินต่อไปจนสำเร็จ

4) การใช้ภาพ (use of scenario) การวางแผนที่ดีจะต้องทำให้เห็นภาพหรือฉากเหมือนกับของจริงที่เกิดขึ้น การใช้ภาพคือการทำให้เห็นสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นให้เป็นฉากเป็นรูปร่างหรือเรื่องราวต่าง ๆ เหมือนการดูภาพยนตร์หรือละคร ฉากหรือภาพจะทำให้เห็นความแตกต่างของแต่ละสถานการณ์ และเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงก็จะเห็นว่าเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เป็นวิธีการที่ทำให้เข้าใจได้ว่าต้องปรับตัวหรือยืดหยุ่นแผนให้เข้ากับสถานการณ์แต่ละอย่างจะอย่างไร

5) การใช้ที่ปรึกษาวางแผน (use of staff planner) การวางแผนเป็นเรื่องยุ่งยาก ซับซ้อน และต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในการวางแผน โดยเฉพาะ องค์กรอาจจ้างผู้เชี่ยวชาญวางแผนให้ ตั้งคณะที่ปรึกษาเป็นผู้วางแผน ผู้เชี่ยวชาญในการวางแผนจะทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งองค์กร จะดำเนินขั้นตอนต่าง ๆ ในการวางแผน โดยการใช้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการวางแผนจนสำเร็จ

โดยสรุป การวางแผนมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการวางแผนมี 4 ประการคือ เพื่อให้รู้ทิศทางงานดำเนินงานขององค์กร เพื่อลดความไม่แน่นอนให้เหลือน้อยลง เพื่อลดความเสียหายอันเกิดจากความซ้ำซ้อนของงานที่ทำ และเพื่อให้รู้มาตรฐานที่ใช้ในการควบคุม ส่วนประโยชน์ของการวางแผนจะทำให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น ทำให้มีการประสานงานกันระหว่างบุคคลและระหว่างหน่วยงานดีขึ้น ทำให้การควบคุมมีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำให้รู้จักการบริหารเวลา การวางแผนมีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญกับการบริหารเวลา การวางแผนมีกระบวนการ 4 ขั้นตอนคือ การวิเคราะห์สถานการณ์ การกำหนดวัตถุประสงค์และแผนการวัตถุประสงค์และแผนการเลือกวัตถุประสงค์และแผนการนำไปใช้ และการตรวจสอบควบคุมให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น การแบ่งประเภทของแผนอาจมีพื้นฐานในการแบ่งออกเป็น 3 อย่างคือ การแบ่งตามระยะเวลา การแบ่งตามขอบเขตของกิจกรรมที่ทำ และการแบ่งตามการนำไปใช้ซึ่งแยกเป็นแผนที่ใช้ครั้งเดียว เช่น งบประมาณ และโครงการ แผนที่ใช้ประจำ ได้แก่ นโยบาย กระบวนการปฏิบัติงาน และกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับ เป็นต้น วิธีการวางแผนแบ่งออกเป็น 3 วิธีคือ การวางแผนจากข้างในไปข้างนอกและจากข้างนอกมาข้างใน การวางแผนจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน และการวางแผนเพื่อความไม่แน่นอน ซึ่งแต่ละวิธีมีผลดีผลเสียด้วยกัน เครื่องมือช่วยในการวางแผน

มี 3 อย่างคือ การพยากรณ์ การหาจุดเด่น การให้มีส่วนร่วมในการวางแผน การใช้ภาพเพื่อให้เห็นได้ชัดเจน และการใช้ที่ปรึกษาวางแผน

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

4.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศนิวซีแลนด์³³

ประเทศนิวซีแลนด์ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยในพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2002 (Local Government Act 2002) ได้มีหลักการในการส่งเสริมให้ชุมชนมีอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่น (governance and decision-making) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการตัดสินใจของรัฐผู้ท้องถิ่น กลายเป็นให้ชุมชนในท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเอง โดยในมาตรา 10 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า “(1) เพื่อให้การตัดสินใจ และการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย และเป็นไปในนามของชุมชน และ (2) เพื่อเป็นการส่งเสริมความเป็นอยู่ของชุมชนในด้านสังคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต” ซึ่งในพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2002 ยังได้กำหนดถึงการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นถึงขั้นตอนและวิธีการในการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนวิธีการตรวจสอบผลการดำเนินการตามแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

³³ ชมัยพร ชมกุล (2552) “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 56 - 60

1) แผนสภาชุมชนระยะยาว (Long-Term Council Community Plan) เป็นเอกสารสำคัญในการวางแผน เนื่องจากเป็นแผนที่เชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ กับสิ่งที่ประชาชนเห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญสำหรับความเป็นอยู่ที่ดีของเขาในอนาคต โดยแผนสภาชุมชนระยะยาวได้อธิบายถึงอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้พระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2002 เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของชุมชน และความสามารถในการตัดสินใจ-กระทำการ (decision-making) ของท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

การจัดทำแผนสภาชุมชนระยะยาว จะดำเนินการจัดทำทุก ๆ 3 ปี โดยเป็นการวางแผนสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นอีก 10 ปี ข้างหน้า ซึ่งในแผนดังกล่าวเป็นการบอกรายละเอียดกิจกรรมทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิธีการเข้าร่วมหาผลสรุปของชุมชน ตลอดจนรายละเอียดของแผนการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) กระบวนการหาผลสรุปของชุมชน (Community Outcomes Processes) มีวัตถุประสงค์เพื่อระบุผลสรุปชุมชน (Community Outcomes) เพื่อการให้โอกาสชุมชนในการปรึกษาหารือเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่ชุมชนต้องการ ทั้งในด้านสังคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ความเป็นอยู่ของพวกเขา การปรึกษาหารือเพื่อกำหนดและจัดระดับความสำคัญของผลลัพธ์ที่พวกเขา กำหนดขึ้น การกำหนดขอบเขตการวัดความคืบหน้าในการบรรลุผลลัพธ์ที่ชุมชนกำหนดขึ้น ตลอดจนเป็นการแจ้งแนวทางที่สำคัญและกิจกรรมที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่น ๆ

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

4) รายงานประจำปี (The Annual Report) เป็นการรายงานถึงการปฏิบัติงานจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา และนำไปเปรียบเทียบกับกิจกรรมที่กำหนดและจัดลำดับความสำคัญเอาไว้ในแผนสภาชุมชนระยะยาว (Long-Term Council Community Plan) โดยในรายงานดังกล่าวได้มีการรายงานถึงค่าใช้จ่ายและความก้าวหน้าในการดำเนินการตามผลสรุปชุมชน

(Community Outcomes) ดังนี้ รายงานประจำปีจึงเป็นการส่งเสริมความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามแผนท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดเอาไว้

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ประเทศนิวซีแลนด์ได้ให้ความสำคัญกับการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างชัดเจนในขั้นตอนการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น วิธีการตรวจสอบการดำเนินการตามแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนวิธีการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา

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

การจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาสามารถจัดประเภทได้โดยใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจหน้าที่เป็นตัวแบ่ง กล่าวคือ ในอเมริกาจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไปหรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ (General-Purpose) หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ ได้แก่ เคาน์ตี, นิวซีปอล, ทาวน์และทาวน์ชิพ อีกประเภทหนึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมาให้มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งหรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ (Special Purpose) ได้แก่ เขตโรงเรียนซึ่งจะมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียนอย่างเดียว และเขตพิเศษต่าง ๆ ถ้าเป็นเขตพิเศษจัดให้มีน้ำ ก็มีหน้าที่จัดหา น้ำให้ประชาชนใช้เท่านั้น และเมื่อพิจารณาถึงประเภทและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาแล้ว จะพบว่าค่อนข้างมีความหลากหลายในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีวิธีการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในบางรูปแบบอาจเน้นไปที่การมีส่วนร่วมของประชาชนมาก ตัวอย่างเช่น³⁴

³⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2545) รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หน้า 273-288

1) รูปแบบของการประชุมเมือง โครงสร้างภายในแบบที่ประชุมเมืองและรูปแบบที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน (Town Meeting and Representative Town Meeting) รูปแบบที่ประชุมเมืองและที่ประชุมเมืองแบบตัวแทนพบได้ในรัฐคอนเนคติกัต, เมน, แมสซาชูเซต, นิวแฮมเชียร์ และเวอร์มอนท์ การประชุมเมืองเปิดให้ประชาชนทุกคนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจนิติบัญญัติได้เข้าประชุม การเรียกประชุมเมืองจะเกิดขึ้นปีละหนึ่งหรือสองครั้ง และกิจกรรมที่สำคัญที่สุดของการประชุมเมืองคือการผ่านหรืออนุมัติงบประมาณประจำปี โดยที่ประชุมเมืองจะทำการคัดเลือกคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดูแลงานระหว่างที่ยังไม่มีการประชุม ประชาชนจะเลือกเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เช่น เจ้าหน้าที่ปกครอง, เจ้าหน้าที่การคลัง, ที่ปรึกษากฎหมาย, คณะกรรมการนักเรียน เป็นต้น

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

2) รูปแบบคณะกรรมการในสหรัฐอเมริกามีการบริหารโดยคณะกรรมการหลายรูปแบบ เช่น แบบคณะกรรมการเคาน์ตีดั้งเดิม (Traditional County Commission Structure) มากกว่าครึ่งหนึ่งของเคาน์ตีในสหรัฐอเมริกาใช้โครงสร้างแบบนี้ โครงสร้างนี้จะมีคณะกรรมการ 3 หรือ 5 คนที่มาจากการเลือกตั้ง มีวาระ 4 ปี และมีเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งหลายตำแหน่ง รูปแบบนี้ไม่มีใครคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบการบริหารงานของเคาน์ตีโดยตรง คณะกรรมการเคาน์ตีจะร่วมดูแลภารกิจหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการเคาน์ตีดูแลงานเรือนจำร่วมกับเจ้าหน้าที่ปกครอง (ที่มาจากการเลือกตั้ง) ด้วยเหตุนี้ความรับผิดชอบต่อเคาน์ตีจึงมีการแยกหรือกระจายออกไป ดังนั้น โครงสร้างเคาน์ตีแบบดั้งเดิมนี้อาจเป็นรูปแบบที่ขาดประสิทธิภาพและความรับผิดชอบ ภารกิจขององค์กรมักอยู่ในมือของผู้ที่มีใช้ผู้ชำนาญหรือมืออาชีพ ดังนั้น ในบางเคาน์ตีจึงได้มีรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีความเป็นมืออาชีพมากยิ่งขึ้น เช่น โครงสร้างภายในแบบผู้บริหารเคาน์ตี (County Administration Structure) การเพิ่มและการขยายภารกิจหน้าที่ของเคาน์ตี ทำให้มีความต้องการการบริหารงานแบบมืออาชีพ เมื่อคณะกรรมการบริหารเคาน์ตีไม่สามารถจัดการกับความซับซ้อนและจำนวนของงานได้ ดังนั้นจึงมองหาผู้ช่วยที่เป็นมืออาชีพ ดังนั้น จึงนำไปสู่โครงสร้างการบริหารงานแบบ ผู้บริหารเคาน์ตี (County Administration) หรือผู้จัดการเคาน์ตี (County Manager) เป็นรูปแบบการบริหารงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของโครงสร้าง

แบบสภา-ผู้จัดการ (Council – manager) รูปแบบนี้คณะกรรมการจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและแต่งตั้งผู้บริหารหรือผู้จัดการให้เป็นผู้ดำเนินนโยบายออกปฏิบัติที่ผู้บริหาร หรือผู้จัดการเป็นผู้จัดทำงบประมาณ เพื่อให้คณะกรรมการเคาน์ตี พิจารณา และเป็นผู้ควบคุมการบริหารทั้งหมดในเคาน์ตี รูปแบบผู้จัดการนี้กำลังได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นในอเมริกา โครงสร้างการบริหารงานรูปแบบนี้ประชาชนไม่สามารถควบคุมการบริหารงานของเคาน์ตีได้โดยตรง เพราะผู้บริหารมาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการเคาน์ตี แต่ประโยชน์การบริหารงานรูปแบบนี้ ก็คือ ทำให้เคาน์ตีมีผู้นำที่เป็นมืออาชีพ ซึ่งทำให้การบริหารงานเกิดประสิทธิภาพ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวด้วย เพราะแม้เป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็ตาม แต่ประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็กล่าวอ้างถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านนโยบาย ด้วยการรวบรวมข้อเรียกร้องความต้องการของประชาชนก่อนนำมาตัดสินใจออกเป็นนโยบายหรือกฎหมายเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของการนำหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในสังคมสหรัฐอเมริกาจนประสบความสำเร็จ เช่น การวางผังเมืองในมลรัฐวิสคอนซิน เป็นต้น

การวางผังเมืองในมลรัฐวิสคอนซิน

ในมาตรา 66. 1001 ของ the Wisconsin Statutes กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโครงสร้างสำหรับการพัฒนา, การคัดเลือก และการลงมือปฏิบัติตามการวางผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) โดยในการวางผังเมืองดังกล่าวต้องประกอบด้วย 9 หัวข้อ ได้แก่ ประเด็นในการพัฒนาและโอกาสในการพัฒนา (Issues and Opportunities), ที่พักอาศัย (Housing), การขนส่ง (Transportation), การบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น (Utilities and Community Facilities), วิธีการบริหารจัดการด้านการเกษตรธรรมชาติ และวัฒนธรรม (Agricultural, Natural and Cultural Resources), การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development), การร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Intergovernmental Cooperation) การพัฒนาที่ดิน (Land Use) และการดำเนินงานและติดตามแผน (Implementation) ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวไม่มีการกำหนดรายละเอียดของแผนงานโครงการไว้เป็นพิเศษ แต่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดผังเมืองรวมด้วยตนเอง

ในการวางผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) ดังกล่าว กฎหมายของมลรัฐวิสคอนซินได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อ

สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนการพัฒนาด้วย โดยในมาตรา 66. 1001 (4) (a) ของ the Wisconsin Statutes ได้กำหนดว่า

“ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกแบบและคัดเลือกวิธีการปฏิบัติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น การวางแผนการสื่อสาร การให้บริการทางข้อมูล และการประชุมสาธารณะซึ่งต้องมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าในทุก ๆ ขั้นตอนของการวางแผนเมืองรวม โดยในการกำหนดวิธีปฏิบัติดังกล่าวต้องให้ครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์ วิธีการพัฒนา และการแก้ไขเพิ่มเติมในการวางแผนเมืองรวม และต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางแผนเมืองรวมดังกล่าว โดยผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความคิดเห็นดังกล่าวโดยการเขียนแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะอธิบายถึงวิธีการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเผยแพร่แผนวิธีการนำเสนอผังเมืองรวม วิธีการวางแผนเมือง และการแก้ไขเพิ่มเติมการวางแผนเมืองรวมให้เจ้าของทรัพย์สิน หรือผู้ที่สนใจเช่าทรัพย์สินเพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดิน ที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการวางแผนเมืองดังกล่าว”

ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในมลรัฐวิสคอนซินจึงต้องมีการเขียนแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนเมืองรวมให้ประชาชนทราบตัวอย่างเช่น แผนการมีส่วนร่วมของเมืองพอร์ตวอชิงตัน ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนเมืองรวมก็จะมีเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าฟังการประชุมและสามารถเสนอความคิดเห็นในการกำหนดแผนการมีส่วนร่วมได้ในระหว่างการประชุมด้วย ทั้งนี้ ในแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนเมืองรวมต้องมีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนในท้องถิ่นว่าในขั้นตอนการวางแผนเมืองมีขั้นตอนอย่างไรบ้าง กิจกรรมที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนเมืองรวมมีกิจกรรมใดบ้าง รวมถึงระยะเวลาในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ โดยให้ปฏิบัติไปตามคำอธิบายของกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ ตัวอย่างกิจกรรมที่กำหนดไว้ เช่น

(1) การให้ข้อมูลแก่ประชาชนในท้องถิ่น (Public education and awareness) ได้มีการกำหนดระยะเวลาว่าให้มีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการในการวางแผนเมืองรวม โดยวิธีการในการให้ความรู้แก่ประชาชนได้แก่ ทางหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น การเข้าถึงข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต การประชุมในชุมชน หรือการออกพื้นที่ของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ความรู้ เป็นต้น

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

ประชาชนในท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ในการวางผังเมืองรวมเพื่อให้เกิดการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันภายในท้องถิ่น

(3) ขั้นตอนในการประเมินทางเลือก (Deliberation of alternatives) ได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้ตั้งแต่เดือนมกราคม 2007 – ธันวาคม 2008 จะเป็นการกำหนดกรอบและประเด็นสำคัญในการวางผังเมืองรวม โดยเฉพาะในด้านการกำหนดมาตรฐานทางการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาทางเลือกในแต่ละทางเลือกจะต้องประเมินผลโดยผู้นำชุมชนเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพในการตระหนักถึงเป้าหมายของชุมชนของในระหว่างขั้นตอนนี้แต่ละทางเลือกจะต้องได้รับผลกระทบหนักในศักยภาพเชิงบวกและเชิงลบผลกระทบต่อชุมชนและผลกระทบต่อท้องถิ่น โดยในการประเมินทางเลือกควรจะเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด ตรงตามความต้องการและความต้องการของชุมชนและผู้นำชุมชนประชุมเป้าหมายชุมชน สำหรับวิธีการในขั้นตอนนี้จะทำโดยการเปิดประชุมกลุ่มย่อยในกลุ่มต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการปรึกษาและวิเคราะห์ระหว่างประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจมีการเผยแพร่การประชุมผ่านทางโทรทัศน์ท้องถิ่นได้

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

การกำหนดแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของมลรัฐวิสคอนซินนี้ แสดงให้เห็นถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนได้เต็มที่ โดยมีการกำหนดแผนงาน โครงการและระยะเวลาให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้รู้ถึงสิทธิหน้าที่ และบทบาทของตนเองในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากตัวอย่างความสำเร็จของท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาแม้ว่าจะจะเป็นประเทศที่มีพัฒนาการของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าและยาวนานมากกว่าไทย ถือว่าเป็นแบบอย่างที่ดีของความพยายามในการคิดค้นรูปแบบเพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในโลกปัจจุบันที่ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในฐานะ เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการตัดสินใจในนโยบายขององค์กรที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ ในสถานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย กำลังอยู่ในช่วงของการเรียนรู้ ปรับปรุงและพัฒนา จึงน่าจะ

นำแนวคิด หลักการและกระบวนการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมดึงประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมทางการปกครอง เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ และเป็นองค์กรที่ให้บริการเพื่อประโยชน์สุขของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง



บทที่ 3

กระบวนการกำหนดแผนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงกระบวนการตามกฎหมายในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเรื่องหลักการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประเภทของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้เข้าใจถึงกระบวนการทางกฎหมายในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย

1. ประเภทของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปี พ.ศ. 2548 ได้มีการกำหนดวิธีการ “จัดทำ” และ “ประสาน” แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไว้แต่หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ไม่ได้มีการกำหนดกระบวนการ “ประสาน” แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 บัญญัติให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้ว ยังมีอำนาจและหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด³⁵

ดังนั้น อำนาจในการออกระเบียบจึงแยกเป็น 2 ส่วน

³⁵ ชัยพร ชมกุล (2552) “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 72

(1) กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

(2) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการประสานแผน

ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2548 เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยข้อ 4 ได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ 3 ประเภท ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

“แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา” หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดหมาย เพื่อการพัฒนาในอนาคตโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้มีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งเป็นแผนระยะปานกลางหรือระยะยาวที่กำหนดทิศทางทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ ดังนั้น การกำหนดห้วงระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงขึ้นอยู่กับแนวคิดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้ายาวนานเพียงใด ประกอบกับข้อมูลปัญหาที่ต้องการแก้ไข เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นแผนพัฒนาที่กำหนดทิศทางความต้องการพัฒนาในอนาคต ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจำเป็นต้องทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาก่อนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

1.2 แผนพัฒนาสามปี

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

ลักษณะของแผนพัฒนาสามปี เป็นแผนที่เป็นทางการกำหนดรายละเอียดแผนงาน/โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า

ครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี แผนพัฒนาสามปีจึงมีลักษณะ ดังนี้

1) เป็นการแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่การปฏิบัติโดยมีหลักคิดที่ว่าภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาหนึ่ง ๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่งแนวทาง และภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่ง ๆ จะมีแผนงาน โครงการ กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่งแผนงาน โครงการกิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย จุดมุ่งหมายการพัฒนาและวิสัยทัศน์ในที่สุด

2) เป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี

3) เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน เนื่องจากแผนพัฒนาสามปีมีลักษณะเป็นแผนที่มีความต่อเนื่อง เป็นแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

1.3 แผนการดำเนินงาน

“แผนการดำเนินงาน” หมายถึง แผนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่แสดงถึงรายละเอียดผลงาน โครงการ และกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

สำหรับแผนการดำเนินงานจึงไม่ใช่การจัดทำแผนพัฒนา แต่เป็นเอกสารที่รวบรวมแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อให้ทราบกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ดำเนินการ

ดังนั้น การจัดทำแผนการดำเนินงาน มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจำปีงบประมาณนั้น ๆ ทำให้แนวทางในการดำเนินงานในปีงบประมาณนั้นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความชัดเจนในการปฏิบัติมากขึ้น ลดความซ้ำซ้อนของโครงการ กิจกรรม มีการประสานและบูรณาการการทำงานกับหน่วยงาน และการจำแนกรายละเอียดต่าง ๆ ของแผนงาน โครงการ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังเป็นเครื่องมือในการติดตามการดำเนินงานและการประเมินผล

ลักษณะของแผนการดำเนินงานจะเป็นการกำหนดรายละเอียดของโครงการ กิจกรรมการพัฒนาที่ดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด โดยโครงการกิจกรรมการพัฒนาที่จะบรรจุในแผนการดำเนินงานจะมีที่มาจาก

- 1) งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด (รวมทั้งเงินอุดหนุนที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดอุดหนุนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ)
- 2) โครงการ กิจกรรมพัฒนาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยไม่ใช้งบประมาณ
- 3) โครงการ กิจกรรมการพัฒนาของหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบจากแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด หรืออาจสอบถามไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดให้รวบรวมข้อมูลโครงการ กิจกรรมการพัฒนาของหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีลักษณะการดำเนินงานครอบคลุมพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเป็นโครงการกิจกรรมการพัฒนาที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) โครงการ กิจกรรมการพัฒนาอื่น ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเห็นว่าจะเกิดประโยชน์ในการประสานการดำเนินงานในพื้นที่

2. องค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

2.1 องค์กรจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

1) คณะกรรมการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

องค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด โดยคณะกรรมการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยกรรมการ ดังนี้

1.1) ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 8-10 คน อันได้แก่ ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัด, รองนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้นทุกคน, สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่สภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวน 3 คน, ปลัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และหัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน

1.2) ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือก จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน

1.3) ภาคประชาชน ประกอบด้วย ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก จำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน และผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวนสามคน

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

1.1) กำหนดแนวทางพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชน เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง เป็นต้น) ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายแผนขึ้นตอนและการกระจายอำนาจยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัดและจังหวัด (โดยให้เน้นดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด เป็นต้น) กรอบนโยบาย ทิศทางและแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นโยบายของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่แถลงต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และแผนชุมชน ทั้งนี้ ในการนำประเด็นข้างต้นมาจัดทำแผนพัฒนา ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดคำนึงถึงสถานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการมาประกอบการพิจารณาดำเนินการด้วย

1.2) ร่วมจัดทำแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา ทั้งนี้ ในการจัดทำร่างแผนพัฒนาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้นำปัญหาความต้องการจากองค์การบริหารส่วนตำบลมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่

1.3) พิจารณาร่างแผนพัฒนา และร่างแผนการดำเนินงาน

1.4) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนด ขอบข่าย และรายละเอียดของงานในกรณีมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกจัดทำหรือร่วมจัดทำ

1.5) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

1.6) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงาน

1.7) จัดทำโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบการจัดทำแผนตามความต้องการของประชาชน

2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์ประกอบของคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยบุคคล ดังนี้

2.1) ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่น้อยกว่า 4 คน ประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีหน้าที่จัดทำแผน และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนหรือพนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

2.2) ภาคประชาชน จำนวน 3 คน ได้แก่ ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีดังต่อไปนี้

2.1) จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

2.2) จัดทำร่างแผนการดำเนินงาน

2.3) จัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานกรณีมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกจัดทำหรือร่วมจัดทำ

2.2 องค์การประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทย ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วย โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด/อำเภอ ซึ่งมีองค์ประกอบของคณะกรรมการในลักษณะไตรภาคี ได้แก่ ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคราชการ และภาคประชาชน

1) คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด

กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นประธาน และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1.1) จัดทำ/ทบทวนกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด

1.2) กำหนดขอบเขต/ประเภทโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3) บูรณาการโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของจังหวัดและพิจารณาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่

1.4) จัดทำบัญชีโครงการที่เกินศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดบูรณาการ

1.5) แจ้งผลการพิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอทราบ

2) คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ

กำหนดให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นในเขตอำเภอที่ได้รับการคัดเลือก เป็นประธานปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประธานคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอคัดเลือก เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่

2.1) ศึกษานโยบายโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของอำเภอ

2.2) จัดทำบัญชีโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด

2.3) แจ้งผลการพิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอทราบ

2.3 ประชาคมท้องถิ่น

คำว่า “ประชาคม” ใช้ในการก่อรูปของกลุ่มที่มาจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่หลากหลายในพื้นที่โดยไม่ได้แบ่งแยกกัน แต่รวมตัวเพื่อวัตถุประสงค์ของกลุ่มอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอาศัยการร่วมมือกันเพื่อประโยชน์ของพื้นที่โดยส่วนรวม ดังนั้น การทำประชาคมท้องถิ่นเพื่อการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือการสร้างโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสรวบรวมปัญหาและศักยภาพตลอดจนมีโอกาสแจ้งปัจจัยภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชน เช่น นโยบายภาครัฐ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และโรคติดต่อ เป็นต้น แล้วหลังจากนั้นก็แปลงปัญหาศักยภาพ และผลกระทบจากปัจจัยภายนอกไปสู่สิ่งที่เรียกว่า “ความต้องการการพัฒนา” ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความต้องการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องการจะทำเพื่อแก้ปัญหา ใช้ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เต็มประสิทธิภาพ และรองรับผลกระทบจากปัจจัยภายนอก การหาปัญหาศักยภาพ ปัจจัยภายนอก และการแปลงปัญหา ศักยภาพ และปัจจัยภายนอกไปสู่ความต้องการพัฒนาจำเป็นจะต้องอาศัยการดำเนินการผ่านการทำประชาคมเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมาย ที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

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

1.1) คัดเลือกคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.2) เข้าร่วมประชุมประชาคมท้องถิ่นในขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อรับทราบแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แจงปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนาและประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่

1.3) ร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อกำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน

1.4) ในขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาคมท้องถิ่น มีอำนาจในการพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงโดยคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำขึ้น เพื่อเสนอผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

สภาองค์กรชุมชน หมายถึง เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนของคนในชุมชนท้องถิ่น โดยคนในชุมชนท้องถิ่น และเพื่อคนในชุมชนท้องถิ่น เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ดังกล่าวประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มชุมชนต่าง ๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่ม

แม่บ้าน กลุ่มอนุรักษ์ป่า และกลุ่มกิจกรรมพัฒนาอื่น ๆ ที่มีอยู่ในแต่ละชุมชน ผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการ เช่น ผู้รู้ภูมิปัญญา ปราชญ์ชาวบ้าน และผู้นำทางการ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในชุมชนท้องถิ่น สถาบันท้องถิ่น (บ้าน วัด โรงเรียน) เข้ามาร่วมใช้เวทีพูดคุยเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน

ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 “องค์กรชุมชน” หมายความว่า องค์กรซึ่งเป็นการรวมตัวของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ ไม่ว่าประชาชนจะจัดตั้งกันขึ้นเองหรือโดยการแนะนำหรือสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน และผู้แทนชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้านซึ่งได้จัดแจ้งการจัดตั้งไว้กับผู้ใหญ่บ้าน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบล จึงได้จัดแจ้งการจัดตั้งไว้กับกำนัน ทั้งนี้ โดยการจัดแจ้งการจัดตั้งได้กระทำก่อนวันประชุมอาจประชุมปรึกษาหารือกันจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลขึ้นสภาหนึ่ง เพื่อปฏิบัติการกิจตามพระราชบัญญัตินี้ได้

สภาองค์กรชุมชนประกอบด้วย

- (1) สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้านและผู้แทนชุมชนอื่นในตำบล ซึ่งได้รับการคัดเลือกและมีจำนวนตามที่ประชุมกำหนด
- (2) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนไม่เกินหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกตาม (1) การกำหนดจำนวนและคัดเลือกให้เป็นไปตามผลการปรึกษาหารือของสมาชิกตามข้อ (1) ทั้งนี้ ให้คัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นที่เคารพหรือยอมรับนับถือของชุมชนในตำบลนั้น ๆ

ภารกิจของสภาองค์กรชุมชน

สำหรับภารกิจหน้าที่ของสภาองค์กรชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดไว้เฉพาะภารกิจของสภาองค์กรชุมชนตำบล ดังนี้

- (1) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

(4) รายงานปัญหาและผลที่เกิดขึ้นในตำบลอันเนื่องมาจากการดำเนินงานใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ โดยรายงานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(5) เนื่องจากตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการประชุมในระดับจังหวัดได้เพื่อดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ สำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีดังต่อไปนี้

(5.1) เสนอแนวทางการพัฒนาจังหวัดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

(5.2) เสนอแนะต่อผู้ว่าราชการจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

3. ขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เริ่มตั้งแต่การประสานแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้จะมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ แต่ต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ดังนั้นในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการบริหารราชการแผ่นดินของแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้วย ต่อมาจึงดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี และแผนการดำเนินการ

3.1 การประสานแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด³⁶

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนั้น เกิดขึ้นจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา ที่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งแผนการบริหาร

³⁶ ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ม.ป.ป.) “กทม. เอกสารประกอบการประชุมโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แนวทางการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น” กรุงเทพมหานคร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หน้า 5 – 26 อ้างถึงใน ชัยพร ชมกุล

ราชการแผ่นดินของรัฐบาล ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดจึงเป็นภาพรวมของการพัฒนาจังหวัด ซึ่งเป็นจุดเชื่อมต่อกันระหว่างนโยบาย หรือแผนระดับชาติกับแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ในขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมการพัฒนาทุกด้านภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดทั้งหมด จึงทำให้มีความจำเป็นต้องสร้างกลไกการประสานแผนพัฒนาเกิดขึ้นเพื่อพิจารณาถ่วงถ่วงนโยบายระดับต่าง ๆ ผ่านการปฏิบัติในระดับท้องถิ่น รวมทั้งมีการประสานการวางแผนและการปฏิบัติระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

การกำหนดระยะเวลาของการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1: การประสานด้านนโยบาย

กำหนดให้คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด จัดทำหรือทบทวน “กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด” เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และกำหนดขอบเขต ประเภทโครงการที่เกี่วข้องกับสภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ระยะที่ 2: การประสานการปฏิบัติ

1) เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับกรอบยุทธศาสตร์และขอบเขต/ประเภทโครงการที่เกี่วข้องสภาพฯ แล้ว ให้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาสามปีตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และตามแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีแล้วให้ผู้บริหารท้องถิ่นในเขตอำเภอเสนอโครงการเฉพาะที่เกี่วข้องสภาพฯ ซึ่งเป็นโครงการที่สอดคล้องกับขอบเขตประเภทโครงการที่เกี่วข้องสภาพฯ เสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ

3) คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอพิจารณาบูรณาการโครงการที่เกี่วข้องสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของอำเภอให้ใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด หากยังเกี่วข้องสภาพในระดับอำเภอให้จัดทำเป็น “บัญชีโครงการที่เกี่วข้องสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ” เสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด พร้อมแจ้งผลการพิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอรอบ ซึ่งในขั้นตอนนี้ ให้คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่เกี่วข้องสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอในการพิจารณาให้คำเนิ่งถึงสภาพของปัญหา ความต้องการของประชาชน ความจำเป็นเร่งด่วน เป็นต้น

4) เมื่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัดได้รับบัญชีโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอแล้ว ให้พิจารณาบูรณาการโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอในภาพรวมของจังหวัดเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และพิจารณาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำไปพิจารณาเพื่อบรรจุไว้ในร่างแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ เสร็จแล้วให้จัดทำแผนพัฒนาสามปี และพิจารณานำโครงการที่เกินศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดรวบรวมจัดทำเป็น “บัญชีโครงการที่เกินศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด” เสนอต่อคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) พร้อมทั้งแจ้งผลการพิจารณาให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอทราบ

3.2 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดแล้ว จะต้องกำหนดระยะเวลาดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้เหมาะสม เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาสามปีแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นแผนพัฒนาที่กำหนดทิศทางความต้องการในอนาคต ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจำเป็นต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาก่อนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

1) ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา มีดังต่อไปนี้

1.1) การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบ

1.2) การจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวบรวมแนวทาง และข้อมูลนำมาวิเคราะห์ แล้วจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด โดยมีเค้าโครงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด

บทที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

บทที่ 4 วิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

บทที่ 5 ยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนา

บทที่ 6 การนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติและการ
ติดตามประเมินผล

1.3) การพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วน
จังหวัดเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อคณะกรรมการพัฒนา
องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อพิจารณาและปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์หากมีข้อบกพร่อง
ก่อนนำเสนอต่อผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.4) การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

เมื่อคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาร่างแผน
ยุทธศาสตร์เสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เสนอผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาอนุมัติและ
ประกาศใช้

2) การนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปปฏิบัติ

เมื่ออนุมัติแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้ว ให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วน
จังหวัดประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อนุมัติแล้ว และนำไปปฏิบัติ รวมทั้งแจ้งสภา
องค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด อำเภอ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน นับแต่
วันที่ประกาศใช้และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่า 30 วัน

3) การทบทวนปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีการทบทวนยุทธศาสตร์การพัฒนา
โดยอาจทบทวนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย/แนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็น
สาระสำคัญต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรืออาจกำหนดให้มีการทบทวน
ทุกช่วงครึ่งแผนหรือตามความเหมาะสม กรณีที่ต้องมีการปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา

ให้พิจารณาโดยอาจถือเอายุทธศาสตร์เดิมเป็นหลัก เพื่อพิจารณาปรับปรุงและเห็นความเชื่อมโยงในการดำเนินงานของยุทธศาสตร์การพัฒนาและความสำเร็จของการพัฒนาที่ผ่านมา

3.3 การจัดทำแผนพัฒนาสามปี

1) ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

1.1) การกำหนดประเด็นการพัฒนา

คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับประชาคมท้องถิ่นกำหนดประเด็นการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบ

1.2) การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี ตามประเด็นที่คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด โดยมีเค้าโครงแผนพัฒนาสามปี ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บทที่ 3 สรุปผลการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปีที่ผ่านมา

บทที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

บทที่ 5 บัญชีโครงการพัฒนา

บทที่ 6 การนำแผนพัฒนาสามปีไปสู่การปฏิบัติและการติดตามผล

โครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาสามปีอาจแยกประเภทของโครงการออกอย่างน้อย 3 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 โครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการเอง ประเภทที่ 2 โครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดหนุนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนด และประเภทที่ 3 โครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น

1.3) การพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปี

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาและปรับปรุงให้สมบูรณ์หากมีข้อบกพร่อง ก่อนนำเสนอต่อผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.4) การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

เมื่อคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เสนอผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้

2) ระยะเวลาการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปีให้จัดทำและทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนจัดทำงบประมาณประจำปี อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจขยายระยะเวลาการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยกรณีเทศบาลตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้นายอำเภอได้ ส่วนกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นอำนาจของนายอำเภอ

3) การนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ

3.1) เมื่อผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีแล้ว ให้แจ้งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ประกาศใช้และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่า 30 วัน

3.2) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี

3.3) พิจารณานำแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ในแต่ละปีไปดำเนินการตามลำดับ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีการจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการไว้แล้ว แต่หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเหตุผลความจำเป็นก็สามารถนำแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ในปีถัดไปมาดำเนินการโดยไม่ต้องมีการแก้ไข เพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามปีแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นการปฏิบัติตามแผนพัฒนาที่กำหนดระยะเวลาไว้ครอบคลุมสามปี และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.4 การจัดทำแผนการดำเนินงาน

1) ขั้นตอนการจัดทำแผนการดำเนินงาน

1.1) การเก็บรวบรวมข้อมูลและจัดทำร่างแผนการดำเนินงานคณะกรรมการการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวบรวมแผนงาน โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วจัดทำร่างแผนการดำเนินงานโดยกำหนดเค้าโครงแผนการดำเนินงานเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย บทนำ วัตถุประสงค์ของแผนการดำเนินงาน ขั้นตอนการจัดทำแผนการดำเนินงาน และประโยชน์ของแผนการดำเนินงาน

ส่วนที่ 2 บัญชีโครงการ/กิจกรรม ประกอบด้วย บัญชีสรุปจำนวนโครงการและงบประมาณ และบัญชีโครงการ กิจกรรมและงบประมาณ

1.2) การพิจารณาและประกาศใช้แผนการดำเนินงาน

คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาร่างแผนการดำเนินงาน แล้วเสนอผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกาศเป็นแผนการดำเนินงาน ทั้งนี้ ให้ปิดประกาศแผนการดำเนินงานภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ประกาศเพื่อให้ประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบโดยทั่วกันและต้องปิดประกาศไว้อย่างน้อย 30 วัน

2) ระยะเวลาการจัดทำแผนการดำเนินการ มีดังต่อไปนี้

2.1) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำแผนการดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายในเดือนธันวาคมของปีงบประมาณนั้น หากคาดว่าจะดำเนินการจัดทำไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด ให้เสนอขอขยายเวลาการจัดทำแผนการดำเนินงานต่อผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2) ภายหลังจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดทำแผนการดำเนินงานแล้ว หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการตั้งงบประมาณเพิ่มเติมหรือได้รับแจ้งแผนงานโครงการเพิ่มเติมจากหน่วยราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปีงบประมาณนั้น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการจัดทำแผนการดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่มีการจัดตั้งงบประมาณเพิ่มเติมหรือได้รับแจ้งแผนงาน/โครงการเพิ่มเติมจากหน่วยราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่น ๆ โดยให้จัดทำเป็นแผนการดำเนินงานเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 2 และ 3 เป็นต้น

4. การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การวางแผนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี โดยใช้ยุทธศาสตร์การพัฒาที่เหมาะสม มีความสอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่และให้เกิดความคุ้มค่าและประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ซึ่งการนำเสนอแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติที่ดีจะต้องมีการปฏิบัติตามแผนงาน โครงการที่กำหนดให้

เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ แผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการที่จัดทำขึ้นสำหรับแต่ละปีงบประมาณมีความต่อเนื่องและเป็นแผนการก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ด้วยเหตุนี้ การจัดทำแผนพัฒนาสามปีจะมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณประจำปีอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำงบประมาณในระบบมุ่งเน้นผลงาน

ดังนั้น เพื่อให้ทราบการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปีที่ระบบสามารถตรวจสอบได้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จึงกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลโดยต้องรายงานต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและปิดประกาศให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามแผน ซึ่งการติดตามและประเมินผลเป็นกิจกรรมหนึ่งในกระบวนการวางแผน เพื่อให้้องค์กรทราบความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรคในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งทำให้ทราบระดับความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อย่างชัดเจนเป็นระบบ ตลอดจนสามารถนำผลสรุปที่ได้จากการติดตามและประเมินผลไปพิจารณา ปรับปรุงการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคราวต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

4.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย

- 1) สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวนสามคน
- 2) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน
- 3) ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวนสองคน
- 4) หัวหน้าส่วนการบริหารที่คัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

5) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดการคัดเลือกจำนวนสองคน โดยให้คณะกรรมการคัดเลือกกรรมการหนึ่งคนทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ และกรรมการอีกหนึ่งคนทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการ ทั้งนี้ กรรมการติดตามและประเมินผล แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

4.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีดังต่อไปนี้

1) กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
 2) ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
 3) รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา ต่อผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอต่อสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประกาศผลการ ติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบ โดยทั่วกัน อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่า สามสิบวัน

4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอก ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาได้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

1) คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วน จังหวัดจัดทำร่างข้อกำหนด ขอบข่ายและรายละเอียดของงานที่จะมอบหมายให้หน่วยงานหรือ บุคคลภายนอกดำเนินการเพื่อเสนอคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาอนุมัติข้อกำหนด ขอบข่ายและ รายละเอียดของงาน

3) หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตามและ ประเมินผล

4) ให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกที่ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตาม และประเมินผลรายงานผลการดำเนินการซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลต่อคณะกรรมการ ติดตามและประเมินผลเพื่อประเมินผลการรายงานผล เสนอความเห็นต่อผู้บริหารองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด

5) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอผลการติดตามและประเมินผลต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบ โดยทั่วกันอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปีดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

5. รูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย

สำหรับหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้นนั้น ปัจจุบันยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยตรง และจะมีรายละเอียดสอดคล้องอยู่ในระเบียบบริหารจัดการท้องถิ่นในแต่ละเรื่อง เช่น ในเรื่องกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ก็มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเอาไว้ โดยในระเบียบดังกล่าวก็ได้สอดคล้องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในระเบียบดังกล่าวด้วย เช่น การกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องมีตัวแทนจากภาคประชาชน หรือต้องมีการจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นเพื่อให้ทราบความต้องการของประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสามารถกำหนดและจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

อย่างไรก็ตาม ระเบียบดังกล่าวไม่ได้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง แต่ในบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยเหตุนี้ รายละเอียดในบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการกล่าวถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดแผนพัฒนาเท่านั้น โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับรายละเอียดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ควร เพราะในตัวระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงได้ เช่น ระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีการ

หรือช่องทางที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การเสนอปัญหา ให้ข้อเสนอแนะ และร่วมกันวางแผนดังกล่าวได้

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 สามารถจัดรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ดังต่อไปนี้

5.1 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอ้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนทางอ้อม หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเลือกผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้บริหารงานในเรื่องต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัด การออกเสียงเลือกตั้งนี้ เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่นับว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ซึ่งการไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนี้เป็นกิจกรรมที่ประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมได้ และในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะได้ปฏิบัติอยู่เสมอ รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ถูกต้องตามกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิพลหรือแสดงออกซึ่งเจตจำนงในการเลือกตัวแทน

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางอ้อมได้โดยการเลือกผู้แทนของตนเอง เพื่อให้ตัวแทนของตนเองเข้าไปมีส่วนร่วมกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในกรณีนี้ ประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิเลือกผู้แทนของตนเองได้ 3 กรณีคือ การเลือกผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งผู้แทนเหล่านี้จะเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัด รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเลือกผู้แทนเข้าไปกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนตนเองนั้น เป็นการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่ระดับต่ำ

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง

2.1) การเข้าร่วมเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงสาระเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ สำหรับการดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 อย่างไรก็ตาม การกำหนดคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ระดับชั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้าร่วมเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ในระดับร่วมกันในการวางแผน การตัดสินใจ การปฏิบัติ จนกระทั่งถึงการร่วมติดตามตรวจสอบ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงที่สุด

2.2) การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้มีผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกเพื่อเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะมีส่วนร่วมในการพิจารณาวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนมีส่วนร่วมในการพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติมแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่แล้วจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้มีอำนาจเช่นเดียวกับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ ระดับชั้นของการมีส่วนร่วม

ของประชาชนที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ในระดับร่วมกันในการวางแผน การตัดสินใจ การปฏิบัติ จนกระทั่งถึงการร่วมติดตามตรวจสอบ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงที่สุด แต่อาจมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างจากผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรงที่ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นตอนสุดท้ายว่าจะพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวหรือไม่ และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเองก็เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ที่นำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว ไปปฏิบัติ เพื่อพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างแท้จริง

2.3) การเข้าร่วมกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นเพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อกำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ดังนั้น ประชาชนทั่วไปที่อยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใด ย่อมสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้ข้อมูลเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาได้โดยการร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสนอต่อผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย

5.2 การวิเคราะห์ระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากการศึกษาการแบ่งระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ ในที่นี้จะใช้การแบ่งระดับชั้นการมีส่วนร่วมจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุดออกเป็น 6 ระดับ ได้แก่

- 1) ระดับการให้ข้อมูลเป็นการให้ประชาชนรับรู้
- 2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน
- 3) ระดับการปรึกษาหารือ
- 4) ระดับการวางแผนร่วมกันจนถึงร่วมกันตัดสินใจ

5) ระดับการร่วมปฏิบัติและร่วมติดตามตรวจสอบ และ

6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ จะพิจารณาตามลำดับขั้นตอนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งสามารถแยกพิจารณาเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

1) การรวบรวมข้อมูล และปัญหาสำคัญ

ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการจัดทำแผน ได้แก่ ข้อมูล ถ้าข้อมูลที่ได้รับถูกต้องเชื่อถือได้ และตรงประเด็น ก็จะส่งผลให้แผนมีความสมบูรณ์ตรงตามสภาพข้อเท็จจริง แต่ในทางกลับกันถ้าข้อมูลที่ได้รับไม่ถูกต้องเชื่อถือไม่ได้ และไม่ตรงประเด็นของเรื่องแผนที่ปรากฏออกมาจะขาดความสมบูรณ์และไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแนวทางในการจัดเก็บข้อมูล ดังนี้

1.1) ข้อมูลเชิงปริมาณ การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณอาจใช้แบบสำรวจข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีลักษณะข้อมูลที่ต้องจัดเก็บอะไรบ้างที่มาของข้อมูลมาจากแหล่งใด แล้วจึงนำวิธีการจัดเก็บข้อมูลที่เหมาะสมที่สุดมาใช้ในการจัดเก็บข้อมูลที่ต้องการ นอกจากนี้ยังรวมถึงการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นตัวเลขอื่น ๆ เพื่อเป็นการนำมาใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานที่มีอยู่ต่างหากอีกด้วย

1.2) ข้อมูลเชิงคุณภาพ การจัดเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจะเป็นการจัดเก็บข้อมูลที่มีลักษณะมุ่งสู่ประเด็นของเรื่องที่ต้องการทราบเป็นสำคัญ ซึ่งสิ่งที่เราต้องการทราบว่าเป็นข้อมูลในการจัดทำแผน ได้แก่ ประเด็นหลักในการพัฒนาทั้ง 4 ประเภท คือ ปัญหา ความต้องการ นโยบาย และศักยภาพ

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล สำหรับวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำแผนโดยทั่วไปมีหลายวิธี คือ

(1) การสัมภาษณ์ เป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีผู้ซักถามแล้ว เก็บรวบรวมข้อมูลจากคำตอบผู้ตอบการซักถาม การสัมภาษณ์นี้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การสัมภาษณ์ที่ใช้แบบสอบถาม หมายถึง ซักถามตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้ล่วงหน้า และ การสัมภาษณ์ที่ไม่ใช่แบบสอบถาม หมายถึง ซักถามโดยใช้ดุลพินิจของผู้ซักถามในการติดตามประเด็นต่าง ๆ ที่ต้องการ

(2) การสำรวจ เป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยศึกษาจากสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏซึ่งสัมผัสได้ด้วยประสาททั้ง 5 เช่น การสำรวจด้วยสภาพที่ปรากฏแก่สายตาจริงว่าท่อระบายน้ำมีสภาพชำรุดทรุดโทรม ถนนเสียหายเป็นหลุมเป็นบ่อ เป็นต้น

(3) การทอแบบสอบถามเป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้เอกสารแบบฟอร์มที่ได้จัดทำขึ้นตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ แล้วให้แหล่งข้อมูล (กลุ่มตัวอย่าง) เป็นผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ การทอแบบสอบถามทางไปรษณีย์และการทอแบบสอบถามโดยนำไปให้ด้วยตนเอง

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

(5) การจัดเวทีประชาคม เป็นการพบปะของผู้คนที่มีความหลากหลายด้านข้อมูล ประสบการณ์ ความคิดเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ วิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหาวางแผนงานหรือการดำเนินการ และติดตามประเมินการทำงานร่วมกัน โดยใช้ความแตกต่างหลากหลายของแต่ละคนเป็นจุดแข็งในการทวิคูณความสำเร็จ กระบวนการกลุ่มนี้เป็นกระบวนการที่มีความจำเป็นต่องานมาใช้ในการจัดเวทีประชาคม เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมสูงสุด และการบรรลุงานสูงสุด ซึ่งทำให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุด ผู้จัดเวทีประชาคมและผู้ใช้กระบวนการกลุ่มควรมีความเข้าใจและมีทักษะในกระบวนการมีส่วนร่วมแบบต่าง ๆ รวมทั้งลักษณะในเทคนิคพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและสร้างเจตนาธรรมร่วมกัน การหลอมรวมความแตกต่างหรือการบริหารจัดการความขัดแย้งภายในกลุ่มการคิดเป็นระบบ การระดมสมอง และการมีส่วนร่วมของสมาชิกในกลุ่ม

การจัดเวทีประชาคมนี้ เป็นวิธีการที่ได้รับความนิยมในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยในการกำหนดแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

ภายหลังจากที่ได้จัดเก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพเรียบร้อยแล้วต้องนำข้อมูลนั้นมาสรุปผลแยกประเภทและจัดกลุ่มเพื่อเป็นการเสนอผลการเก็บรวบรวมในเบื้องต้นว่าเป็นอย่างใด การประมวลข้อมูลจึงเป็นกิจกรรมสุดท้ายของขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล จากวิธีการดังกล่าวข้างต้นพอจะสรุปได้ว่า ข้อมูลที่ต้องการจะเก็บรวบรวมมีทั้งข้อมูล เชิงคุณภาพและ

ข้อมูลเชิงปริมาณ แต่อย่างไรก็ตามข้อมูลทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าวยังถือเป็นข้อมูลดิบ กล่าวคือ หลังจากที่ได้รับการจัดเก็บข้อมูลและประมวลข้อมูลแล้วก็ยังไม่สามารถแสดงผลหรือชี้ให้ทราบถึงประเด็นหลักของการพัฒนาที่จะนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำแผนได้โดยทันที จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนของเทคนิคในการวิเคราะห์ข้อมูลเสียก่อน ซึ่งจะเป็นการใช้เทคนิคเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ และแผนที่ แผนภาพ เพื่อที่จะแปลความหมายของข้อมูลดิบจากการเก็บรวบรวมข้อมูลออกมาเป็นข้อมูลหลักในการจัดทำแผนต่อไป

เมื่อพิจารณาจากวิธีการเก็บและรวบรวมข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายแล้วจะเห็นได้ว่า ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญนั้น อยู่ในระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากในการประชุมท้องถิ่นนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอข้อมูล หรือปัญหาเพื่อให้ได้ข้อมูลเพิ่มเติมมากขึ้น เพื่อให้ในประเมินข้อดีข้อเสียได้ชัดเจนขึ้น แต่ไม่ได้มีการเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดประเด็นปัญหา หรือเพื่อประเมินความก้าวหน้าในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่อย่างใด

2) การคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

สภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมากมาย แต่คงเป็นการยากที่จะดำเนินการแก้ไขได้ทุกเรื่อง เนื่องจากข้อจำกัดในปัจจัยทางการบริหาร เช่น งบประมาณไม่เพียงพอ บุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำกัด เป็นต้น ดังนั้นการวางแผนจึงจำเป็นต้องมีการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเพื่อจะทราบว่า จะดำเนินการแก้ไขปัญหาไหนก่อนหลัง ในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจำเป็นต้องทำการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เพราะสิ่งที่กำหนดว่าเป็นปัญหาในขั้นแรกแล้ว อาจไม่ใช่ปัญหาที่แท้จริง หรืออาจรวมกันเป็นปัญหาใหม่ที่ให้ความหมายได้ดีกว่าปัญหาเดิม ปัญหาแต่ละปัญหาที่ได้มามีความสำคัญไม่เท่ากัน และทรัพยากรในด้านต่าง ๆ มีข้อจำกัด การแก้ปัญหามิใช่ปัญหาในคราวเดียวกันเป็นไปได้ยากจึงต้องมีการเลือกแก้ปัญหาตามลำดับความสำคัญของปัญหา เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้วิเคราะห์ข้อมูลและกำหนดเป็นปัญหาพร้อมกับระบุชื่อปัญหา ลักษณะ ขอบเขต และสาเหตุของปัญหาแล้ว ให้พิจารณาคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญต่อไป

ในการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายที่มีอยู่นั้น จะเห็นได้ว่าประชาชนทั่วไปหรือประชาคมท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่เกิดในองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้โดยตรง แต่ตามกฎหมายกำหนดเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วน

จังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าไปพิจารณาแทน ดังนั้น อาจจะพิจารณาถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของ ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายแล้วเห็นได้ว่า ระดับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนอยู่ในระดับต่ำ เพราะแม้แต่ระดับการให้ข้อมูล เช่น การให้ประชาชนรับรู้ถึงผลการ พิจารณาการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ไม่ได้มี การเปิดเผยให้ประชาชนโดยทั่วไปทราบแต่อย่างใด

3) การวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดในปัจจุบัน เป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึงโอกาส และภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด อัน เป็นสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาด้านต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายใน องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินสถานภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในปัจจุบัน โดยเป็นการตอบคำถามว่า “ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสถานภาพการพัฒนา อยู่จุดไหน” สำหรับใช้ประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป

สำหรับขั้นตอนการวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นี้จะเห็นได้ว่า ประชาชนทั่วไปหรือประชาคมท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ ศักยภาพในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้โดยตรง แต่ตามกฎหมายกำหนดเป็นหน้าที่ ของคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในองค์การ บริหารส่วนจังหวัดเข้าไปพิจารณาแทน ดังนั้น อาจจะพิจารณาถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย แล้วเห็นได้ว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ

4) การจัดทำและการพิจารณาร่างแผนการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ขั้นตอนการจัดทำ และพิจารณาร่างแผนการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามกฎหมายเป็นอำนาจของคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยประชาชนทั่วไป หรือประชาคมท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำ และพิจารณาร่างแผนการพัฒนา องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ประชาคมท้องถิ่นสามารถเลือกตัวแทนของประชาชนในองค์การ บริหารส่วนจังหวัดเข้าไปพิจารณาและดำเนินการแทนประชาคมได้ ดังนั้น อาจจะพิจารณาถึงระดับ การมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วเห็นได้ว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ

5) การติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ

ภายหลังที่ได้มีการร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและอนุมัติใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวแล้ว กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกาศใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อนุมัติแล้วให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศใช้และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้เปิดโอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เสร็จเรียบร้อยแล้ว สำหรับกรณีนี้ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงอยู่ในระดับการให้ข้อมูลเป็นการให้ประชาชนรับรู้เท่านั้น

ส่วนขั้นตอนในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนานั้น ไม่มีช่องทางตามกฎหมายที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการได้โดยตรง แต่ประชาคมท้องถิ่นสามารถเลือกตัวแทนของประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าไปพิจารณาแทนดำเนินการแทนประชาคมได้ ดังนี้ อาจจะพิจารณาถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วเห็นได้ว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ

จากการศึกษากระบวนการตามกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น พบว่า ในปัจจุบันภาครัฐได้ให้ความสนใจในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดสิทธิของประชาชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินการของภาครัฐได้มากขึ้นทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น โดยในระดับท้องถิ่นได้มีการกำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปกับการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีกลไก หรือวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

สำหรับในเรื่องการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ถ้ามีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่ขั้นตอนแรก ๆ ของการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะส่งผลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับรู้และรับทราบปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และนำไปสู่แนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มากขึ้น และยังก่อให้เกิดการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับอื่น ๆ ต่อไป เพราะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปอยู่ในทุก ๆ ขั้นตอนของการพัฒนาก็เพื่อให้ตระหนักถึงสภาพปัญหาาร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการ

พัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน อันจะเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน

บทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ แม้จะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ก็ตาม แต่เนื้อหาส่วนใหญ่จะเน้นไปที่ขั้นตอน และกระบวนการในการวางแผนไม่ว่าจะเป็นเรื่องการกำหนดประเภทของแผน คณะบุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางแผน กระบวนการและวิธีการในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ในตัวยุทธศาสตร์ดังกล่าวก็ไม่ได้ให้ความสำคัญในการเปิดช่องให้ประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เข้าไปมีส่วนร่วมมากนัก มีเพียงกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นการเปิดโอกาสให้ส่งตัวแทนเข้าจัดทำแผน หรือในกรณีที่มีการจัดประชุมประชาคม เพื่อรับความคิดเห็นของประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น นอกจากนี้แล้วก็ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในรูปแบบอื่นแต่อย่างใด

ต่อมาได้มีการผลักดันให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชนเพื่อให้สามารถเสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนก็ตาม แต่เมื่อมีการพิจารณาแล้วจะพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ยังอยู่ในระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน และช่องทางที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเปิดให้ก็ยังไม่มีความหลากหลายเพียงพอ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด และอาจนำไปสู่ความไม่เข้าใจกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในบทนี้จะทำการวิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยวิเคราะห์จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน อันได้แก่ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 2) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 3) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และ 4) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยวิเคราะห์ว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นปัญหาต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ และหากต้องการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ควรมีช่องทางการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างไร เนื่องจากการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้นั้น ไม่ใช่เพียงการรับรองสิทธิว่าให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงการสร้างช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่าปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ได้แก่ ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเพียงพอ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังที่ได้กล่าวไปแล้ว เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

1. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.1 ปัญหาการไม่มีบทบาทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550³⁷ ได้กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ง่าย โดยเฉพาะการกระทำที่มีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่หรือความผาสุกของประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเพื่อป้องกันการทุจริตหรือผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิดังต่อไปนี้³⁸

ประการที่ 1 ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะปฏิเสธสิทธิของประชาชนไม่ได้ ต้องจัดให้ประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีส่วนร่วมดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 287 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย”

ตามมาตรา 287 วรรคหนึ่ง จึงเป็นการบัญญัติให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามวิธีการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนเช่นนี้แล้ว ประชาชนย่อมมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้โดยตรง โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 อย่างไรก็ตาม การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังกล่าว ไม่มีผลทำให้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องสิ้นผลใช้บังคับไปด้วย กล่าวคือ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องยังมีผลใช้บังคับต่อไป.

³⁸ คณะกรรมาธิการวิสามัญบับที่กเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจสอบรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 279-280.

สามารถปฏิเสธการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนได้ แต่เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีประสิทธิภาพและเกิดผลในทางปฏิบัติมากที่สุด รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการจัดให้มีวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้เกิดความชัดเจนในหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวจะทำให้ประชาชนได้รับรู้บทบาทของตนเองว่าสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อย่างไร และเพื่อเป็นการผลักดันให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น

ประการที่ 2 ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินกิจการใดอันมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดในสาระสำคัญ ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้าในกรณี que เห็นสมควร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้องขอจะต้องรับฟังความคิดเห็นหรือจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนการดำเนินการ ซึ่งอาจมีสองรูปแบบ คือ ประชามติแบบหารือ หรือประชามติแบบตัดสินใจ เช่น การจัดที่ตั้งสิ่งปลูกสร้าง การย้ายตลาดสด หรือการย้ายสถานีขนส่ง เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในประการที่สองนี้ ได้มีการรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 287 วรรคสองที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณี que เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรานี้เป็นการขยายพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีผลต่อการบริหารและการตัดสินใจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งยังไม่เคยปรากฏอย่างเจาะจงชัดเจนมาก่อนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

ประการที่ 3 องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อป้องกันการทุจริต โดยต้องแถลงเกี่ยวกับการดำเนินการอย่างน้อยในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การ

ใช้จ่ายงบประมาณ และผลการดำเนินการในรอบปีให้ประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับทราบ

ในประเด็นนี้ ได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 287 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

หลักการที่บัญญัติทั้งสามประการนี้ มีเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น และทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างแท้จริง โดยประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นออกเสียงประชามติ และตรวจสอบผลการปฏิบัติงานได้ ซึ่งการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยการตรากฎหมาย ลำดับรองขึ้นมารองรับการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นการวางหลักการทางกฎหมายอย่างกว้าง ๆ โดยไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดในการใช้สิทธิของประชาชน ดังนั้น กฎหมายลำดับรองจึงมีส่วนสำคัญในการกำหนดรายละเอียดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องได้แก่ 1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 2) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และ 3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ด้วยเหตุนี้จึงควรศึกษาวิเคราะห์กฎหมายดังกล่าว ว่ามีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการให้ประชาชนไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจริงหรือไม่ และบทบัญญัติดังกล่าวเอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากน้อยเพียงใด

1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 นั้น จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเพียงบทบัญญัติในการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีเพียงบทบัญญัติในมาตรา 45/1 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยบัญญัติว่า “การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

บทบัญญัตินี้จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า ในกรณีที่มีการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนด ถึงหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้แต่อย่างใด แต่กำหนดให้การดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรานี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

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

เมื่อการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้ถูกบัญญัติเอาไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2540 ด้วยเหตุนี้จึงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งในระเบียบดังกล่าวได้มีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการ การจัดทำ

แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ แต่เนื่องจากระเบียบดังกล่าวไม่ใช่ระเบียบที่บัญญัติเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง แต่เป็นระเบียบที่กำหนดถึงขั้นตอนและวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ด้วยเหตุนี้ ระเบียบดังกล่าวจึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชากรในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ควร

2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เป็นระเบียบที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดถึงวิธีการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในระเบียบดังกล่าวได้มีบัญญัติถึงประเภทของแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด วิธีการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด วิธีการแก้ไข การเพิ่มเติม หรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนา การนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา โดยในระเบียบฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง แต่ในเนื้อหาของระเบียบดังกล่าวจะมีการสอดแทรกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้

2.1) ขั้นตอนการเลือกผู้แทนของตนเองในการเข้าไปมีส่วนร่วม

ในระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเลือกผู้แทนของตนเองในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำและติดตามการประเมินผลแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในรูปของคณะกรรมการต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว อาจเห็นว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนจากราชการและรัฐวิสาหกิจ และผู้แทนจากประชาคมท้องถิ่น ซึ่งมีความเหมาะสมในเชิงโครงสร้างแล้ว เพราะมีการกำหนดให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ถ้าหากพิจารณาถึงสัดส่วนของกรรมการในส่วนผู้แทนจากประชาสังคม โดยเฉพาะคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว เห็นว่าเป็นการกำหนดให้มีส่วนร่วมที่ขาดความจริงใจอย่างชัดเจน เพราะองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วย

(1) ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 8-10 คน อันได้แก่ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด, รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นทุกคน, สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวน 3 คน, ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน

(2) ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือก จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน

(3) ภาคประชาชน ประกอบด้วย ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก จำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน และผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวนหลายคน

จากองค์ประกอบดังกล่าวเห็นได้ว่าการกำหนดสัดส่วนกรรมการในส่วนของภาคประชาชนไว้เพียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่น้อยมาก และหากมีการประชุมลงมติในเรื่องใด สัดส่วนภาคประชาชนจะไม่มีจำนวนเพียงพอที่จะขับเคลื่อนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน และจากประสบการณ์ของผู้ศึกษาพบว่า การประชุมคณะกรรมการในเรื่องดังกล่าวเป็นเพียงการประชุมตามรูปแบบเท่านั้น ไม่มีการให้ความสำคัญกับภาคประชาชน ไม่มีการเปิดโอกาสหรือกระตุ้นให้มีการแสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด บางครั้งในระหว่างการพิจารณาองค์ประชุมก็ไม่ครบ กล่าวคือ ครบองค์ประชุมเฉพาะในตอนที่เปิดประชุมเท่านั้น หรือถึงแม้จะครบก็มีการพิจารณาตามที่เจ้าหน้าที่ได้เสนอมา แล้วมีมติเห็นชอบ

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีดังกล่าวมานั้นเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อม ซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านทางผู้แทนนี้ยังมีข้อเสีย คือ เมื่อประชาชนได้เลือกผู้แทนเหล่านั้นให้เข้าไปดำเนินการแทนแล้วการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นก็จะเป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่นแทน ซึ่งก่อให้เกิดความ ห่างเหินและไม่สนใจในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและยังทำให้นักการเมืองท้องถิ่นขาดการตรวจสอบจากประชาชน การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเกิดความผิดพลาดบกพร่องได้ง่าย เพราะการขาดความระมัดระวังของนักการเมืองท้องถิ่นและอาจเล็ดลอดกลายเป็นการคอร์รัปชันต่าง ๆ ได้³⁹ นอกจากนี้การวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันพบว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่ได้ระบุไว้ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วน

³⁹ เอกฉนัย บุญนำ (2546) “มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณีเทศบาล” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 112

จังหวัดส่วนมากรวบรวมมาจากประสบการณ์ ความรู้สึก ความเข้าใจ ความประทับใจของผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยไม่ค่อยมีข้อมูลสถิติ แสดงเป็นหลักฐานข้อเท็จจริงประกอบ และไม่ค่อยมีการวิเคราะห์ความสำคัญของปัญหา เหตุแห่งปัญหา ขนาดความเสียหายของทางเลือกต่าง ๆ ของวิธีการแก้ปัญหา ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนผลกระทบข้างเคียงของวิธีแก้ปัญหา การกระจายประโยชน์ที่ได้เสียของผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาเท่าใดนัก⁴⁰

ด้วยเหตุนี้ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวภาครัฐจึงควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มากขึ้น เพราะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับทราบข้อมูลและตระหนักถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังเป็นส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและบทบาทของตนเองในการเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น และทำให้ประชาชนตื่นตัวในเรื่องการมีส่วนร่วมในการเข้ามาพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น และยังเป็นการควบคุมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความโปร่งใส ตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการของประชาชนที่ยังเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นโดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผลประโยชน์

สำหรับกรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ ได้แก่ การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแจ้งแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา เป็นต้น ซึ่งจะกล่าวในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

2.2) ขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ในขั้นตอนนี้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้มีการกำหนดวิธีการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยการกำหนดไว้ในขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ในข้อ 16 (1) ว่า “คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคม

⁴⁰ สถาบันสยามพัฒนา (ม.ป.ป.) “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยและพัฒนาเรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” กรุงเทพมหานคร ดำเนินงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย หน้า 48-58 อ้างถึงใน ชมัยพร ชมกุล

ท้องถิ่น ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบ ปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนาและประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทาง วิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผน ชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนที่แล้ว พบว่าใน ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนานี้ ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเข้าไปมีส่วนร่วม ร่วมด้วยการเข้าร่วมในการประชุมประชาคมท้องถิ่นเท่านั้น และเมื่อพิจารณาถึงระดับการมีส่วนร่วม ของประชาชนในกรณีนี้แล้ว พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับการเปิดรับ ความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ด้วยการให้ข้อมูลกับ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ หากพิจารณาเกี่ยวกับระยะเวลาในการเปิดรับฟังความคิดเห็นแล้ว อาจเห็นว่ายังขาดระยะเวลาที่แน่นอน รวมถึงการสื่อสารให้มีการประชุมประชาคมท้องถิ่นที่ชัดเจน ซึ่งตามรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กล่าวมาในบทที่ 2 นั้น ในมลรัฐวิสคอนซินได้กำหนดตัวอย่างกิจกรรมไว้อย่างชัดเจน เช่น

(1) การให้ข้อมูลแก่ประชาชนในท้องถิ่น (Public education and awareness) ได้มีการกำหนดระยะเวลาว่าให้มีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการในการวางผังเมืองรวม โดยวิธีการในการให้ความรู้แก่ประชาชนได้แก่ ทางหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น การเข้าถึง ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต การประชุมในชุมชน หรือการออกพื้นที่ของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ความรู้ เป็นต้น

(2) การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชนในท้องถิ่น (Public dialogue) ได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2006 – กรกฎาคม 2008 โดยมีการกำหนดวิธีการใน ขั้นตอนนี้ได้แก่ การเสนอความคิดเห็นผ่านทางอินเทอร์เน็ต การประชุมสาธารณะโดยเป็นการ ประสานงานระหว่างประชาชนในท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ในการวางผังเมืองรวมเพื่อให้ เกิดการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันภายในท้องถิ่น

(3) ขั้นตอนในการประเมินทางเลือก (Deliberation of alternatives) ได้มีการ กำหนดระยะเวลาไว้ตั้งแต่เดือนมกราคม 2007 – ธันวาคม 2008 จะเป็นการกำหนดกรอบและ ประเด็นสำคัญในการวางผังเมืองรวม โดยเฉพาะในด้านการกำหนดมาตรฐานทางการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาทางเลือกในแต่ละทางเลือกจะต้องประเมินผลโดย ผู้นำชุมชนเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพในการตระหนักถึงเป้าหมาย ชุมชนของในระหว่างขั้นตอนนี้แต่ละทางเลือกจะต้องได้รับผลกระทบหนักในศักยภาพเชิงบวกและ เชิงลบผลกระทบต่อชุมชนและผลกระทบต่อท้องถิ่น โดยในการประเมินทางเลือกควรจะเลือก

ทางเลือกที่ดีที่สุด ตรงตามความต้องการของชุมชนและผู้นำชุมชนประชุมเป้าหมายชุมชน สำหรับวิธีการในขั้นตอนนี้จะทำโดยการเปิดประชุมกลุ่มย่อยในกลุ่มต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการปรึกษาและวิเคราะห์ระหว่างประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจมีการเผยแพร่การประชุมผ่านทางโทรทัศน์ท้องถิ่นได้

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

การกำหนดแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนได้อย่างเต็มที่ โดยมีการกำหนดแผนงานโครงการและระยะเวลาให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้รู้ถึงสิทธิหน้าที่ และบทบาทของตนเองในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไม่ได้มีเพียงขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น แต่ยังมีขั้นตอนที่สำคัญอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการกำหนดแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนในการรวบรวมแนวทางและข้อมูลเพื่อทำการวิเคราะห์สภาพปัญหา การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา หรือการประเมินศักยภาพขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและ การพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ก็กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด โดยประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนเหล่านั้นได้ เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ไม่ได้มีการกำหนดช่องทางที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าวได้ ทั้งที่ขั้นตอนเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญต่อการกำหนดแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดทั้งสิ้น เช่น ในขั้นตอนการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เป็นขั้นตอนที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีปัญหาอะไรบ้างที่ต้องการดำเนินการแก้ไข เช่น ปัญหาจราจร ปัญหาขยะ ปัญหาการบริหารจัดการน้ำ ปัญหาทางการศึกษา เป็นต้น และระดับความร้ายแรงของสภาพปัญหาอยู่ในระดับใดมีความเร่งด่วนของปัญหาที่ต้องรีบดำเนินการแก้ไขปัญหามากน้อยเพียงใด เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีสภาพปัญหาและมีความจำเป็นเร่งด่วนในการที่ต้องมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาในแต่ละเรื่องแตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในปัจจัยทางการบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีความแตกต่างกันอีก

ด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องงบประมาณไม่เพียงพอบุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ของท้องถิ่นมีจำกัด ทำให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือดำเนินการพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดในทุก ๆ ด้านไปพร้อมกันได้

2.3) ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ในขั้นตอนนี้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 17 (1) ได้กำหนดให้ “คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นต้อง ร่วมกับประชาคมท้องถิ่นกำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และ จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาพร้อมสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้ นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณา ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี”

เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้แล้ว พบว่าใน ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีนี้ ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุม ประชาคมท้องถิ่น เพื่อกำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ระดับการปรึกษาหารือ เนื่องจากประชาชนสามารถ กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาในแผนพัฒนาสามปีได้ อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนนี้ถูกจำกัดโดย แผนยุทธศาสตร์การพัฒาที่ถูกกำหนดมาแล้วโดยคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เมื่อพิจารณาขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แล้วพบว่าเป็นการกำหนดขั้นตอนและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นกรณี ๆ ไป แต่ไม่มีการกำหนดแผนการมีส่วนร่วม ของประชาชนที่ชัดเจนว่าขั้นตอนและวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีขั้นตอนและวิธีการอย่างไรบ้าง มีกิจกรรมหรือวิธีการ ใดบ้างที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วน จังหวัดได้ รวมถึงไม่มีกำหนดระยะเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ชัดเจน ด้วยเหตุนี้การกำหนดขั้นตอนและวิธีการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ จึงยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้ถึงสิทธิหน้าที่และบทบาทของตนเองใน การเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วน

จังหวัด อันเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่ให้ความร่วมมือในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ควร

3) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะในปัจจุบันภาครัฐให้ความสำคัญกับชุมชนที่เป็นสังคมฐานรากที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ มีวิถีชีวิต วัฒนธรรมแตกต่างหลากหลายทางภูมิเนเวศ และเป็นที่ยอมรับกันว่าการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ชุมชนอ่อนแอ ประสบปัญหาความยากจน เกิดปัญหาสังคมมากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนถูกทำลายจนเสื่อมโทรมเพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ การสร้างระบอบประชาธิปไตย และระบบธรรมาภิบาลซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนและประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตามความหลากหลายของวิถีชีวิตวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น จึงเห็นสมควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ขึ้นเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้สภาองค์กรชุมชนมีภารกิจในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่

ประการที่ 1 การเสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งการดำเนินการจะมีลักษณะของการปรึกษาหารือหรือมีกระบวนการ ทำงานร่วมกัน มากกว่าที่สภาจะเป็นผู้จัดทำข้อเสนอแล้วยื่นข้อเสนอเป็นเอกสารเป็นหลัก

ประการที่ 2 ภารกิจในการเสนอความต้องการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ถ้าเป็นกรณีที่ชุมชนได้ร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีการจัดทำแผนชุมชนร่วมกัน กระบวนการเสนอแนะส่วนใหญ่ก็จะเป็นไปตามธรรมชาติ หรือการเสนอแนะที่เป็นการศึกษาหารือร่วมกันชักชวนองค์กรบริหารส่วนจังหวัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมเวทีประชุมสภาองค์กรชุมชน ไม่ใช่เป็นมติหรือข้อเสนอที่สภาองค์กรชุมชนยื่นต่อองค์กรบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ประการที่ 3 การจัดให้มีเวทีปรึกษาหารือของประชาชนเพื่อให้ความเห็นต่อโครงการ/กิจกรรมขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด หน่วยงานรัฐ เอกชน ที่จะมีผลหรือก่อให้เกิด

ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการหรืออนุญาตให้เอกชนดำเนินการ ต้องนำความเห็นมาประกอบการพิจารณาด้วย

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดเพียงภารกิจหน้าที่ของสภาองค์กรชุมชน และกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและหน่วยงานของรัฐส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือ รวมทั้งชี้แจง ทำความเข้าใจแก่สภาองค์กรชุมชนตำบลและชุมชนทุกประเภทที่ร้องขอ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สภาองค์กรชุมชนอยู่ในเขตอาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด แต่ไม่มีหลักประกันว่าเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นจากสภาองค์กรชุมชนตำบลแล้ว จะส่งผลต่อการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างไร เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะบังคับให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำไปพิจารณาดำเนินการ

เห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเพียงพอ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายที่กำหนด กฎเกณฑ์และวิธีการที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ที่กำหนดขั้นตอนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนเพียงพอในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้การกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับทัศนคติของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถ้าผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับภาคประชาชน และเมื่อประชาชนนำเสนอปัญหาและแนวทางในการ แก้ไขปัญหา หรือแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ให้ความสนใจในการนำไปพิจารณาดำเนินการหรือชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนในท้องถิ่น ย่อมส่งผลกระทบต่อทัศนคติของประชาชนในท้องถิ่นในการให้ความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันจะนำไปสู่ความไม่เข้าใจกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับประชาชนในท้องถิ่น และการขาดความสนใจของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

1.2 กฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเพียงพอ

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นฯ พ.ศ. 2548 มีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ว่า “ในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แล้วจึงกำหนดแผนพัฒนาสามปีให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแปลงแผนการพัฒนาท้องถิ่นที่ถูกกำหนดขึ้นไปสู่การปฏิบัติผ่านทางแผนการดำเนินงาน” ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงควรพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ในขั้นตอนการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นฯ พ.ศ. 2548 กำหนดให้ต้องมีการประชุมประชาคมท้องถิ่นเพื่อแจ้งแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ได้จากการประชุมท้องถิ่นเป็นเพียงข้อมูลพื้นฐาน เพื่อใช้ในการประกอบการพิจารณาเท่านั้น โดยในขั้นการพิจารณากำหนดประเด็นความสำคัญ และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในขั้นตอนต่อ ๆ มาภายหลังการให้ข้อมูลในการจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นก็ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีก

จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ควร เนื่องจากโดยลักษณะของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนานั้น เป็นการกำหนดกรอบแนวทางกว้าง ๆ ในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งประชาชนควรจะมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้การพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปในแนวทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น และเป็นช่องทางให้ประชาชนในท้องถิ่นรับทราบข้อมูลและทิศทางของการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในอนาคต

เมื่อประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อย่างเพียงพอ ย่อมส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในขั้นตอนต่อ ๆ มา เพราะเมื่อประชาชนเห็นว่าข้อมูลที่ตนเองได้เสนอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อใช้พิจารณากำหนด

แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้รับความสนใจหรือปัญหาที่เสนอไปไม่ได้รับการแก้ไขหรือตอบสนอง ก็จะทำให้การสร้างความเข้าใจกันระหว่างประชาชนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ประสบความสำเร็จมากนัก และก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจหรือเชื่อใจของประชาชนที่มีต่อผู้นำทางการเมืองหรือตัวแทนของตนอันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองปัจจุบัน ประชาชนขาดความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านต่าง ๆ และทำให้เกิดสถานการณ์ที่ต่างคนต่างทำงานในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นฯ พ.ศ. 2548 จะกำหนดให้ในขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องร่วมกับประชาคมท้องถิ่นกำหนดประเด็นหลักของการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม แต่การกำหนดประเด็นการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีนั้น ต้องสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชนท้องถิ่น โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจาก หน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี กล่าวคือแม้ว่าขั้นตอนที่กำหนดขึ้น โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นฯ พ.ศ. 2548 จะเพิ่มระดับความเข้มข้นการมีส่วนร่วมของประชาคมท้องถิ่นในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีให้มาอยู่ในระดับปรึกษาหารือ เพราะประชาคมท้องถิ่นสามารถร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำหนดประเด็นหลักของการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ก็ถูกจำกัดโดยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ได้มีการกำหนดมาตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว

สำหรับการกำหนดแผนการดำเนินงาน ซึ่งในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนของการแปลงแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปสู่การปฏิบัติ โดยในขั้นตอนนี้จะเป็นการนำเอาแผนพัฒนาสามปีมากำหนดเป็นโครงการ เพื่อกำหนดให้มีการจัดทำกิจกรรมหรือการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี ดังนั้น จึงนับได้ว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนสุดท้ายของการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว เนื่องจากในขั้นตอนนี้ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม และในบางกิจกรรมอาจส่งผล

กระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยตรง อันจะนำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ เพราะถ้าประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งปัจจุบันก็คือขั้นตอนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหรือแผนพัฒนาสามปีอย่างเพียงพอแล้ว ก็อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากโครงการที่กำหนดในแผนการดำเนินงานดังกล่าวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั่นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า มาตรการตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นฯ พ.ศ. 2548 ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเพียงพอ จึงส่งผลให้ในทางปฏิบัติประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในขั้นตอนต่าง ๆ สรุปได้ ดังนี้⁴¹

- 1) การมีส่วนร่วมในการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีมากที่สุด แต่เมื่อพิจารณาระดับการมีส่วนร่วม พบว่ายังอยู่ในระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น
- 2) การมีส่วนร่วมในการเข้าร่วมประชุมประชาคมท้องถิ่น เพื่อรับทราบข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อพิจารณาจากระดับการมีส่วนร่วมแล้วอยู่ในระดับการให้ข้อมูล เป็นการให้ประชาชนรับรู้เท่านั้น
- 3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดเป้าหมายของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเป็นลำดับสุดท้าย และเมื่อพิจารณาถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วพบว่า มีเพียงขั้นตอนในการกำหนดประเด็นหลักการพัฒนาในแผนพัฒนาสามปีเท่านั้นที่อยู่ในระดับการปรึกษาหารือ แต่ก็ถูกจำกัดโดยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ได้มีการกำหนดมาตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว
- 4) นอกจากนี้แล้วในขั้นตอนอื่น ๆ ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้เปิดช่องเอาไว้

⁴¹ ศุภชัย ศุภศิริ (2550) “การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแห้ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชิต สาขาบริหารการพัฒนา มหาวิทยาลัยแม่โจ้ หน้า 33-341

2. แนวทางการแก้ไขปัญหาค่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากการศึกษาปัญหาค่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขปัญหาค่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น อาจแบ่งออกเป็นการแก้ไขปัญหาค่าในระยะยาวและการแก้ไขปัญหาค่าในระยะสั้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาค่าในระยะยาว สามารถดำเนินการ โดยการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจน และควรออกแบบกฎหมายให้รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความยืดหยุ่นและกระทำได้ง่ายขึ้น โดยนำรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศนิวซีแลนด์มาใช้เป็นแนวทาง และสำหรับการแก้ไขปัญหาค่าในระยะสั้น สามารถดำเนินการ โดยการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เพื่อแก้ไขปัญหาค่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ ควรมีการสร้างจิตสำนึกที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

2.1 การตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นใหม่เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจน

แนวทางการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นใหม่เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจน ถือเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าในระยะยาว โดยสืบเนื่องจากมาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม และในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร อีกทั้งในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณการใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปีเพื่อให้

ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการและในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นใหม่เพื่อกำหนดรายละเอียดและกระบวนการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเข้าร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว ทั้งนี้ ถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะสิ้นสุดลง ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ก็ตาม แต่เห็นว่าหลักการของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 287 เป็นหลักการที่ดีที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงได้นำมาเป็นหลักการหรือกรอบแนวทางในการตรากฎหมายต่อไป

แม้ในปัจจุบันหลักการการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยวิธีการให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือการจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนในท้องถิ่น และการรายงานการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญฯ จะได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นไปตามมาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญฯ โดยตรง ดังนั้น ควรมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นใหม่เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการในมาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญฯ โดยมีหลักการสำคัญโดยสรุปดังนี้

1) กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญฯ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดให้มีวิธีการที่ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องนั้น ๆ ได้ และต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบ โดยทำเป็นประกาศปิดไว้ ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเผยแพร่ในระบบสารสนเทศ

สำหรับกิจการอันเป็นเรื่องสำคัญที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งอย่างน้อยจะต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณรายจ่าย การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการประเมินภาษี ทั้งนี้ หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดประสงค์ที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็สามารถดำเนินการได้

2) กำหนดวิธีการมีส่วนร่วมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น โดยหลักการทั่วไปได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

2.1) การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับเบื้องต้นที่สุด แต่ถือว่าเป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การคิดประกาศ และการใช้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2.2) การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2.3) การเข้ามามีส่วนในกระบวนการของรัฐ เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

2.4) ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วมโดยเป็นส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

2.5) การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

ร่างกฎหมายที่จะตราขึ้นใหม่จะต้องมีการกำหนดวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้เหมาะสมกับการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ การแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะ การสอบถามความคิดเห็นของประชาชน การเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะเป็นกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงาน การ

จัดให้มีการลงประชามติ การเข้าฟังการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อเป็นแนวทางแก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำหนดวิธีการที่จะนำไปใช้ให้สอดคล้องกับเรื่องที่จะให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

3) กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัด ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิรับทราบข้อมูลในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้โดยวิธีการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ ซึ่งเป็นวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นพื้นฐาน ในอันที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับทราบถึงการดำเนินงานต่าง ๆ ในกิจการขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเปิดเผยข้อมูลทั้งปวงที่เกี่ยวกับเรื่อง นั้น ๆ ที่ไม่ใช่เป็นความลับของทางราชการ โดยจัดทำเป็นรายงานสรุปให้ประชาชนได้ทราบและ เรื่องเกี่ยวกับผลการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

4) กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัด ให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยวิธีการแสดงความเห็นและเสนอแนะ โดยในเบื้องต้นองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดอาจจะกระทำได้ด้วยวิธีการจัดให้มีการประชุมประชาชนในท้องถิ่น เพื่อรับฟังความ คิดเห็นในเรื่องที่เห็นสมควร หรือการจัดให้มีและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบถึงช่องทางที่ ประชาชนจะสามารถมีหนังสือเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการจัดบริการสาธารณะของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือการชี้แจงข้อสอบถามหรือข้อสงสัยของประชาชนที่สอบถามเป็น หนังสือเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วน จังหวัดอาจกำหนดวิธีการอื่นนอกจากที่ระบุไว้นี้ได้ตามสมควร ทั้งนี้ เพื่อนำความเห็นหรือ ข้อเสนอแนะของประชาชนดังกล่าวมาประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานในกิจการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

5) กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัด ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม โดยวิธีการสอบถามความคิดเห็นประชาชนในท้องถิ่น โดย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถที่จะกำหนดให้ใช้วิธีการนี้ได้ตามที่เห็นสมควร แต่อย่างไรก็ดี การสอบถามความคิดเห็นนี่ยังน้อยต้องจัดในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินการใดที่ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนอย่างรุนแรงด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ หรือ สุขภาพหรือกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ หรือในกรณีที่ ประชาชนในท้องถิ่น เข้าชื่อกันร้องขอให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสอบถามความ คิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะหรือการกำหนดนโยบายขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดไว้ให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบหรือสองหมื่นคน สุดแต่ จำนวนใดจะน้อยกว่า เพื่อเป็นเกณฑ์ในการที่จะดำเนินการร้องขอ

6) กำหนดให้กรณีท้องถิ่นต้องจัดการบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัดให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในลักษณะของความร่วมมือในขั้นตอนของการดำเนินงาน และตัดสินใจร่วมกันอย่างต่อเนื่อง โดยการเป็นกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงาน ทั้งนี้ โดยจะต้องมีสัดส่วนกรรมการของภาคประชาชนในจำนวนที่เหมาะสมและเพียงพอที่จะผลักดันและขับเคลื่อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากนี้ การตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ดังกล่าวเห็นว่า ควรนำรูปแบบของประเทศนิวซีแลนด์มาใช้ (ตามที่กล่าวถึงในบทที่ 2) เพราะประเทศนิวซีแลนด์นั้นถือว่าเป็นประเทศตัวอย่างที่ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ พระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2002 (Local Government Act 2002) ได้มีหลักการในการส่งเสริมให้ชุมชนมีอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่น (governance and decision-making) โดยกำหนดถึงการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นถึงขั้นตอนและวิธีการในการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนวิธีการตรวจสอบผลการดำเนินการตามแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ได้มุ่งเน้นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นและตอบสนองต่อความต้องการของพวกเขาผ่านกระบวนการหาผลสรุปของชุมชน (Community Outcomes Processes) และแผนสภาชุมชนระยะยาว (Long-Term Council Community Plan) กล่าวคือ ได้กำหนดกรอบการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้การวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย แผนสภาชุมชนระยะยาว (Long-Term Council Community Plan) แผนประจำปี (the Annual Plan) รายงานประจำปี (the Annual Report) และกระบวนการหาผลสรุปของชุมชน (Community Outcomes Processes)

การนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศนิวซีแลนด์มาใช้หรือเป็นแนวทางในการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เป็นเรื่องที่มีความน่าสนใจ โดยเฉพาะการกำหนดในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการหาผลสรุปของชุมชน (Community Outcomes Processes) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อระบุผลสรุปชุมชนเพื่อให้โอกาสชุมชนในการปรึกษาหารือเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่ชุมชนต้องการ ทั้งในด้านสังคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของพวกเขา การปรึกษาหารือเพื่อกำหนดและจัดระดับความสำคัญของผลลัพธ์ที่พวกเขากำหนดขึ้น และการกำหนดขอบเขตการวัดความคืบหน้าในการบรรลุผลลัพธ์ที่ชุมชนกำหนดขึ้น ซึ่งกระบวนการหาผลสรุปดังกล่าวเป็นการให้หลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับความร่วมมือ เป็นการให้

ประชาชนมีส่วนร่วมโดยเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

อนึ่ง ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีความยืดหยุ่น และมีความชัดเจนในทางปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 285-287 และคณะรัฐมนตรีเคยได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ... ต่อสภาผู้แทนราษฎร แล้ว แต่จนถึงปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการพิจารณาและประกาศใช้บังคับแต่อย่างใด

2.2 การแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ อาจมีปัญหาในเรื่องความล่าช้าในการตราพระราชบัญญัติ เนื่องจากในการตราพระราชบัญญัตินั้น กระบวนการหรือขั้นตอนหลายขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการพิจารณาข้อมติโดยฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ขั้นตอนการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร ขั้นตอนการพิจารณาในวุฒิสภา และขั้นตอนการส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งกระบวนการตราพระราชบัญญัติแต่ละฉบับจะใช้ระยะเวลายาวนานมาก

ด้วยเหตุนี้ ในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่ง่าย ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาระยะสั้น สามารถทำให้เป็นรูปธรรมมากที่สุดในปัจจุบัน ก็คือ การแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เนื่องจากองค์กรบริหารส่วนจังหวัดโดยทั่วไปมีแนวโน้มที่จะยึดติดกับขั้นตอน กฎ ระเบียบซึ่งมาจากส่วนกลาง ดังนั้น ถ้ามีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยและประกาศให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนำไปปฏิบัติ ย่อมทำให้การแก้ไขปัญหามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปได้อย่างรวดเร็วขึ้น

การแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เพื่อแก้ไขปัญหามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีดังต่อไปนี้

1) ควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ในข้อ 8 ในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

โดยการกำหนดจำนวนผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกให้มีจำนวนมากขึ้น กล่าวคือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ 8 ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วย

(1)ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 8-10 คน อันได้แก่ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด, รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นทุกคน, สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวน 3 คน, ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน

(2)ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือก จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน

(3)ภาคประชาชน ประกอบด้วย ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก จำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน และผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวนหลายคน

จากองค์ประกอบดังกล่าวเห็นได้ว่าการกำหนดสัดส่วนกรรมการในส่วนของภาคประชาชนไว้เพียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่น้อยมาก และหากมีการประชุมลงมติในเรื่องใด สัดส่วนภาคประชาชนจะไม่มีจำนวนเพียงพอที่จะขับเคลื่อนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้จำนวนกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกให้มีจำนวนมากขึ้น

2) ควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ในข้อ 10 ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำคู่มือหรือแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน และในหมวด 3 ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาโดยเพิ่มบทบัญญัติที่เป็นขั้นตอนการจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ด้วย กล่าวคือ

2.1) ให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องกำหนดขั้นตอน กิจกรรม และระยะเวลาที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

บทบัญญัติในข้อนี้เป็นการกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องดำเนินการออกแบบและคัดเลือกวิธีการปฏิบัติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ

ประชาชน รวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น การวางแผนการสื่อสาร การให้บริการทางข้อมูลและการประชุมประชาคมท้องถิ่น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าในทุก ๆ ขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือแผนพัฒนาสามปี ซึ่งในแนวการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนในท้องถิ่นว่าขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีขั้นตอนอย่างไรบ้าง กิจกรรมที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกิจกรรมใดบ้าง รวมถึงระยะเวลาในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีการกำหนดถึงแผนงานหรือโครงการ ตลอดจนระยะเวลาที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้ถึงสิทธิหน้าที่และบทบาทของตนเองในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น อันจะส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2) กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน และประกาศใช้แผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ อาจทำโดยปิดประกาศแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน และต้องปิดประกาศไว้อย่างน้อยสามสิบวัน หรืออาจกำหนดให้มีการประกาศผ่านทางสถานีวิทยุ โทรทัศน์ สื่อสารมวลชนในพื้นที่เพิ่มเติมด้วย

3) ควรมีการกำหนดช่องทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือประชาคมในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ในขั้นตอนที่สำคัญ

โดยเฉพาะในขั้นตอนที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง และมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในท้องถิ่นในอนาคต และควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่นำมาประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย เพื่อให้เกิดการปรึกษาหารือภายในท้องถิ่นและเป็นการเปิดโอกาสสำหรับกลุ่มที่มีส่วนได้เสีย กลุ่มบุคคล หรือประชาคมท้องถิ่นต่าง ๆ ในการทบทวนแผนการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น

ช่องทางแรกที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถรับทราบถึงแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และแนวทางในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในอนาคต เพราะในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในขั้นตอนจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดแผนระยะสั้น ได้แก่ แผนการดำเนินงาน แผนระยะปานกลาง ได้แก่ แผนพัฒนาสามปี หรือแผนระยะยาว ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จะแสดงให้เห็นถึงแนวทางในการพัฒนาในอนาคต รวมทั้งกิจกรรมหรือโครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะจัดทำในอนาคต

จากการศึกษาพบว่า ขั้นตอนที่สำคัญในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประชาชนในท้องถิ่นควรเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีดังต่อไปนี้

3.1) ขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ในข้อ 16 ในเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ดังต่อไปนี้

3.1.1) กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหา และวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกัน กล่าวคือ ภายหลังจากคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รวบรวม ข้อมูลและปัญหาสำคัญ การวิเคราะห์ข้อมูลและกำหนดปัญหา พร้อมระบุชื่อปัญหาลักษณะ ขอบเขต และสาเหตุของปัญหา ตลอดจนได้ทำการคัดเลือกปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาแล้ว ควรมีการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้ประชาชนทั่วไปทราบและจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นเพื่อทบทวนในขั้นตอนการคัดเลือกปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เนื่องจากสิ่งที่กำหนดเป็นปัญหาในขั้นแรกนั้นอาจไม่ใช่ปัญหาที่แท้จริงหรืออาจรวมกันเป็นปัญหาใหม่ที่ให้ความหมายได้ดีกว่าปัญหาเดิม ปัญหาแต่ละปัญหาที่ได้มาก็มีความสำคัญไม่เท่ากัน และทรัพยากรในด้านต่าง ๆ มีข้อจำกัด การแก้ปัญหาทุกปัญหาในคราวเดียวกันเป็นไปได้ยากจึงต้องมีการเลือกปัญหาตามลำดับความสำคัญของปัญหา

ในขั้นตอนนี้ประชาชนจึงควรที่จะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาคัดเลือกปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาภายในท้องถิ่นด้วย เพื่อให้การแก้ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งขั้นตอนนี้จะทำให้เกิดความโปร่งใสว่าสิ่งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาว่าจะดำเนินการแก้ไขนั้น ไม่ได้เกิดจากการใช้ความรู้สึกหรือสามัญสำนึกของคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เป็นการพิจารณาจากข้อเท็จจริง สภาพของ

ปัญหา เหตุการณ์ เวลา และตัวแปรอื่น ๆ ที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละท้องถิ่น และการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างแท้จริง

สำหรับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาคัดเลือกปัญหา และจัดลำดับความสำคัญของปัญหาภายในท้องถิ่นนั้น ควรอยู่ในระดับการปรึกษาหารือ กล่าวคือ มีการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อสามารถคัดเลือกปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหาและวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกัน และตอบข้อสงสัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสามารถกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้โดยการจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น เป็นต้น

3.1.2) กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเผยแพร่ร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ได้จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วให้ประชาชนทั่วไปทราบ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวบรวมแนวทางและข้อมูล นำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถรับร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามาพิจารณาและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นครั้งสุดท้าย เพื่อให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้นำข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้รับทราบมาใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

สำหรับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้ นั้น พบว่าจะอยู่ในระดับข้อมูลแก่ประชาชน และเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับข้อมูลเพิ่มมากขึ้น และเพื่อให้การกำหนดทิศทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจทำได้โดยการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดส่งร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ชุมชนต่าง ๆ หรือการให้ข้อมูลผ่านทางอินเทอร์เน็ต หรือวิทยุชุมชน เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าว และเมื่อประชาชนต้องการให้ข้อมูลหรือข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพิ่มเติม ก็สามารถทำได้โดยการให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งในทางวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร หรือผ่านทางการประชุมประชาคมท้องถิ่น

ตามที่คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดไว้ในแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือตามที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้

3.2) ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ในข้อ 17 ในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกาศร่างแผนพัฒนาสามปีที่ได้จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วให้ประชาชนทั่วไปทราบ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับประชาคมท้องถิ่น และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมพิจารณาในการคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาทางการพัฒนาที่สมควรนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมในแผนพัฒนาสามปีแล้ว และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี และนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเสร็จเรียบร้อยแล้ว ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเอาร่างแผนพัฒนาสามปีมาพิจารณา และสามารถแสดงความคิดเห็นเป็นครั้งสุดท้าย โดยเฉพาะกลุ่มที่มีส่วนได้เสีย กลุ่มบุคคล หรือประชาคมท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากแผนพัฒนาสามปีโดยตรง เพื่อให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้นำข้อคิดเห็น และข้อร้องเรียนต่าง ๆ ที่ได้รับทราบมาใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจที่จะกำหนดแผนพัฒนาสามปีอีกครั้ง ก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

2.3 การสร้างจิตสำนึกที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชนในการมีส่วนร่วมบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากประสบการณ์ของผู้ศึกษาพบว่า ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเพราะการขาดจิตสำนึกที่ดีของเจ้าหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องในขั้นตอนและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา กล่าวคือ ถึงแม้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จะได้กำหนดถึงวิธีการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยในระเบียบดังกล่าวได้มีบัญญัติถึงประเภทของแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด วิธีการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

วิธีการแก้ไข การเพิ่มเติม หรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนา การนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติ ตลอดจน การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา และมีการสอดแทรกการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการ จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดทำแผนพัฒนาองค์การ บริหารส่วนจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ในการประชุมเพื่อพิจารณาในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนา ดังกล่าวเป็นเพียงการประชุมตามรูปแบบเท่านั้น ไม่มีการให้ความสำคัญกับภาคประชาชน ไม่มีการ เปิดโอกาสหรือกระตุ้นให้มีการแสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด บางครั้งในระหว่างการพิจารณา องค์ประชุมก็ไม่ครบ เนื่องจากครบองค์ประชุมเฉพาะในตอนที่เปิดประชุมเท่านั้น หรือถึงแม้จะ ครบก็มีการพิจารณาตามที่เจ้าหน้าที่ได้เสนอมานี้แล้วมีมติเห็นชอบ

นอกจากนี้ ยังพบว่าภาคประชาชนเองก็ยังขาดความกระตือรือร้นและตื่นตัวที่จะ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะการที่จะ ทำให้บรรลุเจตนารมณ์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 คงมีอาจวัดได้จากการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมีผลบังคับ ใช้ เพราะกฎหมายนั้นเป็นแค่เพียงกลไกหรือฟันเฟืองหนึ่งเท่านั้น ยังมีอีกหลายกลไกที่จะช่วย ขับเคลื่อนการบรรลุเจตนารมณ์ข้างต้น เช่น ภาคประชาชนเองก็ต้องมีความกระตือรือร้นและ ตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องตระหนักว่าประชาชนคือเจ้าของพื้นที่ ต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมมากขึ้น โดยไม่ถือว่าเป็นภาระต่อการทำงานแต่อย่างใด การบรรลุเจตนารมณ์ตาม รัฐธรรมนูญได้นั้น จึงต้องอาศัยการขับเคลื่อนกลไกของหลายภาคส่วนไปพร้อม ๆ กัน เพื่อสร้าง วัฒนธรรมการมีส่วนร่วมตั้งแต่ฐานรากจากในระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาธิปไตยและความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ จึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้าง โดยมีได้มีเพียงหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังคงขยายบทบาทอำนาจหน้าที่ออกไป รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ยึดเป็นหลักการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น และทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน การปฏิบัติตามแผนงาน โครงการที่จะต้องมีการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน ดังนั้น การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงมีความสำคัญมากต่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการวางแผนเป็นการพิจารณาและกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา เป็นการคาดการณ์เพื่อเลือกวิธีในการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ แต่ในปัจจุบันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นยังมีสัดส่วนค่อนข้างน้อย ทั้งที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้ว ย่อมทำให้ประชาชนรับทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงการและแผนการ

ดำเนินงานในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างไรบ้าง ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น

จากการศึกษา พบว่าปัญหาหลักของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเพียงพอ คือ

ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นการวางหลักการทางกฎหมายอย่างกว้าง ๆ โดยไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดในการใช้สิทธิของประชาชน ดังนั้น กฎหมายลำดับรองจึงมีส่วนสำคัญในการกำหนดรายละเอียดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีเพียงบทบัญญัติในมาตรา 45/1 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า ในกรณีที่มีการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนด ถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้แต่อย่างใด

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 กำหนดเพียงภารกิจหน้าที่ของสภาองค์กรชุมชน และกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและหน่วยงานของรัฐส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือ รวมทั้งชี้แจง ทำความเข้าใจแก่สภาองค์กรชุมชนตำบลและชุมชนทุกประเภทที่ร้องขอ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สภาองค์กรชุมชนอยู่ในเขตอาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่าย

ในการดำเนินการชั่งสภากองการชุมนุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด แต่ไม่มีหลักประกันว่าเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นจากสภาองค์การชุมนุมชนตำบลแล้ว จะส่งผลกระทบต่อดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างไร เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะบังคับให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำไปพิจารณาดำเนินการ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นกรณี ๆ ไป แต่ไม่มีการกำหนดแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจนว่าขั้นตอนและวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีขั้นตอนและวิธีการอย่างไรบ้าง มีกิจกรรมหรือวิธีการใดบ้างที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ รวมถึงไม่มีกำหนดระยะเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ชัดเจน ด้วยเหตุนี้การกำหนดขั้นตอนและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ จึงยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้ถึงสิทธิหน้าที่และบทบาทของตนเองในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่ให้ความร่วมมือในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ควร

2. กฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเพียงพอ กล่าวคือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้ต้องมีการประชุมประชาคมท้องถิ่นเพื่อแจ้งแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แต่ข้อมูลที่ได้จากการประชุมท้องถิ่นเป็นเพียงข้อมูลพื้นฐาน เพื่อใช้ในการประกอบการพิจารณาเท่านั้น โดยในชั้นการพิจารณากำหนดประเด็นความสำคัญ และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในขั้นตอนต่อ ๆ มาภายหลังการให้ข้อมูลในการจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นแล้วประชาชนในท้องถิ่นก็ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีก

เมื่อประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อย่างเพียงพอ ย่อมส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในขั้นตอนต่อ ๆ มา ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าจะเทียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จะกำหนดให้ในขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องร่วมกับประชาคมท้องถิ่นกำหนดประเด็นหลักของการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม แต่การกำหนดประเด็นการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีนั้น ต้องสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคม และชุมชนท้องถิ่น โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

สำหรับการกำหนดแผนการดำเนินงาน ซึ่งในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนของการแปลงแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปสู่การปฏิบัติ โดยในขั้นตอนนี้จะเป็นการนำเอาแผนพัฒนาสามปีมากำหนดเป็นโครงการ เพื่อกำหนดให้มีการจัดทำกิจกรรมหรือการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี ดังนั้น จึงนับได้ว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนสุดท้ายของการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว เนื่องจากในขั้นตอนนี้ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม และในบางกิจกรรมอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยตรง อันจะนำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ เพราะถ้าประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งปัจจุบันก็คือขั้นตอนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหรือแผนพัฒนาสามปีอย่างเพียงพอแล้ว ก็อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากโครงการที่กำหนดในแผนการดำเนินงานดังกล่าวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. ข้อเสนอแนะ

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยเหตุนี้การแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจแบ่งออกเป็นการแก้ไขปัญหในระยะยาวและการแก้ไขปัญหในระยะสั้น ซึ่งการแก้ไขปัญหในระยะยาว สามารถดำเนินการโดยการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจน และควรออกแบบกฎหมายให้รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความยืดหยุ่นและกระทำได้ง่ายขึ้น โดยนำรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศนิวซีแลนด์มาใช้เป็นแนวทาง และสำหรับการแก้ไขปัญหในระยะสั้น สามารถดำเนินการโดยการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เพื่อแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ ควรมีการสร้างจิตสำนึกที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

1. การตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นใหม่เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจน

1.1 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดให้มีวิธีการที่ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณรายจ่าย การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการประเมินภายใน

1.2 กำหนดวิธีการมีส่วนร่วมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

1.3 กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิรับทราบข้อมูลในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้โดยวิธีการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ

1.4 กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยวิธีการแสดงความเห็นและเสนอแนะ ทั้งนี้ เพื่อนำความเห็นหรือ

ข้อเสนอแนะของประชาชนดังกล่าวมาประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานในกิจการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.5 กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม โดยวิธีการสอบถามความคิดเห็นประชาชนในท้องถิ่น

1.6 กำหนดให้กรณีท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัดให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในลักษณะของความร่วมมือในขั้นตอนของการดำเนินงาน และตัดสินใจร่วมกันอย่างต่อเนื่อง โดยการเป็นกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะกรรมการ ทั้งนี้ โดยจะต้องมีสัดส่วนกรรมการของภาคประชาชนในจำนวนที่เหมาะสมและเพียงพอที่จะผลักดันและขับเคลื่อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากนี้ การตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ดังกล่าว เห็นว่า ควรนำรูปแบบของประเทศนิวซีแลนด์มาใช้ เพราะประเทศนิวซีแลนด์มีการตราพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2002 (Local Government Act 2002) ที่มีหลักการในการส่งเสริมให้ชุมชนมีอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่น (governance and decision-making) โดยกำหนดถึงการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นถึงขั้นตอนและวิธีการในการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนวิธีการตรวจสอบผลการดำเนินการตามแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการให้หลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับความร่วมมือ

2. การแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 มีดังต่อไปนี้

2.1 ควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ 8 ในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้จำนวนกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากผู้แทนประชาคมท้องถิ่นให้มีจำนวนมากขึ้น ในจำนวนที่จะต้องเพียงพอที่จะสามารถขับเคลื่อนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน

2.2 ควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ในข้อ 10 ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำคู่มือหรือแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน และในหมวด 3 ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนา โดยเพิ่มบทบัญญัติที่เป็นขั้นตอนการจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ด้วย กล่าวคือ

1) ให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องกำหนด ขั้นตอน กิจกรรม และระยะเวลาที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน และประกาศใช้แผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ อาจทำโดยปิดประกาศแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน และต้องปิดประกาศไว้อย่างน้อยสามสิบวัน หรืออาจกำหนดให้มีการประกาศผ่านทางวิทยุชุมชนเพิ่มเติมด้วยก็ได้

2.3 ควรมีการกำหนดช่องทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือประชาคมในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ในขั้นตอนที่สำคัญ โดยจากการศึกษาพบว่า ขั้นตอนที่สำคัญในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประชาชนในท้องถิ่นควรเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีดังต่อไปนี้

1) ขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ในข้อ 16 ในเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหา และวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกัน นอกจากนี้ ควรกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเผยแพร่ร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ได้จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วให้ประชาชนทั่วไปทราบ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

2) ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นฯ พ.ศ. 2548 ในข้อ 17 ในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกาศร่างแผนพัฒนาสามปีที่ได้จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วให้ประชาชนทั่วไปทราบ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้นำข้อคิดเห็น และข้อร้องเรียนต่าง ๆ ที่ได้รับทราบมาใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจที่จะกำหนดแผนพัฒนา

สามปีอีกครั้ง ก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี

3. การสร้างจิตสำนึกที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชนในการมีส่วนร่วมบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เนื่องจากการที่จะทำให้บรรลุเจตนารมณ์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฯ คงมีอจวัดได้จากกรณีกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ เพราะกฎหมายนั้นเป็นแค่เพียงกลไกหรือฟันเฟืองหนึ่งเท่านั้น ยังมีอีกหลายกลไกที่จะช่วยขับเคลื่อนการบรรลุเจตนารมณ์ข้างต้น เช่น ภาคประชาชนเอง ก็จะต้องมีความกระตือรือร้นและตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องตระหนักว่าประชาชนคือเจ้าของพื้นที่ ต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยไม่ถือว่าเป็นภาระต่อการทำงานแต่อย่างใด การบรรลุเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญได้นั้น จึงต้องอาศัยการขับเคลื่อนกลไกของหลายภาคส่วนไปพร้อม ๆ กัน



บรรณานุกรม



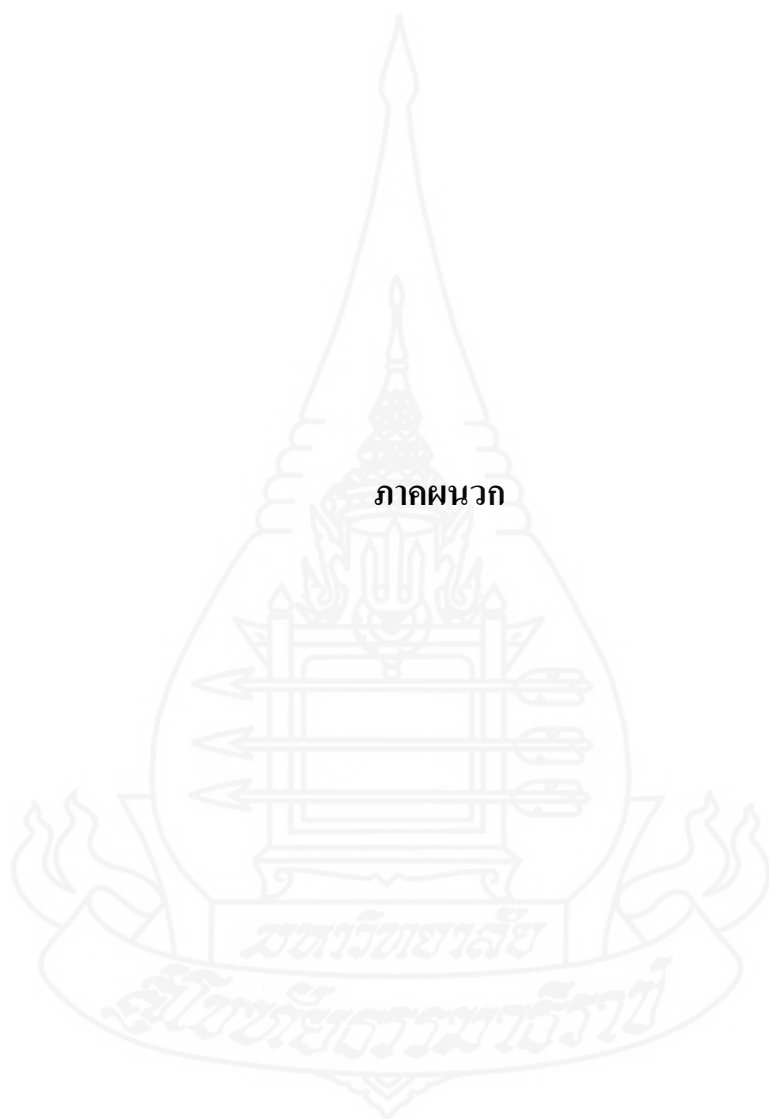
บรรณานุกรม

- คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตการศึกษาระดับปริญญาโท และตรวจสอบรายงานการประชุมสภาว่า
รัฐธรรมนูญ (2550) เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- จรรยา แจ่มอาญา (2554) “การมีส่วนร่วมในการวางแผนและการปฏิบัติงานตามแผนของข้าราชการตำรวจกอง
บังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ” สารนิพนธ์มหาวิทยาลัย
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- ชมัษฎ์ ชมกุล (2552) “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น” วิทยานิพนธ์
มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ทวี ตะเวทิกุล (2483) กฎหมายปกครอง คำสอนชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมือง
- ทวีป ศิริธรรม (2544) การวางแผนพัฒนาและประเมินโครงการ กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนสนับสนุน
การวิจัย
- ธิดิรัตน์ วิศาลเวทย์ (2540) การวางแผนกลยุทธ์สำหรับผู้บริหาร คู่มือการวางแผนมหาวิทยาลัย อุดรดิตถ์ สถาบัน
ราชภัฏอุดรดิตถ์
- ธงชัย สันติวงษ์ (2534) การวางแผน พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2545) รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วน
ท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2543) ในปาฐกถาพิเศษการสัมมนาเรื่อง “ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและ
กระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม” วันที่ 18-19 มีนาคม 2543 ณ ห้องประชุม 1-2 ศูนย์การประชุม
แห่งชาติสิริกิติ์
- บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์ (2535) “การศึกษาความเหมาะสมในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการ
ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหาร
สิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยมหิดล
- ประชุม รอดประเสริฐ (2539) นโยบายและการวางแผน : หลักการและทฤษฎี พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร
เนติกุลการพิมพ์
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2525) “ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น” ใน เอกสารการศึกษาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ฉบับที่ 34 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526) การปกครองท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ไทยวัฒนา
พานิช

- ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2537) *นโยบายสาธารณสุขและการวางแผนเอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.640*
กรุงเทพมหานคร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- พวงรัตน์ เกสรแพทย์ (2543) *การวางแผนกลยุทธ์สำหรับนักศึกษา กรุงเทพมหานคร สุวีริยาสาสน์*
- โกคิน พลกุล (2528) “หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ” รัฐสภาสาร ปีที่ 33 ฉบับที่ 8 เดือนสิงหาคม
2528
- วังนาค วัลताल (2536) “วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขภาพบาล” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วันชัย วัฒนศัพท์ (2544) “การมีส่วนร่วมของประชาชนของสังคมไทย” ใน *ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของ
ประชาชน และกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม* รวบรวมและจัดพิมพ์โดย ดร.คุณหญิงสุธาวัลย์
เสถียรไทย กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์สายธาร:
- วิทยา นภาศิริกุลกิจ (2521) *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ศิริยา ชลทนต์บำรุง (2548) “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” วิทยานิพนธ์นิติ
ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ศุภชัย สุภสิริ (2550) “การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : การศึกษาองค์การบริหาร
ส่วนตำบลหนองแห้ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขา
บริหารการพัฒนา มหาวิทยาลัยแม่โจ้
- สถาบันสยามพัฒนา (ม.ป.ป.) “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยและพัฒนาเรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถ
ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” กรุงเทพมหานคร ดำเนินงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย
- เสนาะ กลั่นงาน (2542) *การวางแผนและการบริหารโครงการเพชรบุรี สถาบันราชภัฏเพชรบุรี*
- ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กทม. (ม.ป.ป.) “เอกสารประกอบการประชุมโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อ
การประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แนวทางการจัดทำ
และประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น” กรุงเทพมหานคร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2531) *ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง 60 ปี ดร.ปรีดี เภมทรัพย์ รวม
บทความในโอกาสเกษียณอายุราชการ* กรุงเทพมหานคร พี.เค.พรีนติ้งเฮ้าส์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2531) “งบประมาณขององค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส” *วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* ปีที่ 18 ฉบับที่ 1 เดือนมีนาคม 2531
- สมยศ เชื้อไทย (2530) “การกระทำทางปกครอง” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* ปีที่ 17 ฉบับที่ 3
เดือนกันยายน 2530
- สุนีย์ มัลลิกะมาลัย (2545) *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม* พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา (2539) *คู่มือแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม* กรุงเทพมหานคร
- สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์ (2539) *เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม รายงานฉบับสมบูรณ์ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการศึกษาแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชน* กรุงเทพมหานคร สถาบันนโยบายศึกษา
- อมร จันทรมบูรณ์ (2520) *การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย* เพียงใด: *ประมวลพระราชบัญญัติแห่งกฎหมายปกครองกรุงเทพมหานคร* โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- อิสสระ นิตินันท์ประกาศ (2533) “ระบบการกระจายอำนาจของฝรั่งเศส” ใน *เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย ฯลฯ* วันที่ 18 พฤศจิกายน
- เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538) *การบริหารทักษะและการปฏิบัติ พิมพ์ครั้งที่ 3* กรุงเทพมหานคร สุขภาพใจ
- เอกนัย บุญนำ (2546) “มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนการปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณีเทศบาล” *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง*
- Auckland City Council. Auckland City Council’s Draft Annual Plan 2008/2009 (Online). Available from : www.aucklandcity.govt.nz[2010,January 23]
- Chamber’s Encyclopaedia Volume 8 (London : Pergamon Press Ltd.,1967)
- Duane lockard, “Local Government” in *International Encyclopaedia of Social Science Volume 9* (New York : The macmillan Company : The Press 1972)
- Kenosha County.Kenosha County Mutti-Jurisdiction Comorehensive Plan [Online]. Available
- Malberg *carre de contribution a la theorie generale de Etat fome*
- Rivero J.Federaliam et decentralisation dana la structure de Etat modern course polycopie
- William A.Robson *Local government Encyclopaedia of Social Science Volume10* The Macmillan

ภาคผนวก



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹

หมวด 14

การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้สิ้นสุดลง ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557.

คลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของ จังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความ เข้มแข็งในการบริหารงาน ได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วน ตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่ง อำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจาย อำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้ง กำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่ เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็น ผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้ อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะ ทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุก ระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรร รายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงาน รัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับได้

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหาร ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267 และมาตรา 268 มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
- (4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

.....



พระราชบัญญัติ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด
พ.ศ. 2540

หมวด 4

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (7 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 45/1 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยกรณีนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 46 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 47 กิจการใดเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำตามอำนาจหน้าที่ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้

ในกรณีที่ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้คิดค่าใช้จ่ายและค่าภาระต่าง ๆ ตามความเป็นจริงได้ตามอัตราและระยะเวลาที่เหมาะสม

มาตรา 48 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติ

มาตรา 49 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

สิทธิในการกระทำการตามวรรคหนึ่ง เป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไปไม่ได้

มาตรา 50 การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 51 ข้อบัญญัติจะตราขึ้นได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติ

(3) การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 50

ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 52 ร่างข้อบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

การเสนอร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องมีคำรับรองของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา 53 ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใด ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติและแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติหรือยืนยันร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสาม ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป

มาตรา 54 เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาและเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใด ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังนายก

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อลงนามแล้วส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบ

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่ได้รับ ความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการ จังหวัดภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด ถ้าผู้ว่าราชการ จังหวัดเห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคืนมา ถ้านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ลงนามภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลง นามและประกาศใช้บังคับต่อไป

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ส่งร่าง ข้อบัญญัติคืนไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณา ใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติคืนมา ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยัง ยืนยันให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ดำเนินการประกาศร่างข้อบัญญัตินั้นใช้บังคับต่อไป

มาตรา 55 ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่าง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคนเพื่อพิจารณาหา ข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญในร่างข้อบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ให้ยึดถือ หลักเกณฑ์ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็น สำคัญ

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน จังหวัด ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอจำนวนเจ็ดคน และบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอจำนวนเจ็ดคน โดยให้ตั้งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติไม่รับหลักการ และให้ กรรมการทั้งสิบสี่คนร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งทำหน้าที่ เป็นประธานกรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนสิบสี่คน

ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธาน กรรมการได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง หรือกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติ

หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวน

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาร่างข้อบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้ตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการในวรรคสี่ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเร็ว แล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 52 ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เสนอร่างข้อบัญญัตินั้นต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 55/1 ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 55 วรรคห้า ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดหรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัตินั้น ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน ในกรณีเช่นว่านี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีมีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

มาตรา 56 ข้อบัญญัติให้ใช้บังคับได้ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดนั้น

ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปิดประกาศข้อบัญญัติที่ประกาศใช้บังคับแล้วไว้ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้

มาตรา 57 ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทันท่วงทีมิได้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติชั่วคราวที่มีใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้เมื่อได้รับความเห็นชอบ

จากคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย
ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วให้ใช้บังคับได้

ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคราวต่อไป ให้นำข้อบัญญัติ
ชั่วคราวนั้นเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่ออนุมัติ และเมื่อสภาองค์การบริหารส่วน
จังหวัดอนุมัติแล้ว ให้ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วน
จังหวัดไม่อนุมัติ ให้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้
เป็นไปในระหว่างที่ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้น



พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

หมวด 2

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

(19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
 (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
 (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
 (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
 (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรง
 มหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(25) การผังเมือง

(26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(28) การควบคุมอาคาร

(29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและ
 รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่
 คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและ
 หน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนา
 จังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นอื่น

(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 อื่น

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ
 สิ่งแวดล้อม

(6) การจัดการศึกษา

(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ
- (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(29) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17

มาตรา 19 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16

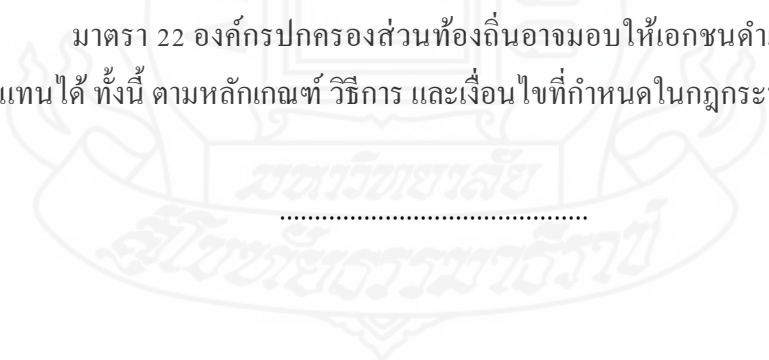
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17

มาตรา 20 ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด

มาตรา 21 บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายรัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้

มาตรา 22 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง



พระราชบัญญัติ
สภาองค์กรชุมชน
พ.ศ. 2551

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกัน โดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

“ชุมชนท้องถิ่น” หมายความว่า ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล

“ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” หมายความว่า ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

“องค์กรชุมชน” หมายความว่า องค์กรซึ่งเป็นการรวมของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ไม่ว่าประชาชนจะจัดตั้งกันขึ้นเองหรือโดยการแนะนำหรือสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน

“ผู้นำชุมชน” หมายความว่า ประธานกรรมการของชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือชุมชนอื่น หรือหัวหน้ากลุ่ม หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นผู้นำของชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือชุมชนอื่นในลักษณะเดียวกัน

“สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล

“หมู่บ้าน” หมายความว่า หมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงชุมชนที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของทางราชการ

“ตำบล” หมายความว่า เขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เขตในกรุงเทพมหานคร หรือเขตพื้นที่ที่กฎหมายเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น

“จังหวัด” หมายความว่ารวมถึง กรุงเทพมหานคร

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด 1

สภาองค์กรชุมชนตำบล

มาตรา 5 ผู้แทนชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้านซึ่งได้จัดแจงการจัดตั้งไว้กับผู้ใหญ่บ้าน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลซึ่งได้จัดแจงการจัดตั้งไว้กับกำนัน ทั้งนี้ โดยการจัดแจงการจัดตั้งได้กระทำก่อนวันประชุม อาจประชุมปรึกษากันจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลขึ้นสภาหนึ่งเพื่อปฏิบัติภารกิจตามพระราชบัญญัตินี้ได้

การได้มาซึ่งผู้แทนชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้าน และการได้มาซึ่งผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลให้เป็นไปตามที่ผู้นำชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้าน หรือผู้นำชุมชนอื่นในตำบล แล้วแต่กรณี ปรึกษาหารือกัน โดยให้มีผู้แทนชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้าน หมู่บ้านละสี่คนและผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลชุมชนละสองคน

การประชุมปรึกษากันตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผู้แทนชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้าน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลมาร่วมประชุมไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของผู้แทนชุมชนทุกประเภทตามวรรคสองรวมกัน จึงจะเป็นองค์ประชุม และต้องเห็นสอดคล้องต้องกันให้จัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนผู้แทนชุมชนทุกประเภทตามวรรคสอง

เมื่อกำนันได้รับจัดแจงการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลแล้วให้ออกใบรับการจัดแจงให้เป็นหลักฐานและส่งบัญชีรายชื่อให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ทราบ

ในกรณีที่ตำบลหรือหมู่บ้านใดไม่มีกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ให้จัดแจงการจัดตั้งชุมชนหรือจัดแจงการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล แล้วแต่กรณี ไว้กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในกรณีเขตกรุงเทพมหานคร ให้จัดแจงไว้กับผู้อำนวยการเขต และให้ผู้บริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณี ออกใบรับการจัดแจ้งไว้เป็นหลักฐาน และแจ้งให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ทราบ

หลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบการแจ้งการจัดตั้งชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามวรรคหนึ่ง และการแจ้งการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลตามวรรคสี่และวรรคห้าให้เป็นไปตามที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ประกาศกำหนด

มาตรา 6 สภาองค์กรชุมชนตำบล ประกอบด้วย

(1) สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้านและผู้แทนชุมชนอื่นในตำบล ซึ่งได้รับการคัดเลือกและมีจำนวนตามที่ประชุมตามมาตรา 5 กำหนด

(2) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนไม่เกินหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกตาม (1)

ในวาระเริ่มแรกให้ที่ประชุมตามมาตรา 5 กำหนดจำนวนและคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตาม (2) ในวาระต่อไป การกำหนดจำนวนและการคัดเลือกให้เป็นไปตามผลการปรึกษาหารือของสมาชิกตาม (1) ทั้งนี้ ให้คัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นที่เคารพหรือยอมรับนับถือของชุมชนในตำบลนั้น

มาตรา 7 สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลตามมาตรา 6 (1) และ (2) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ หรือมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันคัดเลือก

(2) ไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง ในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันคัดเลือก

(3) ไม่เคยสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันคัดเลือก

(4) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา 8 สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันคัดเลือก

ในกรณีที่สมาชิกพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ดำเนินการคัดเลือกสมาชิกใหม่แทนภายในกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งสมาชิกว่างลง เว้นแต่วาระของสมาชิกเหลือ

ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะไม่ดำเนินการให้ได้มาซึ่งสมาชิกแทนก็ได้ กรณีที่มีการดำเนินการให้ได้มาซึ่งสมาชิกแทนตำแหน่งที่ว่างให้สมาชิกผู้นั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 5 และมาตรา 6 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อครบกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการคัดเลือกสมาชิกใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ครบวาระ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการคัดเลือกสมาชิกขึ้นใหม่ ให้สมาชิกที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

มาตรา 9 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ สมาชิกสภาองค์การชุมชนตำบลอาจพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ตาย
- (2) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาองค์การชุมชนตำบล
- (3) สภาองค์การชุมชนตำบลมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การชุมชนตำบลทั้งหมดที่มีอยู่ให้พ้นจากตำแหน่งโดยเห็นว่าเป็นความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียต่อชุมชน

(4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7

(5) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 12

(6) มีการยุบเลิกสภาองค์การชุมชนตำบล

การวินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรานี้ให้เป็นอำนาจของสภาองค์การชุมชนตำบล ซึ่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่

มาตรา 10 เมื่อสภาองค์การชุมชนตำบลมีเหตุต้องยุบเลิก ให้ประธานสภาองค์การชุมชนตำบลที่อยู่ในตำแหน่งขณะมีการยุบเลิกสภาองค์การชุมชนตำบล แจ้งการยุบเลิกต่อกำนัน และเมื่อกำนันได้รับการแจ้งการยุบเลิกสภาองค์การชุมชนตำบลแล้ว ให้กำนันออกใบรับแจ้งการยุบเลิกไว้เป็นหลักฐานและให้แจ้งไปยังสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้ทราบด้วย

ในกรณีที่ตำบลไม่มีกำนัน เมื่อสภาองค์การชุมชนตำบลมีเหตุต้องยุบเลิก ให้ประธานสภาองค์การชุมชนตำบลที่อยู่ในตำแหน่งขณะมีการยุบเลิกสภาองค์การชุมชนตำบล แจ้งการยุบเลิกต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือในกรณีเขตกรุงเทพมหานคร ให้แจ้งการยุบเลิกต่อผู้อำนวยการเขต และให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณีออกใบรับแจ้งการยุบเลิกไว้เป็นหลักฐาน และให้แจ้งไปยังสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้ทราบด้วย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบการจดทะเบียนการยุบเลิกสภาองค์การชุมชนตำบล ให้เป็นไปตามที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ประกาศกำหนด

มาตรา 11 ในกรณีที่มีการยุบเลิกสภาองค์กรชุมชนตำบลใด ให้โอนบรรดาทรัพย์สินที่เหลืออยู่ทั้งหมดแก่หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรสาธารณะตามที่ที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลเห็นสมควร

การโอนบรรดาทรัพย์สินหากไม่ได้จัดการตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง ให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นผู้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นและแจ้งให้ที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลทราบ

มาตรา 12 สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลต้อง

(1) ไม่ช่วยเหลือหรือสนับสนุนการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้นำดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและศีลธรรมอันดี

(3) ไม่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

มาตรา 13 ในกรณีที่สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลพ้นจากตำแหน่งยังไม่ครบหนึ่งปีและได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ห้ามมิให้ผู้นั้นเป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันสมัครเข้ารับเลือกตั้งหรือเข้ารับการสรรหาแต่ไม่ได้รับเลือกตั้งหรือสรรหา แล้วแต่กรณี

มาตรา 14 เมื่อมีการยุบและรวมเขตหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรชุมชนในหมู่บ้านเดิมที่ถูกยุบหรือถูกรวมยังคงเป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลต่อไปจนกว่าสมาชิกภาพจะสิ้นสุดลงตามวาระหรือพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่น

เมื่อมีการแยกพื้นที่บางส่วนของหมู่บ้านใดขึ้นเป็นหมู่บ้านใหม่ ให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรชุมชนในหมู่บ้านเดิมยังคงเป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลต่อไป โดยให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลที่มีภูมิลำเนาอยู่ของหมู่บ้านใดก็ให้เป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชนซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรชุมชนของหมู่บ้านนั้น จนกว่าสมาชิกภาพจะสิ้นสุดลงตามวาระและจัดให้มีการคัดเลือกสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรชุมชนให้ครบตามจำนวนที่กำหนด ทั้งในหมู่บ้านเดิมและหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นใหม่

มาตรา 15 ในคราวประชุมสภาองค์การชุมชนตำบลครั้งแรก ให้สมาชิกสภาองค์การชุมชนตำบลเลือกกันเองเป็นประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาสองคนเป็นรองประธานสภาคนที่หนึ่งและรองประธานสภาคนที่สอง

มาตรา 16 ประธานสภา มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เรียกและดำเนินการประชุมสภาองค์การชุมชนตำบล
(2) ควบคุมและดำเนินกิจการของสภาองค์การชุมชนตำบลให้เป็นไปตามกติกามติของสภาองค์การชุมชนตำบล

(3) ออกกติกาคำสั่งใด ๆ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการประชุม

(4) เป็นผู้แทนสภาองค์การชุมชนตำบลในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

(5) แต่งตั้งเลขานุการสภาโดยความเห็นชอบของสมาชิกสภาองค์การชุมชนตำบล

(6) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่มิกฎหมายบัญญัติไว้

มาตรา 17 รองประธานสภา มีอำนาจและหน้าที่ช่วยประธานสภาในกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภา หรือปฏิบัติการตามที่ประธานสภามอบหมาย

มาตรา 18 เลขานุการสภา มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและการจัดการประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาองค์การชุมชนตำบลมอบหมาย

มาตรา 19 สภาองค์การชุมชนตำบลต้องจัดให้มีการประชุมอย่างน้อยปีละสี่ครั้ง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจของสภาองค์การชุมชนตำบลนั้น

นอกจากการประชุมตามวรรคหนึ่ง เมื่อสมาชิกสภาองค์การชุมชนตำบลเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดยื่นหนังสือร้องขอให้เปิดการประชุม ประธานสภาองค์การชุมชนตำบลต้องจัดให้มีการประชุมภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง

มาตรา 20 การประชุมสภาองค์การชุมชนตำบล ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก สมาชิกสภาองค์การชุมชนตำบลคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 21 ให้สภาองค์การชุมชนตำบลมีภารกิจ ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์การชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์การชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน

(3) เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรชุมชน รวมตลอดทั้งการร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

(4) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

(7) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนในตำบลเกิดความเข้มแข็งและสมาชิกองค์กรชุมชน รวมตลอดทั้งประชาชนทั่วไปในตำบลสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

(8) ประสานและร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตำบลอื่น

(9) รายงานปัญหาและผลที่เกิดขึ้นในตำบลอันเนื่องจากการดำเนินงานใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ โดยรายงานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(10) วางกติกาในการดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล

(11) จัดทำรายงานประจำปีของสภาองค์กรชุมชนตำบล รวมถึงสถานการณ์ด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในตำบล เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบ

(12) เสนอรายชื่อผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบลเพื่อไปร่วมประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล จำนวนสองคน

มาตรา 22 ในให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐส่งเสริมสนับสนุน และให้ความร่วมมือ รวมตลอดทั้งชี้แจงทำความเข้าใจแก่สภาองค์กรชุมชนตำบลและชุมชนทุกประเภทตามที่ร้องขอ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภาองค์กรชุมชนตำบลอยู่ในเขตอาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

ในการกำหนดตามวรรคสองให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหารือกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ด้วย

มาตรา 23 ในการปฏิบัติภารกิจตามมาตรา 21 สภากองค์กรชุมชนตำบลอาจตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติภารกิจแทนก็ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

หมวด 2

การประชุมในระดับจังหวัดของสภากองค์กรชุมชนตำบล

มาตรา 24 ให้มีการประชุมในระดับจังหวัดของสภากองค์กรชุมชนตำบลอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อดำเนินการตามมาตรา 27

เมื่อสภากองค์กรชุมชนตำบลไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของสภากองค์กรชุมชนตำบลทั้งหมดในจังหวัดเข้าชื่อกันร้องขอให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาและเสนอแนะเรื่องหนึ่งเรื่องใดอันอยู่ในภารกิจของสภากองค์กรชุมชนตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการจัดให้มีการประชุมในระดับจังหวัดของสภากองค์กรชุมชนตำบล

มาตรา 25 เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการจัดให้มีการประชุมในระดับจังหวัดของสภากองค์กรชุมชนตำบล

- (1) เมื่อมีกรณีที่จะจัดทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาจังหวัด
- (2) เมื่อเห็นเป็นการสมควรที่จะรับฟังความคิดเห็นของสภากองค์กรชุมชนตำบล

มาตรา 26 ในการประชุมในระดับจังหวัดของสภากองค์กรชุมชนตำบล บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมมีสิทธิเข้าร่วมประชุม แสดงความคิดเห็นและลงมติ

- (1) ผู้แทนสภากองค์กรชุมชนตำบลตามที่ได้รับการเสนอรายชื่อตามมาตรา 21 (12)
- (2) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดซึ่งผู้แทนของสภากองค์กรชุมชนตำบลตาม (1) คัดเลือกให้เชิญมาร่วมประชุมมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในห้าของผู้แทนของสภากองค์กรชุมชนตำบล (1)

หลักเกณฑ์การเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตาม (2) ให้เป็นไปตามกติกาของที่ประชุมของผู้แทนตาม (1)

ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมาย อาจเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจง แสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมได้

มาตรา 27 ให้ที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล ดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนวทางการพัฒนาจังหวัดต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

(2) เสนอแนะต่อผู้ว่าราชการจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบล เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

(4) เสนอข้อคิดเห็นในเรื่องที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดปรึกษา

(5) เสนอรายชื่อผู้แทนระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลสองคน เพื่อไปร่วมประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล

มาตรา 28 ให้ที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลเลือกกันเองเป็นประธานที่ประชุมคนหนึ่งและรองประธานที่ประชุมคนหนึ่ง

ให้นำความในมาตรา 20 มาใช้บังคับกับการประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 29 องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

หมวด 3

การประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล

มาตรา 30 ในปีหนึ่งให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จัดให้มีการประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบลอย่างน้อยหนึ่งครั้ง

มาตรา 31 ในการประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมมีสิทธิเข้าร่วมประชุม แสดงความคิดเห็นและลงมติ

(1) ผู้แทนระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลตามที่ได้รับการเสนอรายชื่อตาม มาตรา 27

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้แทนระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลตาม (1) เสนอให้เชิญมาร่วมประชุมมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในห้าของผู้แทนตาม (1)

หลักเกณฑ์การเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตาม (2) ให้เป็นไปตามกติกาของที่ประชุมของผู้แทนตาม (1)

มาตรา 32 ให้ที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล ดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งและการพัฒนาสภาองค์กรชุมชนในระดับตำบลให้เกิดความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้เพื่อเสนอให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ

(2) ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและกฎหมาย รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อพื้นที่มากกว่าหนึ่งจังหวัดทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม

(3) สรุปปัญหาที่ประชาชนในจังหวัดต่าง ๆ ประสบ และข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ

มาตรา 33 การประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบลให้ที่ประชุมเลือกกันเองเป็นประธานที่ประชุมคนหนึ่งและรองประธานที่ประชุมคนหนึ่ง

ให้นำความในมาตรา 20 มาใช้บังคับกับการประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบลด้วยโดยอนุโลม

หมวด 4

การส่งเสริมกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล

มาตรา 34 ให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กำหนดข้อบังคับการอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดประชุมในระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับตำบลของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามควรแก่กรณี

มาตรา 35 ให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งและพัฒนากิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล รวมทั้งให้อำนาจหน้าที่ในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ประสานและดำเนินการให้มีการจัดตั้งและดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนตำบล รวมทั้งเผยแพร่และประชาสัมพันธ์กิจการเกี่ยวกับสภาองค์กรชุมชนตำบลและผลการประชุมของการประชุมระดับจังหวัดและระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล

(2) รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับงานของสภาองค์กรชุมชนตำบล

(3) ประสานและร่วมมือกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(4) จัดทำทะเบียนกลางเกี่ยวกับสภาองค์กรชุมชนตำบล

(5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติจัดตั้งและดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนและผลการประชุมในทุกระดับแล้วเสนอรายงานต่อที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับชาติและรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับชาติหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์

นายกรัฐมนตรี

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย
ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2548

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและ
ประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ให้เป็นปัจจุบัน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 มาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติ
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบไว้ ดังนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนา
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็น
ต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสาน
แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งอื่นใดซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้
ระเบียบนี้แทน

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล
เมืองพัทยา องค์กรบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ยกเว้น
กรุงเทพมหานคร

“สภาท้องถิ่น” หมายความว่า สภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล สภา
เมืองพัทยา

สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น” หมายความว่า คณะกรรมการพัฒนาองค์กรบริหาร
ส่วนจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการพัฒนาเมืองพัทยา คณะกรรมการพัฒนา
องค์กรบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มี
กฎหมายจัดตั้ง

“คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น” หมายความว่า คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเมืองพัทยา คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น” หมายความว่า คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเมืองพัทยา คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“อำเภอ” หมายความว่า รวมถึงกิ่งอำเภอด้วย

“ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“สมาชิกสภาท้องถิ่น” หมายความว่า สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเมืองพัทยา สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“นายอำเภอ” หมายความว่า ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอด้วย

“ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ปลัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดเมืองพัทยา ปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล และปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน” หมายความว่า ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน หัวหน้ากองวิชาการและแผน หัวหน้างานวิเคราะห์นโยบายและแผน หัวหน้าสำนักปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าว

“พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล และพนักงานหรือข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“แผนพัฒนา” หมายความว่า รวมถึงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี

“แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา” หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

“แผนพัฒนาสามปี” หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

“แผนการดำเนินงาน” หมายความว่า แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น

“โครงการพัฒนา” หมายความว่า โครงการที่มีวัตถุประสงค์สนองต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และดำเนินการเพื่อให้การพัฒนาบรรลุตามวิสัยทัศน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้

“การแก้ไข” หมายความว่า การแก้ไขข้อผิดพลาดในแผนพัฒนาหรือแผนการดำเนินงานให้ถูกต้องโดยไม่ทำให้วัตถุประสงค์และสาระสำคัญเดิมเปลี่ยนแปลงไป

“การเพิ่มเติม” หมายความว่า การเพิ่มเติมแผนงาน โครงการที่ไม่มีอยู่ในแผนพัฒนาสามปีให้ปรากฏไว้ในแผนพัฒนาสามปี

“การเปลี่ยนแปลง” หมายความว่า การทำให้วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของแผนพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

ข้อ 5 ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ได้

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตจังหวัด แล้วรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ยกเว้นหรือผ่อนผัน

ข้อ 6 การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับระเบียบ ว่าด้วยการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวด 1

องค์กรจัดทำแผนพัฒนา

ข้อ 7 องค์กรจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- (1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
- (2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ข้อ 8 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย

- | | | |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| กรรมการ | (1) ผู้บริหารท้องถิ่น | ป ร ะ ธ า น |
| | (2) รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทุกคน | กรรมการ |
| | (3) สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน | กรรมการ |
| | (4) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน | กรรมการ |
| | (5) ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ
ที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน | กรรมการ |
| | (6) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก
จำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน | กรรมการ |
| | (7) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | กรรมการและ |

เลขานุการ

- (8) หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน
ผู้ช่วยเลขานุการ
กรรมการตามข้อ 8 (3) (4) (5) และ (6) ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและ
อาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

ข้อ 9 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา
ท้องถิ่นประกอบด้วย

- (1) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ประธานกรรมการ
- (2) หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- กรรมการ
- (3) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก
จำนวนสามคน
- กรรมการ
- (4) หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน
- กรรมการและเลขานุการ
- (5) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน

หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย ผู้ช่วยเลขานุการ กรรมการตามข้อ 9 (3) ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการ คัดเลือกอีกได้

ข้อ 10 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น โดยพิจารณาจาก

(1.1) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชน เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง

(1.2) ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

(1.3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด โดยให้เน้น ดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลต่อประชาชนโดยตรง เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด

(1.4) กรอบนโยบาย ทิศทาง แนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในเขตจังหวัด

(1.5) นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น

(1.6) แผนชุมชน

ในการนำประเด็นข้างต้นมาจัดทำแผนพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำนึงถึงสถานะทางการคลังของท้องถิ่น และความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ มาประกอบการ พิจารณาด้วย

(2) ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และการแก้ไขปัญหา เกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา

ในการจัดทำร่างแผนพัฒนา ให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์กรบริหารส่วนตำบล และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง นำปัญหาความต้องการจากแผนชุมชนที่เกิน ศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการเองได้มาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา แต่หากเกินศักยภาพ ของเทศบาล เมืองพัทยา องค์กรบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มี กฎหมายจัดตั้ง ให้เสนอปัญหา ความต้องการไปยังองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และให้องค์กร บริหารส่วนจังหวัดนำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจ หน้าที่

(3) พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนการดำเนินงาน

(4) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานตามข้อ 19 (2)

(5) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

(6) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

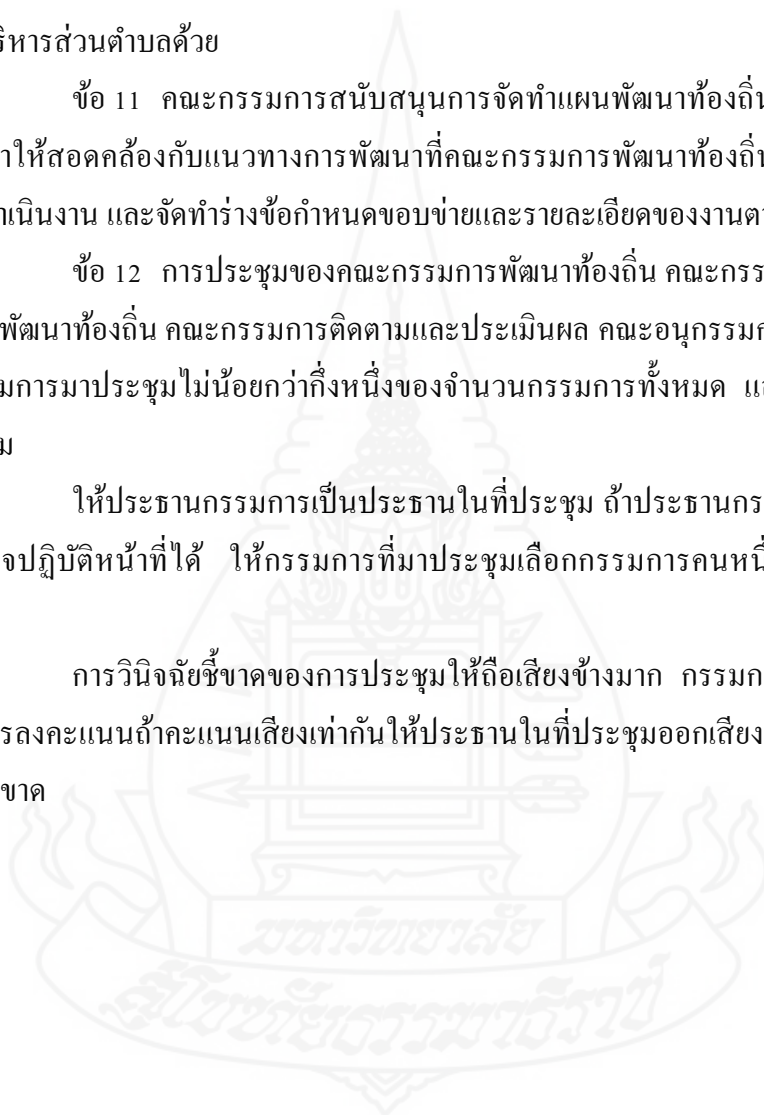
(7) ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ประสานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและจัดทำเป็นโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

ข้อ 11 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด จัดทำร่างแผนการดำเนินงาน และจัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานตามข้อ 19 (1)

ข้อ 12 การประชุมของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการติดตามและประเมินผล คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด แล้วแต่กรณีจึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของการประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด



หมวด 2

ผู้ทรงคุณวุฒิ

ข้อ 13 ผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติตาม (1) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม (2) ถึง (7) ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ เชื้อชาติ ศาสนา สติ สุขจริต สามารถตรวจสอบพฤติกรรมได้
- (2) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น
- (3) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (4) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาเกี่ยวกับองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น

ที่ตนเป็นกรรมการ

- (5) ดิฉยเสพตลคให้โทย
- (6) เคยถูกล่อลอก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือ

รัฐวิสาหกิจ

เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(7) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปและพ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

ข้อ 14 ผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

ข้อ 15 ผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ครบวาระการดำรงตำแหน่ง
- (2) ตาย
- (3) ลาออก โดยยื่นหนังสือต่อประธานกรรมการที่ตนดำรงตำแหน่ง
- (4) คณะกรรมการที่ผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งอยู่เห็นว่ามิเหตุอันควรและมีมติ

จำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามให้ออก

- (5) มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 13

หมวด 3
การจัดทำแผนพัฒนา

ข้อ 16 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาคำดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

(1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

(2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(3) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(4) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป

ข้อ 17 การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

(1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

(2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนาปัญหาความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(3) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(4) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป

ข้อ 18 แผนพัฒนาสามปีให้จัดทำและทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณประจำปี

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจขยายเวลาการจัดทำแผนพัฒนาสามปีแล้วรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ

ในกรณีของเทศบาลผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้นายอำเภอได้ เมื่อมีการขยายเวลาให้แจ้งจังหวัดเพื่อรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสองให้เป็นอำนาจของนายอำเภอแล้วแจ้งจังหวัดเพื่อรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ

ข้อ 19 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกจัดทำหรือร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนาได้ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

(1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานที่จะมอบหมายให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการ เพื่อเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานแล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงาน

ข้อ 20 ให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกที่จัดทำหรือร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนาดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการจัดทำร่างแผนพัฒนาตามระเบียบนี้

หมวด 4

การแก้ไข การเพิ่มเติมหรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนา

ข้อ 21 การแก้ไขแผนพัฒนาเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อ 22 การเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามปี ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

(1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงพร้อมเหตุผลและความจำเป็นเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลง

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ต่อไป

ข้อ 23 การเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

(1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงพร้อมเหตุผลและความจำเป็นเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลง

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ต่อไป

หมวด 5

การนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติ

ข้อ 24 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาที่อนุมัติแล้ว และนำไปปฏิบัติ รวมทั้งแจ้งสภาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศใช้และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

ข้อ 25 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี

ข้อ 26 การจัดทำแผนการดำเนินงานให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

(1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแผนงาน โครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วจัดทำร่างแผนการดำเนินงาน เสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนการดำเนินงาน แล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่นประกาศเป็นแผนการดำเนินงาน ทั้งนี้ให้ปิดประกาศแผนการดำเนินงานภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบ โดยทั่วกันและต้องปิดประกาศไว้อย่างน้อยสามสิบวัน

ข้อ 27 แผนการดำเนินงานให้จัดทำเสร็จภายในเดือนธันวาคมของปีงบประมาณนั้นหรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตั้งงบประมาณดำเนินการหรือได้รับแจ้งแผนงาน/โครงการจากหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ต้องดำเนินการในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณนั้น

การขยายเวลาการจัดทำและการแก้ไขแผนการดำเนินงานเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

หมวด 6

การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

ข้อ 28 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นประกอบด้วย

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

โดยให้คณะกรรมการเลือกกรรมการหนึ่งคนทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ และกรรมการอีกหนึ่งคนทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ

กรรมการตามข้อ 28 ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

ข้อ 29 คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
- (2) ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
- (3) รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปีประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

- (4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

ข้อ 30 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาได้โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

- (1) คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างข้อกำหนด

ขอข้าย

และรายละเอียดของงานที่จะมอบหมายให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการ เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(2) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติข้อกำหนด ขอบข่ายและรายละเอียดของงาน

(3) หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตามและประเมินผล

(4) ให้นำหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกที่ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตามและประเมินผลรายงานผลการดำเนินการซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลต่อคณะกรรมการติดตามและประเมินผลเพื่อประเมินผลการรายงานผล เสนอความเห็นต่อผู้บริหารท้องถิ่น

(5) ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอผลการติดตามและประเมินผลต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

ข้อ 31 เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมและเพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทยอาจจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสมบทเฉพาะกาล

ข้อ 32 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปีและแผนปฏิบัติการ ที่มีอยู่เดิมก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลในการประกาศใช้ ให้มีผลใช้ได้ต่อไป

ประกาศ ณ วันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2548

สมชาย สุนทรวัฒน์

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายธเทวินทร์ ตติยรัตน์
วัน เดือน ปีเกิด	10 ธันวาคม 2495
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี
ประวัติการศึกษา	- อนุปริญาการศึกษ (พลศึกษา) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (พลศึกษา) พ.ศ. 2518 - ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2520 - นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2529 - ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2532
สถานที่ทำงาน	ที่ว่าการอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม
ตำแหน่ง	นายอำเภอนาทม

