

## การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐

### Fiscal Decentralization to Local Government : Thai Constitution 2560

พงศ์สิทธิ์ ศรีสมทรัพย์<sup>1</sup> และปิยะนุช เงินคล้าย<sup>1</sup>



#### บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาคือ (1) เพื่อวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ (2) เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายฉบับต่าง ๆ (3) เพื่อวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ และ (4) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการนำไปปฏิบัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ ในการวิจัยครั้งนี้จะใช้การวิจัยเอกสารประกอบกับการวิจัยแบบพรรณนา ผลการศึกษาพบว่ากฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอย่างน้อย ๘ ฉบับแต่ยังไม่มีฉบับใดที่ระบุถึงกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมโดยตรง ทำให้แนวทางและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการคลัง ยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งหลายครั้งได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งและหาข้อสรุปไม่ได้ การปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ได้มีความพยายามกำหนดให้แนวทางและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยออกมาเป็นร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

**คำสำคัญ :** การกระจายอำนาจทางการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

#### ABSTRACT

In this documentary and descriptive research investigation, the researchers analyze (1) the laws related to the fiscal decentralization to local government in accordance with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017); compare (2) the people's participation in various relevant laws; analyze (3) the weaknesses and strengths in the implementation of the decentralization to local government in accordance with the constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017); and propose (4) practical guidelines to encourage the people's participation in the decentralization to local government process in accordance with the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). Findings show that there are eight laws and regulations at a national and local level related to fiscal decentralization to local government. However, no laws or regulations specify a direct participatory budgeting process. Guidelines and practices concerning fiscal participation therefore are unclear. At times there are conflicts and resolutions cannot be reached. An amendment of the

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

laws has sought to define more clearly the guidelines and practices concerning the people's participation to provide more clarity to the fiscal decentralization procedures. A draft Act on the People's Participation in the Public Policy Process is being considered by the National Legislative Assembly.

Keywords: fiscal decentralization, local government, the Constitution of the Kingdom of Thailand

## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบเป็นผลให้เกิดคณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจไว้หลายมาตรา เช่น มาตรา ๗๘ ระบุว่า “รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการติดตามการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน” นอกจากนี้ กฎหมายสำคัญอีกหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ก็ยังเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินการต่างๆของภาครัฐได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ได้แสดงความคิดเห็น แสดงความห่วงกังวลต่อแนวทางการดำเนินการของรัฐ รวมไปถึงการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูล ร่วมตัดสินใจ รับผลการตัดสินใจร่วมกันประเมินผล ค่าใช้จ่ายดำเนินงานของรัฐต่างๆ อีกด้วย

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมให้ข้อมูล

ตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบ ถอดถอนผู้ทุจริต การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ โดยในหน้าที่ ๑๐ แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา ๘๗ ให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาตรา ๒๘๗ ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวไว้ด้วย “ประกอบกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายมาตรา โดยในมาตรา ๗๘ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการติดตามการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน”

ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่า กฎหมายได้กำหนดเนื้อหาให้มีการกระจายอำนาจในด้านใดบ้าง มีจุดอ่อนจุดแข็งในการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างไร และมีแนวทางในการพัฒนาให้

ประชาชนมีส่วนร่วมได้มากน้อยเพียงใด วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

๑. เพื่อวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

๒. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายฉบับต่างๆ

๓. เพื่อวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ และ

๔. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการนำไปปฏิบัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

โดยประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย ได้แก่ ๑. เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าใจหลักเกณฑ์ในการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญและสามารถนำไปส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ๒. ได้เข้าใจจุดอ่อนจุดแข็งของการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

## วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้จะใช้การวิจัยเอกสารประกอบกับการวิจัยแบบพรรณนา โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก เป็นการศึกษากฎหมายฉบับต่างๆที่เกี่ยวข้องเปรียบเทียบกันและวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งที่อาจจะเกิดขึ้นได้ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อ ๑ และ ๒ ขั้นตอนที่สองเป็นการเสนอแนะแนวทางในการนำไปใช้ประโยชน์ แหล่งข้อมูลในการศึกษา ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่อดีต ถึงปัจจุบัน การวิเคราะห์ข้อมูล ๑. ใช้การพรรณนา และ ๒. ใช้การสรุปแบบอุปนัย

## ผลการวิจัย

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐**

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นอำนาจ

และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเด็นดังนี้

๑. ตามมาตรา ๕๗ รัฐต้อง

๑.๑ อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

๑.๒ อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชน และชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามกฎหมายบัญญัติ

๒. ตามมาตรา ๖๓ รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

๓. ตามมาตรา ๖๕ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

๔. ตามมาตรา ๖๘ รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึง

กระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็น และเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทนายความให้

๕. ตามมาตรา ๗๔ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพ และวัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน รัฐพึงจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

๖. ตามมาตรา ๗๘ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

๗. ตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสาม ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาตามวรรคสามด้วย ซึ่งหมายถึงหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางอันได้แก่ หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการให้สัตยาบันการยอมรับสิทธิ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด หรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

๘. ตามมาตรา ๒๕๒ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

๙. ตามมาตรา ๒๕๓ ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมถึงตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

๑๐. ตามมาตรา ๒๕๔ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกัน เพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

๑๑. ตามมาตรา ๒๕๗ การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ (๓) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๑๒. ตามมาตรา ๒๕๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๖๐ และมาตรา ๒๖๑ การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการ จัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ การวัดผลการดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้าน ซึ่งต้องกำหนดให้เริ่มดำเนินการปฏิรูป ในแต่ละด้านภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้รวม

ตลอดทั้งผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังว่าจะบรรลุ ในระยะเวลาห้าปี

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อีกอย่างน้อย ๓ ประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑. ตามมาตรา ๕๘ การดำเนินการใดของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสีย สำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ ของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง ก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา ดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการ หรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยา ความเดือดร้อน หรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและไม่ชักช้า

ประเด็นที่ ๒. ตามมาตรา ๖๕ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ประเด็นที่ ๓. ตามมาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสม กับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

**พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖**

หมวด ๒ การบริหารเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน  
มาตรา ๗ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

มาตรา ๘ ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากภาครัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา

(๒) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

(๓) ก่อนเริ่มดำเนินการส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่มีการทุจริตจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

### กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๓/๑ การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานการจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

๒) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๕/๑ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

๓) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๑/๑ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

๔) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๖ (๑) กำหนดให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

ว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

๕) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๖ (๑๖) กำหนดให้เทศบาล เมือง พัทธา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

มาตรา ๑๗ (๗) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

๖) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๔ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องจัดทำแผนพัฒนา “แผนพัฒนา” หมายความว่ารวมถึงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี

“แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา” หมายความว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ 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 ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อ

แจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

(๒) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูล นำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(๓) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(๔) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ความเห็นชอบก่อน และผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป

ข้อ ๑๗ การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

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

(๒) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี และเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(๓) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(๔) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี สำหรับองค์การ

บริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป

### การเปรียบเทียบ กฎหมาย ระเบียบ การกระจายอำนาจของประเทศไทย

ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานคลังในท้องถิ่นประสบความสำเร็จคือ มีกฎหมายที่ชัดเจน ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานคลังส่วนท้องถิ่นอยู่หลายฉบับ แต่ยังไม่ มีฉบับใดที่ระบุถึงกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมโดยตรง ตั้งแต่การเตรียม การอนุมัติและการบริหารงบประมาณ ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ได้กำหนดให้ รัฐต้องสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ แต่แนวทางและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งหลายครั้งได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งและหาข้อสรุปไม่ได้ การปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ได้มีความพยายามกำหนดให้แนวทางและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และกฎหมาย ระเบียบเดิมต่างๆ ที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม กฎหมายต่างๆ ข้างต้น กำหนดไว้เพียงแนวทางกว้างๆ ยังไม่ได้มีการกำหนดแนวทางและหลักปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) เพื่อให้มีคณะกรรมการการมีส่วนร่วมแห่งชาติ กำหนดหลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติ หลังจากมีสภาผู้แทนราษฎร ร่างดังกล่าวคงตกไป

### สรุปและวิจารณ์ผล

ผลการศึกษา พบว่า กฎหมาย และระเบียบต่างๆ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอย่างน้อย ๘ ฉบับ ได้แก่ ๑) รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ ๒) พระราชบัญญัติ ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ๓) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑ ๔) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ๕) พระราชบัญญัติการว่าด้วยหลักเกณฑ์และแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ๖) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ๗) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ๘) พระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๕ รูปแบบ (๕ ฉบับ)

นอกจากนี้ยังมี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ และ ร่าง พ.ร.บ.การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. .... (อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) เจตนารมณ์ของแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างการบริหารจัดการของภาครัฐที่ดี มีความโปร่งใส และเกิดธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื้อหากฎหมายแต่ละฉบับไม่ได้ระบุแนวทางการบริหารงานคลังส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ หรือการจัดการงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ทำให้ที่ผ่านมามีส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐจึงจัดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพียง “ระดับให้ข้อมูลข่าวสาร หรือรับฟังความคิดเห็น หรือ ประชาพิจารณ์” เท่านั้น ส่วนใหญ่ประชาชนไม่ทราบข้อสรุปหรือความก้าวหน้าจากการประชาพิจารณ์ แสดงให้เห็นว่า ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม “ระดับร่วมตัดสินใจ หรือร่วมดำเนินงาน” มากนัก

จุดอ่อนของโครงสร้างกฎหมาย ยังไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจอย่างเพียงพอ โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้ คือ ๑. บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านการกำกับตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดสัดส่วนจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนฯ และสัดส่วนจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาจากคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนฯ มีจำนวนที่สูงมาก เป็นผลให้การใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ



ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเกิดขึ้นได้น้อยมาก

๒. บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น มีการกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ค่อนข้างมาก ทั้งยังกำหนดให้ราษฎรผู้เข้าชื่อต้องมีชื่อกำหนดที่ชัดเจนว่า มีความประสงค์จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใด

๓. บทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลไก วิธีการดำเนินงาน และกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน การเปิดเผยข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การจัดทำมีการออกเสียงลงประชามติ และการรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในการเพิ่มการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

๔. องค์กรทางด้านความร่วมมือเรื่องงบประมาณระหว่างประเทศ (IBP) ซึ่งจัดทำดัชนีการเปิดเผยงบประมาณขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคะแนนการเปิดเผยงบประมาณ ในปี ๒๕๖๑ ประเทศไทยได้รับคะแนน ๗ จาก ๑๐๐ คะแนน (คะแนนเฉลี่ยทั่วโลก ๑๒ คะแนน ฟิลิปปินส์ ๔๑ คะแนน) แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการงบประมาณอยู่ในระดับต่ำ

### ข้อเสนอแนะ

๑. ควรปรับปรุงระเบียบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมเป็นสำคัญ

๒. ควรปรับปรุงระเบียบวิธีการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นและคำนึงถึงการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม

๓. ควรปรับปรุงกระบวนการบริหารงบประมาณโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมจากภาคประชา

สังคม และให้เป็นไปตามเจตนาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มงวด

๔. แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำคู่มือการมีส่วนร่วมสำหรับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ถึงสิทธิ เสรีภาพ บทบาทหน้าที่ของความเป็นพลเมือง รวมถึงให้มีการเผยแพร่นโยบาย แผนงาน/โครงการ และรายงานผลการดำเนินงานที่ผ่านมาให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอและทั่วถึง

### การรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์และจรรยาบรรณทางวิชาการ

ผู้วิจัยได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัย จาก คณะอนุกรรมการจริยธรรมการวิจัยประจำสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ รหัสโครงการ RU-HS-RESC 0105/62 และในการตรวจสอบการคัดลอก พบดัชนีความเหมือน (Similarity Index) ร้อยละ 9.76.

### เอกสารอ้างอิง

ประธาน สุวรรณมงคล. 2558. การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ปิยวรรณ เงินคล้าย. 2562. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ. รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 2/2562 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 79 ก 31 กรกฎาคม 2560

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 92 ก 11 พฤศจิกายน 2561

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. 6 เมษายน 2560

รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูป

ประเทศ เรื่อง “การปรับปรุง ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพ และการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ : ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

วลัยพร ชินศรี. 2561. การนำแนวคิดงบประมาณ

**แบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting)**

**มาประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่น**

**ไทย. รัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะ**

**สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์**

**มหาวิทยาลัยมหิดล นครปฐม.**

อรทัย ก๊กผล. 2552. **คู่มือการมีส่วนร่วมของ**

**ประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น. กรุงเทพฯ :**

**สถาบันพระปกเกล้า.**

Adrian, Charles R. and Press, Charles. 1997.

**Governing Urban American.** New York :

McGraw-Hill Book Company.

Clarke, John J. 1978. **The History Of Local**

**Government Of The United Kingdom.**

Westport, Connecticut: Greenwood Press,

Publishers.

Greenwood, Royston; Walsh, Kieron; Hiniings

C.R.; and Ranson, Stewart. 1980. **Patterns**

**of Management in Local Government.**

Oxford: Martin Robertson.

Jackson, William Eric. 1976. **The Structure of**

**Local Government in England and Wales.**

Westport, Connecticut : Dorsey Press.

Loewenstein, Louis K., Edited. 1977. **Urban**

**Studies.** New York : The Free Press, A

Division of Macmillan Publishing Co., Inc.