



รายงาน  
ของ  
คณะกรรมการระดับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ  
ด้านการปกครองท้องถิ่น  
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น”

☆☆☆

(๔/๖/สปช.)

สำนักกรรมการ ๒

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

# ด่วนที่สุด

(สำเนา)

ที่(สปท) ๑๘๒๙ / ๒๕๕๙

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ  
ถนนอุทองโน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๙

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น เรื่อง การมีส่วนร่วม  
ของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการฯ จำนวน ๑ ชุด (๔/๖/สปช.)

ตามที่ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๑๐ พฤศจิกายน  
๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น นั้น ซึ่งกรรมการคณะนี้  
ประกอบด้วย

๑. นางนินนาท ชลิตานนท์	ประธานกรรมการ
๒. นายวัลลภ พริ้งพวงษ์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. พลเอก ภูติศ ทัดติยโชติ	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายเกรียงยศ สุดลาภา	โฆษกกรรมการ
๕. นายจินดา วงศ์สวัสดิ์	กรรมการ
๖. นายธวัชชัย เทอดเผ่าไทย	กรรมการ
๗. นายธวัชชัย พิทักษ์กุล	กรรมการ
๘. พลเอก นคร สุขประเสริฐ	กรรมการ
๙. พลโท บัญชา สิทธิวรยศ	กรรมการ
๑๐. นายปรีชา บุตรศรี	กรรมการ
๑๑. นายไพฑูรย์ หลิมวัฒนา	กรรมการ
๑๒. นายสมชาย พงษ์กัลป์	กรรมการ
๑๓. พลโท สมชาย ลีนประเสริฐ	กรรมการ
๑๔. พันเอก สุชาติ จันทร์โชติกุล	กรรมการ
๑๕. นายอัปเดตฮาติม มินฮาร์	กรรมการ
๑๖. พลตรี สิริวิทย์ นาคทอง	กรรมการและเลขานุการ
๑๗. นายชาติ เอียดสกุล	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

บัดนี้ ...

บัดนี้ คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาศึกษา รายงานเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น” ตามแผนการปฏิรูปของคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น เสร็จแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศพิจารณา และหากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นชอบ ขอให้โปรดส่งรายงานดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

นินนาท ชลิตานนท์

(นางนินนาท ชลิตานนท์)

ประธานกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ  
ด้านการปกครองท้องถิ่น

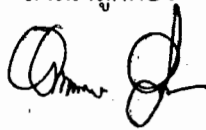
สำนักกรรมาธิการ ๒

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๔๗-๔๘

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๔๘

สำเนาถูกต้อง

ว่าที่ร้อยตำรวจตรี



(อาพิชิต์ สุขะนันท์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๒

.....3 กันยายน/ ร่าง  
ชลธิชา/พิมพ์  
...../ ตรวจ

**สารบัญ**  
**รายงานของคณะกรรมการข้าราชการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ**  
**ด้านการปกครองท้องถิ่น**  
เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น”

	หน้า
๑. แผนการปฏิรูป	๑
๒. วิธีการปฏิรูป	๕
๓. กำหนดเวลาการปฏิรูป	๙
๔. แหล่งที่มาของงบประมาณ	๙
๕. หน่วยงานที่รับผิดชอบ	๙
๖. ข้อเสนอแนะ	๙
๗. ร่างกฎหมายและแนวทางการดำเนินงาน	๑๐

**ภาคผนวก**

- ภาคผนวก ก   หมวด..การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น
- ภาคผนวก ข   ร่างแนวทางการดำเนินงาน “ประชาคมท้องถิ่น”
- ภาคผนวก ค   ร่างแนวทางการบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ภาคผนวก ง   มาตรฐานกลางตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (ระดับพื้นฐาน)

รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ  
ด้านการปกครองท้องถิ่น  
เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น”

๑. แผนการปฏิรูป

เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น”

ตามที่ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ตามข้อบังคับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๗๓ วรรคสอง (๔) ซึ่งกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นางนินนาท ชลิตานนท์	ประธานกรรมการ
๒. นายวัลลภ พริ้งพวงษ์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. พลเอก ภูติศ ทัดติยโชติ	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายเกรียงยศ สุดลาภา	โฆษกกรรมการ
๕. นายจินดา วงศ์สวัสดิ์	กรรมการ
๖. นายธวัชชัย เทอดเผ่าไทย	กรรมการ
๗. นายธวัชชัย พิทักษ์กุล	กรรมการ
๘. พลเอก นคร สุขประเสริฐ	กรรมการ
๙. พลโท บัญชา สิทธิวรยศ	กรรมการ
๑๐. นายปรีชา บุตรศรี	กรรมการ
๑๑. นายไพฑูรย์ หลิมวัฒนา	กรรมการ
๑๒. นายสมชาย พงษ์กัลป์	กรรมการ
๑๓. พลโท สมชาย ลีนประเสริฐ	กรรมการ
๑๔. พันเอก สุชาติ จันทโรชิตกุล	กรรมการ
๑๕. นายอัปเดตฮาติม มินซาร์	กรรมการ
๑๖. พลตรี สิริวัตร นาคทอง	กรรมการและเลขานุการ
๑๗. นายชาลี เอียดสกุล	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

โดยให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทาง แผนการปฏิรูป วิธีการปฏิรูปพร้อมกำหนดเวลาการปฏิรูป และข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่สภามอบหมาย

ทั้งนี้ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น ได้ดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการการบริหารงานบุคคล การกำกับดูแล ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ประกอบด้วย

ที่ปรึกษาอนุกรรมการ

๑. นางนินนาท ชลิตานนท์
๒. นายวัลลภ พริ้งพวงษ์
๓. พลเอก ภูติศ ทัดติยโชติ

๔. ผศ.ดร. อรทัย ก๊กผล  
๕. นายสุธน ชี้อประเสริฐ

#### อนุกรรมการ

๑) นายธวัชชัย เทอดเผ่าไทย	ประธานอนุกรรมการ
๒) นายสยามพร ลิ้มไทย	รองประธานอนุกรรมการ
๓) พลโท สมชาย ลั่นประเสริฐ	อนุกรรมการ
๔) พลโท บัญชา สิทธิวรยศ	อนุกรรมการ
๕) พลตรี สิริวิตร นาคทอง	อนุกรรมการ
๖) ศาสตราจารย์ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์	อนุกรรมการ
๗) นายธนา ยันตรโกวิท	อนุกรรมการ
๘) นายธวัชชัย สวัสดิ์สาลี	อนุกรรมการ
๙) นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์	อนุกรรมการ
๑๐) นายนพคุณ ดิลกภากรณ์	อนุกรรมการ
๑๑) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วีระศักดิ์ เครือเทพ	อนุกรรมการ
๑๒) นางสาวดา รังสินันท์	อนุกรรมการ
๑๓) นายสุรเกียรติ์ ฐิตะฐาน	อนุกรรมการ
๑๔) นายเอนก เกษมสุข	อนุกรรมการ
๑๕) นายศิริวัฒน์ บุปผาเจริญ	อนุกรรมการและเลขานุการ

บัดนี้ คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น” เสร็จเรียบร้อยแล้ว และคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเห็นว่าเป็นประเด็นสมควรปฏิรูป เพราะมีความสำคัญเร่งด่วนและสามารถสัมฤทธิ์ผลของการปฏิรูปในระยะเวลาที่เหลืออยู่ จึงควรนำเสนอสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศพิจารณา โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดให้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการเป็น ๓ ส่วน คือ ระเบียบการบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักการกระจายอำนาจการบริการสาธารณะจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับ ตรวจสอบและดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอยู่บนแนวคิดพื้นฐาน ดังนี้

๑. ไม่มีใครรู้ปัญหาความต้องการในการพัฒนาดีกว่าประชาชนเจ้าของปัญหาและพื้นที่ดำเนินงาน
๒. การแก้ปัญหาและการพัฒนาที่เสนอจากประชาชนบนพื้นฐานข้อมูลที่เป็นจริงนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่ตรงกับความเป็นจริง
๓. การใช้จ่ายงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดเป็นไปด้วยความประหยัดและมีประสิทธิภาพ
๔. การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง

สภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยคณะกรรมการการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นได้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น จึงได้จัดทำรายงานการศึกษาและมีข้อเสนอในการแก้ไขปัญหามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งคณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการกำกับ ตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นได้มีข้อเสนอในการแก้ไขปัญหามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

๑. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในหลากหลายรูปแบบ ทั้งการเผยแพร่ข้อมูล การจัดประชุม อบรม สัมมนาและการให้การศึกษาเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมต่างๆ ของประชาชนในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีความตระหนักและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่น ตั้งแต่ก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และภายหลังการดำเนินการ

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการบริการประชาชนให้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนและจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนไม่ต้องร้องขอ

๓. กำหนดให้มีสมัชชาพลเมืองในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เป็นองค์กรทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ข้อคิดเห็น คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินงานถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น โดยมีการกำหนดที่มาและองค์ประกอบของสมัชชาพลเมืองในการปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจนและวางกลไกให้รอบคอบเพื่อป้องกันไม่ให้สมัชชาพลเมืองประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจากกลุ่มการเมือง

นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น ยังได้ศึกษาและมีข้อเสนอให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ โดยกระบวนการในการจัดทำงบประมาณจะต้องมีลักษณะที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาความต้องการงบประมาณเพื่อนำมาให้หน่วยงานในพื้นที่จัดบริการ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลว่าพื้นที่ของตนได้รับงบประมาณเท่าใด โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

๑. การสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีบทบาทสำคัญให้กระบวนการการกำหนดพัฒนาหมู่บ้าน/แผนชุมชนมีการใช้ข้อมูลอย่างเข้มข้น จริงจัง

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนที่มีคุณภาพ ตลอดจนการใช้ข้อมูลและกระบวนการการมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการของประชาชน เพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น

๓. นำข้อเสนอของชุมชนในแผนชุมชนมาพิจารณาอย่างจริงจัง เพื่อบรรจุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณท้องถิ่น จึงสมควรศึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิรูป “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น”

## ปัญหา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและการปกครองได้มีการกำหนดเป็นแนวนโยบายของรัฐอย่างชัดเจนต่อเนื่องนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมให้ข้อมูล ตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบ ถอดถอนผู้ทุจริต การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ โดยในส่วนของ ๑๐ แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา ๘๗ ให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาตรา ๒๘๗ ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวไว้ด้วย “ประกอบกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. .... (ฉบับลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙) ได้กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายมาตรา โดยในมาตรา ๗๘ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความ

เข้าใจที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการตัดสินใจ ทางการเมือง และการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน”

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นจะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถดำเนินการได้ในรูปแบบวิธีการต่าง ๆ และมีการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ แต่ก็ยังคงมีปัญหาสำคัญที่ปรากฏให้เห็น ๒ ประการ คือ

**ประการแรก** โครงสร้างกฎหมาย ยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเพียงพอ โดยมีประเด็นสำคัญ จำแนกได้ดังนี้

๑. บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านการกำกับตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดสัดส่วนจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนฯ และสัดส่วนจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนฯ มีจำนวนที่สูงมาก เป็นผลให้การใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเกิดขึ้นได้น้อยมาก ซึ่งนับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ถึงปัจจุบัน มีประชาชนในท้องถิ่นเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวม ๑๔ ครั้ง คิดเป็นร้อยละ ๐.๑๗ จากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้เพียง ๔ ครั้ง คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๕๗ ของจำนวนที่มีการเข้าชื่อถอดถอน หรือร้อยละ ๐.๐๕ ของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งมีจำนวน ๗,๘๕๓ แห่ง

๒. บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น มีการกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ค่อนข้างมาก กล่าวคือ ต้องมีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นร่วมเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งยังกำหนดให้ราษฎรผู้เข้าชื่อต้องเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนว่า มีความประสงค์จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมาด้วย จึงทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นได้ยาก โดยนับแต่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน ยังไม่เคยปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

๓. บทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลไก วิธีการดำเนินงาน และกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน การเปิดเผยข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติ และการรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในทางปฏิบัติ โดยในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕/๑ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๕๐ พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๙/๑ ได้กำหนด ให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดทำงบประมาณ



การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เท่านั้น

ประเด็นข้อ ๑ และข้อ ๒ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นได้เสนอสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศขอแก้ไขกฎหมายทั้งสองฉบับไปแล้ว

**ประการที่สอง** กลไกการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีประสิทธิภาพ โดยมีประเด็นสำคัญ จำแนกได้ดังนี้

๑. ประชาคมท้องถิ่น ซึ่งเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมายังไม่มีรูปแบบ องค์กรประกอบ และกลไกวิธีการดำเนินงานที่เป็นความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง เป็นเพียงกระบวนการที่จัดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของฝ่ายจัดกระบวนการเท่านั้น และยังไม่มีความชัดเจนในการตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามกระบวนการประชาคมท้องถิ่น

๒. การบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกระบวนการในการนำปัญหา ความต้องการของประชาชนที่จัดทำเป็นแผนชุมชนสำหรับกำหนดทิศทางและจัดทำโครงการ กิจกรรมใช้ในการพัฒนาหมู่บ้าน ชุมชน เข้าสู่ระบบการวางแผนพัฒนาและการจัดทำงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มีเทศบาล องค์กรการบริหารส่วนตำบล จำนวน ๖,๒๓๘ แห่ง จากทั้งหมด ๗,๗๗๕ แห่ง หรือร้อยละ ๘๐.๐๓ นำโครงการ กิจกรรมจากแผนชุมชน จำนวนร้อยละ ๓๐ เข้าสู่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและมีโครงการ กิจกรรมจากแผนชุมชนในแผนพัฒนาท้องถิ่นร้อยละ ๒๐ เท่านั้นที่นำมาสู่การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งยังมีข้อจำกัดในการบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งกระบวนการจัดทำแผนชุมชนที่มีประสิทธิภาพ การบูรณาการแผน และการสนับสนุนการดำเนินงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓. มาตรฐานกลางตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งที่ผ่านมามีไม่ได้กำหนดให้มีตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นที่มีความครอบคลุมทุกบทบาทการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่ทราบว่าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วหรือไม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด บุคลากรท้องถิ่นไม่มีมาตรฐานกลางในการปฏิบัติงานด้านการมีส่วนร่วม ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เห็นความสำคัญและความจำเป็นในการที่จะต้องพัฒนา ปรับปรุง กฎหมาย รูปแบบกลไกการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน จึงได้จัดทำแผนปฏิรูป “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น” ที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาดังที่เป็นโครงสร้างกฎหมาย และกลไกขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว

## ๒. วิธีการปฏิรูป

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ โดยคณะอนุกรรมการการบริหารงานบุคคล การกำกับดูแล ตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้นำข้อเสนอจากสภาปฏิรูปแห่งชาติมาศึกษา วิเคราะห์ และได้จัดทำข้อเสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

## ๒.๑ วิเคราะห์ จัดทำแนวทาง เกี่ยวกับเรื่องที่จะปฏิรูป

๒.๑.๑ ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูล สภาพปัญหา อุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น จากรายงานการศึกษาเรื่องแนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ ความคิดเห็นและข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เพื่อกำหนดทิศทางการปฏิรูปและแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยตรงประเด็นปัญหา

๒.๑.๒ รับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้และประสบการณ์ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิรูปให้เป็นไปได้ด้วยความรอบคอบ

๒.๑.๓ นำข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษามาประมวลผลเพื่อกำหนดวิธีการในการปฏิรูปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

## ๒.๒ แนวทางแก้ไข

### ๒.๒.๑ โครงสร้างกฎหมาย

บทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแก้ไข บัญญัติหมวดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญ มีข้อกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

(๑) หลักการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดว่า ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ต้องเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินการให้ประชาชนทราบ รวมทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วยซึ่งเป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙) มาตรา ๒๕๓

(๒) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการให้บุคคลและชุมชนมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙)

(๓) กิจกรรมอันเป็นเรื่องสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วม

(๔) วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) กระบวนการส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๖) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ

(๗) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะ

(๘) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีการสอบถามความคิดเห็น

(๙) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเป็นกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงาน

(ร่างมาตรา ๑๐)

(๑๐) การมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยวิธีการลงประชามติ

(๑๑) ผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชามติ

(๑๒) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๑๓) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

รายละเอียดตามภาคผนวก ก

### ๒.๒.๒ กลไกขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑) จัดทำแนวทางการดำเนินงานประชาคมท้องถิ่น โดยพิจารณาผลการศึกษาของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง สมัชชาพลเมือง ที่มีลักษณะเป็นกลไกเชิงอำนาจในทางปฏิบัติ พัฒนาให้เป็นพื้นที่ในการ

สร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมาร่วมกันคิด กำหนดทิศทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสู่การร่วมแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจและการดำเนินงานร่วมกันด้วยความเห็นพ้องต้องกันที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย ดังนี้

#### การแก้ไข

(๑) ปรับปรุงกระบวนการประชาคมท้องถิ่น ให้มีความชัดเจนในด้านรูปแบบ องค์ประกอบ และกลไกวิธีการดำเนินงานที่เป็นความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง

(๒) สร้างความชัดเจนในการตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามกระบวนการประชาคมท้องถิ่น

#### สาระสำคัญ

ประการแรก การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกระบวนการประชาคมท้องถิ่นที่เน้นการรวมตัวของประชาชนในการมีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการในการแสดงความคิดเห็นที่ไม่แทรกแซงอำนาจบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รูปแบบที่มีอยู่หลายระดับซึ่งมีองค์ประกอบที่ให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วนในการดำเนินงานตั้งแต่ก่อนการจัดประชุมประชาคมถึงหลังการจัดประชุมประชาคม ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ดังนี้

(๑) หลักการสำคัญของ “ประชาคมท้องถิ่น” เป็นการเน้นกระบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมต่อปัญหาสาธารณะที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบในท้องถิ่น โดยผ่านกลไกของผู้แทนกลุ่มต่างๆ และเครือข่ายของกลุ่มที่มีความหลากหลาย โดยเป็นการรวมตัวแบบไม่เป็นทางการจากประเด็นปัญหาในท้องถิ่นที่ประชาชนมีความคิดเห็นร่วมกันในแต่ละเรื่อง

(๒) บทบาทของประชาคมท้องถิ่น ไม่แทรกแซงการใช้อำนาจบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทำหน้าที่สะท้อนปัญหา ความต้องการ ข้อเสนอแนะของภาคประชาชนเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะในท้องถิ่นต่อฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการ

(๓) รูปแบบของประชาคมท้องถิ่นมีหลายระดับ ตั้งแต่ประชาคมตำบล ประชาคมเมืองและประชาคมจังหวัด เป็นรูปแบบที่ไม่ตายตัวแต่เป็นแนวทางที่แต่ละท้องถิ่นสามารถนำไปพิจารณาปรับใช้ให้เหมาะสม

(๔) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสามารถเข้าไปส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของประชาคมท้องถิ่นได้อย่างจริงจังโดยมีกฎหมายและระเบียบรองรับ

(๕) องค์ประกอบของประชาคมท้องถิ่น จะมีลักษณะที่ให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วนที่เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงานในพื้นที่อย่างสมดุล ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ฝ่ายปกครองท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายนักวิชาการ ผู้ทรงภูมิปัญญา ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายองค์กรชุมชน องค์กรศาสนา กลุ่มอาชีพ กลุ่มสถานภาพ (ผู้สูงอายุ เยาวชน ผู้พิการ) ภาคธุรกิจเอกชน ในเขตพื้นที่ฝ่ายหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ สถานศึกษา ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องที่มีการจัดประชาคมท้องถิ่น

(๖) ให้ความสำคัญกับขั้นตอนกระบวนการดำเนินงานทั้ง ๓ ระยะ ได้แก่ ก่อนการจัดประชุมประชาคม ระหว่างการจัดประชุมประชาคม และหลังการจัดประชุมประชาคม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ประการที่สอง การกำหนดแนวทางปฏิบัติให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนกิจกรรมของประชาคมท้องถิ่นได้ โดยออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อเป็นการสนับสนุนการดำเนินงานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงาน องค์กรภาคชุมชน ภาคเอกชนทำหน้าที่ขับเคลื่อนกระบวนการประชาคมให้ประสบความสำเร็จ โดยมีหน่วยงานภาครัฐ ภาคการศึกษาสนับสนุนข้อมูลองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง รายละเอียดตามภาคผนวก ข

๒) จัดทำ “แนวทางบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณท้องถิ่น” เพื่อให้หน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้องกำหนดเป็นแนวทางการดำเนินงานในการส่งเสริม สนับสนุนการนำแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

การแก้ไข ปรับปรุงแผนชุมชนให้มีประสิทธิภาพและพัฒนาระบบการบูรณาการแผนชุมชนสู่การจัดทำงบประมาณท้องถิ่นและพัฒนากลไกการสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### สาระสำคัญ

(๑) การให้ความสำคัญในการที่ต้องใช้แผนชุมชน ที่สะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เป็นฐานของการวางแผนพัฒนาในระดับท้องถิ่น และระดับอื่นๆที่สูงขึ้น

(๒) ระบบความสัมพันธ์ของแผนชุมชนกับการพัฒนาหมู่บ้าน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการแก้ปัญหาความยากจนตามนโยบายของรัฐบาล

(๓) กลไกการเชื่อมต่อแผนชุมชนกับกระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้แผนชุมชนเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) สะท้อนปัญหาอุปสรรคในทางนโยบายและทางปฏิบัติต่อการนำโครงการ/กิจกรรมที่มีอยู่ในแผนชุมชนสู่การจัดทำแผนพัฒนาและระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติเพื่อสนับสนุนให้กระบวนการขับเคลื่อนแผนชุมชนสู่การพัฒนาและแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รายละเอียดตามภาคผนวก ค

#### ๓) จัดทำ “มาตรฐานกลางตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น”

เป็นตัวชี้วัดการพัฒนาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นตามระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่พัฒนามาจากตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายตามจุดมุ่งหมายการวัดของแต่ละหน่วยงานหรือองค์กร และยังไม่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ นำมาปรับปรุงจัดระบบให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ตามภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

การแก้ไข จัดให้มีมาตรฐานกลางการวัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

#### สาระสำคัญ

(๑) กำหนดเป็นเกณฑ์ขั้นพื้นฐานการวัดการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินงานให้ผ่านเกณฑ์การวัด

(๒) กำหนดให้มีจำนวน ๑๐ ตัวชี้วัด ๔ ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ระดับการร่วมแสดงความคิดเห็นของประชาชน ระดับการร่วมตัดสินใจ และระดับการร่วมปฏิบัติหรือร่วมดำเนินงาน โดยในแต่ละระดับจะมีตัวชี้วัดย่อยในกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการซึ่งมีการกำหนดคะแนนสำหรับจำนวนกิจกรรมที่ดำเนินการผ่านเกณฑ์

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการผ่านเกณฑ์ทั้งหมดจึงจะผ่านการวัดการดำเนินงานให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นระดับพื้นฐาน รายละเอียดตามภาคผนวก ง

#### ๒.๓ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

การกำหนดให้มีแนวทางการดำเนินงานประชาคมท้องถิ่น กระบวนการบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณท้องถิ่น จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนปัญหาความต้องการของประชาชนสู่การ

พัฒนาท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยทั้งนี้มาตรฐานกลางตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น จะเป็นเครื่องมือวัดความสำเร็จของการดำเนินงานในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้มีการดำเนินงานได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้วจะนำไปสู่เจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนรากฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนและนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

### ๓. กำหนดระยะเวลาการปฏิรูป

**ระยะที่ ๑** คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น ทำการศึกษา วิเคราะห์กฎหมาย ข้อมูล แนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการปรับปรุงกฎหมาย จัดทำแนวทางการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและจัดทำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายท้องถิ่น ให้มีหมวด... ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น การจัดทำแนวทางประชาคมท้องถิ่น แนวทางการบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณท้องถิ่น และการจัดทำมาตรฐานกลางตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น โดยดำเนินงานร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และรับฟังข้อคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

**ระยะที่ ๒** ยกร่างบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบประมวลกฎหมายท้องถิ่นและจัดทำร่างแนวทางการดำเนินงานและรับฟังความคิดเห็น กำหนดระยะเวลา ๕ เดือน (เดือนมกราคม - พฤษภาคม ๒๕๕๙)

**ระยะที่ ๓** ปรับปรุงร่างบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบประมวลกฎหมายท้องถิ่น และร่างแนวทางการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชน กำหนดระยะเวลา ๑ เดือน (เดือนมิถุนายน ๒๕๕๙)

คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น อยู่ระหว่างปรับปรุงร่างกฎหมายให้เหมาะสม ส่วนร่างแนวทางการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว พร้อมนำร่างดังกล่าวเสนอต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

### ๔. แหล่งที่มาของงบประมาณ

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### ๕. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิรูป

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

### ๖. ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เห็นควรดำเนินการ ดังนี้

๖.๑ รับทราบการกำหนดให้มีการบัญญัติกฎหมาย หมวดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นที่มีหลักการสำคัญกำหนดการดำเนินงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ต้องเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม ไว้ในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่คณะกรรมาธิการ

ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น (คณะอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป) จะได้เสนอสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศพิจารณาต่อไป

๖.๒ นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ กำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วย “แนวทางประชาคมท้องถิ่น” ที่เป็นวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการร่วมแสดงความคิดเห็นประกอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “แนวทางการบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณท้องถิ่น” ที่เป็นกระบวนการพัฒนาระบบการจัดทำแผนชุมชนโดยภาคประชาชนที่สามารถเชื่อมต่อกับระบบการวางแผนและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ “มาตรฐานกลางตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น” ที่เป็นเครื่องมือวัดความสำเร็จในการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปฏิบัติ ดังนี้

(๑) การดำเนินงาน “แนวทางประชาคมท้องถิ่น” ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยสร้างความเข้าใจและเผยแพร่แนวทางการดำเนินงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการดำเนินงานในระดับพื้นที่ รวมทั้งวางระเบียบ หรือวิธีการจัดตั้งงบประมาณการจัดประชุมประชาคมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) การดำเนินงาน “แนวทางการบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณท้องถิ่น” ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการเพื่อให้เกิดการนำแผนชุมชนไปสู่การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(๒.๑) แก้ไขปัญหาการจัดทำแผนชุมชนให้มีการพัฒนาคุณภาพนำไปสู่การปฏิบัติได้ทุกหมู่บ้าน ชุมชน

(๒.๒) วางระบบการบูรณาการแผนชุมชนกับแผนพัฒนาและระบบงบประมาณท้องถิ่น และใช้กระบวนการประชาคมท้องถิ่นเป็นกลไกการบูรณาการแผนและจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒.๓) ดำเนินการให้มีระบบงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งการพัฒนาศักยภาพผู้นำหมู่บ้าน/ชุมชน บุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดทำและบูรณาการแผนในระดับพื้นที่

(๓) การดำเนินงาน “มาตรฐานกลางตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น” ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย กำหนดเป็นตัวชี้วัดการดำเนินงานให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นในระดับพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพัฒนาให้มีมาตรฐานกลางตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นในระดับที่สูงขึ้นและสร้างแรงจูงใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

## ๗. ร่างกฎหมายและแนวทางการดำเนินงาน

๗.๑ ร่าง ประมวลกฎหมายท้องถิ่น หมวด... การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

๗.๒ ร่าง แนวทางการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย

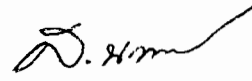
(๑) แนวทางการดำเนินงานประชาคมท้องถิ่น

(๒) แนวทางบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณท้องถิ่น

(๓) มาตรฐานกลางตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นขอเสนอรายงานเรื่อง  
“การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น” เพื่อให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้โปรด  
พิจารณา หากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นชอบด้วย ขอให้โปรดส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี  
เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

พลตรี



(สิระวิตร นาคทอง)

เลขานุการกรรมการ

ภาคผนวก



## ภาคผนวก ก

หมวด..การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

หมวด...

## การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๑ ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ต้องเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินการให้ประชาชนทราบ รวมทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามวรรคหนึ่ง โดยทำเป็นประกาศ ปิดไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเผยแพร่ในระบบสารสนเทศด้วย

มาตรา ๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการให้บุคคลและชุมชนมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยอย่างน้อยในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) อนุรักษ์ฟื้นฟูหรือส่งเสริมศาสนา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติและจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(๒) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติ

(๓) เข้าชื่อเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และให้แจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณา ด้วยวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติ

(๔) จัดให้มีระบบสวัสดิการชุมชน

(๕) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งจัดให้มีกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๖) จัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

มาตรา ๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามมาตรา ๑ วรรคหนึ่ง อย่างน้อยเมื่อจะดำเนินการในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

(๒) การเสนอของบประมาณรายจ่าย

(๓) การประชุมสภาท้องถิ่น

(๔) การดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นกำหนด

มาตรา ๔ วิธีการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา ๑ วรรคสอง อาจกระทำได้ด้วยวิธีการ ดังต่อไปนี้

- (๑) การเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ
- (๒) การแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะ
- (๓) การสอบถามความคิดเห็นของประชาชน
- (๔) การเข้ามีส่วนร่วมในฐานะกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงาน
- (๕) การจัดให้มีการลงประชามติ
- (๖) การเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น
- (๗) วิธีการอื่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดโดยเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องใดโดยวิธีการอย่างใด ให้เป็นไปตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศกำหนดตามมาตรา ๑ วรรคสอง

มาตรา ๕ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยกระบวนการประชาคมท้องถิ่น หรือกระบวนการอื่นใด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา ๖ การเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบตามมาตรา ๔ (๑) ในเรื่องใดให้เปิดเผยข้อมูลทั้งปวงที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นที่มีใช่เป็นความลับของทางราชการโดยจัดทำเป็นรายงานสรุปให้ประชาชนได้ทราบ และกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยต้องมีข้อมูลโดยสรุปในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งต้องมีรายการเปรียบเทียบระหว่างประมาณการรายรับกับรายรับจริง และประมาณการรายจ่ายกับรายจ่ายจริงของแต่ละรายการ รวมทั้งเงินสะสมและเงินกู้

(๒) รายงานผลการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนเงินที่ใช้ ที่มาของเงินดังกล่าว และผลที่ประชาชนได้รับ

(๓) ผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรตรวจสอบ หรือองค์กรอิสระอื่นๆ ในกรณีที่มีการทักท้วงจากหน่วยงานดังกล่าวในเรื่องใด ต้องเปิดเผยคำทักท้วงนั้นด้วย

รายงานตามวรรคหนึ่ง ให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้เผยแพร่ในระบบสารสนเทศด้วย ทั้งนี้ การจัดทำและเปิดเผยรายงานดังกล่าว ไม่เป็นการตัดสิทธิประชาชนในท้องถิ่นนั้นที่จะขอตรวจสอบข้อมูลอื่นใดตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร

มาตรา ๗ การแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะตามมาตรา ๔ (๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกระทำได้โดยวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดให้มีการประชุมประชาชนในท้องถิ่น เพื่อรับฟังความคิดเห็นในเรื่องที่เห็นสมควร

(๒) การจัดให้มีและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบถึงช่องทางที่ประชาชนจะสามารถมีหนังสือเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) การชี้แจงข้อสอบถามหรือข้อสงสัยของประชาชน ที่สอบถามเป็นหนังสือเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๘ การจัดให้มีการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา ๔ (๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกระทำได้ตามที่เห็นสมควร แต่อย่างน้อยต้องจัดให้มีการสอบถามความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนอย่างรุนแรงด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพหรือกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ

(๒) เมื่อประชาชนในท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบหรือห้าพันคนสุดแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า เข้าชื่อกันร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะหรือการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการดำเนินการสอบถามความคิดเห็นของประชาชน ตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลคำชี้แจง เหตุผลความจำเป็น และผลกระทบของการดำเนินงาน ผลดีและผลเสียที่อาจเกิดขึ้น มาตรการป้องกัน แก้ไข และเยียวยา ตลอดจนจรรยาบรรณอื่นใดที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบถึงลักษณะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเพียงพอ

มาตรา ๙ เมื่อได้ดำเนินการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา ๘ แล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำผลการสอบถามความคิดเห็นมาใช้ประกอบในกระบวนการตัดสินใจด้วย

มาตรา ๑๐ การจัดให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงานตามมาตรา ๔ (๔) จะแต่งตั้งให้ประชาชนเป็นกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงาน ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัสดุหรือหน้าที่อื่นใดที่จะทำให้ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งหรือทางอาญาโดยตรงไม่ได้

มาตรา ๑๑ การจัดให้มีการลงประชามติตามมาตรา ๔ (๕) ให้ดำเนินการในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการลงประชามติระดับท้องถิ่น

(๒) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการใดที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวาง หรือประชาชนในท้องถิ่นมีข้อโต้แย้งหรือมีความเห็นขัดแย้งกันอย่างรุนแรง ผู้บริหารท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น จะจัดให้มีการลงประชามติของประชาชนในท้องถิ่นก็ได้

การลงประชามติตามวรรคหนึ่ง ต้องมิใช่การให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องตัวบุคคล เชื้อชาติ ศาสนา หรือเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ

มาตรา ๑๒ เมื่อจะจัดให้มีการลงประชามติ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดวันลงประชามติซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันในทุกพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

มาตรา ๑๓ ก่อนถึงกำหนดวันลงประชามติไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศให้ประชาชนทราบกำหนดวันลงประชามติ พร้อมทั้งรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องที่จะให้ลงประชามติซึ่งต้องมีเนื้อหาชัดเจนและเพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติมีความเข้าใจเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบได้

(๒) วันเวลาและสถานที่ที่จะลงประชามติ

(๓) กำหนดเวลาและสถานที่ที่ยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อหรือให้ถอนชื่อ

ประกาศตามวรรคหนึ่งให้ประกาศไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานที่อื่นที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถรับทราบได้โดยสะดวกและทั่วถึง

มาตรา ๑๔ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติ ให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ และต้องมีผู้มาออกเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด หากมีผู้มาออกเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด ให้การออกเสียงประชามตินั้นเป็นอันตกไปโดยไม่ต้องนับบัตรออกเสียง

ในกรณีที่เสียงข้างมากของผู้ที่มาออกเสียงมีมติไปในทางใด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นไปตามมตินั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการการลงประชามติ การนับคะแนน การประกาศผล และการอื่นที่จำเป็นเกี่ยวกับการลงประชามติ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวจะต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

มาตรา ๑๕ ในการดำเนินการจัดทำประชามติ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำประชามติรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการออกเสียงทั้งหมด ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดตามมาตรา ๑๑ (๑) ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำประชามติ ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการออกเสียงประชามติ

มาตรา ๑๖ ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามกฎหมายนี้ รวมทั้งมีอำนาจ ในการออกระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์เพื่อเป็นกลไกในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้

มาตรา ๑๗ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการออกเสียงประชามติของประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ทั้งนี้ เฉพาะเมื่อข้อบัญญัติท้องถิ่นได้กำหนดให้มีโทษโดยจะกำหนดให้มีโทษน้อยกว่าโทษดังกล่าวก็ได้

มาตรา ๑๘ บรรดาความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๑๗ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในเวลาสามสิบวันแล้ว ให้คดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินคดีต่อไป

มาตรา ๑๙ บรรดาค่าปรับที่ได้รับจากการกระทำความผิดข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๑๗ หรือค่าปรับจากการเปรียบเทียบปรับตามมาตรา ๑๘ ให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## ภาคผนวก ข

ร่างแนวทางการดำเนินงาน “ประชาคมท้องถิ่น”

(ร่าง)  
แนวทางการดำเนินงาน  
“ประชาคมท้องถิ่น”

## คำนำ

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของตนเองผ่านการเลือกผู้บริหารที่มาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ให้ทำหน้าที่ในการวางแผนนโยบายและจัดทำงานงบประมาณในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนให้ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นกระบวนการในการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในการร่วมกันพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่นของตนเองให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

แนวทางการดำเนินงานประชาคมท้องถิ่น เป็นรูปแบบของกระบวนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา ทั้งในระดับการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมถึงถึงการตัดสินใจและการร่วมรับผลประโยชน์ร่วมกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น โดยคณะอนุกรรมการการบริหารบุคคล การกำกับดูแล ตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จึงได้จัดทำเอกสารฉบับนี้ขึ้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วยงานรวมทั้งภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นให้สามารถบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงาน

จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ข้อมูลทางวิชาการและแนวทางการดำเนินงานจากเอกสารนี้จะนำไปสู่การสนับสนุนการสร้างเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ หากจะมีการนำไปใช้ในการศึกษาเพิ่มเติมในภายหน้าที่สถานการณ์การปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไป ก็จะมีประโยชน์ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในภายหน้าได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

คณะอนุกรรมการการบริหารบุคคล  
การกำกับดูแล ตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน  
สำหรับท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป  
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ



## สารบัญ

	หน้า
ส่วนที่ ๑ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น	
๑. ความหมาย องค์ประกอบและระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน	๑
๒. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน	๓
๓. ปัญหาและข้อเสนอการแก้ไขปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชน	๘
๔. กรอบแนวคิดประชาคมท้องถิ่น	๙
ส่วนที่ ๒ ประชาคมท้องถิ่น	
๑. หลักการแนวคิดและเป้าหมายของประชาคม	๑๑
๒. ความหมายลักษณะและองค์ประกอบ	๑๑
๓. วิธีการจัดกระบวนการประชาคมท้องถิ่น	๑๖
๔. ระบบงบประมาณสนับสนุนและบทบาทภารกิจของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	๑๙
ส่วนที่ ๓ ปัจจัยความสำเร็จ	๒๐
ภาคผนวก ๑ กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น	
ภาคผนวก ๒ ตัวอย่างพื้นที่ประชาคมประชาคมท้องถิ่น รูปแบบสภาเมืองขอนแก่น	

## ส่วนที่ ๑

### การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

#### ๑. การมีส่วนร่วมของประชาชน

##### ๑.๑ ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง การปกครอง และการพัฒนาประเทศและชุมชนท้องถิ่น เป็นองค์ประกอบรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการบริหารงานในทุกระดับของการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองและการบริหารงานภาครัฐมีการให้ความหมายและความสำคัญในทางที่สอดคล้องกันในลักษณะที่ “เป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆ รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรแล้วดำเนินการในกิจกรรมที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน” ดังจะเห็นได้จาก

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล (๒๕๕๒) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ (๒๕๕๒) ได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดินไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีเหตุผลและสมดุลกับอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น จะช่วยทำให้การบริหารราชการแผ่นดินตอบสนองและตรงกับความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบริหารราชการแผ่นดิน จึงควรเป็นผู้ที่มีส่วนสะท้อนความต้องการให้ผู้ดำเนินการได้รับทราบเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการดำเนินการต่อไป

จากคู่มือการศึกษา “การมีส่วนร่วมของประชาชน ” “การกระจายอำนาจ” และ “หลักธรรมาภิบาล” โดยคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา (๒๕๔๘) ได้สรุปนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง กระบวนการสื่อสารสองทางซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงานและการร่วมรับผลประโยชน์ บนเงื่อนไขพื้นฐานของความมีอิสรภาพ มีความเสมอภาค และมีความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรม”

กล่าวโดยสรุป “การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ อันจะนำไปสู่กระบวนการดำเนินงานและการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมและยอมรับร่วมกัน”

##### ๑.๒ องค์ประกอบและระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดโดยจะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบในเรื่องนั้นให้ชัดเจน รวมทั้งต้องมีการกำหนดว่าจะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในระดับใด ดังนี้

### ๑.๒.๑ องค์ประกอบของการมีส่วนร่วม

๑) ต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายชัดเจน โดยในกิจกรรมการให้ประชาชนเข้าร่วม ในกิจกรรมหนึ่งๆ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ชัดเจนว่าจะทำไปเพื่ออะไร และผู้เข้าร่วม จะได้ประโยชน์อะไรในการเข้าร่วมในแต่ละครั้งซึ่งจะตัดสินใจดีกว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

๒) ต้องมีกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่เป็นเป้าหมาย การจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต้อง ระบุลักษณะของกิจกรรมว่ามีรูปแบบ ลักษณะและวิธีการในการที่เข้าร่วมอย่างไร

๓) ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มคนเป้าหมาย การจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องระบุ กลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน โดยพื้นฐานแล้วจะพิจารณาผู้เข้าร่วมจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้อาจได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและลบเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ตลอดจน ผู้สนใจอีกด้วย

### ๑.๒.๒ ระดับขั้นกระบวนการของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีการจัดระดับขั้นของการเข้าร่วมในหลายระดับโดยเริ่ม จากระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต่ำสุดถึงระดับของการมีส่วนร่วมสูงสุด ดังนี้

๑) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการมีส่วนร่วมของ ประชาชน เป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือดำเนินการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ ประชาชนในสิ่งที่จะดำเนินการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ วิธีการให้ข้อมูล อาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าวการแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูล เกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ตลอดจน การใช้สื่ออื่นๆ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ สื่อบุคคล และหอกระจายข่าว เป็นต้น

๒) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน เป็นระดับขั้นของการมีส่วนร่วมที่สูง กว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ดำเนินการเชิญชวนให้ประชาชน แสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ ข้อมูลมากขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่างๆ และการรับฟังความ คิดเห็นผ่านช่องทางต่างๆ ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นนี้จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียได้มีข้อมูลที่ถูกต้องและพอเพียง

๓) ระดับการร่วมตัดสินใจของประชาชน เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นกระบวนการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้กำหนด นโยบายและผู้ดำเนินการกับประชาชน เพื่อกำหนดการตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือไม่ โดยจะมีลักษณะการ ให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่เป็นส่วนนโยบาย เป็นต้น

๔) ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบนโยบายหรือดำเนินงานกับประชาชน ร่วมกันดำเนินการ โดยนำสิ่งที่มีการตัดสินใจร่วมกันตามนโยบายหรือโครงการหรือแนวทางการดำเนินงานนั้น ไปดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งอาจจะมีลักษณะการแยกกันทำตามศักยภาพหรือทำ ร่วมกัน มีการแบ่งปันผลสำเร็จหรือผลเสียหายที่ได้จากการทำงานร่วมกัน

๕) ระดับการร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชน ผู้เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบสามารถมาคอยติดตามการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ ได้ รูปแบบของการติดตาม ตรวจสอบหรือประเมินผล อาจอยู่ในรูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลที่มาจากหลายฝ่าย การสอบถามประชาชนโดยทำการสำรวจเพื่อให้ประชาชนประเมิน การประเมินผลนี้มีความสำคัญมาก เพราะ จะมีผลต่อการพิจารณาจัดสรรประโยชน์ การยุติหรือคงไว้ ตลอดจนปรับปรุงนโยบายหรือโครงการ

## ๒. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) จากรัฐบาลไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ซึ่งมีผู้บริหารและสมาชิกสภาเป็นตัวแทนจากประชาชน ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตที่กำหนดตามกฎหมาย บนฐานความคิดว่าตัวแทนประชาชนดังกล่าวจะเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับพื้นที่และประชาชน ย่อมรู้ปัญหา ความต้องการของประชาชนและสามารถกำหนดทิศทาง กิจกรรมการพัฒนาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากกว่าองค์กรหรือหน่วยงานอื่นๆในระดับพื้นที่

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น เป็นกลไกสำคัญในการบริหารงาน การพัฒนา และแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชน โดยมีลักษณะ รูปแบบ และกฎหมายระเบียบ แผนหรือแนวทางการพัฒนา ดังนี้

### ๒.๑ ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑) การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะที่เป็นสิทธิ ซึ่งเป็นอำนาจอันชอบธรรมหรืออำนาจตามที่มีกฎหมายรองรับให้กระทำใดๆ ได้อย่างอิสระโดยไม่กระทบถึงสิทธิของผู้อื่น

๒) การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะที่เป็นหน้าที่ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องทำด้วยความรับผิดชอบ

### ๒.๒ รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น แบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ ได้แก่

๑) รูปแบบที่เป็นทางการ (Formal Organization) เป็นการมีส่วนร่วมลักษณะที่เป็นองค์กรมีการจัดโครงสร้างอย่างเป็นระเบียบแบบแผน เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการชุมชน หรือสภาองค์กรชุมชน

๒) รูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (Informal Organization) เป็นลักษณะของการรวมตัวกันโดยมีเป้าหมายจุดร่วมเดียวกันและมีความสัมพันธ์กันในรูปแบบพฤติกรรมการทำงานร่วมกัน ไม่มีการจัดโครงสร้างภายในที่ตายตัว แต่จะเป็นโครงสร้างลักษณะการแบ่งงานกันทำตามความสามารถของแต่ละภาคส่วน เช่น ประชาคม กลุ่มพัฒนา หรือชมรมต่างๆ

### ๒.๓ กฎหมาย ระเบียบ แผนหรือแนวทางการพัฒนาที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านมา จะมีกลไกให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในหลายระดับและหลายกิจกรรม ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังจะเห็นได้จากกฎหมาย และระเบียบ แผนการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๑๐ แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ ดังนี้

มาตรา ๘๗ รัฐต้องดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมรวมถึงการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

มาตรา ๒๘๗ ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนการทำการเป็นเวลาพอสมควร...

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและผลดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓/๑ กำหนดให้การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ...ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน

๓) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๕๗ และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๒๘ ตรี กำหนดว่า ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน

ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ซึ่งได้แก่ เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีกลไกคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรภาคประชาชนทำหน้าที่เชื่อมต่อกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.๒๕๕๑ กำหนดให้ผู้แทนองค์กรชุมชนในแต่ละเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถรวมตัวกันจัดตั้ง จัดตั้งสภาองค์กรชุมชน เพื่อดำเนินการตามภารกิจในการส่งเสริม สนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนทำหน้าที่ในการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง และเสนอแนะปัญหา แนวทางการแก้ไขและพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐส่งเสริม สนับสนุนและให้ความร่วมมือสภาองค์กรชุมชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภาองค์กรชุมชนอยู่ในเขตอาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนได้ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดภายใต้การหารือร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

ปัจจุบันมีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนรวมทั้งสิ้น ๔,๙๑๗ แห่ง (ข้อมูลสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ณ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘)

๕) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ หมวด ๒ การบริหารเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน กำหนดสาระสำคัญให้ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

๖) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ ๘ - ฉบับที่ ๑๐ (๒๕๔๐ - ๒๕๕๔) ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประเทศ ตั้งแต่การวางรากฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ถึงการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วม

ฉบับที่ ๑๑ (๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ได้กำหนดใช้กลไกการขับเคลื่อนโดยให้ความสำคัญในการดำเนินงานของภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมทุกชั้นตอน ในการรองรับผลกระทบแนวโน้มของบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่ส่งผลกระทบต่อสังคมประเทศไทยทั้งทางด้านเศรษฐกิจโลก การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และความไม่สมดุลของพื้นที่การผลิตอาหารและพลังงาน

๗) แผนแม่บทมหาดไทย ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔ แผนงานย่อยพัฒนาองค์กรและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบส่งเสริมให้ชุมชนเมือง จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนขึ้นโดยการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชนและกำหนดรูปแบบชุมชนย่อยเพื่อความเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาของชุมชนนั้น

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานส่งเสริมให้สุขาภิบาล และเทศบาล ดำเนินการประชุมทำความเข้าใจกับประชาชนแบ่งพื้นที่ออกเป็นชุมชนย่อยๆ ตามขอบเขตที่มีวิถีความเป็นอยู่ร่วมกันหรือมีกิจกรรมการดำเนินงานร่วมกัน และดำเนินการให้มีการเลือกคณะกรรมการชุมชนชุมชนโดยเฉลี่ยละ ๕ - ๙ คน ทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนเชื่อมต่อการทำงานกับเทศบาลในการสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนในชุมชนเข้าสู่ระบบการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและเป็นสื่อกลางในการเชื่อมต่อข้อมูลข่าวสาร และภารกิจงานของท้องถิ่นสู่ประชาชนในชุมชน โดยในปี ๒๕๔๒ มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๒ มีผลให้สุขาภิบาล ๙๘๐ แห่งยกฐานะเป็นเทศบาลทั่วประเทศ ปัจจุบันมีเทศบาล ๒,๔๔๑ แห่งจัดตั้งชุมชนทั้งสิ้น ๓๓,๐๕๑ แห่ง

๘) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดให้มีกระบวนการประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานสำหรับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ในการส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล จัดประชุมประชาคมท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน ชุมชน เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในภาพรวมของตำบล ชุมชนเมือง ชุมชนนครและชี้แจงทำความเข้าใจยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมจัดลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาตามสภาพปัญหาและความต้องการอย่างแท้จริงของหมู่บ้าน ชุมชน และในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีการจัดประชุมประชาคมระดับจังหวัดก่อนที่จะประกาศใช้แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

๙) กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมากที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๗๔ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๓) ในการอุดหนุนแก่องค์กรประชาชน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนเพื่ออุดหนุนแก่องค์กรประชาชน ซึ่งหมายถึง กลุ่ม หรือชุมชน ที่มีการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ และมีสถานะเป็นกลุ่มหรือชุมชนมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ปี โดยจัดทำเป็นโครงการ/กิจกรรม ที่จะนำไปสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มหรือชุมชน โดยมีลักษณะของการแก้ปัญหาความยากจนและส่งเสริมประชาชนให้มีรายได้เพิ่มขึ้นและนำไปสู่การพัฒนาขององค์กรประชาชนในโอกาสต่อไปด้วยตนเอง เสนอขอรับเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑๐) กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ส่งเสริม สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการพัฒนาด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในระดับของการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และระดับของการร่วมตัดสินใจในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่าน

กลไกการประเมินมาตรฐานการปฏิบัติราชการ และนิเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องศูนย์ข้อมูลข่าวสาร และช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย รวมทั้งกระบวนการในการนำปัญหาความต้องการของประชาชนเข้าสู่การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นผ่านระบบแผนชุมชนและประชาคมท้องถิ่น โดยในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๗ พบว่าเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ ๘๐ มีการนำโครงการจากแผนชุมชนมากกว่า ร้อยละ ๒๐ เข้าสู่กระบวนการวางแผนและระบบงบประมาณการพัฒนาท้องถิ่น

๑๑) ข้อเสนอจากรายงานการศึกษาของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

โดยคณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการกำกับ ตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ได้มีข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นจากรายงานการศึกษา ดังนี้

(๑) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในหลายๆ รูปแบบทั้งการเผยแพร่ข้อมูล การจัดประชุม อบรมสัมมนาและการให้การศึกษาเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมต่างๆ ของประชาชนในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีความตระหนักและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่น ตั้งแต่ก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และภายหลังการดำเนินการ เช่น การออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นตน

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการบริการประชาชนให้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนและจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนไม่ต้องร้องขอ เช่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางการสื่อสารอย่างหลากหลายและช่องทางอินเทอร์เน็ต

(๓) กำหนดให้มีมีสมัชชาพลเมืองในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เป็นองค์กรทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ข้อคิดเห็น คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินงานถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น โดยมีการกำหนดที่มาและองค์ประกอบของสมัชชาพลเมืองในการปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจนและวางกลไกให้รอบคอบเพื่อป้องกันไม่ให้อสมัชชาพลเมืองประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจากกลุ่มการเมือง

คณะอนุกรรมการ ด้านการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น ได้มีข้อเสนอให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ โดยกระบวนการในการจัดทำงบประมาณจะต้องมีลักษณะที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาความต้องการที่ต้องการงบประมาณมาให้หน่วยงานในพื้นที่จัดบริการ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ว่าพื้นที่ของตนได้รับงบประมาณ โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

(๑) การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีบทบาทสำคัญให้กระบวนการทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/แผนชุมชนมีการใช้ข้อมูลอย่างเข้มข้น จริงจัง

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนที่มีคุณภาพ ตลอดจนการใช้ข้อมูลและกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการของประชาชน เพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น

(๓) นำข้อเสนอของชุมชนในแผนชุมชนมาพิจารณาอย่างจริงจัง เพื่อบรรจุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณท้องถิ่น

นอกจากนี้แล้วยังพบว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จะมีการลงประชามติเพื่อพิจารณาใช้เป็นรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ยังได้กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(๑) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(๓) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้อง พิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการ ที่กฎหมายบัญญัติ

(๔) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

มาตรา ๕๗ รัฐต้อง

(๑) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรม ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(๒) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์ อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๘ การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการ ให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อ ประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการ เยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและ โดยไม่ชักช้า

มาตรา ๕๙ รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของ หน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่ กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก

มาตรา ๗๖ รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐ



ต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่ อย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรา ๗๘ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วม ในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจ ทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

มาตรา ๒๕๓ ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้ง มีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

### ๓. ปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

ถึงแม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นจะเป็นสิ่งสำคัญที่มีการพัฒนากระบวนการส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสำคัญในการบริหารงานด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งการส่งเสริม สนับสนุนบทบาทภาคประชาชน และองค์กรชุมชน ให้เห็นความสำคัญและเข้าร่วมดำเนินงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จากรายงานการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ยังพบว่ามีประเด็นปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

#### ๓.๑ ปัญหาในส่วนของประชาชน

ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญในการเข้ามีส่วนร่วม โดยมีสาเหตุหลายประการ ดังนี้

๑) การไม่ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร และได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างไม่เพียงพอ ไม่ทั่วถึงหรือเท่าเทียมกันทุกกลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ของปัญหา

๒) การที่ประชาชนไม่เข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของการมีส่วนร่วมของตนเองว่ามีบทบาทต่อการพัฒนาท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหนคิดเพียงว่ามีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ก็เพียงพอแล้ว

๓) การไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายๆ กิจกรรม ที่จำเป็นจะต้องร่วมมือกันโดยอาจเป็นเพราะเงื่อนไขข้อจำกัดด้านเวลาที่ไม่ตรงกัน หรือบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

๔) การที่ประชาชนปฏิเสธไม่เข้าไปมีส่วนร่วมด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น ไม่มีเวลา ต้องทำมาหากินหารายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว

#### ๓.๒ ปัญหาในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรบางส่วน ไม่เห็นถึงความสำคัญในการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินงานเพียงเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติหรือข้อสั่งการของหน่วยงานในระดับนโยบายเท่านั้น

(๒) ความไม่เข้าใจในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ วิธี และแนวทางการปฏิบัติในกระบวนการจัดตั้งงบประมาณเพื่อการดำเนินงานในกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน สูงไปกว่าระดับของการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ทำให้ดำเนินงานผิดพลาดในขั้นตอนปฏิบัติทำให้เกิดการเสี่ยงต่อความผิดจากการถูกตรวจสอบจากหน่วยงานตรวจสอบต่างๆ

(๓) รูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนดำเนินงานในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังไม่ชัดเจนที่จะสามารถนำไปเป็นตัวอย่างการดำเนินงาน

#### ๔. ข้อเสนอในการแก้ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

คณะอนุกรรมการการบริการงานบุคคล การกำกับดูแล ตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เสนอหลักการสำคัญในการแก้ไขปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยยึดหลักการสำคัญ ๓ หลัก ดังนี้

หลักการตามกฎหมาย คือการมีข้อกำหนดทางกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วม จะมีกลไก การดำเนินงานอย่างไรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการพัฒนา คือการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ประชาชนเป็นเจ้าของพื้นที่รู้ปัญหาและความต้องการในการพัฒนาได้ดีกว่า จะต้องพัฒนารูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีอยู่ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

หลักการเสริมพลัง คือกระบวนการในการมีระบบการทำงานร่วมกันระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาครัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑) มีกลไก กระบวนการที่ให้ภาคีทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมทางความคิดในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในการปกครองท้องถิ่น

๒) จัดทำ ปรับแก้ระเบียบ กฎหมาย แนวทางการดำเนินงานที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

๓) พัฒนารูปแบบกระบวนการให้มีระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

๔) พัฒนาคนให้เป็นพลเมืองที่สามารถเป็นผู้นำ นำพาการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นภาคประชาชนได้อย่างต่อเนื่องจากรุ่นสู่รุ่นไม่ขาดตอน

๕) มีระบบการติดตามประเมินผลที่เป็นมาตรฐานการวัดผลการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการกำกับติดตามการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

#### ๕. กรอบแนวความคิดและหลักการของกระบวนการประชาคมท้องถิ่น

จากสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านมา ดังกล่าว คณะอนุกรรมการการบริการงานบุคคล การกำกับดูแล ตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบของกระบวนการประชาคมท้องถิ่น เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยและสามารถปรับปรุงใช้ได้กับทุกท้องถิ่น โดยมีกรอบแนวความคิดและหลักการ ดังนี้

๑) เน้นกระบวนการเคลื่อนไหว (Movement) ของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมต่อปัญหาสาธารณะที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบในท้องถิ่น โดยผ่านกลไกของผู้แทนกลุ่มต่างๆ และเครือข่ายของกลุ่ม (Network) ที่มีความหลากหลาย

๒) เป็นองค์กรภาคประชาชนที่มีการรวมตัวแบบไม่เป็นทางการ (Informal Organization) แต่รวมตัวกันจากประเด็นปัญหาในท้องถิ่นที่ประชาชนมีความคิดเห็นร่วมกันในแต่ละเรื่อง และมีความประสงค์ที่จะสะท้อนปัญหาดังกล่าวให้ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับทราบ เพื่อนำไปสู่การพิจารณาดำเนินการ

๓) บทบาทของประชาคมท้องถิ่น ทำหน้าที่สะท้อนปัญหา ความต้องการ ข้อเสนอแนะของภาคประชาชนเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะในท้องถิ่นต่อฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการโดยไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้อำนาจบริหาร

๔) รูปแบบของประชาคมท้องถิ่นมีหลายระดับ ตั้งแต่ประชาคมตำบล ประชาคมเมือง และประชาคมจังหวัด เป็นรูปแบบที่ไม่ตายตัว แต่เป็นแนวทางที่แต่ละท้องถิ่นสามารถนำไปพิจารณาปรับใช้ให้เหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น ทั้งในพื้นที่ชนบท พื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท และพื้นที่ท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยศึกษาจากรูปแบบในหลายท้องถิ่นที่ดำเนินการมาแล้วและประสบความสำเร็จ (Best Practices) รวมทั้ง ได้นำผลการศึกษาของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง สมัชชาพลเมืองมาประกอบการพิจารณาด้วย โดยคณะอนุกรรมการการบริหารงานบุคคล การกำกับดูแลตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เห็นว่า รูปแบบของสมัชชาพลเมืองมีความแข็งแกร่งมากเกินไป เพราะมีการจัดตั้งเป็นองค์กรแบบเป็นทางการ (Formal Organization) ไม่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ จะเป็นภาระด้านงบประมาณแก่รัฐบาล และมีบทบาทอำนาจหน้าที่ซึ่งอาจก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซงการใช้อำนาจบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

๕) ปัจจัยสำคัญที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขไปพร้อมกัน เพื่อให้กระบวนการประชาคมท้องถิ่นดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสามารถเข้าไปส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของประชาคมท้องถิ่นได้อย่างจริงจัง โดยมีระเบียบและกฎหมายรองรับอย่างชัดเจนอย่างน้อย ๒ ประการ คือ

ประการแรก การกำหนดแนวทางปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนกิจกรรมของประชาคมท้องถิ่นได้ โดยออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อการนี้

ประการที่สอง การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกระบวนการประชาคมท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนร่วมของท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๖) กระบวนการประชาคมท้องถิ่นจึงเป็นความเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในระดับต่างๆ ตั้งแต่ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การเสนอแนะปัญหา ความต้องการผ่านระบบงบประมาณของท้องถิ่นและแผนชุมชน การติดตามประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำประชาพิจารณ์ การออกเสียงแสดงประชามติ เป็นต้น เพื่อให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำไปประกอบการพิจารณาดัดสันใจให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนร่วมมากที่สุด

## ส่วนที่ ๒ ประชาคมท้องถิ่น

### ๑. หลักการแนวคิดและเป้าหมายของประชาคมท้องถิ่น

ประชาคม เป็นการพัฒนาการมีส่วนร่วมในรูปแบบการรวมตัวของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ มาแลกเปลี่ยนเรียนรู้พื้นฐานของการเคารพความแตกต่าง และความหลากหลาย ในมิติต่างๆ ของผู้คนในสังคม ตั้งแต่การเมือง วิถีชีวิตและวัฒนธรรม

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลักษณะรูปแบบ “ประชาคมท้องถิ่น” อยู่บนฐานความคิดของกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนในการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจที่เหมาะสมในการกำหนดทิศทาง แนวทาง กระบวนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการเข้าร่วมดำเนินงานในกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเองภายใต้ขอบเขตหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนที่ผ่านกระบวนการสร้างการยอมรับร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหมายถึงกระบวนการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ระดับพื้นฐานถึงระดับสูงสุดที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นเจ้าของร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๒. ความหมาย

ประชาคมท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้แทนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา และการแก้ปัญหาในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาร่วมกันคิด กำหนดทิศทางและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ไปสู่ในระดับที่สูงขึ้นในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจและการดำเนินงานร่วมกัน

ประชาคมท้องถิ่น เป็นกระบวนการทางความคิด หรือการทำงานร่วมกันที่ไม่ใช่การจัดตั้งองค์การบริหารจัดการขึ้นมาใหม่

### ๓. ลักษณะและองค์ประกอบของกระบวนการประชาคมท้องถิ่น

ประชาคมท้องถิ่น มีรูปแบบและองค์ประกอบที่หลากหลายตามลักษณะความเป็นชุมชนท้องถิ่น วิธีการอยู่ร่วมกันของประชาชนในพื้นที่การปกครองท้องถิ่น ดังนี้

#### ๓.๑ ประชาคมตำบล

เป็นรูปแบบการดำเนินงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีลักษณะสภาพพื้นที่ชนบท และกึ่งเมืองกึ่งชนบท ที่ยังคงมีกลไกฝ่ายปกครองทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านคณะกรรมการหมู่บ้านอยู่ในพื้นที่ มีหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาคที่ดำเนินงานกับประชาชนโดยตรงที่เชื่อมโยงนโยบายกับราชการส่วนกลาง

องค์ประกอบของประชาคมตำบล ในการจัดให้มีกระบวนการประชาคมตำบลแต่ละครั้งอย่างน้อยควรประกอบด้วยผู้เข้าร่วมจากภาคส่วนสำคัญ ๕ ภาคส่วน ซึ่งเป็นเครื่องจักรสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาในเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีลักษณะสภาพพื้นที่คล้ายกัน ได้แก่

ภาคส่วนที่ ๑ เป็นภาคส่วนของฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- ๑) นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒) สมาชิกสภาท้องถิ่น
- ๓) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ
- ๔) ส่วนการบริหารงานที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

ภาคส่วนที่ ๒ เป็นภาคส่วนของฝ่ายปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย

- ๑) กำนัน (ถ้ามี)
- ๒) ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการจัดประชาคมแต่ละครั้ง

ภาคส่วนที่ ๓ นักวิชาการ ผู้ทรงภูมิปัญญา ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง เช่น

- ๑) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ
- ๒) ด้านการพัฒนาสังคม
- ๓) ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม
- ๔) ด้านการพัฒนาสาธารณสุข
- ๕) ด้านการพัฒนาศึกษา ศิลปะและวัฒนธรรมประเพณี

ภาคส่วนที่ ๔ องค์กรชุมชน องค์กรศาสนา และภาคธุรกิจเอกชน ในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหลักของการจัดประชาคมในแต่ละครั้ง เช่น

- ๑) ผู้แทนสภาองค์กรชุมชน (ถ้ามี)
- ๒) ผู้แทนศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชนระดับตำบล (ศอช.ต.)
- ๓) ผู้แทนกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล
- ๔) ผู้แทนกรรมการพัฒนาสตรีตำบล
- ๕) ผู้แทนกรรมการกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีตำบล
- ๖) ผู้แทนคณะกรรมการชุมชน (กรณีเทศบาลตำบลที่มีการจัดตั้งชุมชน)
- ๗) ผู้แทนคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน
- ๘) ผู้แทนกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต
- ๙) ผู้แทนกลุ่มอาชีพต่างๆ
- ๑๐) ผู้แทนกลุ่มสถานภาพต่างๆ อาทิเช่น เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ
- ๑๑) ผู้แทนกลุ่มอาสาสมัครต่างๆ ในพื้นที่ อาทิเช่น อสม. อปพร. อพม.
- ๑๒) ผู้แทนองค์กรศาสนา
- ๑๓) ผู้แทนองค์กรสาธารณะประโยชน์แต่ละองค์กร
- ๑๔) ผู้แทนองค์กรภาคธุรกิจเอกชนแต่ละองค์กร
- ๑๕) ผู้ทรงคุณวุฒิ และอื่นๆ ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นสมควร

ภาคส่วนที่ ๕ องค์กรภาครัฐ เช่น หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ สถานศึกษา สถาบันการศึกษา ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องที่มีการจัดประชาคมในแต่ละครั้ง

### ๓.๒ ประชาคมเมือง

เป็นลักษณะการดำเนินงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพความเป็นชุมชนเมืองซึ่งมีประชาชนอาศัยหนาแน่น ไม่มีกลไกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นพื้นที่การปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ในลักษณะสังคมเมือง บทบาทการพัฒนาและแก้ไขปัญหาส่วน

ใหญ่อยู่ภายใต้การดำเนินงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก หน่วยงานของรัฐมีบทบาทน้อยในกระบวนการพัฒนาและแก้ไขปัญหา

**องค์ประกอบของประชาคมเมือง** ในการจัดให้มีกระบวนการประชาคมเมืองแต่ละครั้งอย่างน้อยควรประกอบด้วยผู้เข้าร่วมจากภาคส่วนสำคัญ ๔ ภาคส่วน ดังนี้

**ภาคส่วนที่ ๑** เป็นภาคส่วนของฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- ๑) นายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒) สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๓) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๔) ส่วนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ภาคส่วนที่ ๒** เป็นนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิสาขาการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง

- ๑) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ
- ๒) ด้านการพัฒนาสังคม
- ๓) ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม
- ๔) ด้านการพัฒนาสาธารณสุข
- ๕) ด้านการศึกษา ศิลปะและวัฒนธรรมประเพณี

**ภาคส่วนที่ ๓** องค์กรชุมชน องค์กรศาสนา และภาคธุรกิจเอกชน ในเขตพื้นที่ประกอบด้วย

- ๑) ผู้แทนสภาองค์กรชุมชน
- ๒) ผู้แทนกองทุนสวัสดิการชุมชนเทศบาล
- ๓) ผู้แทนกรรมการกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี
- ๔) ผู้แทนคณะกรรมการชุมชน ชุมชนที่เกี่ยวข้อง
- ๕) ผู้แทนคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมืองชุมชนที่เกี่ยวข้อง
- ๖) ผู้แทนกลุ่มออมทรัพย์ทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง
- ๗) ผู้แทนกลุ่มอาชีพต่างๆ
- ๘) ผู้แทนกลุ่มสถานภาพต่างๆ อาทิเช่น เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ
- ๙) ผู้แทนกลุ่มอาสาสมัครต่างๆ ในพื้นที่ อาทิเช่น อสม. อปพร. อพม.
- ๑๐) ผู้แทนองค์กรศาสนา
- ๑๑) ผู้แทนองค์กรสาธารณะประโยชน์แต่ละองค์กร
- ๑๒) ผู้แทนองค์กรภาคธุรกิจเอกชนแต่ละองค์กร
- ๑๓) ผู้แทนนิติบุคคลอาคารชุด หรือหมู่บ้านจัดสรรแต่ละอาคารหรือหมู่บ้าน
- ๑๔) ผู้ทรงคุณวุฒิ และอื่นๆ ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นสมควร

**ภาคส่วนที่ ๔** หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ สถานศึกษา สถาบันการศึกษา ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องที่มีการจัดประชาคมในแต่ละครั้ง

### ๓.๓ ประชาคมจังหวัด

เป็นลักษณะการดำเนินงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งมีขอบเขตพื้นที่ดำเนินงานครอบคลุมพื้นที่จังหวัด และมีความสัมพันธ์โดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค มีความซับซ้อนในโครงสร้างการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่

**องค์ประกอบของประชาคมจังหวัด** ในการจัดให้มีกระบวนการประชาคมจังหวัดแต่ละครั้งอย่างน้อยควรประกอบด้วยผู้เข้าร่วมจาก ๕ ภาคส่วนสำคัญ ดังนี้

ภาคส่วนที่ ๑ เป็นภาคส่วนของฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- ๑) นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒) สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๓) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๔) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ พื้นที่ที่เกี่ยวข้อง

ภาคส่วนที่ ๒ เป็นภาคส่วนของฝ่ายปกครองท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน พื้นที่ที่เกี่ยวข้อง

ภาคส่วนที่ ๓ เป็นนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิสภาการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง

- ๑) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ
- ๒) ด้านการพัฒนาสังคม
- ๓) ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม
- ๔) ด้านการพัฒนาสาธารณสุข
- ๕) ด้านการศึกษา ศิลปะและวัฒนธรรมประเพณี

ภาคส่วนที่ ๔ องค์กรชุมชน องค์กรศาสนา และภาคธุรกิจเอกชน ในเขตพื้นที่ประกอบด้วย ผู้นำหรือผู้แทนองค์กร เช่น

- ๑) สมาชิกสภาพัฒนาการเมือง
- ๒) ผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบล ในระดับจังหวัด หรือพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง
- ๓) ผู้แทนศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชนตำบล(ศอช.ต.) พื้นที่ที่เกี่ยวข้อง
- ๔) ผู้แทนเครือข่ายองค์กรสวัสดิการชุมชนระดับจังหวัด
- ๕) ผู้แทนกรรมการกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีจังหวัด หรือพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง
- ๖) ผู้แทนคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง พื้นที่ที่เกี่ยวข้องหรือตาม

ความเหมาะสม

- ๗) ผู้แทนกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามจำนวนที่เหมาะสม
- ๘) ผู้แทนกลุ่มสถานภาพต่างๆ เช่น สภาเยาวชน องค์กรผู้สูงอายุ องค์กรผู้พิการ
- ๙) ผู้แทนกลุ่มอาสาสมัครต่างๆ เช่น อสม. อปพร. อพม.
- ๑๐) ผู้แทนองค์กรศาสนาพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง
- ๑๑) ผู้แทนเครือข่ายองค์กรสาธารณะประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
- ๑๒) ผู้แทนองค์กรภาคธุรกิจเอกชน
- ๑๓) ผู้ทรงคุณวุฒิ และอื่นๆ ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นสมควร

ภาคส่วนที่ ๕ องค์กรภาครัฐ ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ สถานศึกษา สถาบันการศึกษา ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องที่มีการจัดประชาคมในแต่ละครั้ง

#### ๔. วิธีการจัดกระบวนการประชาคมท้องถิ่น

๔.๑ ก่อนการจัดประชาคมท้องถิ่น การเตรียมความพร้อมก่อนการจัดประชุมประชาคมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของกระบวนการประชาคม ทั้งระบบงบประมาณดำเนินงาน ข้อมูลที่สมบูรณ์ จำนวนคนที่ครบถ้วน สถานที่ที่เหมาะสม และการทำให้การประชุมมีความต่อเนื่องสืบเนื่อง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

#### ๔.๑.๑ การจัดเตรียมงบประมาณ

ในแต่ละปีก่อนปีงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเตรียมงบประมาณให้ครอบคลุมกิจกรรมตามขอบเขตที่จะต้องจัดประชุมประชาคม ที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย และกิจกรรมการดำเนินงาน ให้มีจำนวนครั้งและจำนวนคนให้ครอบคลุมภารกิจงานที่จำเป็นต้องจัดประชาคม นำเข้าแผนพัฒนาท้องถิ่นและจัดทำเป็นเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณท้องถิ่น เป็นประจำทุกปี โดยมีแนวทางประกอบการพิจารณา ดังนี้

๑) การจัดทำโครงการ “จัดประชุมประชาคมเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- (๑) กำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนครอบคลุมกิจกรรมที่จะดำเนินการ เช่น
- เพื่อบูรณาการปัญหาและความต้องการของประชาชนเข้าสู่ระบบการจัดทำแผนและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของประชาชนต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในการปกครองท้องถิ่น
  - เพื่อจัดทำข้อกำหนด กฎเกณฑ์ นโยบายสาธารณะในการอยู่ร่วมกันของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - เพื่อติดตามและรายงานผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐที่มีการดำเนินงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) วิธีการดำเนินงาน ให้กำหนดว่าจะจัดประชุมประชาคมปีละกี่ครั้ง ในเรื่องอะไรบ้าง ครั้งละกี่วัน ในแต่ละครั้งจำนวนผู้เข้าร่วมจำนวนเท่าใด(โดยประมาณ)

(๓) กลุ่มเป้าหมาย ให้ระบุกลุ่มคนในองค์ประกอบของประชาคมทั้งหมด

(๔) ระยะเวลาดำเนินการ ระบุให้ครอบคลุมช่วงระยะเวลาของกิจกรรมทั้งหมดที่จะต้องจัดประชุมประชาคมภายในปีงบประมาณนั้นๆ

(๕) งบประมาณดำเนินงาน ให้รวมงบประมาณทั้งหมดที่ต้องจัดประชุมประชาคม โดยอาจแยกรายการเป็นการจัดประชุมแต่ละครั้งให้ชัดเจน

๒) เสนอโครงการจัดประชุมประชาคม เข้าแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำเข้าจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในแต่ละปี

#### ๔.๑.๒ การกำหนดประเด็นเรื่องสำคัญที่จะจัดประชุมประชาคม

การจัดให้มีกระบวนการประชาคมท้องถิ่นแต่ละครั้ง ควรตั้งอยู่บนฐานความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ มีส่วนร่วมในการในการแสดงความคิดเห็น การให้ข้อมูลประกอบการดำเนินงาน การตัดสินใจ โดยมีเรื่องที่จะจัดประชุมประชาคม ดังนี้

๑) เรื่องที่เป็นผลจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่อง เช่น

(๑) การตัดสินใจและผลกระทบที่สำคัญต่อวิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น การบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณท้องถิ่น

(๒) การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อผู้เสียประโยชน์หรือได้ความความกระทบ เช่น การก่อสร้างระบบกำจัดขยะ หรือระบบบำบัดน้ำเสีย

(๓) การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีความขัดแย้งอยู่ก่อนแล้ว เช่น การจัดการน้ำชุมชนทั้งน้ำท่วม และน้ำแล้ง



(๔) ความจำเป็นเพื่อให้มีการสนับสนุนต่อการตัดสินใจ เช่น การนำเสนอนโยบายของผู้บริหารก่อนการปฏิบัติงานในการเข้ารับตำแหน่ง

๒) เรื่องที่เป็นการกฎเกณฑ์ กติกา ที่เป็นนโยบายสาธารณะในการอยู่ร่วมกันของทุกภาคส่วนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ประโยชน์สุขของประชาชน เช่น ตำบลปลอดเหล้า หรือเทศบาลไร้ขยะ

๓) เรื่องที่เป็นผลกระทบจากกระบวนการพัฒนาหรือปัญหาที่มาจากภายนอก ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคธุรกิจเอกชน ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยรวมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔) เรื่องติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรายงานต่อประชาชน เช่น การรายงานการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕) เรื่องที่อาจทำให้เกิดความขัดแย้งของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การแบ่งเขตชุมชน หรือการก่อสร้างฝายกั้นลำน้ำ

๖) เรื่องอื่นๆ ที่ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องที่ องค์กรชุมชนปรึกษาหารือร่วมกัน และมีความเห็นว่าสมควรต้องจัดให้มีกระบวนการประชาคม

#### ๔.๑.๓ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้นๆ

เป็นกระบวนการแยกแยะให้เห็นถึงบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดที่มีผลต่อการตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ ซึ่งจะสามารถแสดงให้เห็นถึงจำนวนกลุ่มคนที่เข้าประชาคมและแนวโน้มความสำเร็จหรือการปฏิเสธในเรื่องนั้นๆ ซึ่งจะประกอบด้วย

๑) ผู้ได้ประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

๒) ผู้ได้รับผลกระทบหรือเสียประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

๓) ผู้ดำเนินงานหรือผู้ดำเนินโครงการ หรือผู้ที่ทำให้เกิดผลประโยชน์หรือผลกระทบ

#### ๔.๑.๔ การเตรียมสถานที่

การกำหนดสถานที่ในการจัดประชุมประชาคม ควรมีขนาดที่เหมาะสมกับจำนวนคนที่สามารถเคลื่อนไหวได้อย่างอิสระ อาจต้องมีสถานที่สำรองในกรณีที่มีความจำเป็นต้องแยกกลุ่มย่อยออกไปประชุมเป็นการเฉพาะกิจเพื่อให้ได้ข้อสรุปเบื้องต้นของประเด็นหลักที่มีอยู่ในประชาคมโดยมีหลักการ ดังนี้

๑) กรณีการประชุมประชาคมที่เป็นเรื่องความขัดแย้งหรืออาจนำไปสู่ความขัดแย้ง ควรจัดหาสถานที่ซึ่งเป็นพื้นที่เปิด โล่งแจ้ง หรือถ้าเป็นห้องประชุมต้องให้คนในห้องสามารถมองออกไปนอกห้องได้อย่างสะดวกเพื่อสร้างบรรยากาศที่ผ่อนคลาย

๒) กรณีการประชุมประชาคมที่ต้องการข้อสรุปทางวิชาการ สถานที่ควรมีลักษณะที่จะทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมมีสมาธิในการประชุม ซึ่งปราศจากสิ่งรบกวนจากภายนอก

#### ๔.๑.๕ การเตรียมความพร้อมบุคลากรในองค์กร

เป็นการแบ่งบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบในการจัดประชาคมในแต่ละครั้ง เช่น การประชาสัมพันธ์ การเชิญคนเข้าร่วม การจัดทำข้อมูล การดำเนินการในเวทีประชุม การสรุปจัดทำข้อมูลความเห็น และการติดตามผลการจัดประชาคม

#### ๔.๑.๖ การเชิญกลุ่มเป้าหมายเข้าร่วมประชาคม

หัวใจสำคัญของการเชิญกลุ่มเป้าหมายเข้าร่วมประชุมประชาคม ประกอบด้วย

๑) ไม่กั้นใครไว้ล่วงหน้า (ไม่เลือกเฉพาะพวกพ้องของตนเอง) เป็นการดึงทุกคนที่เกี่ยวข้องมาหาข้อยุติร่วมกันในเวที การปล่อยไว้ล่วงหน้าจะไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้

๒) รู้ข้อมูลทั่วถึง เท่าเทียม ทันสถานการณ์ หมายถึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องรู้อย่างทั่วถึงกันหมด ในเวลาพร้อมๆกัน ไม่มีใครรู้ก่อนรู้หลัง (ให้ความสำคัญเท่ากัน) และมีการเชิญล่วงหน้าในระยะเวลาที่ผู้ได้รับเชิญสามารถเตรียมตัวได้ทัน (ก่อนการจัดประชุม ๗ - ๑๕ วัน)

๓) มีการให้ข้อมูลรายละเอียดล่วงหน้าในเรื่องที่จัดประชุมประชาคม และหากมีเอกสารที่ผู้เข้าร่วมประชุมต้องนำมาในวันประชุมให้แจ้งให้ทราบไปพร้อมกันกับการเชิญประชุม

#### ๔.๑.๗ การประสานงานและประชาสัมพันธ์

๑) ดำเนินการประสานผู้เกี่ยวข้องทั้งผู้เป็นประธาน วิทยากร เพื่อให้เกิดความพร้อมล่วงหน้า

๒) จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรู้โดยทั่วกันเป็นการล่วงหน้าทุกกระบวนการสื่อสาร โดยวิธีการสื่อสารที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการดำเนินงาน และผลที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชน เช่นจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ขนาดใหญ่ หรือรถวิ่งประชาสัมพันธ์

#### ๔.๑.๘ การเชิญผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประชุมหรือก่อนล่วงหน้าอย่างไม่เป็นทางการ

เป็นการเตรียมหาข้อสรุปความเห็นเบื้องต้น วิเคราะห์สถานการณ์ และเตรียมข้อมูลเพิ่มเติม ป้องกันกรณีนี้อาจมีเหตุการณ์เกิดขึ้นเฉพาะหน้าในการประชุมนั้น

#### ๔.๑.๙ การเตรียมรูปแบบเวทีและวิทยากรดำเนินการบนเวที

เป็นการเตรียมกำหนดล่วงหน้าว่า การดำเนินการบนเวทีจะมีลักษณะอย่างไร จะใช้สื่ออะไรบ้าง เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ เช่น

- ๑) การนำเสนอข้อมูลโดยเจ้าของเรื่องในเวลาที่เหมาะสมแล้วเปิดเวทีแลกเปลี่ยน  
ข้อระวังคือการเสนอข้อมูลใช้เวลามากไป จนไม่มีเวลาแลกเปลี่ยนจากผู้เข้าร่วม
- ๒) การกำหนดวิทยากรผู้ดำเนินรายการ วิทยากรผู้ช่วย วิทยากรผู้ให้ข้อมูล

#### ๔.๑.๑๐ การเตรียมใช้สื่อ และอุปกรณ์ประกอบการประชุมที่เหมาะสม

ในเวทีการประชุมไมโครโฟน จำนวนที่มากพอต่อการแสดงความคิดเห็น กระดาษฟลิปชาร์ท สำหรับการระดมความเห็น หรือบัตรคำสำหรับให้แต่ละคนแสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน

#### ๔.๒ การจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น

๔.๒.๑ การลงทะเบียนผู้เข้าร่วมประชาคม เอกสารการลงทะเบียนผู้เข้าร่วมประชาคมต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

๑) การจัดเวทีประชุมประชาคมเรื่อง.....วัน เวลา สถานที่ จัดประชุมประชาคม ที่ต้องระบุไว้ทุกหน้ากระดาษ

๒) ชื่อผู้เข้าร่วมประชุม บ้านเลขที่ หมู่ที่ กลุ่ม/เครือข่าย (เลขประจำตัวประชาชน ถ้าเป็นเวทีที่ต้องแสดงประชามติ) หมายเลขโทรศัพท์ และลายมือชื่อผู้เข้าร่วมประชุม

#### ๔.๒.๒ การทำความรู้จักผู้เข้าร่วมประชุมประชาคม

เป็นกระบวนการเบื้องต้นของการเปิดเวทีประชาคม เพื่อสร้างความคุ้นเคย สร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการดำเนินการประชุม สร้างให้เห็นความสำคัญของการประชุมโดย

- ๑) วิทยากรแนะนำตัวเอง เป็นใครมาจากไหน ได้รับมอบให้มาทำอะไร
- ๒) วิทยากรแนะนำมีเกียรติที่ผู้มาร่วมประชุม ผู้มาให้ข้อมูล
- ๓) ให้ผู้เข้าร่วมประชุมแนะนำตัวเอง (วิทยากรต้องมีข้อมูลว่ามีกลุ่มไหนมาบ้าง) โดยอาจใช้วิธีการแนะนำเป็นกลุ่มๆ ให้ครบทุกกลุ่ม จะเป็นการสร้างให้เกิดพลังในเวทีประชุม

#### ๔.๒.๓ การชี้แจงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการประชุมประชาคม

เป็นขั้นตอนที่สองที่จะทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้รู้ว่าตัวเองมีบทบาทอะไรในการประชุม ที่ประชุมต้องการบรรลุอะไร ซึ่งอาจต้องทำอะไรต่อไปอีกข้างหน้า

#### ๔.๒.๔ การกำหนดกติกา กฎเกณฑ์ในการประชุม

เป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้เวทีการประชุมเดินไปข้างหน้าได้อย่างราบรื่น ได้แก่

- ๑) ระยะเวลาที่จะใช้ในการประชุมทั้งหมดในวันนี้
- ๒) รูปแบบของการประชุมในวันนี้เป็นอย่างไร
- ๓) มีเครื่องมืออะไรบ้างที่เราจะใช้ในการประชุม เช่น บัตรคำสำหรับเขียนความเห็น
- ๔) การอยู่ร่วมกันในเวทีประชุมโดยไม่ออกจากห้องประชุมถ้าไม่มีเหตุฉุกเฉิน
- ๕) การให้ออกาสในการพูดของแต่ละคนอย่างเท่าเทียม เสมอภาคกัน
- ๖) ทุกความเห็นมีคุณค่าไม่มีถูกหรือผิด และจะได้รับการบันทึกไว้
- ๗) กติกาที่ต้องยอมรับร่วมกันที่ทุกอย่างหาข้อสรุปร่วมกันในเวทีประชุมแห่งนี้ ใครที่มีข้อโต้แย้ง ให้เสนอในห้องประชุมนี้เท่านั้น (ป้องกันการนำไปพูดลับหลังให้เกิดความแตกแยก)
- ๘) เรื่องที่จะนำไปปฏิบัติจะเป็นเรื่องที่เห็นพ้องต้องกันเท่านั้น
- ๙) เรื่องที่ยังไม่เห็นพ้องต้องกันจะมีการจัดทำข้อมูลเพิ่มเติมและจัดประชุมใหม่

๔.๒.๕ การนำเสนอข้อมูลประกอบการประชุม เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมมีความรู้พื้นฐานในเรื่องนั้นอย่างเท่าเทียมกัน ควรมีการนำเสนอข้อมูลทั้งในรูปแบบวิทยากรจากหน่วยงานเจ้าของเรื่อง นำเสนอโดยสื่อวีดิทัศน์ หรือนำเสนอโดยรูปแบบเสวนา ทั้งนี้ควรต้องมีเอกสารประกอบ และเวลาของการนำเสนอต้องมีความกระชับ ไม่เยิ่นเย้อ และต้องมีเวลาเหลือมากพอที่จะให้มีประเด็นการซักถามเพิ่มเติม

๔.๒.๖ การแสดงความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชาคม สามารถทำได้หลายวิธี เช่น การยกมือแล้วถามทางไมโครโฟนโดยตรง การเขียนคำถามใส่กระดาษแล้วให้ผู้ให้ข้อมูลตอบ ทั้งนี้ ควรเปิดให้มีช่องแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมทางอื่นๆ หลังจากการจบเวทีประชุมประชาคมแล้ว

๔.๒.๗ การจัดให้มีเจ้าหน้าที่จดบันทึกข้อมูลในระหว่างที่มีการประชุมประชาคม เป็นสิ่งสำคัญที่ฝ่ายจัดประชุมต้องจดทุกประเด็นที่นำเสนอ ประเด็นคำถามและคำตอบ และข้อสรุปที่ได้ในแต่ละประเด็น

๔.๒.๘ การสรุปผลการประชุมประชาคม ก่อนจบเวทีประชุมประชาคมทุกประเด็นของเรื่องที่เป็นประเด็นที่ต้องการความเห็นสำหรับเป็นข้อสรุปร่วมกัน ต้องเน้นย้ำและสร้างให้เป็นข้อตกลงร่วมกัน

๔.๒.๙ การปิดการประชุมประชาคม ถ้ามีการมอบหมายให้ผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมไปดำเนินการต่อหรือมีการนัดหมายในครั้งต่อไป ผู้ดำเนินรายการต้องแจ้งให้ผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมได้ทราบ และที่สำคัญของกระบวนการปิดประชุมประชาคม ต้องมีสร้างบรรยากาศให้เห็นคุณค่าของการเข้าร่วมประชาคมในแต่ละครั้ง โดยเชิญบุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสพูดคุย ขอบคุณ และปิดการประชุม

#### ๔.๓ หลังการจัดประชาคม

๔.๓.๑ จัดทำประกาศผลการประชุมประชาคมแจ้งให้ประชาชนทราบ

๔.๓.๒ การประชุมประเมินผลเพื่อวิเคราะห์ผลการประชุมเพื่อการปรับปรุงแก้ไข

๔.๓.๓ ติดตามประเมินผลหลังการประชุม โดยการสังเกตพฤติกรรมผู้เข้าร่วมประชุมว่ามีความพึงพอใจมากน้อยเพียงใด หรือมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องนั้นอย่างไร เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการดำเนินงานต่อไปในการประชุมครั้งต่อไป หรือประกอบการดำเนินงานกรณีมีความเห็นพ้องให้ดำเนินการ

๔.๓.๔ นำผลที่เกิดขึ้นจากการประชุมประชาคมไปปฏิบัติในพื้นที่เพื่อสร้างให้เห็นถึงความจริงจังขององค์กรผู้รับผิดชอบ ในกรณีที่มีข้อตกลงว่าให้มีการดำเนินงานตามมติของการประชุมประชาคมในเรื่องนั้น

๔.๓.๕ รายงานผลการปฏิบัติตามมติที่ประชุมให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน

## ๕. ระบบงบประมาณสนับสนุน

๕.๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำระบบงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานให้มีการประชุมประชาคมท้องถิ่น และภารกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการประชุมประชาคมท้องถิ่นให้เพียงพอต่อการดำเนินงานเป็นประจำทุกปี

๕.๒ อาจมีการบูรณาการงบประมาณร่วมกันกับหน่วยงาน หรือองค์กรชุมชน องค์กรภาคธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้อง

## ๖. บทบาทภารกิจของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

### ๖.๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นองค์กรหลักดำเนินการให้มีการประชุมประชาคมท้องถิ่นและสนับสนุนให้ทำหน้าที่ตามขอบเขตหน้าที่อย่างเข้มแข็ง ทั้งบุคลากร วิชาการ ระบบงบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ

### ๖.๒ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรชุมชน องค์กรศาสนา และภาคธุรกิจเอกชน ในเขตพื้นที่

๖.๑.๑ เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนกลุ่ม องค์กรต่างๆ เข้าร่วมกระบวนการประชาคม

๖.๑.๒ นำผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการประชาคมไปเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ และดำเนินการตามมติที่ประชุมประชาคมมอบหมาย หรือที่เกี่ยวข้อง

### ๖.๓ หน่วยงานภาครัฐและสถาบันการศึกษา

ทำหน้าที่ให้การให้ข้อมูลความรู้ที่เกี่ยวข้อง ร่วมดำเนินงานในกระบวนการประชาคมท้องถิ่น สนับสนุน บุคลากร สถานที่และงบประมาณที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง

### ส่วนที่ ๓ ปัจจัยความสำเร็จ

การจัดกระบวนการประชาคมท้องถิ่น และการนำกระบวนการประชาคมท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จะเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการเข้ามีส่วนร่วมกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง เป็นช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยตรงที่เปิดให้ทุกคนเข้าถึง อย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณท้องถิ่นที่ผ่านกระบวนการประชาคมท้องถิ่น จะนำไปสู่การแก้ปัญหาของประชาชนได้ตรงตามความต้องการอย่างแท้จริง

จากการศึกษาข้อมูล และการศึกษาดูงานกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบสภาเมืองขอนแก่น เทศบาลนครขอนแก่น ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ ๔๖ ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ ๘๒ ชุมชน เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค เป็นศูนย์กลางทางการค้าและการลงทุน การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ประสบกับปัญหาความซับซ้อนทางสังคมที่มีประชากรจำนวนมากเข้ามาอยู่ในพื้นที่ ที่ผู้บริหารได้เห็นความสำคัญของการสร้างและเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานและการพัฒนาเทศบาลที่นอกเหนือจากการไปเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานสร้างการมีส่วนร่วม ในรูปแบบของ “สภาเมืองขอนแก่น” ที่วิวัฒนาการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่เริ่มจากการรวมตัวกันขององค์กรภาคประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น เครือข่ายความร่วมมือสร้างขอนแก่นนครน่าอยู่ และเทศบาลนครขอนแก่น ในการจัดทำแผนนครขอนแก่นน่าอยู่ โดยมีองค์กรที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกมากกว่า ๑๘๐ องค์กร การดำเนินกิจกรรมใดๆ ของเทศบาลที่มีผลกระทบต่ออย่างยิ่งต่อประชาชน เทศบาลนครขอนแก่นจะใช้กระบวนการทางสภาเมืองขอนแก่น สร้างการมีส่วนร่วมเปิดเวทีประชุมรับฟังความคิดเห็นนำไปปรับปรุงแก้ไขและสร้างประชาคมติดัดสินใจอนุมัติให้ดำเนินกิจกรรมนั้นๆ โดยให้ความสำคัญในการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นบนฐานแนวความคิดที่ว่า

๑) ประชาชนเป็นเจ้าของเมืองการใดที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนต้องถามประชาชนก่อน

๒) การเลือกตั้งไม่ใช่กระบวนการที่ประชาชนมอบอำนาจให้ผู้แทนไปตัดสินใจกระทำการใด ๆ แทน การเลือกตั้งเป็นเพียงฉันทานุมัติมอบหมายและไว้วางใจให้บุคคลหรือกลุ่มคนเข้าไปดูแลจัดการแทน

๓) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายความว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแล้ว ถือว่าการกระจายอำนาจสิ้นสุด แต่มีความเชื่อว่า เรื่องของการกระจายอำนาจ トラบใดก็ตามหากท้องถิ่นทำการเพียงแค่นายหน้าของประชาชนก็ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถเป็นตัวแทนจัดการแทนประชาชนได้ทุกเรื่อง

ความต่อเนื่องและความเข้มแข็งของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้รับการติดตามและให้รางวัลจากหลายองค์กร เช่น รางวัลพระปกเกล้า และรางวัลพระปกเกล้าทองคำ ที่เป็นรางวัลที่ให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในการบริหารงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานในรูปแบบต่างๆ

จากผลการศึกษาพบว่าปัจจัยความสำเร็จของกระบวนการประชุมประชาคมท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้



### ๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญ โดย

๑.๑ ผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้องต้องเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การนำบริการสาธารณะไปสู่ประชาชนได้บรรลุสู่เป้าหมายการบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยในการประชุมประชาคมแต่ละครั้งจะต้องจัดให้มีกระบวนการเชิญประชุมอย่างหลากหลายหลายรูปแบบ วิธีการ เช่น หนังสือเชิญประชุม ป้ายโฆษณา ประชาสัมพันธ์ รถประชาสัมพันธ์ หรือการใช้โทรศัพท์สายตรงถึงผู้เข้าร่วมประชุม

๑.๒ การกำหนดประเด็นเรื่องของการประชุมประชาคมท้องถิ่นนั้น มีทั้งเรื่องที่ต้องดำเนินงานเป็นประจำ และเรื่องจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินงานโดยจะต้องอยู่บนพื้นฐานความต้องการร่วมกันของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับประชาชน หรือเครือข่ายองค์กรชุมชน โดยหากเรื่องนั้นเป็นความต้องการของประชาชนโดยตรง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรีบดำเนินการโดยทันที

๒. ข้อมูลประกอบการประชุมประชาคมต้องเป็นข้อมูลที่เที่ยงตรง ไม่มีการตกแต่งข้อมูลเพื่อให้เพื่อตอบสนองต่อการบรรลุเป้าหมายของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือมีข้อมูลที่แสดงข้อเท็จจริงในทางตรงกันข้ามประกอบการประชุม ในกรณีที่มีการจัดทำชุดข้อมูลที่ตรงข้ามกับข้อเท็จจริง ผู้ที่เกี่ยวข้องควรมีการหาข้อมูลล่วงหน้าที่ทำให้ข้อมูลที่อยู่ตรงข้ามไม่มีน้ำหนักเพียงพอต่อการใช้อ้างอิงในกระบวนการประชุมประชาคม อาจต้องมีการแยกกลุ่มย่อยเพื่อหาข้อมูลที่เป็นข้อมูลร่วมกันนำเข้าประชุมประชาคมก่อน

การเตรียมข้อมูลที่เป็นคำตอบล่วงหน้าในกรณีนี้ที่ผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมแต่ละฝ่ายมีคำตอบมาล่วงหน้าชัดเจนบนฐานข้อมูลคนละชุด และข้อมูลที่ยังเป็นความขัดแย้งอาจนำไปจัดทำข้อมูลเพิ่มเติมโดยคณะทำงานงานร่วมและนำมาเข้าประชุมประชาคมในครั้งต่อไป

๓. การกำหนดผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมครอบคลุมผู้เข้าร่วม โดยการวิเคราะห์และเชิญผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมมีความครอบคลุมผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย ที่แท้จริง ทั้งผู้ได้รับประโยชน์ ผู้ได้รับผลกระทบและผู้ที่ได้รับผิดชอบดำเนินงาน ทั้งนี้ต้องเปิดโอกาสในการเข้าร่วมอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน ไม่เลือกเพียงแค่ตัวแทนพวกพ้องของฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่ง เท่านั้น

ต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์กติกาสำหรับการเข้าร่วมเวทีประชุมประชาคมของกลุ่มองค์กรภายนอกที่จะเข้ามาให้การสนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้ชัดเจน ที่จะไม่เป็นการก่อกวนการประชุมประชาคมนั้น

๔. กระบวนการจัดประชุมประชาคมต้องเป็นธรรมและมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง โดยกระบวนการดำเนินงานในเวทีประชาคมต้องเป็นไปด้วยความจริงใจ ให้เกียรติ ปราศจากอคติต่อกัน โดยฝ่ายจัดประชุมต้องไม่มองว่าฝ่ายใดพวกตน ฝ่ายใดอยู่ตรงข้าม ให้วางอยู่บนฐานคิดที่ทุกคนคือประชาชนในองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นที่เสมอกัน ความคิดเห็นของทุกคนไม่ว่าจะยาก ดี มี จน มีความเสมอเป็นหนึ่งเท่าเทียมกัน ไม่มีความคิดเห็นของใครใหญ่กว่ากัน โดย

๔.๑ การจัดเวทีประชุมประชาคมต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดเหตุการณ์การเอาแพ้ เอาชนะ ในเวทีประชุมประชาคม ที่สำคัญคือการใช้เสียงข้างมาก

๔.๒ เมื่อได้ข้อสรุปร่วมกันจากการประชุมประชาคมแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเอาไปดำเนินการตามข้อสรุปนั้นทันที

๔.๓ ต้องมีการรายงานประชาชนถึงผลการประชุมประชาคมและผลการดำเนินงานตามมติที่ประชุมประชาคม

๔.๔ ต้องมีการประเมินผลการประชุมประชาคม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดประชุมผู้เกี่ยวข้องเพื่อประเมินสรุปบทเรียนเพื่อการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง

.....

ภาคผนวก ๑

กฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น



**๑.๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐**

มาตรา ๓/๑ การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานการจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเขาดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

**๑.๒ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ หมวด ๒ การบริหารเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน**

มาตรา ๗ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวมตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

มาตรา ๘ ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการ ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของ คณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา

(๒) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

(๓) ก่อนเริ่มดำเนินการส่วนราชการต้องจัด ให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

**๑.๓ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒**

มาตรา ๔๕/๑ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยกรณีนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

**๑.๔ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๕๒**

มาตรา ๖๑/๑ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

**๑.๕ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒**

มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๓(๑) และ มาตรา ๕๖(๑) กำหนดให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

**๑.๖ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒**

มาตรา ๑๖ (๑๖) กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

มาตรา ๑๗ (๘) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

**๑.๗ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘**

ข้อ ๔ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องจัดทำแผนพัฒนา

“แผนพัฒนา” หมายความว่า รวมถึงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี

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

“แผนพัฒนาสามปี” หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

หมวด ๓ การจัดทำแผนพัฒนา

ข้อ ๑๖ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

(๑) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

ที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

(๒) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูล นำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(๓) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(๔) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์พัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์พัฒนาต่อไป

ข้อ ๑๗ การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

(๑) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

(๒) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(๓) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(๔) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป

ภาคผนวก ๒

ตัวอย่างพื้นที่ประชาคมท้องถิ่น รูปแบบสภาเมืองขอนแก่น

## กระบวนการประชาคมท้องถิ่น รูปแบบสภาเมืองขอนแก่น

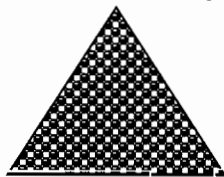
จากสถานการณ์ความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว การขยายตัวของประชากรในตัวเมือง และการขยายตัวของเมือง มีการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดนิ่ง ก่อให้เกิดความต้องการที่หลากหลายและปัญหาต่าง ๆ มากมาย ส่งผลให้วิถีชีวิตของสังคมไทยมีความยุ่งยากซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การที่จะให้ประชาชนหวังพึ่งพารัฐหรือผู้แทนของประชาชนให้เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาเพียงฝ่ายเดียวคงไม่เพียงพอ เทศบาลนครขอนแก่น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ มุมมองการสร้างวัฒนธรรมในการบริหารงานและการพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ให้ทันยุคและทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่รู้สึกว่าการชนะการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงาน เป็นกระบวนการที่ประชาชนมอบอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด สามารถตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ หรือการกระทำใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อเมืองได้ทุกอย่างโดยลำพัง รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในองค์กร ต้องไม่รู้สึกว่าสามารถเป็นตัวแทนอย่างชอบธรรมในการจัดการแทนประชาชนได้ทุกเรื่อง ซึ่งถือเป็นวิถีทางการบริหารการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่เกิดจากอำนาจการตัดสินใจของประชาชนอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม สภาเมืองขอนแก่น ยังขาดอีกหนึ่งปัจจัยแห่งความสำเร็จ เนื่องจากการประชุมส่วนใหญ่ นั้น เทศบาลนครขอนแก่นจะเป็นเจ้าภาพ ถึงแม้ว่าได้เชิญชวนให้หน่วยงานอื่น ๆ ร่วมเป็นเจ้าภาพนำวาระของแต่ละหน่วยงานเข้ามานำเสนอ แต่ไม่ได้รับการตอบรับเท่าที่ควร ดังนั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องสานต่อกระบวนการสภาเมืองขอนแก่น ให้ก้าวไปสู่ความสำเร็จอีกขั้นหนึ่ง ก็คือ การต่อยอดให้สภาเมือง เป็นพื้นที่สาธารณะที่แท้จริงของคนขอนแก่น ซึ่งไม่ว่าภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม กระทั่งกลุ่มประเทศอาเซียน ที่ต้องการขอความคิดเห็นจากสาธารณะ สามารถใช้เวทีสภาเมืองขอนแก่น เป็นพื้นที่แสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาและพัฒนาเมืองสู่สากล รองรับการพัฒนาในระดับอาเซียน

### แนวคิด

- ๑) ประชาชนเป็นเจ้าของเมือง การใดที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนต้องถามประชาชนก่อน
- ๒) การเลือกตั้ง ไม่ใช่กระบวนการที่ประชาชนมอบอำนาจให้ผู้แทนไปตัดสินใจกระทำการใด ๆ แทน การเลือกตั้งเป็นเพียงฉันทานุมัติมอบหมายและไว้วางใจให้บุคคลหรือกลุ่มคนเข้าไปดูแลจัดการแทน
- ๓) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายความว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแล้ว ถือว่าการกระจายอำนาจสิ้นสุด แต่มีความเชื่อว่า เรื่องของการกระจายอำนาจ ครอบคลุมได้ตามหากท้องถิ่นกระทำการเพียงแค่นำหน้าของประชาชนก็ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
- ๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถเป็นตัวแทนจัดการแทนประชาชนได้ทุกเรื่อง
  - ทฤษฎีสามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา (ศ.นพ.ประเวศ วะสี)
 จากทฤษฎีสามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา เป็นวิธีขับเคลื่อนสิ่งที่ยาก

### ๑. การสร้างความรู้



### ๒. การเคลื่อนไหวทางสังคม

### ๓. อำนาจทางการเมือง

๑) การสร้างความรู้ หมายถึง การสร้างความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ซึ่งเทศบาลนครขอนแก่นได้ขอความร่วมมือหน่วยงานทางวิชาการทางด้านต่าง ๆ เช่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น ดำเนินการศึกษา-วิจัยในประเด็นจะส่งผลกระทบต่อชาวเมือง และนำความรู้ที่ได้มานำเสนอในที่ประชุมสภาเมืองขอนแก่น เพื่อนำเสนอข้อเท็จจริง ผลการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อเป็นข้อมูล เป็นทางเลือกประกอบในการตัดสินใจ

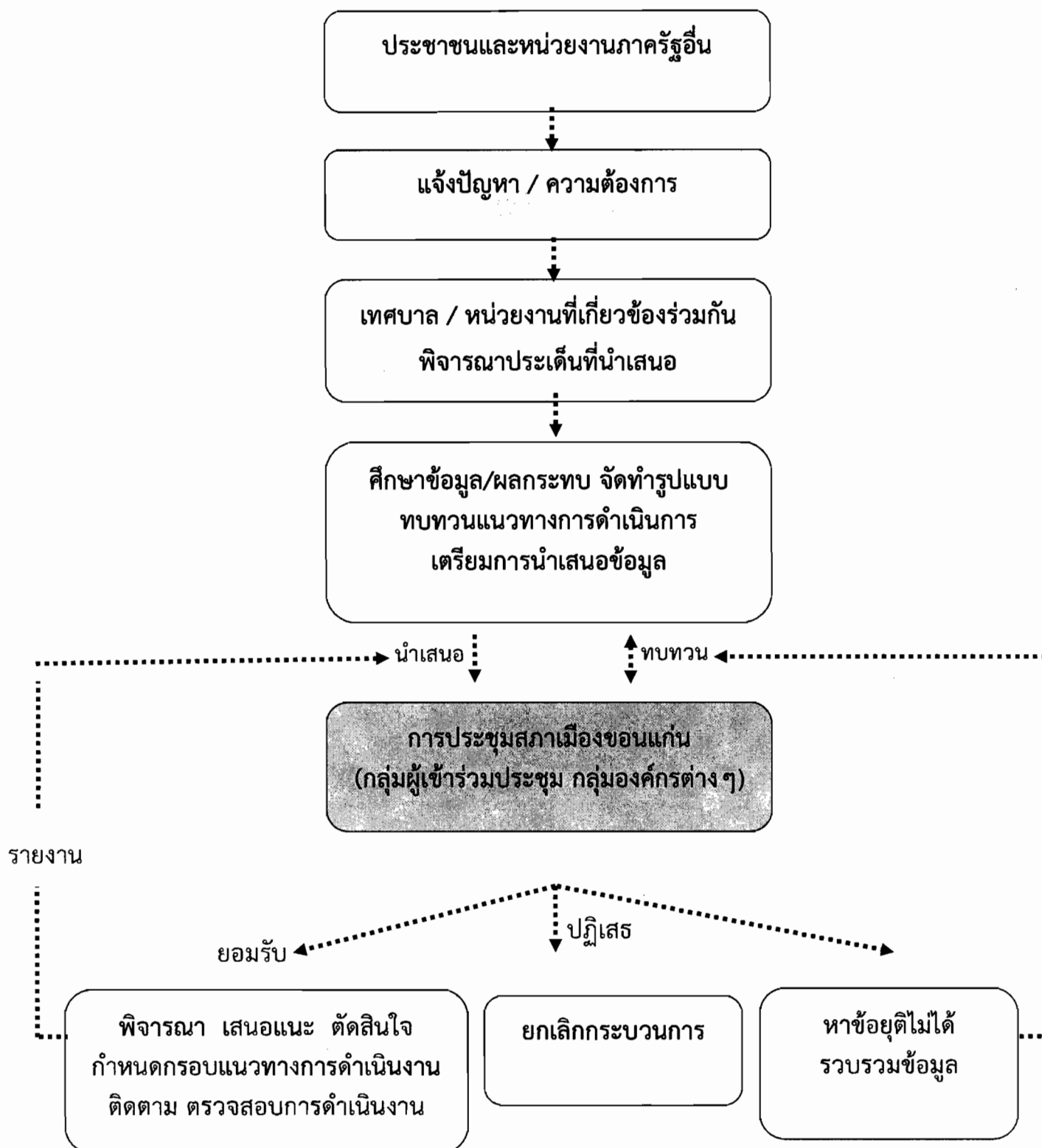
๒) การเคลื่อนไหวทางสังคม หมายถึง การที่สังคมเข้ามาร่วมเรียนรู้ ร่วมบอกความต้องการ โดยเปิดช่องทางสภาเมืองขอนแก่น ให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงออกถึงการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างสันติ

๓) การเชื่อมโยงกับอำนาจรัฐ หมายถึง การเมืองซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ เพราะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ใช้ทรัพยากรของรัฐ และเป็นผู้ออกกฎหมาย เทศบาลนครขอนแก่นเชื่อว่า หากทั้งสามส่วนขับเคลื่อนไปพร้อม ๆ กันอย่างเชื่อมโยง ก็จะสามารถขับเคลื่อนสิ่งที่ยากได้สำเร็จ

### จุดเริ่มต้นสภาเมือง

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้เกิดการรวมตัวขององค์กรภาคประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น โดยความร่วมมือจากเครือข่ายความร่วมมือขอนแก่นนครน่ายุ่ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น และเทศบาลนครขอนแก่น ได้ร่วมกันจัดทำแผนขอนแก่นน่ายุ่ โดยมีผู้เข้าร่วมทำแผนจำนวน ๖ กลุ่ม คือ กลุ่มชุมชนเทศบาล กลุ่มครู-อาจารย์ กลุ่มข้าราชการและนักวิชาการ กลุ่มเยาวชน กลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล และกลุ่มชาวเมือง โดยได้มีการเสนอให้มีสภาเมือง เพื่อเป็นเวทีสำหรับประชาชนในการร่วมพัฒนาเมืองขึ้น โดยในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้มีการสานต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวขอนแก่น โดยจัดประชุมเป็นระยะ ๆ ตามความเหมาะสม เรียกว่า “การประชุมสภาเมือง” มีองค์กรเข้าร่วมประชุมในระยะเริ่มต้นประมาณ ๓๐ องค์กร และในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้นมา เทศบาลนครขอนแก่น ได้จัดให้มีการประชุมสภาเมืองขอนแก่นทุก ๓ เดือน ปัจจุบันมีสมาชิกสภาเมืองทุกภาคส่วน รวมทั้งสิ้น ๑๘๖ องค์กร โดยแบ่งเป็นกลุ่มขององค์กรเชื้อชาติ องค์กรสากล องค์กรอาชีพ องค์กรภูมิภาค องค์กรเพื่อการศึกษา องค์กรเพื่อสาธารณะประโยชน์ ชมรม ชุมชน สื่อมวลชนต่าง ๆ ตลอดจนคนที่ได้รับผลกระทบและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยมีสถาบันการศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นที่ปรึกษาด้านวิชาการ

## กระบวนการดำเนินงานสภาเมืองขอนแก่น



..ประชาชนรู้สึกภาคภูมิใจที่มีส่วนในการร่วมกำหนดแนวทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของเมือง  
เสริมสร้างสันติและสมานฉันท์ ก่อให้เกิดความรัก ความผูกพัน ความรู้สึกเป็นเจ้าของเมืองร่วมกัน..

## ผลสัมฤทธิ์จากการประชุมสภาเมืองขอนแก่น

ผลจากการประชุมสภาเมืองขอนแก่น ทำให้เกิดการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ ที่ตรงกับความต้องการของประชาชนหรือเจ้าของเมือง เพราะประชาชนเป็นผู้คิดวางแผน กำหนดกรอบแนวทางการดำเนินการเอง เกิดการยอมรับในข้อตกลงร่วมกัน ขจัดปัญหา ลดความขัดแย้ง ก่อเกิดความสงบสุขและเกิดการพัฒนาย่างยั่งยืน มีการติดตามผลการดำเนินงานของเทศบาลอย่างสม่ำเสมอ ทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานของเทศบาล มติที่ประชุมสภาเมืองขอนแก่นเป็นสิ่งที่เทศบาลยึดถือเป็นแนวทางการดำเนินงานตลอดมา

## ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

ปัจจัยแห่งความสำเร็จมาจากหลายปัจจัย ได้แก่

- ๑) อยู่ที่ความรู้สึกสำนึกในการเป็นเจ้าของร่วมกันในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่น ไม่ปล่อยให้เป็นการของใครคนใดคนหนึ่ง
- ๒) การกำหนดโครงสร้างองค์กรรับผิดชอบในการดำเนินงานที่ชัดเจน มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และประสานความร่วมมือทุกภาคส่วน
- ๓) การวางแผนการดำเนินงานที่เป็นระบบสานสัมพันธ์ในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งการเตรียมประเด็น การประชาสัมพันธ์ การออกแบบการประชุม การนำข้อมูลสู่การวิเคราะห์และดำเนินงาน
- ๔) ใช้ความเป็นธรรมชาติ และวิถีการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมเป็นรูปแบบการดำเนินงานมากกว่ารูปแบบที่เป็นทางการโดยเน้นความเป็นอิสระ การพูดคุยในสิ่งที่ดีๆ
- ๕) เป็นพื้นที่การหาทางออกร่วมกันที่ไม่ต้องการการเอาชนะกัน เรื่องใดที่ยังมีความขัดแย้งยังไม่มีการดำเนินงานจนกว่าจะได้รับข้อยุติร่วมกัน
- ๖) ผลที่เกิดจากสภาเมืองมีการนำสู่การปฏิบัติจริง เห็นผล และมีการรายงานผลความสำเร็จต่อสาธารณชน
- ๗) ผู้เข้าร่วมเกิดความภาคภูมิใจ มีศักดิ์ศรี รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จนั้นๆ

## ความยั่งยืนของสภาเมืองขอนแก่น

- ๑) สร้างสภาเมืองให้เป็นวัฒนธรรมของการดำรงอยู่ร่วมกันของชาวเมืองขอนแก่น
- ๒) มีการสืบทอดกระบวนการสู่เยาวชนรุ่นต่อไปอย่างต่อเนื่อง
- ๓) ดำรงไว้ซึ่งความเรียบง่าย สามารถตอบโต้ภัยได้ โดยผู้เข้าร่วมมีศักดิ์ศรี เท่าเทียมกัน
- ๔) สร้างให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน



## ตัวอย่างกระบวนการจัดประชุมสภาเมืองขอนแก่น

### เรื่อง ร่วมมือ ร่วมใจ แก้ไขปัญหาจราจร

วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔ ณ โรงแรมขอนแก่นโฮเทล ผู้เข้าร่วมประชุม ๕๒๐ คน

เป็นการระดมปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาจราจรในเมืองขอนแก่น นำเสนอรูปแบบการจัดรถนำเที่ยว โครงการไหว้สิ่งศักดิ์สิทธิ์ ๙ แห่ง รอบบึงแก่นนคร

#### กระบวนการดำเนินงานสภาเมือง

##### ๑. การกำหนดประเด็นการประชุมสภาเมือง (รับทราบปัญหาและกำหนดปัญหา)

เทศบาลเปิดโอกาสรับทราบประเด็นปัญหาต่างๆ ของเมืองตลอดเวลา ทั้งที่เป็นปัญหาของหน่วยงานราชการ ปัญหาของเทศบาลนครขอนแก่น หรือปัญหาขององค์กรภาคเอกชน ประชาชนโดย

- ๑) จากเวทีประชุมร่วมกับประชาชน ชุมชน หรือหน่วยงานราชการเป็นระยะๆ
- ๒) จากการประเมินผลการทำงานของเทศบาล
- ๓) เรื่องร้องเรียนของประชาชน

ผู้บริหารเทศบาลนำประเด็นดังกล่าวข้างต้นเข้าประชุมสภาเทศบาลหรือคณะผู้บริหารเทศบาล เพื่อสร้างกระบวนการรับรู้ร่วมกันในองค์กร ทำความเข้าใจและประเมินผลกระทบอย่างรอบคอบในเรื่องนั้นๆ ก่อนการนำเข้าสู่การตัดสินใจของประชาชน

##### ๒. การมอบหมายภารกิจ

ในกรณีที่เป็นโครงการระดับเล็กไม่มีผลกระทบต่อประชาชนมากนัก เทศบาลจะดำเนินการแก้ไขปัญหาก็ประชาชนได้ทันที กรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่กระทบต่อประชาชนจำนวนมาก เทศบาลจะมอบหมายให้หน่วยงานเทศบาล หรือถ้าเป็นหน่วยงานภายนอกรับผิดชอบดำเนินการ ดังนี้

- ๑) จัดเตรียมข้อมูล เอกสาร และแผนการนำเสนอที่ประชาชนเข้าใจง่าย
- ๒) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการจัดประชุมสภาเมือง ประกอบด้วย

- คณะกรรมการฝ่ายอำนวยการ ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี เป็นประธานผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน เป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่อำนวยการให้เป็นตามเป้าหมาย

- คณะกรรมการฝ่ายประสานงานด้านสถานที่ และลงทะเบียน ประกอบด้วยกลไกการทำงานของกองวิชาการและแผนงาน ทำหน้าที่ในการเตรียมการประชุมทั้งหมด

- คณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่จัดเตรียมข้อมูลเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้สื่อมวลชนและประชาชนรับทราบเพื่อเตรียมการเข้าร่วมประชุม

- คณะกรรมการฝ่ายเตรียมผู้เข้าร่วมประชุมและจัดส่งเอกสาร ทำหน้าที่จัดเตรียมเอกสารเชิญประชุม และประสานงานการประชุม

- คณะกรรมการฝ่ายจัดบันทึกการเสวนาประจำกลุ่มย่อยและนำเสนอข้อมูล

- คณะกรรมการฝ่ายประเมินผล ทำหน้าที่รวบรวมวิเคราะห์แบบประเมินและสรุปประเมินผล

เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการดำเนินงานต่อไป

- ๓) การกำหนดวันเวลา และสถานที่ประชุม

โดยพิจารณาจากสิ่งสำคัญ ดังนี้

- ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ติดภารกิจแต่อย่างใด สามารถอยู่ร่วมได้จนจบกระบวนการ
- กำหนดสถานที่จัดประชุม ให้มีความเหมาะสมกับขนาดของคนที่เข้าประชุม

- มีระยะเวลาล่วงหน้าอย่างน้อย 2 สัปดาห์ก่อนการประชุม

๔) การทบทวนความพร้อมก่อนการประชุม

ก่อนการประชุมสภาเมือง ๑ สัปดาห์ ผู้บริหารเทศบาลจะประชุมเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบความพร้อมก่อนการประชุม ดังนี้

- ทำความเข้าใจรายละเอียดของขั้นตอนการดำเนินการประชุม
- ความพร้อมในการนำเสนอข้อมูล เอกสารประกอบการประชุม

- การอำนวยความสะดวกให้กับผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ประชาชนที่เข้าร่วมประชุมมีความรู้สึกเป็นกันเองและกล้าแสดงออกเสนอความคิดเห็น

๕) การดำเนินการประชุม

- เชิญผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานเปิดการประชุม และแสดงความคิดเห็นเบื้องต้นในเรื่องที่ประชุม เพื่อให้เห็นความสำคัญของการประชุม

- นายกเทศมนตรีนครขอนแก่นเสนอประเด็นการประชุม
- หัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบชี้แจงรายละเอียดของโครงการตามประเด็นต่างๆ
- เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมเวทีสภาเมือง สอบถามทำความเข้าใจ เสนอแนะสิ่งที่เป็นประโยชน์
- เปิดโอกาสให้ทุกคนแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดกรอบและแนวทางการทำงานร่วมกัน

โดยการเปิดให้แสดงความคิดเห็นเป็นรายบุคคล (เนื่องจากเป็นกรณีที่มีประเด็นเดียวชัดเจน) สำหรับเรื่องที่มีกิจกรรมเสนอให้พิจารณาหลายประเภทจะมีการแบ่งกลุ่มย่อยพิจารณาตามความสนใจ

- ผู้บริหารเทศบาลสรุปผลการประชุมในช่วงท้าย

๖) การนำความคิดเห็นสู่การปฏิบัติ

หลังจากการประชุมมีการดำเนินงานต่อเนื่อง ดังนี้

- ในเรื่องใดที่ประชาชนยังขาดความเข้าใจ เทศบาลจะดำเนินการศึกษาหาข้อมูลเพิ่มเติมและนำเสนอแก่ที่ประชุมในครั้งต่อไป

- ในเรื่องที่ประชุมเห็นชอบร่วมกัน เทศบาลจะรับไปดำเนินการทันที

- ในเรื่องที่ประชุมต้องการให้หยุดดำเนินการหรือมีมติให้ไปหาข้อมูลเพิ่มเติม เทศบาลจะไม่ขัดแย้งกับที่ประชุมเพื่อเป็นการให้เกิดที่ประชุม ในบางกรณีที่มีความขัดแย้งจะไม่มีมติลงประชามติ แต่เทศบาลจะนำเรื่องนั้นกลับไปหาหรือและศึกษาเพิ่มเติมต่อไปเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้ง

- ในเรื่องที่มีข้อยุติและต้องดำเนินการต่อ เทศบาลจะประชุมหน่วยงานเพื่อดำเนินงานตามขั้นตอนระบบงบประมาณต่อไป

ผลของการประชุมนำไปสู่ โครงการแก้ไขปัญหาการจราจรในเขตเทศบาลนครขอนแก่น กิจกรรมการจัดระเบียบรอบบริเวณสถานศึกษาและทางเท้า ประเด็นที่จอดรถ/การรับส่งนักเรียน การค้าขายบริเวณโรงเรียน/การบริหารพื้นที่ ระบบบัลเลน การจัดระเบียบจราจรหน้าวิลล่า การสร้างวินัยจราจร

**ผลของการประชุมสภาเมืองเรื่อง** ร่วมมือ ร่วมใจ แก้ไขปัญหาจราจร นำไปสู่กระบวนการในการแก้ไข ปัญหา โดยเทศบาลนครขอนแก่นได้จัดประชุมสภาเมืองขอนแก่นในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมขอนแก่นไฮเทล ผู้เข้าร่วมประชุม ๕๕๖ คน เรื่อง รายงานผลการดำเนินการด้านการแก้ไขปัญหาการจราจรที่ผ่านมาของสภาเมืองขอนแก่น โครงการแก้ไขปัญหาการจราจรในเขตเทศบาลนครขอนแก่น กิจกรรมการจัดระเบียบรอบบริเวณสถานศึกษาและทางเท้า ประเด็นที่จอดรถ/การรับส่งนักเรียน การค้าขายบริเวณโรงเรียน/การบริหารพื้นที่ ระบบบัลเลน การจัดระเบียบจราจรหน้าวิลล่า การสร้างวินัยจราจร การพิจารณาเรื่อง การทำ

ระบบเดินรถทางเดียว เส้นทางถนนพิมพสุต (ถนนหน้าเมือง ไปถนนกลางเมือง) ถนนอำมาตย์ (ถนนหลังเมือง ไปถนนเฉลิมพระเกียรติ) ถนนหน้าเมือง ไปถนนรื่นรมย์ (ซอยสัมตำอินเทอร์เน็ต) ถนนหน้าเมือง เชื่อมถนนกลางเมือง เชื่อมถนนกสิกรสำราญ เชื่อมถนนเหล่านาดี

## ภาคผนวก ค

ร่างแนวทางการบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณ  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ร่าง)

แนวทางการบูรณาการแผนชุมชน  
สู่ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## คำนำ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญในการที่จะนำปัญหาความต้องการของประชาชนเข้าสู่ระบบการวางแผนพัฒนาและจัดทำงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

การนำแผนชุมชนที่ประชาชนในหมู่บ้าน ชุมชน จัดทำขึ้นมาบูรณาการเข้ากับระบบการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และนำไปสู่การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะสามารถแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการในการพัฒนาของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ซึ่งที่ผ่านมายังมีอุปสรรคในการดำเนินงานทั้งในส่วนของหมู่บ้าน ชุมชน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นผลสืบเนื่องจากการส่งเสริม สนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีความติดขัดในกลไกการดำเนินงาน

แนวทางการบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการรวบรวมปัญหา ข้อจำกัดในการดำเนินงานด้านการวางแผนและการจัดทำงบประมาณที่มีแผนชุมชนเป็นฐานการดำเนินงาน มาวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะนำไปประยุกต์ใช้เพื่อความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น โดยคณะอนุกรรมการการบริหารบุคคล การกำกับดูแล ตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จึงได้จัดทำแนวทางการบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการรวบรวมปัญหา ข้อจำกัดในการดำเนินงานด้านการวางแผนและการจัดทำงบประมาณที่มีแผนชุมชนเป็นฐานการดำเนินงาน มาวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะนำไปประยุกต์ใช้เพื่อความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ข้อมูลทางวิชาการและแนวทางการดำเนินงานจากเอกสารนี้จะนำไปสู่การสนับสนุนการสร้างเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ หากจะมีการนำไปใช้ในการศึกษาเพิ่มเติมในภายหน้าที่สถานการณ์การปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไป ก็จะมีประโยชน์ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในภายหน้าได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

คณะอนุกรรมการการบริหารบุคคล  
การกำกับดูแล ตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน  
สำหรับท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป  
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

## สารบัญ

	หน้า
ส่วนที่ ๑ แผนชุมชนกับมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น	
๑. ความหมายและความสำคัญของแผนชุมชนต่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น	๑
๒. ความสัมพันธ์ของแผนชุมชนกับแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาจังหวัด	๓
ส่วนที่ ๒ การขับเคลื่อนแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
๑. กระบวนการขับเคลื่อนแผนชุมชนสู่การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น	๕
๒. กระบวนการจัดทำงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนชุมชน	๖
๓. บทบาทของหน่วยงานในการสนับสนุนกระบวนการแผนชุมชนสู่การพัฒนาท้องถิ่นระบบ	๗
ส่วนที่ ๓ ปัญหาในการนำแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๙
ส่วนที่ ๔ แนวทางการแก้ไขปัญหาและการสนับสนุนทางนโยบาย	๑๑

## ส่วนที่ ๑

### แผนชุมชนกับมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

#### ๑. ความเป็นมา

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเป็นรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง(Decentralization) จากรัฐบาลไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆที่มีผู้บริหารและสมาชิกสภาที่มาจากตัวแทนประชาชน ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการองค์การเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนภายใต้ขอบเขตกฎหมายที่กำหนด บนฐานความคิดการเป็นองค์กรของประชาชนที่มีความใกล้ชิดกับพื้นที่และประชาชนซึ่งย่อมรู้ปัญหา ความต้องการของประชาชน และสามารถกำหนดทิศทางกิจกรรมการพัฒนาตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากกว่าองค์กรหรือหน่วยงานอื่นๆในระดับพื้นที่

ในขณะเดียวกันพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการทับเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาคที่เป็นหน่วยงานปฏิบัติของราชการส่วนต่างๆ ของส่วนกลางในการนำนโยบายของส่วนราชการที่มาจากรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติลงสู่ประชาชนเช่นเดียวกัน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น เป็นกลไกสำคัญในการบริหารงาน การพัฒนา และแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับประชาชน โดยประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมได้หลายลักษณะทั้งการเลือกผู้บริหารและสมาชิกสภาเป็นตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติต่างๆ ที่เป็นกฎหมายหรือแบบแผนปฏิบัติในระดับท้องถิ่น การเข้าร่วมประชุมประชาคมท้องถิ่น การให้ข้อมูลข้อคิดเห็นผ่านช่องทางต่างๆ เพื่อประกอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นผ่านกระบวนการแผนชุมชน

#### ๒. ความหมายและความสำคัญของแผนชุมชนต่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยใช้แผนชุมชน เป็นกระบวนการที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาตั้งแต่ระดับการให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ถึงการร่วมดำเนินการด้วยตนเองของประชาชนถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งซึ่งวางอยู่บนหลักคิดที่ว่า

๑) ไม่มีใครรู้ปัญหา ความต้องการในการพัฒนาดีกว่าประชาชนเจ้าของปัญหาและพื้นที่ดำเนินงาน

๒) การแก้ไขปัญหา และการพัฒนาที่ถูกเสนอจากประชาชนบนฐานข้อมูลที่เป็นจริง นำไปสู่การดำเนินงานที่ตรงกับความเป็นจริง

๓) ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดเป็นไปด้วยความประหยัดและมีประสิทธิภาพ

๔) นำไปสู่การสร้างพลังเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง

**แผนชุมชนคืออะไร สำคัญอย่างไรกับการพัฒนาในแต่ละระดับ**

ความหมายของคำว่าแผนชุมชน มีการให้นิยามความหมายไว้สั้นบ้าง ยาวบ้างแตกต่างกัน แต่วางบนฐานของคำที่ใช้สื่อความหมายของแผนที่เกิดขึ้นจากกระบวนการที่ประชาชนในหมู่บ้าน ชุมชนรวมตัวกันนำข้อมูลปัญหา ความต้องการในการพัฒนาหมู่บ้าน ชุมชนของตนเองมากำหนดแนวทางการดำเนินงานที่แปลงไปสู่โครงการกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาหมู่บ้านชุมชนของตนเอง ดังจะเห็นได้จาก

เครือข่ายแผนชีวิตชุมชนพึ่งตนเอง ๔ ภาค (ขบวนการองค์กรภาคประชาชนที่ขับเคลื่อนกระบวนการแผนชุมชน) ได้ให้นิยามความหมายของแผนชีวิตชุมชนพึ่งตนเองไว้ว่า “สิ่งที่คนในชุมชนกำหนดร่วมกันในการดำเนินงานเพื่อให้ชุมชนเกิดการพัฒนาไปตามที่คนในชุมชนต้องการและสามารถแก้ไขปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ร่วมกันได้”



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของคำว่าแผนชุมชน ไว้ในโครงการบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน ในปี ๒๕๔๖ ว่า หมายถึง “กิจกรรมพัฒนาที่เกิดขึ้นจากคนในชุมชนที่มีการรวมตัวกันเพื่อจัดทำแผนขึ้นมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเอง ให้เป็นไปตามที่ต้องการและสามารถแก้ไขปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ร่วมกันได้ โดยคนชุมชนได้มาร่วมกันคิด ร่วมกำหนดแนวทาง และกิจกรรมการพัฒนาชุมชน โดยยึดหลักการพึ่งพาตนเอง ลดการพึ่งพิงภายนอก ด้วยคำนึงถึงศักยภาพ ทรัพยากร ภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นหลัก ”

แผนชุมชน จึงหมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นจากกระบวนการที่คนในชุมชนรวมตัวกัน นำเอาสิ่งที่มีอยู่ในชุมชนทั้งข้อมูลปัญหา ความต้องการ และทรัพยากร วิถีชีวิต ภูมิปัญญา มากำหนดแนวทางการพัฒนา และแก้ไขปัญหาของคนในชุมชนเพื่อสร้างการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขภายใต้กิจกรรมการดำเนินงานที่อยู่บนฐานของการพึ่งตนเอง และหมายความรวมถึงแผนพัฒนาหมู่บ้าน และแผนพัฒนาชุมชน ที่เกิดจากกระบวนการจัดทำโดยประชาชน

กระบวนการขับเคลื่อนแผนชุมชนสู่การพัฒนาท้องถิ่นมีการให้ความสำคัญในระดับของการพัฒนาในการบริหารราชการแผ่นดินและจัดความสัมพันธ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ ดังจะเห็นได้จาก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๖ ได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๑๐ แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ ไว้ในมาตรา ๘๗ โดยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมรวมถึงการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. .... (ฉบับที่ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙)

หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๘ ได้กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วม ในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

หมวด ๑๔ ว่าด้วยเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๕๓ กำหนดว่าในการดำเนินงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ในกระบวนการพัฒนาประเทศที่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรอบในการดำเนินงานซึ่งปัจจุบันอยู่ในช่วงแผน ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๙) ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาโดยตลอดดังจะเห็นได้จาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ - ๑๑ ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาโดยการยึดคนเป็นศูนย์กลาง

การพัฒนา และขับเคลื่อนโดยภาคีทุกภาคส่วนทุกชั้นตอน โดยเฉพาะแผนฯ ฉบับที่ ๑๐ ปี ช่วงปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาชุมชนและแก้ปัญหาความยากจน พัฒนาให้ทุกชุมชนมีแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแผนชุมชนไปใช้ประกอบการจัดสรรงบประมาณ

ที่สำคัญในการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น ได้มีข้อเสนอให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ โดยกระบวนการในการจัดทำงบประมาณจะต้องมีลักษณะที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาความต้องการที่ต้องการงบประมาณมาให้หน่วยงานในพื้นที่จัดบริการ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ว่าพื้นที่ของตนได้รับงบประมาณ โดยมีข้อเสนอในเรื่องดังกล่าวไว้ ดังนี้

๑) การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีบทบาทสำคัญให้กระบวนการทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/แผนชุมชนมีการใช้ข้อมูลอย่างเข้มข้น จริงจัง

๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนที่มีคุณภาพ ตลอดจนการใช้ข้อมูลและกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการของประชาชน เพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น

๓) นำข้อเสนอของชุมชนในแผนชุมชนมาพิจารณาอย่างจริงจัง เพื่อบรรจุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณท้องถิ่น

### ๓. ความสัมพันธ์ของแผนชุมชนกับแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนพัฒนาจังหวัด

สำหรับความสัมพันธ์ของการพัฒนาระดับพื้นที่ มีจังหวัดเป็นขอบเขตพื้นที่การพัฒนาและแก้ไขปัญหา ระดับใหญ่ที่สุดที่ต้องเชื่อมโยงระบบการพัฒนาจากหมู่บ้าน/ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดความสัมพันธ์ของกระบวนการวางแผนพัฒนาไว้ ดังนี้

การวางแผนพัฒนาในระดับหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และแก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ ๑๑)พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๒๘ ตรี กำหนดให้ในหมู่บ้านมีคณะกรรมการหมู่บ้านทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน

การวางแผนพัฒนาในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๘ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประกอบด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

การวางแผนพัฒนาระดับจังหวัด ที่ต้องจัดทำยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาจังหวัด มีประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัด (ก.น.จ.) เรื่องวิธีการสำรวจความเห็นของประชาชนในท้องถิ่นข้อ ๒ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัด (ก.บ.จ.) แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานอำเภอ (อ.ก.อ.) ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นตำบล หมู่บ้าน โดยประสานงานกับองค์กรอื่นๆ ทุกภาคส่วนในพื้นที่อำเภอ เพื่อให้ได้ความต้องการ ศักยภาพ ความคิดเห็นของประชาชน และที่สำคัญคือให้ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จัดให้มีการสำรวจและประมวลความต้องการของประชาชน โดยใช้ข้อมูลจากแผนชุมชน หรือกระบวนการประชาคมชุมชน แล้วดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล จัดทำข้อเสนอความต้องการของประชาชนรวมทั้งโครงการหรือแนวทางการแก้ปัญหาส่ง ก.บ.จ.

แผนชุมชนจึงเป็นฐานของการส่งต่อสภาพปัญหา และความต้องการในการพัฒนาของประชาชน จากพื้นที่หมู่บ้าน/ชุมชน ซึ่งเป็นหน่วยย่อยที่เล็กที่สุดสู่การปกครองท้องถิ่นและระบบการวางแผนพัฒนา จังหวัด

การพัฒนายกระดับให้ทุกหมู่บ้าน/ชุมชนมีแผนชุมชนที่มีคุณภาพและเกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเชื่อมโยงเข้าสู่ระบบการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำระบบงบประมาณของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นที่แสดงให้เห็นรูปธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

## ส่วนที่ ๒

### การขับเคลื่อนแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### ๑. กระบวนการขับเคลื่อนแผนชุมชนสู่การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

จากการถอดบทเรียนกระบวนการแผนชุมชนของบ้านไม้เรียง อำเภอฉวาง จังหวัดนครศรีธรรมราช ในปี ๒๕๔๒ โดยมูลนิธิหมู่บ้าน ที่พบว่าแผนชุมชนเป็นเครื่องมือสำคัญของหมู่บ้าน/ชุมชนในการค้นหาตัวตนที่แท้จริงของตนเองจากระบบข้อมูลที่มีการวิเคราะห์ร่วมกันของคนในหมู่บ้าน/ชุมชน เป็นเครื่องมือในการเรียนรู้การดำรงอยู่ร่วมกันของคนในชุมชนบนฐานของการพึ่งตนเองซึ่งนำไปสู่การสร้างความสำเร็จของหมู่บ้าน/ชุมชน

ในช่วงปีระหว่างปี ๒๕๔๖ - ๒๕๔๗ รัฐบาลในขณะนั้นกำหนดให้มีนโยบายการแก้ปัญหาสังคมและความยากจน กระบวนการแผนชุมชนถูกหยิบยกมาใช้เป็นเครื่องมือการแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศ ภายใต้โครงการบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่ได้บูรณาการความร่วมมือหน่วยงาน ไปส่งเสริมให้หมู่บ้าน ชุมชน จัดทำแผนชุมชนและบูรณาการเข้าสู่ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งที่ได้ในขณะนั้นคือทุกหมู่บ้าน/ชุมชนมีกระบวนการจัดทำแผนชุมชนภายใต้กรอบระยะเวลาจำกัด ซึ่งบางส่วนมีคุณภาพสามารถบูรณาการเข้าสู่ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปี ๒๕๔๗ การผลักดันแผนชุมชนเข้าสู่ระบบการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นได้เห็นรูปธรรมความสำเร็จ ภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กับเครือข่ายแผนแม่บทชุมชน พึ่งตนเอง ๔ ภาค และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) องค์การมหาชน ในการร่วมสร้างพื้นที่ต้นแบบบูรณาการแผนชุมชนระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒๒๐ ตำบลนำร่อง และขยายผลสู่ ๒,๐๐๐ ตำบล โดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งยึดหลักบูรณาการคนในระดับท้องถิ่นเป็นสำคัญ ได้แก่ นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น กำนัน และแกนนำภาคประชาชน นำไปสู่การออกกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดให้แผนชุมชนเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

ความพยายามในการพัฒนาระบบแผนชุมชนให้มีคุณภาพมีความต่อเนื่องเรื่อยมา แผนชุมชนถูกกำหนดให้เป็นเครื่องมือการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชุมชน ในการนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ในปี ๒๕๕๐ ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทยโดยมีกรมการพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยงานหลัก กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สนับสนุนร่วมกับภาคีการพัฒนา และ ๓ สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม ๒๑ องค์กร โดยยึดหลักการสำคัญคือใช้กระบวนการแผนชุมชนและศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

ปัจจุบันแผนชุมชน เครื่องมือการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทยในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ภายใต้ตัวชี้วัดการปฏิบัติราชการกระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ปี ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ โดยกำหนดให้เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งเสริม สนับสนุน ให้หมู่บ้าน ชุมชน จัดทำ ทบทวน ปรับปรุงแผนชุมชน จัดประชุมประชาคมบูรณาการแผน

ชุมชนระดับท้องถิ่น และนำโครงการจากแผนชุมชนที่ได้จากเวทีบูรณาการระดับท้องถิ่นเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ในปี ๒๕๕๖ และร้อยละ ๓๐ ในปี ๒๕๕๗ และนำโครงการจากแผนชุมชนในแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ในปี ๒๕๕๖ และร้อยละ ๒๐ ในปี ๒๕๕๗ เข้าบรรจุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณท้องถิ่น

## ๒. กระบวนการจัดทำงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนชุมชน

๒.๑ ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการเป็นประจำทุกปี โดยในหมวด ๓ วิธีการจัดงบประมาณ ข้อ ๒๒ กำหนดให้ใช้แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ และข้อ ๒๓ กำหนดให้เจ้าหน้าที่งบประมาณเสนองบประมาณต่อผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้พิจารณาอนุมัติให้ตั้งเงินงบประมาณยอดใดเป็นงบประมาณประจำปีแล้ว ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ ๑๕ สิงหาคม

แผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นแนวทางสำคัญในการจัดทำงบประมาณท้องถิ่นในแต่ละปี

๒.๒ ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกรอบการดำเนินงานซึ่งกำหนดสาระสำคัญไว้ ดังนี้

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนา ๓ ปี

(๒) มีกลไกการดำเนินงานประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ทำหน้าที่กำหนดแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีคณะทำงานสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นกลไกการดำเนินงานที่มีภาคประชาชนร่วมเป็นกรรมการและคณะทำงาน

(๓) กำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด นโยบายผู้บริหารท้องถิ่น และแผนชุมชน

(๔) ให้มีการจัดประชุมประชาคมเพื่อให้ได้ปัญหาความต้องการของหมู่บ้าน/ชุมชน

(๕) กำหนดกระบวนการให้มีการจัดทำ ทบทวน ปรับปรุงแผนพัฒนา ๓ ปี เป็นประจำทุกปี และเสนอต่อสภาท้องถิ่นพิจารณาให้เสร็จภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ก่อนปีงบประมาณ

“แผนชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น”

### ๒.๓ การจัดทำแผนชุมชน

จากการที่แผนชุมชนมีจุดเริ่มต้นมาจากกระบวนการของภาคประชาชน ดังนั้นในการจัดทำแผนชุมชนจึงเป็นเรื่องของประชาชนที่ต้องทำ ซึ่งไม่มีระเบียบ กฎหมายกำหนด โดยมีกระบวนการจัดเก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล กำหนดปัญหา และโครงการกิจกรรมที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหา ซึ่งจะมีโครงการหรือกิจกรรม ๓ ลักษณะ คือ โครงการ กิจกรรมที่ชุมชนดำเนินการเอง ชุมชนร่วมกับหน่วยงานดำเนินการ และหน่วยงานดำเนินการ

เมื่อแผนชุมชนเป็นกระบวนการของภาคประชาชน จึงไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขเวลาในการจัดทำ ทบทวนปรับปรุงว่าจะต้องแล้วเสร็จในระยะเวลาใด ทำให้ในบางครั้งไม่สอดคล้องกับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๓. บทบาทของหน่วยงานในการสนับสนุนกระบวนการแผนชุมชนสู่การพัฒนาท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้หน่วยงานภายในประกอบด้วยกรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนกระบวนการแผนชุมชนสู่การพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

๓.๑ กำหนดแนวทางปฏิบัติ เรื่อง การสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนชุมชน สู่การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และจังหวัดแบบบูรณาการ(หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๙๑.๔/ว ๘๕๖ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ) ภายใต้นโยบายในการส่งเสริม สนับสนุนให้ทุกหมู่บ้าน ชุมชน มีการจัดทำแผนชุมชนและพัฒนาคุณภาพแผนชุมชนสำหรับเป็นรากฐานและแนวทางการพัฒนาภายใต้กระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาจังหวัด ด้วยการบูรณาการการทำงานร่วมกันโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง ประชาชนเป็นศูนย์กลางการดำเนินงาน โดยมีแนวทาง ดังนี้

๑) ให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรอำนวยการบูรณาการส่งเสริม สนับสนุน การจัดทำและทบทวน ปรับปรุงแผนชุมชนระดับหมู่บ้าน/ชุมชน และตำบล โดยมีคณะทำงานระดับตำบลที่มีหน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นคณะทำงานบูรณาการกำหนดการจัดทำกลไกการดำเนินงานและรูปแบบของแผนชุมชนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๒) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาจัดตั้งงบประมาณในการสนับสนุนให้เกิดกระบวนการจัดทำ ทบทวน ปรับปรุงแผนชุมชนเป็นประจำทุกปี โดยอาจพิจารณาอุดหนุนงบประมาณให้กับ คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการชุมชน ดำเนินการแทนได้

๓) ให้ส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องในการสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชนในระดับท้องถิ่นให้ ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๒ กำหนดแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานในระดับนโยบาย เรื่องการบูรณาการการขับเคลื่อนแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๑๑.๓/ ๑๒๗๐ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓) เพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของระยะเวลา งบประมาณ รูปแบบการดำเนินงานโดยมอบหมายให้ทุกหน่วยงานในระดับพื้นที่บูรณาการการทำงานร่วมกัน โดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานกลางในการบูรณาการ กรมการปกครองเป็นหน่วยงานหลักในการทำความเข้าใจและชักจูงแนวทางปฏิบัติในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการสร้างความเข้าใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมการพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนข้อมูลสารสนเทศเพื่อการพัฒนา วิทยาการกระบวนการและระบบการรับรองมาตรฐานแผนชุมชน โดยมีแนวทางดำเนินงาน ดังนี้

๑) กลไกการจัดทำ ปรับปรุง ทบทวนแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ให้คณะกรรมการหมู่บ้าน/ คณะกรรมการชุมชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อน

๒) ให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรอำนวยการบูรณาการส่งเสริม



### ส่วนที่ ๓

#### ปัญหาในการนำแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถึงแม้ว่าในการดำเนินงานที่ผ่านมา จะได้มีการพยายามผลักดันแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการใช้แผนชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนภารกิจสำคัญของประเทศ ซึ่งนำไปสู่การกำหนดบทบาทการสนับสนุนของหน่วยงานต่างๆ แต่ในระดับพื้นที่แผนชุมชน จากหมู่บ้าน ชุมชน ยังมีจำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งความสำเร็จในเรื่องดังกล่าวมีปัญหาโดยสรุป ดังนี้

#### ๑. ปัญหาในระดับนโยบาย

๑.๑ นโยบายของภาครัฐไม่มีความต่อเนื่องในการส่งเสริม สนับสนุนให้มีกระบวนการจัดทำ ปรับปรุงและพัฒนาแผนชุมชนให้มีคุณภาพครบทุกหมู่บ้าน/ชุมชน ส่งผลให้บางหมู่บ้าน/ชุมชน ไม่มีแผนชุมชน และแผนชุมชนที่ไม่มีคุณภาพ

๑.๒ นโยบายของภาครัฐไม่เชื่อมต่อบริบทงบประมาณกับแผนชุมชน โดยในบางโครงการที่มี งบประมาณส่งตรงสู่หมู่บ้าน/ชุมชน ไม่เน้นการต่อเชื่อมกับแผนชุมชน ส่งผลกระทบโดยตรงทำให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของแผนชุมชน

๑.๓ หน่วยงานภาครัฐที่ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ไม่มีการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ต่างคนต่างทำตามนโยบายของแต่ละหน่วยงาน ในบางครั้งเกิดการทับซ้อนกระบวนการทำงานในระดับหมู่บ้าน ชุมชน

๑.๔ ไม่มีมาตรการในการควบคุม กำกับดูแล การไม่จัดทำและนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

#### ๒. ปัญหาในระดับพื้นที่

##### ๒.๑ ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนชุมชน

(๑) คณะกรรมการหมู่บ้าน กรรมการชุมชน และผู้นำชุมชน ผู้เก็บข้อมูลขาดความรู้ และเทคนิคในการเก็บข้อมูล นำไปสู่ความคลาดเคลื่อนของข้อมูลที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง และเวลาจัดทำไม่ตรงกันกับแผนพัฒนาท้องถิ่น

(๒) ขาดผู้นำทางความคิด ผู้นำจิตอาสา ในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

(๓) ขาดการสนับสนุนงบประมาณและความรู้ในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

(๔) ประชาชนส่วนใหญ่ในหมู่บ้าน/ชุมชน ไม่สนใจเข้าร่วมประชุมประชาคมโดยมีข้อจำกัดในการประกอบอาชีพ ไม่มีเวลา และค่าใช้จ่ายในการเดินทางเข้าร่วมประชุมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจ่ายให้ได้เนื่องจากไม่มีระเบียบรองรับ

(๕) ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของกระบวนการจัดทำแผนชุมชน คิดว่าเป็นเรื่องของกรรมการชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๖) บุคลากรที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชน ผู้นำชุมชน ขาดกระบวนการเรียนรู้ในการจัดทำแผนชุมชน

(๗) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่นำแผนชุมชนไปบูรณาการกับแผนพัฒนาท้องถิ่น

##### ๒.๒ ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



(๑) การเสนอโครงการ กิจกรรมของแต่ละหมู่บ้าน/ชุมชน ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เข้าร่วมประชาคมปล่อยให้เป็นที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชน

(๒) การให้ข้อมูลจากปัญหา ความต้องการจากผู้นำหมู่บ้าน/ชุมชน เป็นข้อมูลจากความรู้สึกที่ไม่สะท้อนสภาพปัญหาอย่างแท้จริง

(๓) เน้นการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการพัฒนาด้านอื่นๆ

(๔) ประชาชนไม่เห็นความสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นปล่อยให้เป็นที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชน และผู้นำ

(๕) ขาดการนำแผนชุมชนมาวิเคราะห์เพื่อจัดลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหา นำไปสู่การนำโครงการจากแผนชุมชนมาเย็บเล่มเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปี

(๖) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญในกระบวนการวางแผนใช้วิธีแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

(๗) การนำแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปีไปสู่การจัดทำงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ จะมีการคัดเลือกโครงการเฉพาะหมู่บ้าน/ชุมชน ที่เป็นพื้นที่ฐานเสียงเป็นส่วนใหญ่

(๘) ข้อเสนอแนะทางปฏิบัติจากหน่วยงานส่วนกลางมีการเปลี่ยนแปลงไม่ต่อเนื่อง

(๙) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณจำกัด ไม่เพียงพอต่อการนำไปสู่การปฏิบัติได้ทั้งหมด

จะเห็นได้ว่าปัญหาในการนำแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้มีข้อจำกัดอยู่เพียงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ข้อจำกัดพื้นฐานยังคงอยู่ที่ตัวคุณภาพแผนที่ทำอย่างไรจะเป็นแผนของประชาชนที่มีความน่าเชื่อถือสามารถนำไปปฏิบัติได้ ข้อจำกัดที่สำคัญประการต่อมาคือระบบกระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นจะมีกลไกวิธีการบูรณาการแผนชุมชนเข้าสู่ระบบการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งไม่ใช่เป็นอำนาจการตัดสินใจเฉพาะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

## ส่วนที่ ๔

### แนวทางการแก้ไขปัญหาและการสนับสนุนทางนโยบาย

จากปัญหาที่เกิดขึ้น กระบวนการในการบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งสิ่งเป็นผลกระทบจากนโยบาย และกลไกการดำเนินงานในระดับพื้นที่ แต่การบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องการจัดการในระดับพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เกิดผลสำเร็จ โดยภาครัฐทำหน้าที่ปรับแก้ปัญหายุ่งยากในการดำเนินงาน โดยมีแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนี้

#### ๑. การแก้ปัญหาการจัดทำแผนชุมชน

๑.๑ พัฒนาศักยภาพคณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชน ผู้นำชุมชน ให้มีความรู้ ความสามารถในการจัดทำ ทบทวน ปรับปรุงแผนชุมชน

๑.๒ สร้างกระบวนการเรียนรู้การพัฒนาหมู่บ้านชุมชนเข้มแข็งจากแผนชุมชนให้กับ คณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชน ผู้นำชุมชน และประชาชนจิตอาสา

๑.๓ หมู่บ้าน/ชุมชน ต้องมีข้อมูลที่สามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการในการพัฒนา เช่น ข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.๒ ค) หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอื่นๆ ของหมู่บ้าน/ชุมชน

๑.๔ สนับสนุนงบประมาณอุดหนุนให้ทุกหมู่บ้าน /ชุมชน สำหรับการจัดทำ ทบทวน ปรับปรุง แผนชุมชน เป็นประจำต่อเนื่องทุกปี

๑.๕ ให้หมู่บ้าน/ชุมชน กำหนดรูปแบบ วิธีการและกระบวนการจัดทำแผนชุมชนของตนเอง โดยต้องนำข้อมูลจากหมู่บ้าน/ชุมชน มาวิเคราะห์ให้เห็นปัญหาและความต้องการในการพัฒนา

๑.๖ จัดทำข้อกำหนดของหมู่บ้าน/ชุมชน ให้ทุกหน่วยงานที่มีงบประมาณดำเนินงานในระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ต้องดำเนินงานตามโครงการ/กิจกรรมจากแผนชุมชน เท่านั้น

#### ๒. การแก้ปัญหาในการนำแผนชุมชนบูรณาการเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่น

๒.๑ มีคณะทำงานระดับท้องถิ่นในการส่งเสริม สนับสนุน การจัดทำแผนชุมชน ทำหน้าที่บูรณาการความร่วมมือทุกภาคส่วน ทั้งการกำหนดแผนดำเนินงาน และสนับสนุนการทำงานร่วมกัน

๒.๒ การนำแผนชุมชนเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่น ต้องมาจากกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลจากหมู่บ้าน/ชุมชน ไม่ใช่การนำโครงการจากหมู่บ้านมาเย็บเล่มเรียงกัน

๒.๓ ใช้กระบวนการประชาคมท้องถิ่น เป็นพื้นที่บูรณาการแผนชุมชนสู่แผนพัฒนาท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับองค์กรภาคประชาชนที่มีความพร้อม ในการทำหน้าที่บูรณาการข้อมูลปัญหา และการพัฒนาในระดับท้องถิ่น

๒.๔ ใช้กระบวนการประชาคมท้องถิ่น เป็นพื้นที่กำหนดแนวทางการจัดทางงบประมาณรายจ่ายประจำปีท้องถิ่นก่อนเสนอผู้บริหารและสภาท้องถิ่น

#### ๓. การสนับสนุนทางนโยบาย

๓.๑ ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพ แผนพัฒนาหมู่บ้าน/แผนชุมชน และการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

๑) ทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และขับเคลื่อนนโยบายการส่งเสริมพัฒนาแผนชุมชนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดในฐานะผู้กำกับ ดูแล ในส่วนภูมิภาค

๒) ดำเนินการให้คณะกรรมการหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน จัดทำ ทบทวน พัฒนาคุณภาพ แผนชุมชน เป็นประจำทุกปี และกำหนดเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

๓) ดำเนินการพัฒนาและสนับสนุนระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนชุมชน ให้กับคณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการชุมชน

๒) ส่งเสริม สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสามารถในการบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณท้องถิ่น ดังนี้

(๑) พัฒนาศักยภาพผู้บริหาร สมาชิกสภา บุคลากรท้องถิ่น คณะกรรมการชุมชน ให้มีความเข้าใจ ความเข้าใจและเห็นความสำคัญของแผนพัฒนาทั้งแผนชุมชนและแผนพัฒนาท้องถิ่น

(๒) ให้เทศบาลที่ไม่มีสภาพการเป็นหมู่บ้านและไม่มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ดำเนินการให้คณะกรรมการชุมชนจัดทำ ทบทวน พัฒนาคุณภาพแผนชุมชนทุกชุมชน เป็นประจำทุกปี

(๓) ให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นทั้งใน ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและจัดทำงบประมาณ

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการวัดความสำเร็จในการดำเนินงานของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และตัวชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติงานของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดทุกจังหวัด และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี

๓.๒ กำหนดให้มีระบบงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งการพัฒนาศักยภาพผู้นำหมู่บ้าน/ชุมชน บุคลากรในระดับพื้นที่

การแก้ไขปัญหาในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้แผนชุมชนเป็นเครื่องมือการดำเนินงาน ไม่สามารถแก้ได้ที่จุดใดจุดหนึ่ง หากแต่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะได้มากำหนดแนวทางและแบ่งบทบาทหน้าที่ในการทำงานร่วมกัน และที่สำคัญคือจะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

## ภาคผนวก ง

มาตรฐานกลางตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น  
(ระดับพื้นฐาน)

มาตรฐานกลางตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (ระดับพื้นฐาน)

The standard indicators participation of people in local government.

(SIPPLoG)

(๑๐ ตัวชี้วัด ๖๐คะแนน)

๑. ระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการให้ข้อมูลต่อประชาชนอย่างถูกต้อง ทัวถึง และทันต่อสถานการณ์ (๓ ตัวชี้วัด)

๑.๑ อปท. มีช่องทางที่หลากหลายในการให้ข้อมูลข่าวสารเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

- ๑) มีบอร์ดสำหรับการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของ อปท. ในหมู่บ้าน/ชุมชน
- ๒) มีช่องทางการจัดส่งหนังสือราชการ ประกาศ จดหมายข่าว วารสาร สื่อสิ่งพิมพ์ให้กับหมู่บ้าน/ชุมชน
- ๓) มีหอกระจายข่าว หรือเสียงตามสาย
- ๔) มีการจัดตั้งหน่วยประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ผ่านรถกระจายเสียง
- ๕) มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น เว็บไซต์

เกณฑ์การให้คะแนน (๖ คะแนน)

- |                    |             |
|--------------------|-------------|
| ( ) มีการดำเนินการ | ๒ ข้อ ได้ ๑ |
| ( ) มีการดำเนินการ | ๓ ข้อ ได้ ๒ |
| ( ) มีการดำเนินการ | ๔ ข้อ ได้ ๔ |
| ( ) มีการดำเนินการ | ๕ ข้อ ได้ ๖ |

๑.๒ อปท. มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้กลุ่มเป้าหมายได้ทราบในข้อมูลข่าวสารหรือกิจกรรมการดำเนินงานสาธารณะต่างๆ อย่างถูกต้อง เชื่อถือได้ และทันกาล

- ๑) มีการจัดทำบัญชีกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในงานพัฒนาของ อปท. ทั้งในระดับหมู่บ้าน/ชุมชน และระดับตำบล หรือระดับ อปท.
- ๒) มีกลไกการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่จะเผยแพร่
- ๓) มีข้อมูลที่เป็นปัจจุบันติดบอร์ดประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของ อปท. ในหมู่บ้าน/ชุมชน และสำนักงาน อปท.
- ๔) มีการจัดส่งหนังสือราชการ ประกาศ จดหมายข่าว วารสาร สื่อสิ่งพิมพ์ให้กับหมู่บ้าน/ชุมชนไปเผยแพร่ อย่างน้อยปีละ ๖ ครั้ง
- ๕) มีการสื่อสารข้อมูลผ่านหอกระจายข่าว เสียงตามสาย หรือระบบการกระจายเสียงอื่นๆ
- ๖) มีการสื่อสารข้อมูลที่เป็นปัจจุบันผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น เว็บไซต์ หรือระบบออนไลน์หรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- ๗) มีการเผยแพร่รายงานประจำปีแสดงรายรับ - รายจ่ายและผลการดำเนินงานของ อปท. เป็นประจำทุกปี

๘) มีการสื่อสารข้อมูลที่มีเงื่อนไขดำเนินงานเป็นการล่วงหน้าอย่างน้อย ๗ วัน

เกณฑ์การให้คะแนน (๖ คะแนน)

- |                    |                 |
|--------------------|-----------------|
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ ได้ ๑     |
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ - ๒ ได้ ๒ |
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ - ๕ ได้ ๔ |
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ - ๘ ได้ ๖ |

๑.๓ อปท. มีการจัดตั้งและดำเนินงานศูนย์ข้อมูลข่าวสาร โดยมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการข้อมูล และรับข้อมูลข่าวสารจากประชาชน

- ๑) มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร และจัดสถานที่ให้ประชาชนเข้าตรวจดูข้อมูล
- ๒) มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นประจำ
- ๓) มีเอกสารข้อมูลตามรายการที่กำหนดและเป็นปัจจุบันที่ประชาชนสามารถร้องขอได้และได้รับการตอบสนองทันที
- ๔) มีการอบรมให้ความรู้บุคลากรของ อปท. เกี่ยวกับการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

๕) มีการอบรมหรือให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

๖) มีบริการอินเทอร์เน็ต/Wifi สำหรับให้บริการประชาชนทั่วไป และระบบบริการข้อมูลสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ

๗) มีการจัดเก็บข้อมูลจำนวนผู้มารับบริการและสรุปผลเสนอผู้บริหาร

**เกณฑ์การให้คะแนน (๖ คะแนน)**

- |                    |                 |
|--------------------|-----------------|
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ - ๒ ได้ ๑ |
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ - ๓ ได้ ๒ |
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ - ๕ ได้ ๔ |
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ - ๗ ได้ ๖ |

๒. ระดับการร่วมแสดงความคิดเห็นของประชาชน (Consult) เป็นการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานของ อปท. อย่างเป็นทางการ และไม่ใช่วางการ โดย อปท. มีการนำข้อคิดเห็นนั้นไปประกอบการตัดสินใจดำเนินงาน

๒.๑ อปท. มีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่กลุ่มเป้าหมายสามารถเข้าถึงได้อย่างน้อย ๓ ช่องทางและมีการสรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเสนอผู้บริหาร

- ๑) มีการรับฟังความเห็นของประชาชนผ่านระบบการยื่นข้อร้องเรียน การสำรวจความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะทางเอกสาร
- ๒) มีการรับฟังความเห็นของประชาชนผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ
- ๓) มีการรับฟังความเห็นของประชาชนผ่านการประชุมหรือกระบวนการประชาคมท้องถิ่น
- ๔) มีการสรุปความคิดเห็นของประชาชนเสนอผู้บริหารเป็นประจำทุกครั้งที่มีการรับฟังความคิดเห็น

**เกณฑ์การให้คะแนน (๖ คะแนน)**

- |                    |                 |
|--------------------|-----------------|
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ ได้ ๑     |
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ - ๒ ได้ ๒ |
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ - ๓ ได้ ๔ |
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ - ๔ ได้ ๖ |

๒.๒ อปท. มีการเผยแพร่ข้อมูลที่ได้รับจากการแสดงความคิดเห็น และผลการดำเนินงานที่เกิดจากการแสดงความคิดเห็นไปสู่การบริหาร การพัฒนา และแก้ไขปัญหาท้องถิ่นให้ประชาชนได้ทราบ

๑) อปท. มีการรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนสรุปและเผยแพร่ให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทราบ ภายใน ๑๕ วัน หลังจากมีการแสดงความคิดเห็น

๒) อปท. มีการรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนและกำหนดกิจกรรมจากความคิดเห็นเสนอให้ผู้บริหาร อปท. ทราบ

๓) อปท. มีกิจกรรมที่เกิดจากการนำความคิดเห็นของประชาชนมาดำเนินงาน

๔) อปท. เผยแพร่ผลการดำเนินงานจากกิจกรรมที่มาจากความคิดเห็นของประชาชนให้ประชาชนทราบ โดยตอบไปยังผู้เสนอความเห็น และประชาชนทั่วไป

เกณฑ์การให้คะแนน (๖ คะแนน)

( ) มีการดำเนินการ ข้อ ๑ ได้ ๑

( ) มีการดำเนินการ ข้อ ๑ - ๒ ได้ ๒

( ) มีการดำเนินการ ข้อ ๑ - ๓ ได้ ๔

( ) มีการดำเนินการ ข้อ ๑ - ๔ ได้ ๖

๓. ระดับการร่วมตัดสินใจ (Involve) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ มีกระบวนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างจริงจัง และจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนในเรื่องนั้นๆ โดยมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนงานโครงการ โดย อปท. อำนาจความสะดวก และยอมรับข้อเสนอแนะและการตัดสินใจนั้น

๓.๑ อปท. มีคณะกรรมการ หรือคณะทำงานที่มีประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ หรือคณะทำงานในสัดส่วนที่มีผลต่อการตัดสินใจของ อปท. ในเรื่องนั้นๆ

๑) อปท. มีคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่มีประชาชนผู้มีส่วนได้เสียร่วมเป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงาน อย่างน้อย ๔ คณะกรรมการหรือคณะทำงาน

๒) คณะกรรมการหรือคณะทำงานมีจำนวนประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในสัดส่วนที่มีผลต่อการตัดสินใจในการดำเนินงานของ อปท. โดยมีสัดส่วนประชาชนหญิงชายใกล้เคียงกัน

๓) มีการประชุมคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่มีประชาชนผู้มีส่วนได้เสียร่วมเป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงานอย่างต่อเนื่อง หรือปีละอย่างน้อย ๔ ครั้ง

๔) มีกิจกรรมที่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าเกิดขึ้นจากผลการประชุมของคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่มีประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

เกณฑ์การให้คะแนน (๖ คะแนน)

( ) มีการดำเนินการ ข้อ ๑ ได้ ๑

( ) มีการดำเนินการ ข้อ ๑ - ๒ ได้ ๒

( ) มีการดำเนินการ ข้อ ๑ - ๓ ได้ ๔

( ) มีการดำเนินการ ข้อ ๑ - ๔ ได้ ๖



๓.๒ มีการจัดประชุมประชาคม หรือสนับสนุนภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจัดประชุมประชาคมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะของ อปท. หรือการแก้ไขปัญหาของ อปท.

- ๑) เทศบาล อบต. มีการจัดประชุมประชาคมหรือสนับสนุนให้หมู่บ้าน/ชุมชน จัดประชุมประชาคมทบทวนปรับปรุงแผนชุมชน  
 อบจ. สนับสนุนให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจัดประชุมประชาคมในระดับพื้นที่เพื่อทบทวนปัญหา ความต้องการในการพัฒนา หรือดำเนินงานพัฒนาทักษะความรู้ผู้นำหมู่บ้าน/ชุมชน
- ๒) อปท. มีการจัดประชุมประชาคมหรือสนับสนุนให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจัดประชุมประชาคมระดับท้องถิ่นเพื่อบูรณาการแผนชุมชนเข้าสู่ระบบการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
- ๓) การจัดประชุมประชาคมเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของประชาคมท้องถิ่น โดยประชาชนได้รับความสะดวกอย่างเสมอภาค
- ๔) มีการนำผลที่ได้จากการประชุมประชาคมมากำหนดเป็นโครงการการและบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐
- ๕) มีการนำโครงการที่ได้จากการประชุมประชาคมในแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี

เกณฑ์การให้คะแนน (๖ คะแนน)

- ( ) มีการดำเนินการ ข้อ ๑ - ๒ ได้ ๑
- ( ) มีการดำเนินการ ข้อ ๑ - ๓ ได้ ๒
- ( ) มีการดำเนินการ ข้อ ๑ - ๔ ได้ ๔
- ( ) มีการดำเนินการ ข้อ ๑ - ๕ ได้ ๖

๓.๓ อปท. มีการให้ความสำคัญในกระบวนการประชาคมท้องถิ่น

- ๑) มีการตั้งงบประมาณในการประชุมประชาคมท้องถิ่นในกิจกรรมที่มากกว่าการจัดทำทบทวนแผนชุมชนและแผนพัฒนาท้องถิ่น
- ๒) มีการจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นในกิจกรรมที่มากกว่าการจัดทำทบทวนแผนชุมชนและแผนพัฒนาท้องถิ่น
- ๓) ในการจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นมีการปรึกษาหารือร่วมกับภาคประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- ๔) ได้กำหนดให้ผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมมีองค์ประกอบจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในจำนวนที่เหมาะสม
- ๕) การจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นมีการนำเสนอข้อมูลที่ครบถ้วนและมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างทั่วถึง เพียงพอ
- ๖) มีการสรุปผลการจัดประชุมประชาคมและแจ้งให้ประชาชนทราบโดยเร็ว

เกณฑ์การให้คะแนน (๖ คะแนน)

- ( ) มีการดำเนินการ ข้อ ๑ ได้ ๑
- ( ) มีการดำเนินการ ข้อ ๑ - ๒ ได้ ๒
- ( ) มีการดำเนินการ ข้อ ๑ - ๔ ได้ ๔
- ( ) มีการดำเนินการ ข้อ ๑ - ๖ ได้ ๖

๔. ระดับการร่วมปฏิบัติ (Collaborate) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นหุ้นส่วนเข้าร่วมในการดำเนินงานกับ อปท. ในกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะและเป็นภาคีการดำเนินงานร่วมกัน

๔.๑ อปท. สนับสนุนประชาชนให้มีการรวมกลุ่มกิจกรรมการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในลักษณะอาสาสมัครที่หลากหลาย

- ๑) อปท. มีกระบวนการ รูปแบบ วิธีการ ในการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มกิจกรรมในลักษณะอาสาสมัคร
- ๒) มีการรวมกลุ่มกิจกรรมอาสาสมัครใน อปท. ที่หลากหลาย
- ๓) มีกิจกรรมรูปธรรมที่เกิดจากการดำเนินงานของกลุ่มอาสาสมัครจากการส่งเสริมสนับสนุน ของ อปท.
- ๔) กลุ่มกิจกรรม อาสาสมัคร มีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายความร่วมมือ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

เกณฑ์การให้คะแนน (๖ คะแนน)

- |                    |           |       |
|--------------------|-----------|-------|
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑     | ได้ ๑ |
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ - ๒ | ได้ ๒ |
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ - ๓ | ได้ ๔ |
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ - ๔ | ได้ ๖ |

๔.๒ อปท. มีกิจกรรมการพัฒนาที่มีการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง อปท. กับประชาชนหรือหมู่บ้าน/ชุมชน ที่เกี่ยวข้อง

- ๑) มีโครงการในแผนชุมชนที่หมู่บ้าน/ชุมชน ดำเนินการด้วยตนเองหรือดำเนินการร่วมกับ อปท.
- ๒) มีการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาที่หมู่บ้าน/ชุมชน ดำเนินการด้วยตนเองหรือดำเนินการร่วมกับ อปท.
- ๓) อปท. มีการอุดหนุนงบประมาณให้หมู่บ้าน/ชุมชน หรือกลุ่มองค์กรภาคประชาชน ดำเนินการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของหมู่บ้าน/ชุมชน
- ๔) อปท. ให้การสนับสนุนหรือสมทบงบประมาณกับกองทุนภาคประชาชน

เกณฑ์การให้คะแนน (๖ คะแนน)

- |                    |           |       |
|--------------------|-----------|-------|
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑     | ได้ ๑ |
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ - ๒ | ได้ ๒ |
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ - ๓ | ได้ ๔ |
| ( ) มีการดำเนินการ | ข้อ ๑ - ๔ | ได้ ๖ |

.....