



## แนวคิด ระเบียบ กฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนพลเมืองมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบการบริหารงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีอยู่ และมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญคือต้องการให้ประชาชนพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง และนับเป็นรากฐานที่สำคัญยิ่งในการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยในฐานะเป็นองค์กรพื้นฐานที่ฝึกฝนให้ประชาชนพลเมืองได้เรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งการสำรวจเอกสารออกเป็น 5 ส่วนดังนี้ คือ

1.แนวคิดว่าด้วยการตลาดภาครัฐ

2.แนวคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย รูปแบบของการมีส่วนร่วม ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ข้อควรคำนึงและบทบาทของ อปท.ในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมือง และประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.รัฐธรรมนูญ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาของ อปท. พ.ศ.2546

4.กระบวนการงบประมาณของ อปท.

5.งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

6.กรอบแนวคิดในการวิจัย

## 1. แนวคิดการตลาดภาครัฐ

จรัส สุวรรณมาลา (2546: 107-125) กล่าวสรุปเกี่ยวกับการตลาดภาครัฐว่าเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการค้นหาและสนองตอบความต้องการบริการสาธารณะของพลเมืองผ่าน “กลไกการตลาดภาครัฐ” ซึ่งพัฒนามาจากสำนักคิดทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) กลไกการตลาดภาครัฐมีหน่วยเริ่มนโยบายในระบบการเมืองมีหน้าที่ค้นหา-ริเริ่ม-ทดสอบ-และจัดทำเค้าโครงแผนการผลิตบริการสาธารณะและเสนอต่อพลเมือง ในขณะที่พลเมืองเป็น “ผู้ซื้อ-ผู้บริโภค” มีหน้าที่ตัดสินใจเลือกประเภทบริการสาธารณะที่เขาต้องการมากที่สุดภายใต้กรอบวงเงินภาษีที่พลเมืองยินดีและสามารถจ่ายให้แก่รัฐบาลเพื่อแลกกับบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น

การตลาดภาครัฐ หมายถึง การค้นหาความต้องการและจัดหาบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนพลเมือง กลยุทธ์การตลาดก็คือการค้นหาและปิดช่องว่าง “ช่องว่าง” ในที่นี้หมายถึงช่องว่างระหว่างสิ่งที่มีกับสิ่งที่ยังไม่มี ระหว่างสถานะที่เป็นจริงกับสถานะที่ควรจะเป็น หรือที่ผู้คนเขาปรารถนาให้เป็น ช่องว่างจึงหมายถึง “โอกาส” ของการตลาด เพราะเมื่อมีช่องว่างก็ย่อมแสดงว่าประชาชนหรือชุมชน/สังคมส่วนรวมยังต้องการบริการบางประเภทจากหน่วยงานภาครัฐ และยินดีที่จะจ่ายภาษีหรือค่าบริการ หรือให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานภาครัฐตามที่จำเป็น เพื่อให้จัดหา-ผลิตบริการที่เขาต้องการ

แนวความคิดเรื่องการตลาดในระบบงบประมาณของรัฐได้ฝังรากมานานนับร้อยปี ตั้งแต่ยุคเริ่มต้นการพัฒนาทฤษฎีการคลังสาธารณะในระบบประชาธิปไตย ซึ่งปรากฏในงานเขียนของ Wicksell ที่เสนอให้พลเมืองเป็นผู้กำหนดว่ารัฐบาลของเขาควรจัดบริการอะไรบ้าง ภายใต้จำนวนเงินภาษีที่เขายินดีจ่ายแก่รัฐ ซึ่งต่อมา Samuelson ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ได้เสนอวิธีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในระบบงบประมาณภาครัฐให้ชัดเจนยิ่งขึ้น หลักการงบประมาณพื้นฐานง่ายๆ ของ Wicksell คือรัฐบาลจะจัดบริการหรือทำกิจกรรมทุกประเภทที่ประชาชนพลเมืองยินดีที่จะจ่ายภาษีจำนวนมากพอที่จะใช้ทำกิจกรรมนั้นๆ ได้ และจะไม่ทำกิจกรรมที่ประชาชนพลเมืองส่วนใหญ่ไม่สนับสนุน หรือไม่จ่ายภาษีให้แก่รัฐเพื่อทำกิจกรรมนั้นๆ การให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดว่าควรจัดบริการอะไรและควรเก็บภาษีจำนวนเท่าใดโดยไม่ฟังเสียงของพลเมืองนั้นย่อมไม่ใช่วิธีการคลังแบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม มีข้อโต้แย้งทางวิชาการที่มีผลต่อพัฒนาการของระบบกลไกตลาด เช่น บริการสาธารณะเป็นเรื่องของสังคมส่วนรวม สังคมได้ประโยชน์ ประชาชนพลเมืองก็ได้ประโยชน์ตามไปด้วย แต่อาจมองไม่เห็นชัดเจน ประชาชนจึงอาจไม่แสดงความต้องการ “ซื้อ” บริการนั้นๆ จากรัฐ หรือข้อโต้แย้งว่าการตลาดเป็นเรื่องของการทำธุรกิจการค้าเพื่อหวังผลกำไร การบริหารจัดการภาครัฐไม่ใช่ธุรกิจการค้า จึงไม่ต้องสนใจเรื่องการตลาดแต่อย่างใด จนกระทั่งเมื่อ 15-20 ปี ที่ผ่านมาก็ได้มีการปฏิรูป

ทางการเมืองการบริหารภาครัฐ โดยเน้นที่ตัวพลเมืองเป็นศูนย์กลาง วัฒนธรรมทางการเมืองในประเทศต่างๆ ได้เปลี่ยนจากระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไปเป็นระบบประชาธิปไตยที่พลเมืองมีส่วนร่วมโดยตรงมากขึ้น พร้อมกันนั้น ใจของการบริหารภาครัฐก็ได้เปลี่ยนจากการทำหน้าที่ของรัฐให้ดีที่สุดไปเป็นการเลือกทำหน้าที่โดยคำนึงถึงความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนพลเมืองให้ดีที่สุด รัฐบาลในประเทศต่างๆ จึงได้เริ่มศึกษา สำรวจความคิดเห็นและความต้องการบริการของพลเมือง และนำความต้องการของพลเมืองไปกำหนดนโยบายการจัดบริการสาธารณะอย่างจริงจังมากขึ้นเป็นลำดับ

## 2. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ความหมายของคำว่า “การเข้ามีส่วนร่วม” (Participation) (อ้างถึงใน อัครพันธุ์ พูลศิริ, 2541 : 27) ในพจนานุกรมนั้น หมายถึง การที่จะได้รับผลประโยชน์โดยการตัดสินใจซึ่งกระทำโดยสถาบันทางการเมืองและสังคมและจะต้องร่วมในการตัดสินใจนั้นด้วย

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ดังนี้

ติน ปรัชญพฤทธิ (อ้างถึงใน อัครพันธุ์ พูลศิริ, 2541 : 27) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่าหมายถึง การเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การเลือกตั้งผู้นำหรือผู้บังคับบัญชา การเข้าไปมีเสียงในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาผลกระทบของนโยบายเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงเป็นนโยบายใหม่ในครั้งต่อไปด้วย

วิสุทธิ์ โปธิแทน (อ้างถึงใน เฉลิมพล มิ่งเมือง, 2539 : 27) กล่าวถึงกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการแสดงออกถึงสิทธิหน้าที่และความเรียบร้อยรับผิดชอบของประชาชน โดยมีได้หมายความว่าเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือแต่เพียงการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือแต่เพียงลงสมัครช่วยงานของพรรคการเมืองที่ตนนิยมชมชอบเท่านั้น แต่รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในระดับต่างๆ ตามความเหมาะสม ความสามารถและโอกาส ตลอดจนการกระทำทุกอย่างซึ่งแสดงถึงความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตน เพื่อมุ่งประสงค์ที่จะทำให้เกิดผลต่อกระบวนการตัดสินใจในทางการเมือง (decision making process in politics) ตามครรลองของประชาธิปไตย...”

อนЕК เหล่าธรรมเนียม (อ้างถึงในสถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 131-132) ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้โดยนำเสนอใจว่า เภณท์ที่สำคัญที่สุดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยคือการที่รัฐบาลคิดอะไร ทำอะไรเพื่อประชาชน หรือการที่รัฐบาลคิดอะไร ทำอะไร โดยประชาชนมีส่วนร่วมกันแน? เภณท์ที่สำคัญที่สุดของประชาธิปไตยในความเห็นของนักทฤษฎีการเมือง-สังคมตะวันตกส่วนใหญ่คือ การทำอะไร คิดอะไร โดยประชาชนเอง จึงนับเป็นเภณท์ที่สำคัญที่สุด กล่าวอีกอย่างหนึ่ง ระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการบ้านเมืองโดยตนเองสำคัญมากที่สุด สำคัญกว่าให้รัฐ อปท. และราชการคิดอะไรเพื่อประชาชนหรือแทนประชาชน กล่าวโดยง่าย ๆ ว่าประชาธิปไตยเป็นของประชาชน เพราะก่อนอื่นต้องประชาธิปไตยคิดอะไร ทำอะไร โดยประชาชน และต่อจากนั้นจึงมาสนใจว่าการคิดอะไร ทำอะไร โดยประชาชนเองจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของพวกเขาเองจริงหรือไม่...”

คณิงนิจ ศรีบัวเอียม (2544: 145) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

สหประชาชาติ (United Nations: UN) (อ้างถึงใน เฉลิมพล มิ่งเมือง, 2539: 27) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการ และโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการของตน การจัดอันดับความสำคัญการเข้าร่วมในการพัฒนาและได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้น เป็นไปโดยการเน้นที่การให้อำนาจตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท

Lucian W.Pye (อ้างถึงใน อัครพันธุ์ พูลศิริ, 2541 : 27) กล่าวไว้ในหนังสือ Aspects of Political Development ว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นลักษณะหนึ่งของการพัฒนาทางการเมือง”

โดยสรุป ผู้วิจัยได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้ คือ เป็นการที่ อปท. เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ สามารถเข้าไปมีบทบาท แสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ให้ข้อมูล ตลอดจนมีอำนาจตัดสินใจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการวางแผนหรือการจัดทำแผนพัฒนา หรือกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท.

## 2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับระบอบประชาธิปไตย

นวน้อย ตรีรัตน์ (2546)กล่าวสรุปว่า เนื่องด้วยระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Indirect or Representative Democracy) มีข้อจำกัดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนเฉพาะในเรื่องการใช้สิทธิของประชาชนในการเลือกผู้แทนเท่านั้น ส่วนกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารและนักการเมืองเท่านั้น ซึ่งมักพบว่านโยบายต่างๆ ที่รัฐบาลสร้างขึ้นไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง ต่อมามีการพัฒนาแนวคิด “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) เพื่อให้บรรลุอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่ว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยพยายามเพิ่มแนวคิดการมีส่วนร่วมเข้าไปในระบอบการปกครอง โดยการมีส่วนร่วมนั้นมีความหมายมากกว่าเพียงเป็นการมีส่วนร่วมในขณะเลือกตั้ง

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่เป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุกๆ คนได้มีโอกาสที่จะแสดงความต้องการของตนต่อกิจกรรมส่วนรวม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นการกระจายอำนาจและการมีประชาธิปไตยอย่างกว้างขวางของกระบวนการทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ดังนั้นการมีส่วนร่วมนับเป็นกระบวนการที่มีส่วนสำคัญในระบอบประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีต่อความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในชุมชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยแบบยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหาร หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

## 2.3 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

รูปแบบหรือแบบแผน (Approach) การมีส่วนร่วมของประชาชน จรัส สุวรรณมาลา (Suwanmala, 2004) ได้ศึกษาเรื่อง Civic Participation in Local Budgeting in Thailand แบ่งเป็น 6 รูปแบบ ได้แก่

2.3.1 รูปแบบการปรึกษาหารือกับกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ (Focus Group Consultation) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมรูปแบบธรรมดาที่สุด ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของอปท.เป็นผู้แสดงหลัก รูปแบบนี้จะใช้เมื่อ อปท.มีประเด็นนโยบายที่ต้องการปรึกษาหารือกับประชาชนในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดการพบปะประชุมกับกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องในประเด็นนั้น โดยมีจุดมุ่งหมายคือการให้กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนั้นๆ เข้ามามีส่วนร่วมโดยการวางแผนให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อแผนการตามที่ต้องการให้เป็น โดยมีความคาดหวังว่าประชาชนจะมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of Ownership) กิจกรรมของเมืองที่ตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาหารือ

2.3.2 การจัดทำประชาคม (Civic Forum/Focus Group) เป็นรูปแบบที่พบใน อบต. ที่นำไปใช้กันอย่างแพร่หลายในกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณ โดยการทำประชาคมมีจุดเริ่มต้นจากการที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย<sup>1</sup> ได้ประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาของ อปท. พ.ศ.2541<sup>2</sup> รูปแบบการทำประชาคมมีลักษณะเป็นทางการมากกว่ารูปแบบการปรึกษาหารือกับกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้อง อบต.จะแต่งตั้งประชาคมหมู่บ้าน (ในระดับหมู่บ้าน) และประชาคมตำบล (ในระดับภาพรวมของตำบล) ในทุกหมู่บ้านจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน กลุ่มอาชีพ ผู้นำสตรีและเยาวชน ผู้นำทางศาสนา ครูในโรงเรียนประจำหมู่บ้าน และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานราชการอื่นๆ ในพื้นที่ รวมประมาณ 8-15 คน ส่วนในระดับตำบล ประชาคมตำบลจะได้รับการแต่งตั้งจาก อบต. มีสมาชิกประมาณ 50-100 คน ซึ่งมาจากประชาคมหมู่บ้านต่างๆ นั่นเอง

โดยปกติ การวางแผนและจัดทำงบประมาณของท้องถิ่น จะเริ่มต้นในช่วงเดือนมีนาคม (ผ่านครึ่งปีงบประมาณปัจจุบันมาแล้ว) กระบวนการจะเริ่มต้นที่ระดับล่างสุดขึ้นบน (Bottom-up Process) เมื่อประธานประชาคมหมู่บ้านเรียกประชุม โดยมีจุดประสงค์หลักคือการ

<sup>1</sup> กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแล อปท. ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2544 รัฐบาลได้ตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา และกำหนดให้ภารกิจกำกับดูแล อปท.แทนกรมการปกครอง

<sup>2</sup> ต่อมามีการปรับปรุงระเบียบดังกล่าวและประกาศใช้ เรียกว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2546

รวบรวมปัญหาและจัดลำดับความสำคัญ (Prioritize) ของปัญหาและความต้องการ และเมื่อได้ข้อมูลสมบูรณ์แล้วจะจัดทำเอกสารเพื่อส่งต่อให้ประชาคมตำบลต่อไป

ประชาคมตำบลจะเรียกประชุมประชาคมตำบลในช่วงเดือนเมษายน-พฤษภาคม โดยมีวาระหลักคือการนำปัญหาและความต้องการและร่างข้อเสนอโครงการของทุกหมู่บ้านมาจัดเรียงลำดับความสำคัญเร่งด่วน ประธานประชาคมตำบลจะนำผลการประชุมที่เป็นเอกสารสรุปเสนอต่อนายก อบต. ภายในสัปดาห์แรกของเดือนมิถุนายน เพื่อให้ อบต. มีเวลาเพียงพอที่จะจัดเตรียมการทำเอกสารงบประมาณต่อไป

2.3.3 รูปแบบการประชุมสภาเมือง (Town Hall Meeting) สภาเมืองเป็นเวทีแสดงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยจัดให้มีการประชุมสภาเมืองในช่วงระยะเวลาที่แน่นอน เช่น ทุก 3 เดือน เพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อกิจกรรม โครงการ รายงานความคืบหน้าของการดำเนินงานของเทศบาล และระดมความคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่างๆ ของหน่วยงานทั้งภาครัฐ องค์กรเอกชน สื่อมวลชน และประชาชน รูปแบบสภาเมืองที่ประสบความสำเร็จที่พบในประเทศไทย เช่น สภาเมืองของเทศบาลนครขอนแก่น เป็นต้น

2.3.4 การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (Civic Commission) เป็นรูปแบบของการนำตัวแทนขององค์กรชุมชนในท้องถิ่น กลุ่มผู้นำทางธุรกิจในท้องถิ่น กลุ่มอาชีพอื่นๆ หรือกลุ่มอื่นๆ ที่เป็นตัวแทนของชุมชน มาเป็นคณะทำงานร่วมกับ อบต.

2.3.5 การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน/ครัวเรือน (Citizen survey / Household survey) เป็นการสำรวจหาความต้องการของประชาชนหรือครัวเรือนหรือหลังคาเรือนในท้องถิ่นนั้นๆ โดยข้อมูลที่ได้จากการสำรวจอาจนำมาใช้ประโยชน์ในหลายประการ เช่น นำมาเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งประกอบการจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่น หรือเป็นกระบวนการประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนต่อบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดทำขึ้น หรือต่อผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่น หรืออาจใช้ในการสำรวจหาลำดับความสำคัญเร่งด่วนของความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

2.3.6 การจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณท้องถิ่น (Citizen Budget Guide) เป็นการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับว่าท้องถิ่นจะจัดบริการสาธารณะประเภทใดบ้างให้เกิดประโยชน์สูงสุด ภายใต้วงเงินงบประมาณที่มีอยู่ เพื่อชี้แจงให้ประชาชนทราบว่าภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บนั้นจะนำไปใช้ในกิจการใดบ้าง เพื่อให้ประชาชนมีจิตสำนึกการเสียภาษีให้ท้องถิ่น

## 2.4 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตามกรอบระดับความเข้มข้น (Intensity) การมีส่วนร่วมของประชาชนของ International for Public Participation (อรัทัย กักผล, 2546: 179-182) ซึ่งแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับพื้นฐานถึงระดับก้าวหน้า ออกเป็น 5 ชั้น ดังนี้

2.4.1 ระดับให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน (Inform) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำสุด บทบาทของประชาชนน้อยมาก เพียงแต่รับทราบว่าจะอะไรเกิดขึ้นที่ไหน ดังนั้นรูปแบบการมีส่วนร่วมในชั้นนี้อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจากรัฐสู่ประชาชน เช่น การจัดทำสื่อหลายๆ รูปแบบเผยแพร่ การพหามสถานที่จริง ถึงแม้ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในระดับต่ำ แต่การให้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น เนื่องจากหากประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ครบถ้วน จะนำมาสู่การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่มีความสมเหตุสมผล

2.4.2 ระดับปรึกษาหารือ (Consult) เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้นประชาชนมีบทบาทในฐานะการให้ข้อมูล การตัดสินใจเป็นของหน่วยงานภาครัฐ รูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ

2.4.3 อปท.สำรวจความคิดเห็นจากประชาชน (Involve) เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่างๆ รูปแบบการมีส่วนร่วมในชั้นนี้ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ ระดับการมีส่วนร่วมในระดับนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าการมีส่วนร่วมในชั้นนี้

2.4.4 อปท.ทำงานร่วมกับองค์กรภาคประชาชน (Collaboration) เป็นการให้บทบาทประชาชนในระดับสูง โดยประชาชนและรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ฉะนั้นความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในชั้นนี้เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน หรือคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน

2.4.5 อปท.เปิดโอกาส/ให้ประชาชนเลือกทางเลือกเชิงนโยบาย (Empower) เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด เพราะประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ รัฐหรือ อปท.จะดำเนินการตามการตัดสินใจนั้น รัฐมีบทบาทในการจัดหาข้อมูล สร้างความเข้าใจแก่ประชาชนและ



นำเสนอทางเลือกเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจ ซึ่งประเด็นที่ประชาชนตัดสินใจมักเป็นเรื่องที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน

## 2.5 ข้อควรคำนึงและบทบาทของ อปท.ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมือง

### 2.5.1 ข้อควรคำนึงเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

จรัส สุวรรณมาลา (อ้างถึงในรัฐสภาสาร, 2546 : 1-7) ได้สรุปความเรื่องแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการปกครองท้องถิ่นไว้ที่น่าสนใจว่า อุดมการณ์ของการปกครองท้องถิ่นคือการปกครองตนเองของพลเมืองในชุมชน การปกครองตนเองของชุมชนเป็นกฎธรรมชาติทางสังคม แต่ชุมชนอาจจะมีระบบการปกครองตนเองแตกต่างกันไปตามแต่ละชุมชน ในการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้ประชาชนพลเมืองในชุมชนร่วมกันรับผิดชอบการดำเนินกิจการสาธารณะของชุมชน (Local Public Affairs) ซึ่งเรียกว่าหลัก “ความรับผิดชอบต่อร่วมกันของพลเมือง” (Collective Responsibility) แนวความคิดนี้มาจากหลักการประชาธิปไตยท้องถิ่นแบบสมาคมดั้งเดิม (Club-like Local Politics)

หลักความรับผิดชอบต่อร่วมกันของพลเมืองที่ว่าเป็นที่มาจากหลักการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการปกครองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้องตามอุดมการณ์ของการปกครองตนเองนั้น เป็นการมีส่วนร่วมที่มีพื้นฐานมาจากความรับผิดชอบต่อร่วมกัน เรียกว่า “Participation with Collective Responsibility” การมีส่วนร่วมที่ว่าเป็นพฤติกรรมของกลุ่มคนในชุมชนที่ร่วมกันคิดและตัดสินใจเพื่อแสวงหาประโยชน์อันเป็นสาธารณะ (Public/Community Interests) ร่วมกัน

2.5.2 การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบต่อร่วมกัน ควรจะมีคุณสมบัติอย่างน้อย 5 ประการคือ

1) คนในชุมชนร่วมกันคิดและกำหนดว่าชุมชนควรมีหรือทำกิจกรรมสาธารณะอะไรบ้าง เช่น การจัดการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน ส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานต่างๆ ในชุมชน เช่น ถนน ระบบระบายน้ำป้องกันน้ำท่วม เป็นต้น

2) คนในชุมชนร่วมกันสรรหา คัดเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลในชุมชนมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคนในชุมชนเกี่ยวกับกิจการสาธารณะของชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถจัดกิจกรรมสาธารณะตามความต้องการของพลเมืองในชุมชนนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) คนในชุมชนร่วมกันคิดและกำหนดว่าจะช่วยกันแบกรับภาระหรือค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการจัดทำกิจการสาธารณะของชุมชนตามที่ได้ตกลงกันไว้ได้อย่างไร เช่น จะใช้วิธีเก็บภาษีหรือเก็บค่าบริการ หรือช่วยกันออกแรงงาน ที่ดิน ทรัพย์สิน วัสดุ ฯลฯ อย่างไร ใครจะรับภาระมากน้อยต่างกันอย่างไรจึงจะเป็นธรรมและยอมรับร่วมกันได้ เมื่อตกลงกันแล้ว พลเมืองทุกคนก็ร่วมรับผิดชอบกัน ใครไม่ให้ความร่วมมือก็ต้องใช้อำนาจแทรกแซงหรือบังคับต้องให้รับผิดชอบร่วมกัน

4) คนในชุมชนร่วมกันตรวจสอบ ฝึามอง แสดงความคิดเห็น (เช่น แสดงความพอใจหรือไม่พอใจ) เกี่ยวกับผลการดำเนินการกิจการสาธารณะของชุมชน ผลักดันให้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง ให้กิจการสาธารณะของชุมชนมีความยั่งยืนและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนในระยะยาว

5) คนในชุมชนรู้สึกเป็นเจ้าของ (Ownership) ทรัพย์สินหรือกิจการสาธารณะของชุมชนเสมือนหนึ่งเป็นของตนเอง โดยช่วยกันทำนุบำรุงรักษา ฝึาระวังดูแลและให้อยู่ในสภาพที่ดีใช้งานได้และเป็นประโยชน์ต่อชุมชนอยู่เสมอ หวงแหนชุมชนและ อปท. ของตนเอง เห็นความสำคัญของการจรรโลงการปกครองท้องถิ่นและกิจการสาธารณะให้มั่นคง ให้ความไว้วางใจเข้าใจพลเมืองด้วยกันเอง และไว้วางใจใน อปท. ของตนเอง

### 2.5.3 การมีส่วนร่วมที่ปราศจากความรับผิดชอบร่วมกัน (Participation without Collective Responsibility)

ในโลกที่เป็นจริงนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองในท้องถิ่นอาจไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับอุดมการณ์ “การมีส่วนร่วมแบบรับผิดชอบร่วมกัน” ดังที่กล่าวข้างต้นเสมอไป แต่อาจเป็นการมีส่วนร่วมที่ปราศจากความรับผิดชอบร่วมกันก็ได้ การมีส่วนร่วมแบบหลังนี้จัดเป็นพฤติกรรมระดับปัจเจกชนที่ต้องการแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง ซึ่งต่างจากการมีส่วนร่วมแบบแรกที่เป็นพฤติกรรมของกลุ่มหรือของพลเมืองในฐานะสมาชิกของชุมชน และต้องแสวงหาประโยชน์อันเป็นสาธารณะร่วมกัน เช่น

1) คนในชุมชนมีการตื่นตัวไปร่วมแสดงความคิดเห็น หรือเรียกร้องให้ อปท. ทำโน่นทำนี่อย่างกว้างขวาง แต่เรื่องที่เรียกร้องให้ทำนั้นล้วนแต่เป็นเรื่องผลประโยชน์ของตนเองหรือกลุ่มตนเอง ไม่ใช่เรื่องของชุมชนหรือส่วนรวม ไม่ได้นำปัญหาของส่วนรวมมาพูดคุยปรึกษาหารือกัน การเรียกร้องในทำนองนี้มักจะขัดแย้งกับกลุ่มอื่นๆ ถ้าไม่ขัดแย้งกันเพราะทรัพยากรมีจำกัด แบ่งกันไม่ลงตัว ก็ขัดแย้งกันเพราะสิ่งที่ขอให้ทำนั้น ไปทำให้คนอื่นเขาเสียประโยชน์

2) คนในชุมชนไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งท้องถิ่นทั้งชุมชน แต่ไปหย่อนบัตร เพราะต้องการค่าจ้าง หรือเพื่อให้ “คนของตนเอง” เข้าไปรักษาผลประโยชน์หรือหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือกลุ่มตน หรือไปหย่อนบัตรเพราะกลัวอำนาจอิทธิพล ส่วนที่ว่าจะได้คนดีไว้ใจได้ ไปบริหารท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมนั้น ไม่ใช่เรื่องสำคัญ

3) คนในชุมชนแสดงความคิดเห็น เรียกร้องให้ท้องถิ่นทำโน่นทำนี่ไม่มีที่สิ้นสุด แต่ไม่ต้องการรับภาระหรือค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการจัดทำกิจกรรมที่ว่ำนั้น กลับผลักภาระไปให้คนอื่น เช่น อยากให้ท้องถิ่นปรับปรุงถนน สะพานดีๆ กว้างๆ มีทางเดิน มีระบบระบายน้ำที่ดี แต่ไม่ยอมจ่ายภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ อยากให้ท้องถิ่นดูแลการจัดเก็บขยะให้สะอาดเรียบร้อยแต่ไม่ยอมให้ขึ้นค่าธรรมเนียมขยะหรืออยากให้มีการขนส่งมูลขี้สัตว์ แต่ไม่ยอมให้ขึ้นค่าบริการให้คุ้มทุน ฯลฯ เป็นต้น แต่เรียกร้องเอาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ขอให้คนอื่นช่วย แต่ไม่ช่วยตนเอง

4) คนในชุมชนไม่สนใจตรวจสอบ อปท. ของตนเอง คิดแต่เพียงว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นของตนเองทำอะไรให้บ้างก็ดีแล้ว ดีกว่าไม่ได้อะไรเลย ปล่อยให้พวกนักการเมืองฉกฉวยโอกาสใน อปท. ทำมาหากินกันไป ไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Ownership) ในทรัพย์สินหรือกิจการสาธารณะของชุมชน ไม่สนใจช่วยกันทำนุบำรุงรักษา เฝ้าระวังดูแลและให้อยู่ในสภาพที่ดี เพราะคิดว่าเป็น “ของหลวง”

5) การมีส่วนร่วมของคนในชุมชนนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่ไว้ใจซึ่งกันและกันระหว่างประชาชนด้วยกันเอง หรือไม่ไว้ใจตัวผู้นำท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่นหรือมีความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ระหว่างกันและกัน เข้าทำนอง “ถ้าเราไม่ไปร่วมรับรู้ เรียกร้องแสดงความคิดเห็น คนอื่นก็จะเอาไปกินหมด” หรือ “ถ้าไม่ไปก็จะเสียเปรียบคนอื่น” เป็นต้น

การมีส่วนร่วมที่ปราศจากความรับผิดชอบร่วมกันนี้เป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาอย่างยิ่งหรือ “ไม่สร้างสรรค์” เพราะนอกจากไม่จรรโลงไม่สร้างสรรค์ระบอบการปกครองตนเองแบบประชาธิปไตยในชุมชน ยังเป็นอันตรายต่อการปกครองตนเองแบบประชาธิปไตยในชุมชนด้วย

#### 2.5.4 บทบาทของ อปท. ในกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมแบบสร้างสรรค์ของพลเมืองในการปกครองท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมแบบสร้างสรรค์อาจมิได้อยู่โดยธรรมชาติในทุกๆ ชุมชนเสมอเหมือนกัน และอาจไม่เกิดขึ้นเองได้เสมอไป อปท. ในฐานะ “ตัวแสดงหลัก” ในการปกครองท้องถิ่นจึงควรมีบทบาทอย่างสำคัญในการผลักดันให้เกิดการมี

ส่วนร่วมที่สร้างสรรค์ของพลเมืองในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของท้องถิ่น และปรับเปลี่ยนการมีส่วนร่วมที่ไม่สร้างสรรค์ให้เป็นการมีส่วนร่วมแบบสร้างสรรค์มากขึ้นได้ด้วยวิธีการต่างๆ อาทิ

1) อปท.ควรดำเนินการให้ประชาชนพลเมืองในชุมชนร่วมคิดและร่วมกำหนดในกิจกรรมสาธารณะต่างๆ เช่น การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้ประชาชนช่วยกันกำหนดว่าท้องถิ่นที่น่าอยู่ในสายตาของประชาชนพลเมืองเป็นอย่างไร ทำให้เกิดขึ้นได้อย่างไร หรือให้ประชาชนพลเมืองร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานหรือกิจการสาธารณะที่ท้องถิ่นควรจัดทำในปีงบประมาณต่อไป ฯลฯ เป็นต้น

2) อปท.ควรจัดการเลือกตั้งตัวแทนของคนในชุมชนมาร่วมคิดร่วมกำหนดแนวทางการทำกิจการสาธารณะอย่างโปร่งใส ให้ได้ตัวแทนเป็นที่ยอมรับร่วมกันและไว้วางใจซึ่งกันและกันได้ ไม่ใช่ได้คนที่ไม่น่าไว้วางใจ ได้พวกเดียวกันมาช่วยกันคอร์รัปชัน ฯลฯ ซึ่งล้วนเป็นอันตรายต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมแบบสร้างสรรค์อย่างยิ่ง

3) อปท.อำนวยความสะดวกให้คนในชุมชนร่วมกันคิดและตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีการจัดเก็บภาษีหรือค่าบริการ หรือการระดมทรัพยากรจากชุมชนมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะที่ประชาชนพลเมืองยอมรับร่วมกันได้ในระยะยาว หรือในกรณีที่ อปท.จำเป็นต้องทำการกู้ยืมเงิน ก็ควรให้ประชาชนพลเมืองในท้องถิ่นได้แสดงความคิดเห็นและลงประชามติร่วมกัน (อย่างน้อยต้องให้ประชาชน 3 ใน 5 ยอมรับหรือเห็นด้วยกับการกู้เงินเพื่อการนั้นๆ ก่อนที่จะทำการกู้เงินจริงๆ)

4) อปท.ควรดำเนินการให้ประชาชนพลเมืองในชุมชนร่วมตรวจสอบเฝ้ามองและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน เช่น แจ้งข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของท้องถิ่นให้กับประชาชนรับทราบอย่างเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนพลเมืองได้ทราบสถานะของกิจการด้านต่างๆ ของท้องถิ่นและสามารถแสดงความคิดเห็น ทักท้วง หรือตรวจสอบการดำเนินการได้อย่างทันท่วงที

5) อปท.ควรดำเนินการเพื่อให้ประชาชนในชุมชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือกิจกรรมสาธารณะของชุมชน เช่น การเขียนป้ายแสดงแหล่งที่มาของงบประมาณสำหรับกิจการที่เป็นถาวรวัตถุในท้องถิ่น ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลผลิตหรือผลลัพธ์ของบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดให้แก่ประชาชน โดยเชื่อมโยงกับคนในแต่ละชุมชนย่อยหรือกลุ่มประชากรย่อย (เช่น ผู้สูงอายุ เด็ก เป็นต้น)

โดยสรุปแล้ว การมีส่วนร่วมอาจเกิดขึ้นทั้งในลักษณะที่พึงประสงค์ คือการมีส่วนร่วมที่มีพื้นฐานบนความรับผิดชอบร่วมกัน และการมีส่วนร่วมที่ไม่พึงประสงค์ คือ การมีส่วนร่วม

ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว หรือของกลุ่มคน อันเป็นพฤติกรรมระดับปัจเจกชนที่ต้องการแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง อปท. ในฐานะ “ตัวแสดงหลัก” ในการปกครองระดับท้องถิ่นจึงต้องดำรงบทบาทในการผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมที่สร้างสรรค์ของพลเมืองในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของท้องถิ่น และปรับเปลี่ยนการมีส่วนร่วมที่ไม่สร้างสรรค์ให้เป็นการมีส่วนร่วมแบบสร้างสรรค์มากขึ้นได้ด้วยวิธีการต่างๆ มากกว่าจะปล่อยให้การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นด้วยตนเองอย่างโดดเดี่ยว หรือ อปท. พึ่งพอใจกับการที่ประชาชนไม่สนใจกับการทำงานของ อปท. นั้นเอง

## 2.6 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2548 : 168-170)

สรุปความเกี่ยวกับความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า เหตุผลที่ต้องมีการศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนมีเหตุผลคือ ประการแรกแม้แต่ระบอบเผด็จการก็ยังยอมรับเสียงข้างมากของประชาชน ประการที่สองประชาธิปไตยกลายเป็นการปกครองที่แพร่หลายในประเทศต่างๆ พฤติกรรมของมวลชนจึงมีผลต่อสิ่งที่รัฐบาลทำ และประการสุดท้าย การมีส่วนร่วมทางการเมืองกระทบต่อชีวิตของคน เพราะว่าทำให้ชีวิตประชาชนมีความหมายและความสำคัญ

อุดมการณ์ชุมชนนิยม (Communitarianism) มีแนวคิดยกย่องการมีส่วนร่วมโดยตรงในกิจกรรมชุมชน ไม่เพียงแต่การเลือกตั้ง แต่บางครั้งจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในกลุ่ม การประชุม การทำงานกับเพื่อนบ้านเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของชุมชน ตามอุดมการณ์ นี้เชื่อว่าหากชุมชนพูดคุยปัญหาตนเองโดยการประชุมแบบเห็นหน้ากัน เขาจะเกิดการเรียนรู้จากกัน คนจะทนคนอื่นที่มีความคิดเห็นต่างไปจากตนเอง เกิดมิตรภาพและการหาทางแก้ไขปัญหาาร่วมกัน กลุ่มชุมชนนิยมในสหรัฐอเมริกาจึงเรียกร้องให้ใช้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นวิธีหาความหมายให้กับชีวิต กลุ่มชุมชนนิยมพยายามกระจายความคิดของท็อกเกอร์วิลล์ (Tocqueville) ที่ยกย่องการประชุมเทศบาลและเรียกร้องให้เพิ่มอาสาสมัครชุมชน

แต่ในความเป็นจริง มีเพียงไม่กี่คนที่สนใจกิจกรรมของชุมชน คนส่วนใหญ่ติดธุระกับงานและอาชีพ ต้องเลี้ยงดูบุตรหลาน ให้ความสนใจคู่มือ โทรทัศน์มากกว่าไปประชุมและกิจกรรมของชุมชน มีหน้าซ้ำอาจคิดตรงข้ามด้วยซ้ำว่าการเมืองในชุมชนจะทำให้เกิดความขัดแย้ง เสื่อมความนับถือและไม่สามารถแก้ไขปัญหาาร่วมกันได้ บ่อยครั้งที่การมีส่วนร่วมกลับยิ่งทำให้เกิดการความอาฆาตบาดหมาง บางคนทนไม่ได้กับการให้ประชาชนริเริ่มนโยบายและบางครั้งอาจเกิดความรุนแรง อันที่จริงการที่มีคนจำนวนมากเข้าร่วมทางการเมืองในทันทีนั้นเป็นอันตรายต่อรัฐบาล เพราะเห็นว่ารัฐบาลไม่สามารถตอบสนองต่อประชาชน จึงเข้ามาเหยาะเหยี้ยและลดทอนความน่าเชื่อถือ ประชาชนไม่ได้มีข้อมูลมากเสมอไป แม้แต่เรื่องที่เขาเรียกร้อง บางกลุ่มถึงขนาดรวมตัวเป็นกลุ่มต่อต้านการเมืองของชุมชน และแยกตัวเองออกไป

จากการที่นักรัฐศาสตร์ได้ศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในเมืองต่างๆ จำนวน 10 เมือง ในสหรัฐอเมริกา พบว่า ประชาธิปไตยในเมืองที่เกิดขึ้นใหม่อีกครั้งจากแนวคิดของกลุ่มชุมชนนิคมนั้น เป็นที่พึงปรารถนาของประชาชนและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะเหตุผล 6 ประการคือ

2.6.1 คนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองชุมชนมักรู้สึกรู้ว่าการเมืองตอบสนองต่อความต้องการของเขา

2.6.2 การมีส่วนร่วมในชุมชนสูงเท่าใด ก็ยิ่งทำให้คนเกิดความอดทนสูงเท่านั้น

2.6.3 กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันจะบีบบังคับให้นักการเมืองต้องตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนมากขึ้น แม้กลุ่มที่รวมตัวกันไม่รู้เรื่องการเมืองไปทุกเรื่อง แต่เรื่องที่กระทบกับตัวเขานั้น เขาจะรู้เรื่องเป็นอย่างดี

2.6.4 การรวมตัวกันเป็นกลุ่มของชุมชนจะลดอิทธิพลของรัฐกิจ ต้องประนีประนอมกับชุมชน

2.6.5 อย่างไรก็ตาม การพัฒนาชุมชนไม่จำเป็นต้องทำให้อัตราการมีส่วนร่วมโดยรวมสูงขึ้น และไม่ได้หมายความว่าอิทธิพลของชนกลุ่มน้อยหรือคนยากจนจะเพิ่มขึ้น เพราะอาจเป็นการพัฒนาในเชิงคุณภาพมากกว่าปริมาณ

2.6.6 คนที่ไม่ได้สนใจการเมืองในชุมชน อาจไม่ใช่เพราะแปลกแยกหรือเพิกเฉย แต่เพราะเขามีสิ่งอื่นที่น่าสนใจทำมากกว่า

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับการเมือง ตามหลักประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกระบวนการกำหนดเป้าหมายและเลือกวิธีการทุกอย่างของสังคม สาเหตุที่ต้องใช้การมีส่วนร่วมเป็นตัวกำหนดเป้าหมายของสังคมก็เพราะต้องการจัดสรรผลประโยชน์ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด การมีส่วนร่วมจึงเป็นเทคนิคการกำหนดเป้าหมาย จัดลำดับความสำคัญและตัดสินใจใช้ทรัพยากรเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังเป็นประโยชน์โดยตรงในฐานะเป็นแหล่งที่จะทำให้เกิดความพึงพอใจในตัวเอง รวมถึงความพึงพอใจต่อรัฐบาลและต่อบทบาทของตัวเอง อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือให้การศึกษา โดยการเรียนรู้คุณธรรมร่วมกัน ดังที่ จอห์น สจิวัด มิลล์ (John Stuart Mill) กล่าวไว้ว่า “ประโยชน์สูงสุดของการปกครองที่เสรี ก็คือ การให้การศึกษาทางปัญญาและอารมณ์ซึ่งถ่ายทอดลงไปถึงประชาชนระดับล่างสุด เมื่อประชาชนเหล่านั้นมีส่วนร่วม ซึ่งมีผลโดยตรงต่อผลประโยชน์ของชาติ” และดังกล่าวแล้ว การมีส่วนร่วมจะทำให้ประชาชนเรียนรู้ถึงการมีความรับผิดชอบต่อ

ส่วนรวม ซึ่งอาจสรุปความได้ว่า การมีส่วนร่วมทำให้คนคำนึงถึงความเป็นสมาชิกสังคมที่สมบูรณ์  
นั่นเอง

เมื่อเร็วๆ นี้ นักสังคมศาสตร์ถกเถียงกันเรื่องการศึกษาการมีส่วนร่วม ประเด็นหนึ่ง  
คือ การศึกษาควรจำกัดตามที่เป็นจริง หรือควรรหาทางออกใหม่ๆ เช่น การเพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วม  
การจัดกลุ่มใหม่มาร่วมและเทคนิคการมีส่วนร่วมใหม่ๆ เพราะเห็นว่าการมีส่วนร่วมตามจริงยังไม่  
เพียงพอ เนื่องจากคนยังไม่สามารถคาดคะเนผลลัพธ์จากการมีส่วนร่วมและไม่รู้ประโยชน์ของ  
ตัวเองประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งคือ กลไกการมีส่วนร่วมที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอ เพราะคนไม่รู้  
หรือไม่กระตือรือร้นพอ ปัญหานี้ง่ายกว่าปัญหาแรก แม้ว่าความพอเพียงเป็นเรื่องความเห็น แต่ก็อาจ  
ศึกษาได้ว่าระดับการมีส่วนร่วมมีมากเพียงใดและจะอย่างไรจึงจะกระจายออกไปให้เท่าเทียมกัน

## 2.7 สาเหตุที่คนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2548: 178-180) กล่าวว่าคนที่ไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง  
เมืองส่วนใหญ่เป็นคนจนและมีการศึกษาค่ำ ซึ่งก็ดูขัดแย้งกันเอง เพราะคนจนต้องการประโยชน์  
จากรัฐบาลและการมีส่วนร่วมทางการเมืองทำให้เขาได้รับประโยชน์ แต่คนจนกลับไม่เข้าร่วม  
สาเหตุที่ทำให้คนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองสรุปได้ 4 ประการคือ

2.7.1 อุปสรรคทางจิตวิทยา (Psychological Barriers) อุปสรรคทางจิตวิทยาและ  
ทักษะอธิบายได้ว่า เพราะคนจนอาจขาดความมั่นใจในตนเองที่เป็นผลมาจากการศึกษาและเขาอาจ  
ไม่ได้ทำงานอาชีพที่ได้พูดหรือต้องใช้ทักษะวิเคราะห์เหมือนวิชาชีพอื่น ซึ่งเขาอาจแพ้หากมีการ  
โต้เถียงกับคนที่ประกอบวิชาชีพนั้น นักรัฐศาสตร์เรียกประสบการณ์ที่ลดความเชื่อมั่นในตัวเอง  
เช่นนี้ว่าการลด “สำนึกแห่งประสิทธิภาพการเมือง” (Sense of Political Efficacy) ซึ่งหมายถึงความ  
เชื่อของคนที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม นักวิจัยการเลือกตั้งพบว่าคนที่มีจิตสำนึกแห่งประสิทธิภาพ  
การเมืองต่ำจะไปเลือกตั้งน้อย

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยจิตวิทยามีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ซับซ้อน อาร์เทอร์  
ฮาดลีย์ (Arthur Hadley) ใช้ผลการเลือกตั้งเป็นตัววัดการมีส่วนร่วม แบ่งผู้ที่ไม่ไปเลือกตั้งเป็น 6  
ประเภท ในจำนวนนี้ 4 ประเภทแรกเป็นผลมาจากปัจจัยทางจิตวิทยา ประเภทแรกคือ ผู้เพิกเฉย  
ทางบวก (Positive Apathetics) มีอยู่ประมาณ 35 เปอร์เซ็นต์ของตัวอย่างที่ไม่ไปเลือกตั้ง พวกนี้ยุ่ง  
กับงาน ครอบครัวและมองการเมืองว่าไม่เกี่ยวข้อง ประเภทที่สองคือ พวกอยู่ห่าง (Bypassed) มี  
ประมาณ 13 เปอร์เซ็นต์ พวกนี้ได้รับข้อมูลข่าวสารน้อยแต่ก็ไม่ได้อคิดว่าการเลือกตั้งเป็นสิ่งยุ่งยาก  
ประเภทที่สามคือ พวกที่พูดว่าไม่ (Naysayer) มีประมาณ 6 เปอร์เซ็นต์ พวกนี้ปฏิเสธหลักการ

เลือกตั้ง ประเภทที่สี่คือ พวกมองข้ามแรงกดดัน (Cross-pressured) มีประมาณ 5 เปอร์เซ็นต์ พวกนี้เลือกที่จะไม่ไปเลือกตั้งเพราะคิดว่าสามารถหนีจากแรงกดดันได้ เช่น ไม่รู้สึกว่าการให้ใครชนะ

2.7.2 อุปสรรคทางด้านกฎหมายและการเมือง (Legal and Political Barriers) คือ พวกที่ถูกตัดสิทธิทางกายภาพ (Physically Disenfranchised) ซึ่งมีประมาณ 18 เปอร์เซ็นต์ พวกนี้มีความรู้และมีสำนึกของหน้าที่พลเมืองสูงแต่ไม่ไปเลือกตั้งเพราะไม่มีชื่อในทะเบียนเลือกตั้งหรือมีปัญหาร่างกายหรือสุขภาพ

2.7.3 การขาดองค์การระดมกำลัง (Lack of Mobilizing Organizations) การมีองค์การคอยระดมกำลังทำให้คนจนไปเลือกตั้งและมีโอกาสพัฒนามาเป็นนิสัย เช่น สหภาพแรงงานพยายามกระตุ้นให้สมาชิกไปใช้สิทธิ หรือจากการศึกษาในรัฐเวอร์จิเนียได้ พบว่า ก่อนศตวรรษที่ 20 รัฐเวอร์จิเนียได้มีสหภาพเหมืองแร่กระตุ้นให้คนไปเลือกตั้ง ต่อมาจึงกลายเป็นนิสัยที่ชอบเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ผลักดันให้คนไปเลือกตั้ง เช่น การลงทะเบียนชนกลุ่มน้อยมีผลทำให้จำนวนผู้มาใช้สิทธิเพิ่มขึ้น แต่แรงผลักดันจากการลงทะเบียนนี้อาจใช้เวลานานหลายปี

2.7.4 การไม่เห็นประโยชน์ของระบบ (System Non-responsiveness) อาร์เทอร์ ฮาดลีย์ เห็นว่าพวกที่ไม่ไปเลือกตั้งประเภทที่หก ประเภทสุดท้ายคือ พวกไร้สมรรถภาพทางการเมือง (Political Impotent) ซึ่งมีประมาณ 22 เปอร์เซ็นต์ พวกนี้มีสำนึกของประสิทธิภาพทางการเมืองต่ำ คิดว่าตนคงไม่สามารถมีอิทธิพลต่อการเมือง แอนโทนี ดาวน์ส์ (Anthony Downs) ใช้หลักการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-benefit Analysis) มาอธิบายพฤติกรรมพวกนี้ เช่น ชนกลุ่มน้อยคิดว่าโอกาสที่สิทธิของตนที่มีต่อผลต่อการเลือกตั้งนั้นแทบจะไม่มีเลย คิดว่าถึงใครจะชนะ ชีวิตเขาก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลง จึงไม่ไปเลือกตั้ง แม้ต้นทุนที่เสียเวลาไปเลือกตั้งจะน้อยมาก แต่ก็ยังมากกว่าผลประโยชน์ที่มองไม่เห็นเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับคนที่ขาดสำนึกหน้าที่พลเมือง

ปัญหาที่น่าคิดคือ การที่ไม่ไปใช้สิทธิของพวกไร้สมรรถภาพทางการเมืองนี้เป็นเพราะเขาคิดไปเองหรือว่ารัฐบาลไม่ตอบสนองเขาจริงๆ จากการศึกษาของไมเคิล เพเรนต์ิ (Michael Parenti) ในรัฐนิวเจอร์ซีย์ พบว่าเป็นเพราะรัฐบาลไม่ตอบสนองมากกว่าที่คนจะคิดไปเอง สาเหตุมาจากรัฐบาลไม่สนใจข้อเรียกร้องของคนจนเมื่อคนจนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ผลที่เกิดคือการมีส่วนร่วมของเขาจึงไม่เกิดประโยชน์ เมื่อคนจนมองเห็นเช่นนี้จึงถอนตัวออกไป ซึ่งมีประมาณ 2 ใน 3 ของคนในระดับล่าง การถอนตัวไม่ได้เกิดจากความเข้าใจผิด แต่กระบวนการเมืองส่วนใหญ่เป็นการต่อรองกันของผู้นำ จึงมีแต่ชนชั้นนำที่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองเพื่อให้คนจนได้มีปากมีเสียงพอที่ชนชั้นนำจะรับฟัง



## 2.8 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

วันชัย วัฒนศัพท์ (2544: 7-10) กล่าวสรุปว่าโดยทั่วไปแล้วกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน ต่อเนื่อง ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนมากพอสมควร อย่างไรก็ตาม ข้อดีของการมีส่วนร่วมคือ การก่อให้เกิดการผลิตนโยบายและบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของสาธารณชน เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรของสาธารณะให้สูงขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดประโยชน์ด้านต่างๆ ดังนี้

2.8.1 เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์ และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้นๆ ได้อยู่เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ซึ่งอาจจะปิดบังไม่ให้เห็นทางออกที่มีประสิทธิภาพที่สุด บ่อยครั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่เคยได้ใช้กันมาในอดีต สาธารณชนมักจะมีข้อมูลที่สำคัญซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ

2.8.2 ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา โดยทั่วไปกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่ต้น สามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะดูว่าสิ้นเปลืองและเสียเวลากว่าที่จะตัดสินใจได้ แต่เมื่อตัดสินใจแล้ว และเมื่อนำมาสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการประหยัดกว่าด้วยซ้ำ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำไปอย่างรวดเร็วและดูเหมือนว่าจะไม่สิ้นเปลือง อาจจะเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าถ้าการตัดสินใจนั้นไม่ได้ทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างกลุ่มหรือความเห็นชอบในกลุ่มต่างๆ ที่มีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องได้ แต่กลับนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชนอย่างต่อเนื่องมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผลในการยอมรับอย่างสูงต่อการตัดสินใจโดยกลุ่มซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจนั้นๆ วิธีการนี้จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ ทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่ายซึ่งโดยทั่วไปมักจะแพงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำหรือดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระยะต้น

2.8.3 การสร้างฉันทามติ โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและการยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งก่อนหน้านี้จะมีความขัดแย้งกันคนละทาง การมีส่วนร่วมนี้ยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งทางการเมืองและก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

2.8.4 ความสำเร็จและผลในการปฏิบัติของโครงการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำให้คนเรามีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วเขาก็ยอมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติได้ ไม่เพียงแต่จะมีความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

2.8.5 การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่รุนแรง ความขัดแย้งในโครงการอาจนำไปสู่การเป็นปฏิปักษ์อันยากจะแก้ไข กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่อริจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขา และความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจจะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมไม่ใช่ยาวิเศษ มันไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุกๆ กรณีได้

2.8.6 ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมและความดำรงอยู่ของความชอบธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็คือจะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและซึ่งให้สาธารณชนมีส่วนร่วม โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้นๆ

โดยสรุปแล้ว ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนในสังคมอุปท. จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกหรือเครื่องมือหรือมาตรการในการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นอย่างเหมาะสมเพียงพอในการปกครองระดับท้องถิ่น

### 3. รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะเกิดกับ อุปท.จะต้องมีสิ่งที่สำคัญประการหนึ่งคือ การรองรับในทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยได้สร้างกฎหมายหลายเรื่องเพื่อรองรับและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานของการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2546: 218-221) ได้เขียนหนังสือเรื่อง “เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ.2540” ได้วิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยใช้แนวคิดในวิชาเศรษฐศาสตร์เป็นแกนหลัก ผสมผสานกับองค์ความรู้ทางด้านรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และประวัติศาสตร์ มาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ ผลการศึกษาสรุปได้ว่านับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นฉบับที่มีบทบัญญัติที่สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (People Participation) มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างน้อย 8 ด้าน คือ 1) เสรีภาพในการรวมกลุ่ม 2) สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย 3) สิทธิในการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา 4) สิทธิในการเสนอร่างข้อบังคับท้องถิ่น 5) สิทธิชุมชน 6) การออกเสียงประชามติ 7) การไต่สวนสาธารณะ และ 8) การมีส่วนร่วมอื่นๆ

ตารางที่ 2-1 แสดงบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
1.เสรีภาพในการรวมกลุ่ม และชุมนุมทางการเมือง	1.เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (ม.44)	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
	2.เสรีภาพในการรวมเป็นสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร สมาคม สหภาพ สหพันธ์ องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น (ม.45)	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
2.สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย	สิทธิในการเสนอชื่อร่างกฎหมายต่อประธานรัฐสภา (ม.170)	รัฐสภา
3.สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา	สิทธิของผู้แทนองค์การเอกชนร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา (ม.190)	รัฐสภา
4.สิทธิในการเสนอร่างข้อบังคับท้องถิ่น	สิทธิในการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อประธานสภาท้องถิ่น (ม.287)	การปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 2-1 (ต่อ) แสดงบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
5.สิทธิชุมชน	<p>1. สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นหรือของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (ม.56)</p> <p>2. สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ ฯลฯ (ม.56)</p>	<p>สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย</p> <p>สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย</p>
6.การออกเสียงประชามติ	<p>ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ (ม.214)</p>	คณะรัฐมนตรี
7.การได้สวนสาธารณะ	<p>สิทธิในการรับรู้ข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว (ม.76)</p>	สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย
8.การมีส่วนร่วมอื่นๆ	<p>1. รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (ม.76)</p> <p>2. รัฐต้องสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ฯลฯ (ม.79)</p>	<p>แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ</p> <p>แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ</p>

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะกำหนดหลักการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือไม่และมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสำคัญอย่างน้อย 3 ประการคือ

*ประการแรก* ทุกภาคส่วนในสังคมการเมืองไทยจักต้องยอมรับหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นปกครองและระบบราชการจะต้องยอมรับหลักการนี้ สังคมการเมืองไทยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของวัฒนธรรมอำนาจนิยมมาเป็นเวลายาวนาน วัฒนธรรมอำนาจนิยมไม่เกื้อกูลการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หากไม่สามารถสลัดวัฒนธรรมอำนาจนิยมและปลูกฝังวัฒนธรรมประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยากที่จะเป็นจริงได้ ถ้าพึ่งแต่การมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่เพียงพอที่จะทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนปรากฏเป็นจริง เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องของวัฒนธรรม มิใช่เรื่องของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น

*ประการที่สอง* เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดหลักการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวนี้ ดังเช่นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้ประชาชนมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการชุมนุมทางการเมือง การยอมรับสิทธิชุมชน การกำหนดหลักเกณฑ์การออกเสียงประชามติ และการได้สวนสาธารณะบนพื้นฐานของวัฒนธรรมประชาธิปไตย เป็นต้น

*ประการที่สาม* การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีต้นทุนปฏิบัติทางการเมือง (Political Transaction Cost) ที่ต้องเสีย ในบางกรณีต้นทุนปฏิบัติการหรือค่าโสหุ้ยนี้สูงมาก หากต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองยิ่งสูงมากเพียงใด สิ่งจูงใจการมีส่วนร่วมทางการเมืองย่อมมีน้อยมากเพียงนั้น ตัวอย่างเช่น แม้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น แต่ต้นทุนปฏิบัติการค่อนข้างสูงและตกเป็นภาระของขบวนการประชาชน เพราะต้องรวบรวมประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มาเข้าชื่อร้องต่อประธานรัฐสภา (มาตรา 170) หรือประธานสภาท้องถิ่น (มาตรา 287) แล้วแต่กรณี โดยที่ต้องเสนอร่างกฎหมายหรือร่างข้อบังคับท้องถิ่นด้วย ต้นทุนปฏิบัติการที่สูงมากนี้ย่อมเป็นเหตุให้การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเป็นไปได้ยาก

เงื่อนไขอันจำเป็นต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้ง 3 ประการดังกล่าวนี้ เงื่อนไขประการแรกเป็นเรื่องยากที่จะก่อให้เกิดมากที่สุด ในขณะที่เงื่อนไขประการที่สองว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ

ประชาชนก่อเกิดอย่างเชื่องช้า เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขเวลาในการนี้ ส่วนเงื่อนไขว่าด้วยการและการรับภาระต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองนั้น หากต้องการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก็ต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อลดภาระต้นทุนปฏิบัติการดังกล่าว โดยอาจให้รัฐ (สังคมโดยรวม) ร่วมรับหรือรับภาระต้นทุนนี้บางส่วนหรือทั้งหมด

อย่างไรก็ตามประชาชนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น มิใช่เพราะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แต่เพียงปัจจัยเดียวเท่านั้น หากต้องมีการพิจารณาถึงปัจจัยการเติบโตของขบวนการสิทธิและเสรีภาพในสังคมไทย และการตื่นตัวทางการเมืองและสำนึกประชาธิปไตยของประชาชนคนไทยด้วยนั่นเอง

### 3.2 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาของ อปท. พ.ศ. 2546 (คู่มือการจัดการการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาของ อปท. พ.ศ.2546 เป็นระเบียบที่บัญญัติขึ้นแทนระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาของ อปท. พ.ศ.2541 โดยให้บังคับใช้กับ อปท. ดังนี้คือ อบจ. เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ อปท. อื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

#### 3.2.1 แผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี และแผนปฏิบัติการ มีสาระสำคัญคือ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจัดเป็นแผนพัฒนาระยะยาว หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ อปท. ที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของ อปท. ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ

แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ อปท. ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี จัดเป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan) ที่ต้องมีการทบทวนและจัดทำทุกปีซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. ด้วย

แผนปฏิบัติการ มิใช่การจัดทำแผนพัฒนา แต่เป็นเอกสารที่รวบรวมรายละเอียด แผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ของ อปท. ประจำปีงบประมาณเพื่อให้ทราบกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ดำเนินการ

3.2.2 ประชาคม ประชาคมท้องถิ่น ประชาคมอำเภอ ประชาคมหมู่บ้าน มีสาระสำคัญคือ

ประชาคม หมายถึง การรวมตัวกันของชุมชน องค์กรภาครัฐ เอกชนและประชาชน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาหรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้ระบบการจัดการที่มีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ซึ่งการจัดองค์กรให้เป็นไปตามที่ทางราชการกำหนด

ประชาคมท้องถิ่น หมายถึง ประชาคมจังหวัดสำหรับเขต อบจ. ประชาคมเมืองสำหรับเขตเทศบาล เมืองพัทยา หรือ อปท. อื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ประชาคมตำบลสำหรับเขต อบต.

ประชาคมอำเภอ หมายถึง ประชาคมในเขตอำเภอ

ประชาคมหมู่บ้าน หมายถึง ประชาคมในเขตหมู่บ้าน

3.2.3 องค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ กำหนดไว้ดังนี้

1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ตลอดจนให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด

3) คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดกรอบ ทิศทาง แนวทาง รวมทั้งการประสานการพัฒนา อปท. ในจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาจังหวัด อำเภอ ตรวจสอบวิเคราะห์และประสานแผนพัฒนาของ อปท. ในจังหวัด และให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหรือแผนพัฒนาสามปีของ อปท. ในจังหวัด รวบรวมข้อมูลของ อปท. เพื่อประโยชน์ในการประสานแผน คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น อาจมอบอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาฯ ให้คณะอนุกรรมการ

ประสานแผนระดับอำเภอเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนได้ภายใต้การกำหนดกรอบนโยบาย แนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการประสานแผนกำหนด

สำหรับองค์ประกอบขององค์กรในการจัดทำและประสานแผนพัฒนา (ยกเว้นกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา) จะมีลักษณะที่ตัวแทนมาจากทั้งสามฝ่ายโดยมีองค์ประกอบจาก ตัวแทนของ อปท. ตัวแทนของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและรัฐวิสาหกิจ และตัวแทนจากภาคประชาชน ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการประสานงานและบูรณาการ รวมทั้งสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น

โดยสรุปแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้รับการรองรับจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2540 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ นอกจากนี้ในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานส่วนกลางกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบโดยตรง ยังมีนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน นับตั้งแต่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาของ อปท.พ.ศ.2541 และมีการปรับปรุงระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนา พ.ศ.2546 อย่างไรก็ตาม แม้จะมีระเบียบที่เกื้อหนุนมากเพียงใด ก็ยังไม่อาจหวังผลเลิศได้มากเท่ากับการที่อปท. ยึดมั่นหรือดำรงบทบาทสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง โดยถือเป็นหน้าที่สำคัญมากกว่าที่จะถือเป็นเพียงพิธีการหรือพิธีกรรมที่ต้องปฏิบัติอย่างเสียมิได้ ดังเช่นตัวอย่าง อปท.ที่ประสบความสำเร็จด้านการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนล้วนแต่อาศัยระเบียบเป็นแนวทางหรือแนวปฏิบัติเท่านั้น ขณะที่ อปท.ต้องเรียนรู้ทดลองผิดลองถูกเอง กระทั่งสามารถประสบความสำเร็จได้เอง และมักเป็นความสำเร็จที่ยั่งยืน เพราะเป็นความสำเร็จที่ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมนั่นเอง

#### 4.การงบประมาณของ อปท.

ปีงบประมาณของ อปท.มีระยะเวลาเหมือนกับงบประมาณของรัฐบาล กล่าวคือ ปฏิทินปีงบประมาณเริ่มต้น ณ วันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดปีงบประมาณ ณ วันที่ 30 กันยายน ในปีถัดไป อปท.จะดำเนินการจัดทำงบประมาณโดยตนเอง เริ่มต้นด้วยฝ่ายบริหารจะจัดเตรียมเอกสารงบประมาณในราวช่วงเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม และจะนำเข้าสู่สภาเพื่อขออนุมัติในช่วงเดือนสิงหาคม และในขั้นสุดท้ายจะเสนอต่อนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขออนุมัติ โดยเอกสารงบประมาณจะแสดงถึงแหล่งที่มา รายการรายจ่าย การก่อหนี้ และบทสรุปทางการเงินของงบประมาณปีล่าสุด



โดยหลักการแล้ว อปท.มีอำนาจและดุลพินิจในการวางแผนจัดทำงบประมาณ อย่างไรก็ตาม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานของรัฐบาลที่กำกับดูแล อปท.ทั่วประเทศ ได้กำหนดเกณฑ์ แนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานทั่วไปให้ อปท.ยึดถือปฏิบัติเหมือนกัน ได้แก่ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการจัดการบัญชี นอกจากนี้ นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ยังเข้ามามีอำนาจควบคุมตามการจัดทำงบประมาณของ อปท.ทั้งโดยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### หลักการตั้งงบประมาณของ อปท. มีหลักการโดยสรุปดังนี้

4.1 งบประมาณรายจ่ายของ อปท.ทุกประเภท ทุกรายการ จะต้องตราเป็นเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ หรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพราะถ้าไม่มีรายการในงบประมาณรายจ่ายแล้วจะจ่ายไม่ได้และเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เว้นแต่มีระเบียบกฎหมาย คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เช่น การยืมเงินสะสมหรือเงินอุทิศให้เฉพาะเจาะจง

4.2 การตั้งงบประมาณรายจ่ายทุกประเภท ทุกรายการ จะต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ จะไปใช้จ่ายนอกเหนือขอบเขตอำนาจหน้าที่ไม่ได้

4.3 ตั้งงบประมาณตามรูปแบบที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดแบบเดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งท้องถิ่นทุกรูปแบบใช้แบบฟอร์มเดียวกัน

4.4 การตั้งงบประมาณรายจ่าย ต้องตั้งให้ถูกต้อง ตามด้าน แผนงาน งาน หมวด และประเภทรายจ่าย ตามที่กำหนดไว้ในการจำแนกแผนงานและรวมกลุ่มงานประจำและบัญชีการจำแนก

งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องมีประมาณการรายรับประกอบด้วย ซึ่งจะต้องใช้รายรับเป็นตัวเลขที่จะกำหนดรายจ่าย และ อปท. สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายเท่ากับรายรับหรือสูงกว่ารายจ่ายได้ตามความเหมาะสม การประมาณการรายรับ หรืออาจตั้งประมาณการรายรับตามข้อเท็จจริง หรือมีแนวโน้มคาดว่าจะมีรายได้เปลี่ยนแปลงไป คณะผู้บริหารท้องถิ่นสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายได้ตามข้อเท็จจริงที่คาดว่าจะเปลี่ยนไปอย่างนั้นอย่างนี้มีเหตุผลและระมัดระวัง หากคาดคะเนผิดพลาด อาจต้องงครายจ่ายบางรายการหรือต้องจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี

## 5. งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

### 5.1 งานวิจัย

5.1.1 รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิถีใหม่ของ อปท. ในประเทศไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2548: 103-119) ได้สังเคราะห์นวัตกรรมด้านการเมืองและการมีส่วนร่วม โดยแบ่งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมด้านการเมืองเป็น 2 ระดับคือ ปัจจัยที่มีผลกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรม และปัจจัยที่ส่งเสริมให้นวัตกรรมเกิดความสำเร็จ

#### 5.1.1.1 ปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมได้แก่

1) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ตื่นตัวทางการเมืองและอาจไม่เข้าใจ ไม่ไว้วางใจทางการเมือง ไม่เชื่อถือ อปท. ของตนเอง และไม่ต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของ อปท. ผู้บริหารของ อปท. ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าวและริเริ่มส่งเสริมการมีส่วนร่วมขึ้น

2) ลักษณะการเมืองท้องถิ่นแบบแข่งขันรุนแรง กล่าวคือการเลือกผู้บริหารมีการแข่งขันสูง และในสภาท้องถิ่นมีสัดส่วนฝ่ายค้านสูง มีแนวโน้มที่ผลักดันให้ผู้บริหาร อปท. ใช้วิธีการริเริ่มนโยบายโดยผ่านการจัดเวทีประชาคมเป็นหลัก เพื่อเสริมสร้างความนิยมและความชอบธรรมทางการเมืองของฝ่ายบริหาร

3) องค์กรชุมชนมีความตื่นตัวสูง ท้องถิ่นที่มีองค์กรชุมชน กลุ่มอาชีพ ฯลฯ จำนวนมากและมีระดับการตื่นตัวทางการเมืองสูงและมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน โดดเด่น องค์กรชุมชนมักจะมีบทบาทโดดเด่นในการนำเสนอปัญหาสาธารณะของชุมชนโดยผ่านเวทีชุมชนและผลักดันให้ อปท. จัดเวทีชุมชนเพื่อปรึกษาหารือ ร่วมคิดร่วมแก้ปัญหา นอกจากนี้ยังมีบทบาทในขั้นการปฏิบัติงานเพื่อสนับสนุนนโยบายของ อปท. ตนเองอีกด้วย

4) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาฯ และการบริหารงบประมาณ

5.1.1.2 ปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนให้นวัตกรรมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จ

1) การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น อปท. ที่ริเริ่มนวัตกรรมด้านการเมืองได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกหลายประเภท อาทิ ได้รับคำปรึกษาจาก อปท. อื่นที่เคยมีประสบการณ์มาก่อน ได้รับคำแนะนำจากหน่วยงานของภาครัฐ

(หน่วยส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด/อำเภอ) สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ องค์กรพัฒนาเอกชน NGOs เป็นต้น

2) การเมืองท้องถิ่นแบบสมาคม อปท. ที่มีระบบการเมืองแบบสมาคม (การแข่งขันทางการเมืองในท้องถิ่นไม่รุนแรง ผู้บริหารท้องถิ่นให้ความสำคัญกับองค์กรชุมชน ทำงานร่วมกับผู้นำองค์กรชุมชนในลักษณะเท่าเทียมกัน สนับสนุนซึ่งกันและกัน ถือเอาประโยชน์ของชุมชนเป็นหลัก) เป็นปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนให้นวัตกรรมทางการเมืองประสบผลสำเร็จ

3) ลักษณะชุมชนชนบท จากการศึกษาพบว่า นวัตกรรมด้านการเมืองส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่ของ อบต. ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชุมชนชนบทมีรากฐานการผลิตด้านการเกษตรและมีครัวเรือนที่เป็นญาติพี่น้องกัน มีอาชีพหลักคล้ายๆ กัน และมีองค์กรชุมชน/กลุ่มอาชีพระดับหมู่บ้านที่เข้มแข็ง และมีระบบการเมืองแบบสมาคม จึงอาจตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่าชุมชนชนบทมีโอกาสที่เกิคนวัตกรรมด้านนี้ได้ค่อนข้างสูง (เมื่อเปรียบเทียบกับชุมชนเมือง/กึ่งเมืองกึ่งชนบท)

5.1.2 อรรถัย กักผล (2546: 184-186) ได้สรุปเงื่อนไขที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1) ผู้นำองค์กร ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการใดๆ ก็ตาม พบว่าผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ ในการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เช่นเดียวกันที่ผู้นำขององค์กรมีบทบาทอย่างมาก ผู้นำที่กล่าวถึงคือทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ในบางกรณีผู้นำทางการเมืองเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมนั่นเอง ในบางกรณีโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นความคิดริเริ่มจากผู้บริหาร ในบางกรณีผู้บริหารเป็นผู้สนับสนุน ไม่ว่าจะบทบาทของผู้นำในลักษณะใด ถ้าผู้บริหารมีความตั้งใจแน่วแน่และจริงจังต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนจะส่งผลต่อการจริงจังของการปฏิบัติของพนักงานระดับปฏิบัติการ นอกจากนั้นความจริงใจและความตั้งใจก่อให้เกิดความไว้วางใจจากประชาชน และจะส่งผลให้ประชาชนอยากเข้าร่วมมือกับ อปท.

2) ทีมงานและองค์กร ผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญแต่อาจไม่เพียงพอต่อความสำเร็จ พบว่าทีมงานและองค์กรมีความสำคัญเช่นกัน เพราะกระบวนการดำเนินการจริงมักเป็นความรับผิดชอบของทีมงาน รวมทั้งความสามารถของทีมงานรับผิดชอบในการวิเคราะห์สถานการณ์ การกำหนดเป้าหมาย การเลือกระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วม รวมทั้งการติดต่อกับประชาชน ประเด็นสำคัญที่พบคือ ถ้า อปท. นั้นมีวัฒนธรรมของการมีส่วนร่วมของพนักงานในการบริหารงานขององค์กรอยู่แล้ว จะส่งผลให้กระบวนการการมีส่วนร่วมมีความหมายมากขึ้น เพราะพนักงานจะมีค่านิยมการมีส่วนร่วมอยู่แล้ว มีทัศนคติทางบวกต่อกระบวนการมีส่วนร่วม และมีประสบการณ์ในฐานะผู้เข้าร่วม ย่อมจะเข้าใจความรู้สึกของประชาชนและมีความระมัดระวังในการจัดการมากขึ้น

ดังนั้นการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรในด้านการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีที่สุดวิธีหนึ่งคือการเปิดโอกาสให้บุคลากรขององค์กรมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กร

3) ประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมเกิดไม่ได้หากขาดประชาชน ปัญหาที่หน่วยงานของรัฐพบในการจัดการมีส่วนร่วมประการหนึ่งคือประชาชนไม่ให้ความสนใจและไม่มาร่วม ส่งผลให้การจัดการมีส่วนร่วมเป็นเพียงพิธีกรรมเท่านั้น สิ่งที่บุคลากรของ อปท. ต้องตระหนักคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นภารกิจของ อปท. และพนักงานท้องถิ่นและผู้บริหาร ได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนในการทำงาน ในขณะที่ประชาชนมีรายได้จากการประกอบอาชีพอื่นๆ การมีส่วนร่วมเป็นงานอาสาสมัคร ประชาชนอาจไม่มีเวลาสำหรับการมีส่วนร่วมตลอดเวลา หรือมีความสนใจในบางประเด็นเท่านั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนควรยึดประชาชนเป็นหลักมากกว่าความสะดวกของหน่วยงาน

5.1.3 วีระศักดิ์ เครือเทพ (2547) ได้เขียนบทความเรื่องการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ : บทพิสูจน์เชิงประจักษ์ถึงความสามารถของ อปท. กล่าวเฉพาะในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้ผลสรุปด้านปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังนี้ คือ

1) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ พบว่าผู้บริหารของ อปท. ที่มีพื้นฐานประกอบอาชีพด้านธุรกิจหรือนักบริหารมืออาชีพจะมีอิทธิพลสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานของ อปท. ให้มุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนสูงสุด

2) ปัจจัยด้านข้อจำกัดทางการคลัง พบว่า อปท. ที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมีมูลเหตุมาจากปัญหาการจัดสรรงบประมาณแบบแย่งกันไปแย่งกันมา (Pork-barrel Budget Allocation)

3) ปัจจัยอื่นๆ ได้แก่ 1) ความตื่นตัวต่อผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมจากโครงการพัฒนา 2) การสนับสนุนจากองค์กรภายนอกหรือองค์กรระหว่างประเทศ 3) การส่งเสริมจากรัฐบาลกลาง และ 4) การขาดการยอมรับทางการเมืองจากภาคประชาชน

5.1.4 จรัส สุวรรณมาลา (Suwanmala, 2004) ได้ศึกษาเรื่อง Civic Participation in Sub-National Government in Thailand สรุปว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่

1) ปัจจัยผู้นำที่เป็นผู้บริหาร (The Mayoral Leadership) กล่าวคือปัจจัยผู้บริหารเป็นปัจจัยที่มีนัยสำคัญ เช่น ภูมิหลังทางการศึกษา ภูมิหลังด้านอาชีพ การที่ผู้บริหารได้รับความรู้หรือประสบการณ์ใหม่ๆ ความสามารถในการประยุกต์ใช้การมีส่วนร่วมกับการบริหารงานท้องถิ่น

การมีวิสัยทัศน์ใหม่ในการบริหารงานท้องถิ่น การมีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้นำชุมชน NGOs และกับประชาชน ตลอดจนการสร้างทีมงานที่มีความรู้ความสามารถ เป็นต้น

2) ปัจจัยการเมืองท้องถิ่นและวัฒนธรรมในชุมชน (Local Political and Cultural Factors) นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุดต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ลักษณะชุมชนที่เอื้อต่อการสร้างการมีส่วนร่วมได้แก่ ชุมชนที่มีความเข้มแข็ง มีความผูกพันกันเป็นชุมชนเดียวกัน สูง ปราศจากการแบ่งแยกในชุมชน มีวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับสูงและต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น

## 5.2 วิทยานิพนธ์

ชวนะ ภวกันันท์ (2525) ได้ศึกษาเรื่องความสำคัญทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาเฉพาะกรณีเขตเทศบาลตำบลโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา พบว่า 1) กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ภายในเขตเทศบาลตำบลโนนสูงมีความสำคัญทางการเมืองอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง 2) ในกลุ่มประชาชนที่มีความสำคัญทางการเมืองและมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูงนั้น พบว่า อายุ ระดับการศึกษา และรายได้ ไม่มีอิทธิพลกำหนดความเปลี่ยนแปลงของทัศนคติและการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญ 3) เพศ มีอิทธิพลในการกำหนดความแตกต่างของระดับความสำคัญทางการเมืองกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง คือ โดยทั่วไปนั้น เพศชายมีความสำคัญทางการเมืองและการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูงกว่าเพศหญิง 4) บุคคลที่มีความสำคัญทางการเมืองอยู่ในระดับสูงย่อมจะมีแนวโน้มเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูงด้วย คือพบว่ามีความสัมพันธ์ในทางบวกระหว่างความสำคัญทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง 5) โดยสรุปแล้ว การศึกษาพบว่า กลุ่มผลประโยชน์ภายในเขตเทศบาลตำบลโนนสูงที่มีความสำคัญทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองมักจะเป็นกลุ่มผู้ที่มีอายุน้อย มีการศึกษาและระดับรายได้ต่ำและเป็นเพศชาย ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ประกอบด้วย กลุ่มเกษตรกร กลุ่มลูกจ้างและกรรมกร กลุ่มพ่อค้าและนักธุรกิจ กลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น และกลุ่มผู้ใช้วิชาชีพ รวมประมาณ 300 คน

ภูสิต สมจิตต์ (2535) ได้ศึกษาเรื่อง การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี อบจ.พิจิตร พบว่าในกระบวนการจัดสรรงบประมาณของ อบจ.พิจิตร เป็นไปได้ยากที่ฝ่ายบริหารจะยึดบรรทัดฐานในการจัดสรรงบประมาณอยู่บนพื้นฐานทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้เนื่องจากการจัดสรรในลักษณะเช่นนี้อาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณไม่ลงตัว ด้วยเหตุผลนี้การจัดสรรงบประมาณของ อบจ.พิจิตร จึงมีความสำคัญต่อการสร้างข้อยุติซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้งบประมาณเป็นรูปร่างและสามารถนำมาใช้ได้ตามกำหนด กลวิธีอย่างหนึ่งที่ฝ่าย

บริหารเลือกนำมาใช้คือการต่อรองและการประนีประนอมในการแบ่งสรรงบประมาณ ตลอดจน การสร้างกติกาหรือข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ข้อตกลงดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของการ จัดสรรงบประมาณให้เท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรม และในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็ต้องใช้กลวิธี ต่างๆ ในการแสวงหาการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า ร่างข้อบัญญัติ งบประมาณจะสามารถผ่านการพิจารณาจากสภาจังหวัดได้ ซึ่งอาจกล่าวสรุปได้ว่า การกำหนด งบประมาณของฝ่ายบริหาร อบจ.พิจิตร ฝ่ายบริหารคำนึงถึงเหตุผลในทางการเมืองในการจัดสรร งบประมาณมากกว่าการใช้หลักการ

เกรียงไกร จงเจริญ (2535) ได้ศึกษาเรื่องผู้นำกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ชุมชน พบว่า ผู้นำชุมชนเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในชุมชน และมีอิทธิพลต่อการ ตัดสินใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลในชุมชน โดยที่ผู้นำชุมชนเป็นบุคคลที่ชุมชนให้ ความเชื่อถือและมอบความไว้วางใจเป็นตัวแทนของชุมชนในการที่จะมีสิทธิมีเสียงในเรื่องต่างๆ และเป็นผู้ที่จูงใจให้บุคคลในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเพื่อส่วนรวม รวมทั้งได้เป็นผู้ มีส่วนในการชักจูงโน้มน้าวให้บุคคลในชุมชนไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ ตนเองเห็นว่าเหมาะสมอีกด้วย ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การยอมรับในตัวผู้นำและการตัดสินใจในการมี ส่วนร่วมทางการเมืองจะรวมอยู่ที่ผู้นำชุมชนเป็นสำคัญ

อัครนิรุช ศรีสวัสดิ์ (2535) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมือง ท้องถิ่นสุขาภิบาล มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัจจัยที่สำคัญที่เป็นปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล โดยศึกษาเชิงเปรียบเทียบถึงการมีส่วนร่วม ทางการเมืองของประชาชนที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง และประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากการแต่งตั้ง ผลการศึกษาพบว่า มูลเหตุที่ประชาชนไม่ได้เข้า มามีส่วนร่วมในการปกครองนั้นเนื่องมาจากความไม่รู้ความไม่เข้าใจ และความไม่สนใจต่อ กิจกรรมทางการเมืองของประชาชนเป็นประการสำคัญ ส่วนเรื่องรูปแบบนั้นมีสาเหตุสำคัญแต่ ประการใด การศึกษาสรุปได้ว่า 1) ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองการปกครองอยู่ใน เกณฑ์ต่ำ 2) ประชาชนให้ความสำคัญในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มากกว่าไปใช้สิทธิเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล เหตุที่ไปเลือกตั้งเพราะถือว่าเป็นหน้าที่และเห็น คุณค่าของการเลือกตั้ง 3) การบริหารงานสุขาภิบาลให้ไปสู่ความสำเร็จสมควรมีการพัฒนาทั้ง รูปแบบและองค์กรให้เหมาะสม ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วย 4) ความร่วมมือของคณะกรรมการ สุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งและกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งนั้น ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า ความร่วมมืออยู่ในระดับต่ำ ทำให้งานสุขาภิบาลขาดประสิทธิภาพ ปัญหาที่ต้องแก้ไขอยู่ที่การ พัฒนาความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนก่อน

และหามาตรการทำให้ประชาชนสนใจ เลื่อมใส ศรัทธาในกิจการสุขาภิบาลแล้วจึงพิจารณาแก้ไขรูปแบบให้สอดคล้องหรือเหมาะสมกับความต้องการของประชาชน

คำรง คีตกุล (2538) ได้ศึกษาเรื่องการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ศึกษากรณีการให้รางวัลในการมาใช้สิทธิเลือกตั้ง ผลการศึกษาวิจัยพบว่า เพศ อายุ รายได้ และการอยู่อาศัย ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการให้รางวัลมาใช้สิทธิเลือกตั้ง นอกจากนี้ระดับการศึกษา อาชีพ ศาสนา และการเปิดรับฟังข่าวสารทางการเมืองจากสื่อมวลชนต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และนิตยสารรายสัปดาห์ มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และระดับความคิดเห็นของประชาชนในการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการให้รางวัลในการมาใช้สิทธิเลือกตั้งและระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่มีความสัมพันธ์กับระดับความคิดเห็นของประชาชนในการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการให้รางวัลในการมาใช้สิทธิเลือกตั้ง

อุทาน ชวเมธี (2539) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารงบประมาณของ อบต.: ระบบงบประมาณที่เหมาะสม พบว่าระบบงบประมาณของ อบต.ไม่สามารถเอื้ออำนวยต่อการใช้ทรัพยากรของ อบต.ให้มีประสิทธิภาพตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากข้อบังคับตำบลว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่ได้คำนึงถึงทิศทางของการพัฒนาท้องถิ่นตำบลในระยะยาว ขาดการระดมทรัพยากรขององค์กรภายนอกมาใช้ในการสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นของตน ไม่สามารถประมาณการรายรับได้อย่างถูกต้อง ไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ มีการจัดทำงบประมาณปีละหลายๆ ครั้ง และนอกจากนี้ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงบประมาณ ตลอดจนระบบควบคุมภายนอกยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

สุวัฒน์ ศิริโกศาภิรมย์ (2540) ได้ศึกษาเรื่องอิทธิพลของผู้นำชุมชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ศึกษากรณีผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน โดยเปรียบเทียบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างชุมชนที่มีลักษณะความเป็นเมืองและชุมชนที่มีลักษณะความเป็นชนบท พบว่าอิทธิพลของผู้นำชุมชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสมาชิกในชุมชน การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของสมาชิกในชุมชนและการยอมรับในตัวผู้นำชุมชน ไม่มีความแตกต่างกัน โดยสมาชิกทั้งสองชุมชนมีความเห็นในเรื่องดังกล่าวในระดับสูง นอกจากนั้นสมาชิกในชุมชนมีความยอมรับในตัวผู้นำชุมชน และผู้นำชุมชนมีอิทธิพลต่อการชักจูงโน้มน้าวให้สมาชิกในชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

อัครพันธุ์ พูลศิริ (2541) ได้ศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองกับประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของ อบต. ศึกษาเปรียบเทียบ อบต.บ้านมะเกลือ อ.เมือง และ อบต.หนองโพ

อ.ตาคลี จ.นครสวรรค์ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะของ อบต. ว่า อบต.ที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในกิจกรรม และการมีส่วนร่วมในการบริหารแผนงานของ อบต.มาก จะทำให้การบริการของ อบต.มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย ผลการศึกษาพบว่า อบต.บ้านมะเกลือมีประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้ง 3 ด้านมากกว่า อบต.หนองโพ และด้านการให้บริการสาธารณะของ อบต.บ้านมะเกลือจะมีประสิทธิภาพมากกว่า อบต.หนองโพ เนื่องจากการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนใน อบต.จะส่งผลให้เกิดการตรวจสอบและลดการผูกขาดอำนาจการบริหารงานของผู้นำชุมชน รวมทั้งการกำหนดปัญหาเพื่อการวางแผนพัฒนาตำบลจากประชาชนจะทำให้ อบต.สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ในขณะที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนใน อบต.หนองโพมีอยู่น้อย เนื่องจากสภาพพื้นที่ของตำบลหนองโพมีลักษณะกระจายตัว ทำให้การติดต่อสื่อสารและการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้าน และ อบต.เป็นไปได้ยากจึงทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปได้ยากด้วย ส่งผลให้ขาดการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. ทำให้การบริหารงานและประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะมีน้อยลงตามไปด้วย

วาริณ วังชัย (2545) ได้ศึกษาระดับและปัจจัยในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. ในจังหวัดเพชรบุรี โดยใช้การศึกษาเชิงปริมาณวิเคราะห์ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจำนวน 392 ราย การศึกษาได้แบ่งวิธีการมีส่วนร่วมออกเป็น 15 วิธี ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นการดำเนินโครงการร่วมกับ อบต. 2) การมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนา 3) การมีส่วนร่วมรับฟังการประชุมสภา อบต. 4) การมีส่วนร่วมคัดค้านข้อบังคับหรือมติของ อบต. ที่ทำความเดือดร้อนแก่ประชาชน 5) การมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อ/จัดจ้าง 6) การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภา อบต. 7) การมีส่วนร่วมขอรับทราบข่าวสารข้อมูล 8) การมีส่วนร่วมตรวจสอบแผนพัฒนา อบต. 9) การมีส่วนร่วมตรวจสอบข้อบังคับและรายงานประจำปีให้เป็นไปตามแผนพัฒนา 10) การมีส่วนร่วมติดตามความก้าวหน้าและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ 11) การมีส่วนร่วมเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเสนอข้อบังคับ 12) การมีส่วนร่วมในการร้องเรียนต่อประธานสภา อบต. เมื่อพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นทำงานไม่โปร่งใส 13) การมีส่วนร่วมร้องเรียนต่อนายอำเภอกรณีที่เกิดคณะกรรมการบริหารไม่สนใจต่อคำคัดค้าน 14) การมีส่วนร่วมฟ้องศาลปกครองกรณีได้รับความเสียหายจากการบริหารงานของ อบต. หรือพนักงาน อบต. และ 15) การมีส่วนร่วมเข้าชื่อ ถอดถอนคณะกรรมการ อบต.หรือสมาชิกสภา อบต.

ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมมากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ การขอรับทราบข่าวสารข้อมูล การตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภา อบต. และการแสดงความคิดเห็น



ส่วนเรื่องที่ถูกกลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมน้อยที่สุด 3 ลำดับแรก คือ การเป็นคณะกรรมการการจัดซื้อจัดจ้าง การเข้าซื้อเสนอข้อบังคับตำบล และการเข้าชื่อถอดถอนคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภา อบต. และผลการศึกษาชี้ถึงปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ อบต. คือ 1) อิทธิพลท้องถิ่น 2) อบต. ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและขาดการประชาสัมพันธ์ 3) ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในประเด็นต่างๆ คือ เรื่องสิทธิและหน้าที่ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของ อบต. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีในการตรวจสอบ และ 4) ประชาชนมีปัญหาในเรื่องภารกิจ เนื่องจากกิจกรรมของ อบต. ดำเนินการในช่วงเวลาเดียวกันกับการทำงานของประชาชน ปัญหาเรื่องการเดินทางและงบประมาณในการติดตามตรวจสอบ

### 5.3 งานวิจัยต่างประเทศ

UNDP (2004) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “Participatory Budgeting : Increasing Citizen Involvement in Municipal Development Strategy Formulation” พบว่า เมืองปอร์โต อัลเลเกร (Porto Alegre) เมืองหลวงของรัฐ Rio Grande Do Sul ประเทศบราซิล ประสบความสำเร็จอย่างสูง ในการริเริ่มการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม จนกลายเป็นแม่แบบในด้านนี้ มีรายงานวิจัยมากมายที่กล่าวถึงปรากฏการณ์ความสำเร็จของเมืองนี้ เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น? เมืองปอร์โต อัลเลเกร มีประชากรราว 1,290,000 คน เป็นเมืองที่มีปัญหาหลายประการเช่นเดียวกับเมืองใหญ่ของประเทศ กำลังพัฒนาทั่วไป กล่าวคือ ประชากรมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในระดับสูงมาก การบริหารของรัฐบาลท้องถิ่นขาดความโปร่งใส การบริหารจัดการประสบปัญหาการขาดประสิทธิภาพและประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งในระดับต่ำมาก เมื่อ นาย Olivio Dutra ได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี (Mayor) ในปี 1989 จึงได้เริ่มการปฏิรูปการบริหารงานของเทศบาลใหม่ โดยเริ่มนำนโยบายการปฏิรูปภาษี (Tax Reform) มาใช้เพื่อเพิ่มงบประมาณรายได้ของเทศบาล ภาษีและศุลกากรได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยสอดคล้องกับสภาวการณ์ปัจจุบันและปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษี (Collection) ให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากที่สุด นโยบายการเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคนนี้ ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) เป็นฝ่ายที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด จากที่เทศบาลเคยจัดเก็บได้เป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 5.8 ในปีงบประมาณ 1991 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 18 ในปีงบประมาณถัดมา เงินภาษีที่ประชาชนจ่ายให้กับเทศบาลได้รับการตอบสนองจากเทศบาลโดยการพยายามเพิ่มความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ วิธีการสำคัญคือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ (Participatory Budgeting) ต่อมาในปี 1993 นาย Tarso Genro ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีคนใหม่ และได้สานต่อนโยบายการปฏิรูปที่ผู้บริหารคนก่อนได้ริเริ่มไว้ แรงขับเคลื่อนสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการปฏิรูปงบประมาณก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่มีการจัดตั้ง OP Council of Representatives ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก

สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีรวมกับสมาชิกประชาสังคม (Civil Society) ของเมืองปอร์โต อัลเลเกร เมืองนี้แบ่งออกเป็น 16 ชุมชน (Region) แต่ละชุมชนประกอบด้วยสมาชิกจากสมาคมในชุมชน และกลุ่มอื่นๆ ในชุมชน สภาท้องถิ่นเหล่านี้จะคัดเลือกตัวแทน 2 คน มาเป็นสมาชิกของ OP Council of Representatives โดยเทศบาลจะแต่งตั้งบุคลากรของเทศบาลจำนวนหนึ่งมาทำหน้าที่ประสานงานในสภาฯ นี้

OP Council of Representatives จะมีหน้าที่กำหนดระเบียบวาระและจัดลำดับบริการสาธารณะที่จำเป็นก่อนหลัง (Priorities) ที่เทศบาลสมควรทำภายใต้การปรึกษาหารือโดยละเอียดถี่ถ้วนทั้งในสภาฯ และกับประชาชน โดยการคัดเลือกโครงการการจัดบริการสาธารณะ (Ranking) ตั้งอยู่บนพื้นฐานดังนี้ 1) จำนวนเปอร์เซ็นต์ของประชากรและพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์หรือขาดบริการสาธารณะนั้นๆ 2) จำนวนรวมประชากรในพื้นที่นั้น และ 3) การจัดเรียงลำดับความสำคัญของสภาฯ ตัวอย่างเช่น การเรียกร้องให้มีการซ่อมแซมถนนหน้าโรงเรียนจะได้รับการวางคูลน้ำหนัก (Weighted) มากกว่าการเรียกร้องในเรื่องเดียวกันที่มีประชากรได้รับประโยชน์ไม่กี่ยกเว้นกรณีด้วยหลักการนี้ทำให้เทศบาลสามารถซ่อมแซมถนนในชุมชนแออัด (Slums) ซึ่งถูกจัดวางเป็นลำดับความสำคัญเร่งด่วนลำดับแรกๆ ได้ถึง 23 กิโลเมตร ซึ่งในปีถัดมาลำดับความสำคัญลำดับต้นได้แก่ การสุขอนามัย ถนนในชุมชน และการจัดหาที่อยู่อาศัย

การนำระบบการวางคูลน้ำหนัก (Weighted System) มาใช้ในการประเมินผลเป็นการแก้ปัญหา ความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ (Interests) ที่เกิดขึ้นจริงในสังคมและในเวทีสภาการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากปัญหาความต้องการบริการสาธารณะที่มีที่มาจากหลากหลายกลุ่ม ดังนั้นจึงต้องการวิธีการที่เป็นระบบและรับประกันความยุติธรรมในการได้รับการพิจารณาอย่างยุติธรรม นอกจากนี้ระบบการวางคูลน้ำหนักได้กลายเป็นสิ่งแปลงเปลี่ยนผ่านระบบอุปถัมภ์ (Patronage) ในการจัดสรรงบประมาณให้กลายเป็นกระบวนการที่มีความรับผิดชอบ (Accountable) และ โปร่งใส (Transparency) มากยิ่งขึ้น เป็นการตัดโอกาสการหาประโยชน์ส่วนตัวในกระบวนการงบประมาณไปในทางหนึ่งด้วย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นรูปธรรมชัดเจนนำมาสู่ความตื่นตัวขององค์กรชุมชน กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน ให้ทำงานร่วมกับสภาชุมชนและเทศบาลในการตัดสินใจว่าจะร่วมเดินไปกับเทศบาลในทิศทางใดในอนาคต

การดำเนินนวัตกรรมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนของเมืองปอร์โต อัลเลเกร ประสบความสำเร็จอย่างสูง ในช่วงปี 1989-1996 จำนวนครัวเรือนที่ได้รับบริการน้ำประปาเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 80 เป็นร้อยละ 98 และร้อยละของประชาชนที่ได้รับบริการจากเทศบาลเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 46 เป็นร้อยละ 85 ทำให้เมืองนี้กลายเป็นเมืองหลวงชั้นนำในบรรดารัฐของบราซิลที่มีดัชนีการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ (Human Development Index) สูงที่สุด จากการสำรวจความนิยมของประชาชน

ที่ตั้งถิ่นฐานในเมืองนี้ของ OP Council of Representatives พบว่าร้อยละ 85 ได้เคยเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานกับสภาฯ และมีความพึงพอใจในแง่บวก เมื่อนายกเทศมนตรี Tarso Genro หมควาระก้าวลงจากตำแหน่งเขาได้รับคะแนนนิยมทางการเมืองสูงถึงร้อยละ 75 และในปัจจุบันเทศบาลกว่า 190 แห่งนำตัวอย่างนี้ไปปรับใช้งาน