



ที่ สศ 0001/ 1535

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
128 อาคารพญาไทพลาซ่า พญาไท กทม. 10400

11 สิงหาคม 2551

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง “การส่งเสริมองค์ความรู้ของประชาชนเพื่อการมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น”

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติและรับรองไว้หลายมาตรา แต่ในสภาพความเป็นจริงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนยังประสบปัญหาอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในทางกฎหมาย และปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรมก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนั้นในการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องพิจารณาถึงมิติในทางสังคมวัฒนธรรมของไทยประกอบไปด้วย ทั้งนี้เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมจะไม่สัมฤทธิ์ผลได้ หากว่าประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิและวิธีการมีส่วนร่วมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือขาดความกระตือรือร้นสนใจต่อเหตุการณ์บ้านเมือง

ดังนั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานการมีส่วนร่วม กระจายอำนาจ และสนับสนุนเครือข่ายร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงได้ดำเนินการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ โดยได้มีการดำเนินการรวบรวมเอกสารรายงานการวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ศึกษาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เปรียบเทียบเพื่อได้ข้อสรุป ปัญหา ข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมทางวิชาการ ศึกษา รวบรวมข้อมูล และการศึกษาข้อเท็จจริงกรณีการสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจและการตัดสินใจในกิจกรรมท้องถิ่น จัดระบบตัวแทนองค์กรเครือข่าย และจัดทำบัญชีรายชื่อตัวแทนระดับภาคและระดับจังหวัด จัดประชุมสัมมนาตัวแทนองค์กรเครือข่ายในภูมิภาคต่างๆ รวมทั้งจัดทำหลักสูตรในการพัฒนาองค์ความรู้ของสมาชิกองค์กรเครือข่าย และได้วิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย) โดยความเห็นดังกล่าวพอสรุปได้ดังนี้

1. กระทรวงศึกษาธิการควรบรรจุวิชาการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือวิชาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหลักสูตรทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา

2. องค์กรและหน่วยงานของรัฐและเอกชนควรสอดแทรกวิชาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหลักสูตรการฝึกอบรมหรือการสัมมนาทุกครั้งที่มีการฝึกอบรมหรือการสัมมนาในเวลาที่เหมาะสม

3. สถาบันอุดมศึกษาควรจัดทำหลักสูตร "การมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" เพื่อทำการฝึกอบรมกลุ่ม องค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรภาคประชาชนและองค์กรภาคธุรกิจทั่วทั้งประเทศ รวมทั้งทำการศึกษาวิจัยรองรับประเด็นปัญหาของท้องถิ่นด้วย

4. รัฐบาลต้องจัดให้มีศูนย์ฝึกอบรมระดับจังหวัดในทุกจังหวัด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นๆ ร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการ และมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคทำหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมสนับสนุนในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในแง่ของการให้ข้อมูลข่าวสาร เป็นศูนย์ฝึกอบรม และประสานงานระหว่างกลุ่ม องค์กร เครือข่ายภาคประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น


5. รัฐบาลควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับวิธีการบริหารให้มีลักษณะแนวระนาบ เปิดโอกาสและส่งเสริมสนับสนุนให้กลุ่ม องค์กรชุมชน เครือข่ายภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น

6. รัฐบาลควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนแม่บทชุมชนเป็นฐานในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

7. รัฐบาลต้องใช้สื่อของรัฐ รวมทั้งขอความร่วมมือจากสื่อของเอกชนประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายโคทม อารียา)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักส่งเสริมและประสานการมีส่วนร่วมองค์กรเครือข่าย

โทร. 0-2612-6906, 0-2612-9222 ต่อ 264

โทรสาร 0-2612-6900-1

**ความเห็นและข้อเสนอแนะ**  
**เรื่อง การส่งเสริมองค์ความรู้ของประชาชนเพื่อการมีส่วนร่วม**  
**ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**

**1. หลักการและเหตุผล**

การมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ถือเป็นหลักคิดสำคัญในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และพัฒนาสังคมในทุกระดับ เพื่อให้ประชาชนได้เป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาและอนาคตของชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อวิถีชีวิต ความต้องการที่แท้จริงของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ

การมีส่วนร่วมของประชาชน ของฝ่ายและบุคคลต่างๆ ยังมีความแตกต่างกันอยู่มาก เช่น มีประชาชนจำนวนไม่น้อย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนยังเข้าใจว่าการทำประชาพิจารณ์เป็นวิธีเดียวของการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือเข้าใจว่าการทำประชาพิจารณ์ คือ การทำประชามติ รวมทั้งยังเข้าใจไปว่ากระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน คือกระบวนการจัดการหรือแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นแล้ว ในขณะที่เป้าหมายสำคัญของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การช่วยป้องกันหรือหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้หากขาดการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นรากฐานสำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่ธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการอย่างแท้จริงได้ ปัญหาความขัดแย้งของสังคมจากการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาประเทศหรือท้องถิ่น ไม่อาจแก้ไขได้หากปราศจากธรรมาภิบาลและขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัญหาสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบัน มิได้อยู่ที่การยอมรับหรือไม่ยอมรับหลักการมีส่วนร่วม หากแต่สังคมไทยยังไม่ได้มีการสร้างความเข้าใจและมีข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆในเรื่องแนวคิด เป้าหมาย และวิธีการดำเนินการ ที่จะก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น (ตามมาตรา 87, 163 -165, และ 281-290) โดยกำหนดบทบัญญัติหลายประการ อาทิ การส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางการเมือง การวางแผน พัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการออกข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการลงคะแนนเพื่อการถอดถอนสมาชิก และคณะหรือผู้บริหารท้องถิ่น การมีส่วนร่วมใน

การออกเสียงประชามติในกิจการที่สำคัญ การมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมในสิทธิชุมชนเรื่องการอนุรักษ์ประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติแล้ว แต่ภายใต้เงื่อนไข สถานการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชน จากงานวิจัยพบว่า

1.1 ประชาชนยังคงถูกกีดกันและไม่ได้รับโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากส่วนหนึ่งรัฐธรรมนูญ ไม่ได้บัญญัติเทคนิคและวิธีการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไว้ แต่เป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดขึ้น

1.2 ภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการกระจายอำนาจ และมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.3 ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะ “รัฐจัดวาง” กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเอกสิทธิ์ของพลเมือง แต่มักจะถูกครอบงำโดยระบบราชการ ดังจะเห็นได้จากการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ในเวทีประชุมในโอกาสต่าง ๆ และการประชุมสภาท้องถิ่น ในฐานะเป็นผู้ฟังมากกว่าผู้เสนอความคิดเห็น หรือตัดสินใจ หรืออาจกล่าวได้ว่าถูกวางตำแหน่งให้เป็นฉากของเวทีหรือถูกซื้อเสียงไปได้โดยง่ายซึ่งส่งผลให้สิทธิหรือความเป็นเอกสิทธิ์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนถูกครอบงำหรือถูกชักจูงหรือถูกบังคับ

1.4 ประชาชนไม่ตระหนัก ไม่เข้าใจ และไม่รับรู้ถึงสิทธิพลเมืองที่สามารถมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ เท่าที่ควร

1.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนมักถูกครอบงำทางความคิด ถูกลดรอนสิทธิเพื่อผันไปเป็นผลประโยชน์ทางการเมืองหรือกลุ่มบุคคลที่แสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง

1.6 ความเข้มแข็งของภาคประชาชน ซึ่งถือเป็นต้นทุนที่สำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ถูกมองข้าม ได้แก่ กลุ่ม องค์กรชุมชน หรือเครือข่ายภาคประชาชนต่าง ๆ ในทางปฏิบัติยังไม่มีแนวทางการส่งเสริมเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและปราศจากการถูกครอบงำได้อย่างชัดเจนแต่อย่างไร

จากสถานการณ์ของปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนและข้อจำกัดที่กล่าวข้างต้น ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการกระจายอำนาจฯ ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไม่สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย

ดังนั้นการศึกษาค้นคว้า เพื่อการค้นหาลังที่จะสามารถขับเคลื่อนให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกิดมรรคผลต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและสังคมได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพนั้น ฐานคิดหนึ่งที่สำคัญและสภาพที่ปรึกษา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเล็งเห็นว่าเป็นพลัง ได้แก่ “เครือข่ายภาคประชาชน” และ “กลุ่ม/องค์กรที่มีอยู่ในชุมชน” ซึ่งควรส่งเสริมให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมและมีบทบาทในกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กระตุ้นให้เกิดแรงขับเคลื่อนและนำไปปฏิบัติระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ กลุ่มองค์กร เครือข่ายภาคประชาชนและพัฒนาศักยภาพของสมาชิกเครือข่าย โดยการจัดทำหลักสูตรเพื่อการศึกษาและการอบรมภาคประชาชน เพื่อสร้างองค์ความรู้ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่เหมาะสม

## 2. การดำเนินการ

คณะทำงานการมีส่วนร่วม กระจายอำนาจ และสนับสนุนเครือข่าย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงมอบหมายให้สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นที่ปรึกษาดำเนินการวิจัยภายใต้โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

- 2.1 รวบรวมเอกสารรายงานการวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ศึกษาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เปรียบเทียบ เพื่อให้ได้ข้อสรุป ปัญหา ข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมทางวิชาการ
- 2.2 ศึกษา รวบรวมข้อมูลและการศึกษาข้อเท็จจริง กรณีศึกษาการดำเนินการสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2.3 วิเคราะห์ข้อมูล สรุปผล
- 2.4 กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจและการตัดสินใจในกิจกรรมท้องถิ่น
- 2.5 จัดระบบตัวแทนองค์กรเครือข่าย และจัดทำบัญชีรายชื่อตัวแทนระดับภาคและระดับจังหวัด
- 2.6 จัดประชุมสัมมนาตัวแทนองค์กรเครือข่ายทั่วประเทศ 1 ครั้ง
- 2.7 จัดสัมมนาในพื้นที่ 4 ภูมิภาคๆ ละ 1 ครั้ง รวม 4 ครั้ง
- 2.8 จัดทำหลักสูตรการพัฒนาสมาชิกองค์กรเครือข่าย
- 2.9 จัดสัมมนาโต๊ะกลม 2 ครั้ง

### 3. สาระสำคัญและผลการศึกษากการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกลุ่มองค์กร เครือข่ายภาคประชาชน

3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม องค์กร เครือข่ายภาคประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีลักษณะเป็นแนวดิ่ง ทำให้การเข้าถึง อปท.ของประชาชนมีข้อจำกัด ไม่เปิดโอกาสหรือช่องทางให้กลุ่ม องค์กร เครือข่ายภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับ อปท. ประกอบกับประชาชนเองยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องอำนาจหน้าที่ บทบาทของ อปท. โดยเฉพาะในประเด็นการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ผู้บริหาร อปท. บางส่วนมีลักษณะพฤติกรรมเป็นเจ้าของมูลนายซึ่งเข้าลักษณะเป็นอำนาจนิยม อย่างไรก็ตามทั้งนี้กลุ่ม องค์กร เครือข่ายภาคประชาชนคาดหวังที่จะให้มีการปรับหรือโครงสร้างทางการเมืองของ อปท. ให้เป็นระบบเปิดเป็นโครงสร้างแนวระนาบที่เปิดโอกาสให้กลุ่ม องค์กร เครือข่ายภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมได้ง่าย

3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พบว่า มีลักษณะของการเข้าร่วมในโครงการ กิจกรรมตามประเพณีและวันสำคัญเท่านั้น ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น อปท.ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนการดำเนินงาน อปท.ส่วนใหญ่ไม่ใช้หลักการมาภิบาลในการบริหารงาน ไม่มีการกระจายข้อมูลข่าวสาร และไม่มีการเปิดเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็น นอกจากนี้ อปท. ไม่มีการจัดทำฐานข้อมูลองค์กรชุมชน ไม่ใช้กลไกกลุ่ม องค์กรเครือข่ายภาคประชาชนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาท้องถิ่น

3.3 ปัญหา เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่ ได้แก่ ปัญหาด้านความรู้ ปัญหาด้านทัศนคติและค่านิยมทางการเมือง ปัญหาเกี่ยวกับผู้นำท้องถิ่น/ข้าราชการ ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน และปัญหาเกี่ยวกับการนำเสนอข้อมูลสู่สาธารณชน (ดังรายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก 1) ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น บทบาทหน้าที่ของประชาชน และรัฐธรรมนูญและยังพบว่า ประชาชนยังขาดแหล่งข้อมูลในการให้ความรู้ และขาดองค์กรสนับสนุนองค์ความรู้อย่างต่อเนื่อง

2) ปัญหาเกี่ยวกับทัศนคติและค่านิยมทางการเมือง พบว่า มีปัญหาอยู่ 3 ระดับ ได้แก่

- ทัศนคติและค่านิยมทางการเมืองของประชาชน เช่น ประชาชนถูกมองว่าเห็นแก่ผลประโยชน์ที่นักการเมืองหยิบยื่นให้ ประชาชนไม่เห็นความสำคัญ ประชาชนขาดความไว้วางใจต่อระบบการเมืองการปกครอง ประชาชนเบื่อหน่ายกับนักการเมือง ฯลฯ

- ทักษะคติและค่านิยมทางการเมืองของนักการเมือง เช่น ผลประโยชน์ เล่นพรรคเล่นพวก ความเห็นแก่ตัว ผู้นำไม่สามัคคี ฯลฯ

- ทักษะคติและค่านิยมของระบบการเมือง เช่น ความขัดแย้งระหว่างการเมืองแบบท้องถิ่นกับการเมืองท้องถิ่น ระบบการเมืองการปกครองไทยประชาชนเป็นเครื่องมือต่อรองทางการเมือง ฯลฯ

3) ปัญหาเกี่ยวกับผู้นำท้องถิ่น/ข้าราชการ พบว่า ขาดภาวะการเป็นผู้นำที่ดี ได้แก่ ขาดหลักการบริหารจัดการที่ดี ไม่มีวิสัยทัศน์ ขาดจริยธรรม สร้างภาวะการครอบงำชุมชน

4) ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง นอกจากนี้ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจกับขอบเขต ลักษณะ และแนวทางที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมใน อปท.

5) ปัญหาเกี่ยวกับสื่อและการนำเสนอข้อมูลสู่สาธารณชน พบว่า ประชาชนยังขาดการรับรู้ข่าวสารต่างๆ เนื่องจาก อปท. ปกปิดและไม่เปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้รับทราบอย่างแท้จริง ไม่ทั่วถึง ครอบคลุม นอกจากนี้ยังพบว่า สื่อประชาสัมพันธ์ที่ใช้ในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนไม่เข้าถึงประชาชน

3.4 การระดมความคิดเห็น ซึ่งเป็นข้อมูลเบื้องต้นระดับหนึ่ง ประกอบเข้าด้วยกันกับข้อมูลของคณะทำงานสนับสนุนเครือข่ายทั้ง 5 ภูมิภาค ภายใต้คณะทำงานการมีส่วนร่วม กระจายอำนาจและสนับสนุนเครือข่ายที่ได้มาจากการสัมมนาโครงข่ายความร่วมมือกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในเวทีระดับจังหวัด มากกว่าห้าสิบจังหวัด โดยในแต่ละเวทีการสัมมนามีผู้เข้าร่วมที่มาจากผู้นำองค์กร ผู้นำชุมชน ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เสี่ยงสะท้อนประเด็นปัญหาและประเด็นความต้องการจากหลายภาคส่วนในเวทีการสัมมนามีความสอดคล้องใกล้เคียงกันกับผลงานการวิจัยข้างต้น จึงเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการแก้ไข

#### 4. ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี

รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับปัญหาอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจและเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทั้งด้านการกำหนดนโยบายทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ ดังนั้นรัฐบาลต้องเร่งดำเนินการส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ด้วยการดำเนินการดังนี้

4.1 จากความเห็นของผู้ให้ข้อมูล และผู้เข้าร่วมสัมมนามีความเชื่อว่า ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นรัฐบาลต้องให้กระทรวงศึกษาธิการบรรจุวิชาการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือวิชาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหลักสูตรทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา

4.2 รัฐบาลต้องให้องค์กรและหน่วยงานของรัฐและเอกชนสอดแทรกวิชาความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหลักสูตรการฝึกอบรมหรือการสัมมนาทุกครั้งที่มีการฝึกอบรมหรือการสัมมนาในเวลาที่เหมาะสม

4.3 รัฐบาลต้องให้สถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จัดทำหลักสูตร "การมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" เพื่อทำการฝึกอบรมกลุ่ม องค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรภาคประชาชนและองค์กรภาคธุรกิจทั่วทั้งประเทศ รวมทั้งต้องสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษา ทำการศึกษาวิจัยรองรับประเด็นปัญหาของท้องถิ่นด้วย

4.4 รัฐบาลต้องจัดให้มีศูนย์ฝึกอบรมระดับจังหวัดในทุกจังหวัด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. อบต. และเทศบาล) ในจังหวัดนั้น ๆ ร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการ และมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค เพื่อจัดการฝึกอบรมและจัดกระบวนการเรียนรู้ในเรื่องการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหลักสูตรที่เกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพสมาชิกกลุ่ม องค์กรเครือข่ายภาคประชาชนและองค์กรภาคธุรกิจ โดยให้ศูนย์ฝึกอบรมในระดับจังหวัด หรือให้สถาบันการศึกษาในจังหวัดนั้น ๆ ทำหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมสนับสนุนในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และการฝึกอบรม โดยทำหน้าที่ทั้งในแง่ของการให้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นศูนย์ฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง และทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างกลุ่ม องค์กร เครือข่ายภาคประชาชน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

4.5 รัฐบาลต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปรับวิธีการบริหาร อปท. ให้มีลักษณะแนวระนาบ กล่าวคือ การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะการเปิดโอกาสและส่งเสริมสนับสนุนให้กลุ่ม องค์กรชุมชน เครือข่ายภาคประชาชน มีส่วนร่วมในกิจการของ อปท. ให้มากขึ้น และให้จัดงบประมาณในการพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนักถึงคุณค่า วิธีการปฏิบัติให้เป็นวัฒนธรรมวิถีชีวิตในการมีส่วนร่วม



4.6 รัฐบาลต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ใช้แผนแม่บทชุมชนเป็นฐานในการจัดทำแผนพัฒนาของ อปท. โดยใช้กลไกภาคประชาสังคมที่มีกลุ่มหลากหลายในชุมชน มีส่วนร่วมโดยเน้นเชิงเนื้อหาในการจัดทำแผนพัฒนาของ อปท. อย่างจริงจัง เพื่อเปลี่ยนแปลงการมีส่วนร่วมสู่การปฏิบัติจริง ซึ่งปัจจุบันกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นเพียงพิธีการและรูปแบบเท่านั้น

4.7 รัฐบาลต้องใช้สื่อของรัฐรวมทั้งขอความร่วมมือจากสื่อของเอกชน ทั้งสื่อส่วนกลางและสื่อท้องถิ่นในการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้และความเข้าใจในการมีส่วนร่วม

---