การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

PEOPLE'S PARTICIPATION IN LOCAL DEVELOPMENT

พระธนากร ระตะจารุ[1]

Phra Thanakon Ratacharu[1]

บทคัดย่อ

การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ชุมชนท้องถิ่นเกิดการพัฒนา ซึ่งมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้ท้องถิ่นเกิดการพัฒนา เช่น การมีส่วนร่วม หลักการพัฒนาชุมชน กระบวนการพัฒนาชุมชน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่ต้องใช้ในงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และประชาชนก็มีส่วนสำคัญที่สุด เพราะประชาชนเป็นศูนย์กลางหลักในการพัฒนาที่จะทำให้ท้องถิ่นมีการพัฒนาไปในทางที่ดี บทความนี้จึงเขียนขึ้นเพื่อต้องการเสนอเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น รูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น และหลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาทั้งในระดับองค์กร ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศชาติ ประชาชนเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการผลักดันให้ภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในท้องถิ่นได้

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วมของประชาชน, การพัฒนาท้องถิ่น

Abstract

Participation in community development is essential for the development of local communities. There are many factors which bring about local development such as participation, community development principles, and community development process, etc. These factors are important and they must be used in the development of local communities. Certainly, the people are the most important factor since they are the main center of development that will make the locality improve in a good way. Therefore, this article was written to present the matters of people's participation, the concept of local development, the model of people's participation in local development, laws and regulations relating to people's participation in local development and principles of building the people's participation People's participation in local development is crucial for developing the organizations, communities, localities and the nations to become efficient and effective; it will lead to the improvement of the quality of life of the local people.

Keywords : People's participation, Local development

[1]สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

[1]Department of Public Administration Faculty of Management Science Sakon Nakhon Rajabhat University

อีเมล์: thanakon042535@gmail.com

บทนำ

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักธรรมมาภิบาล ที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใส และเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2549) สำหรับทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ใกล้มือของประชาชน ที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายและมีส่วนร่วมได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งยังเป็นบทเรียนรู้แก่ประชาชนที่จะเข้าถึง การเมืองการปกครองในระดับชาติต่อไปหรืออีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองระดับชาติจะก้าวหน้ามีคุณภาพเช่นไร ย่อมขึ้นอยู่กับฐานคุณภาพของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่หนุนส่งขึ้นมา ฐานการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มั่นคง ย่อมค้ำจุนหนุนเนื่องให้การเมืองระดับชาติมีความเข้มแข็ง ก้าวหน้า และยั่งยืน สามารถนำพาประชาชนและประเทศชาติให้มีความมั่นใจ ผาสุก และมั่นคงได้ (โชคสุข กรกิตติชัย, 2560)

การเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมในลักษณะของการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำในสิ่งที่มีผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) เป็นทั้งกระบวนการและผลลัพธ์จากการทำงานร่วมกัน เพื่อทำให้แน่ใจว่าประชากรทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตของตนได้ (จุฑาทิพย์ ภัทราวาท, 2553) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งแบบยั่งยืน โดยการส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมวัฒนธรรมประเพณีต่าง ๆ ของท้องถิ่น หรือส่งเสริมสนับสนุนกลุ่มต่างๆ แล้วแต่กรณีในตำบลให้สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง คือให้ประชาชนมีการรวมตัวกันเพื่อเรียนรู้พัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพ ตลอดจนเทคโนโลยีวิชาการต่าง ๆ

การพัฒนาชุมชนก็คือการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งหมายถึงชีวิตของบุคคลที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเหมาะสม ไม่เป็นภาระและไม่ก่อให้เกิดปัญหาให้แก่สังคม เป็นชีวิตที่มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสามารถดำเนินชีวิตที่ชอบธรรมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ค่านิยมของสังคม สามารถแก้ไขปัญหา ตลอดจนการแสวงหาสิ่งที่ตนปรารถนาให้ได้มาอย่างถูกต้อง ภายใต้เครื่องมือ และทรัพยากรที่มีอยู่

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น โดยประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการพัฒนา ย่อมนำมาซึ่งผลของการ พัฒนาที่มีประสิทธิภาพ ฉะนั้นบทความนี้จึงเขียนขึ้นเพื่อต้องการเสนอเรื่อง แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น รูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น และหลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วม (participation) เป็นการได้เข้าไปเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นการเข้าร่วมแบบทางตรง หรือทางอ้อมในการทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งก็ได้ โดยอาจจะเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนหรือองค์กร ประชาชนได้อาสาเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เริ่มตั้งแต่การร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมลงมือปฏิบัติโดยมีความเข้าใจปัญหาของตนและตระหนักถึงสิทธิของตน การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในด้านจิตใจ และอารมณ์ความรู้สึกของบุคคลในสถานการณ์กลุ่มที่จะกระตุ้นให้เกิดการสร้างสรรค์ที่จะกระทำในสิ่งที่บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม และแบ่งความรับผิดชอบกันระหว่างสมาชิกในกลุ่ม ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดความพอใจของสมาชิกและมีแรงใจที่จะมุ่งสู่ความสำเร็จ ตลอดจนทำให้เขาได้รับการยอมรับมีความรับผิดชอบและเกิดความนับถือตนเองมากขึ้น ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิก การมีส่วนร่วมจึงเป็นวิธีการที่ผู้นำสามารถนำมาปรับใช้ในการจูงใจและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่สมาชิกเป็นกลยุทธ์ที่จะช่วยให้มีแรงจูงใจในการดำเนินงานมากขึ้น และการเข้าไปมีส่วนร่วมยังทำให้เกิดทัศนะต่อการดำเนินกิจกรรมดีขึ้น ส่งผลให้สมาชิกเกิดความพอใจ เกิดความผูกพันและมีแรงใจที่จะมุ่งสู่ความสำเร็จ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561) ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเป็นกระบวนการร่วมวางแผน ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตาม และร่วมตรวจสอบประเมินผลในกระบวนการแก้ปัญหาเพื่อเป็นกลวิธีหลักที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นน่าอยู่ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548) องค์การสหประชาชาติให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาไว้ว่า การเข้าร่วมกิจกรรมอย่างกระตือรือร้น และการมีพลังของประชาชนในระดับต่าง ๆ คือ

1. กระบวนการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. การเข้าร่วมปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการในรูปแบบต่าง ๆ ด้วยความสมัครใจ

Shirley M. (2000) กล่าวว่า ความหมายของคำว่า "การมีส่วนร่วม" นั้นมีหลากหลายความหมายและแตกต่างกันมากมาย ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบท (context) ของแต่ละประเทศที่มีลักษณะแตกต่างกันไป เช่น การมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น (local participations) จะแตกต่างไปจากการมีส่วนร่วมที่ไม่ใช่ระดับท้องถิ่น (nonlocal participations)

United Nation Organization (1981) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ไม่สามารถให้คำจำกัดความที่ตายตัวได้ และมีการให้ความหมายต่าง ๆ กันออกไปในแต่ละประเทศ แม้กระนั้นที่ประชุมได้เสนอความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างกว้างๆ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้สมาชิกของชุมชนหรือสังคมได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมและมีอิทธิพลในกระบวนการพัฒนา และในการแบ่งสรรผลของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ซึ่งหมายถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันในประเด็น ดังนี้

1) การสนับสนุนกระบวนการพัฒนา

2) การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม

3) การตัดสินใจในรูปของการกำหนดเป้าหมาย การวางนโยบาย วางแผน และการปฏิบัติตามแผน ทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

สุริยา วีรวงศ์ (2544) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม คือการที่ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาตั้งแต่จุดเริ่มต้น ตั้งแต่การสร้างแนวคิดไปจนถึงสิ้นสุดการทำกิจกรรมการพัฒนาร่วมกัน กล่าวคือมุ่งเน้นถึงการให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมในกิจกรรม หรือโครงการพัฒนาที่จะต้องมาจากการเริ่มต้นกำหนด และวิเคราะห์ปัญหาโดยประชาชนเป็นหลัก

เฉลียว บุรีภักดีและคณะ (2545) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขันของกลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกขั้นตอนของโครงการพัฒนา การมีส่วนร่วมต้องเป็นไปในรูปที่ผู้รับการพัฒนาเข้ามามีส่วนกระทำให้เกิดการพัฒนา มิใช่เป็นผู้รับการพัฒนาตลอดไป ทั้งนี้เป็นการเกื้อหนุนให้เกิดการพัฒนาที่แท้จริงและถาวร การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่หมายความเพียงการดึงประชาชนเข้ามาทำกิจกรรมตามที่ผู้นำท้องถิ่นคิด หรือจัดทำขึ้น เพราะแท้จริงแล้วในหมู่บ้านหรือชุมชนต่าง ๆ มีกิจกรรม และวิธีดำเนินงานของตนอยู่แล้ว ประชาชนมีศักยภาพที่จะพัฒนาหมู่บ้านของตนได้ แต่ผู้บริหารการพัฒนามักไม่สนใจสิ่งที่มีอยู่แล้ว โดยพยายามสร้างสิ่งใหม่ ๆ ขึ้นมาเพื่อให้ได้ชื่อว่าเป็นความคิดหรือโครงการของตน

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2550) กล่าวว่าหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (people's participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเป้าหมายของการพัฒนาเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการ ประเมินผลโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ชาวบ้านได้เรียนรู้ทั้งเรื่องที่ทำ และในเรื่องการทำงานร่วมกัน ซึ่งหากสมประสงค์แล้วก็จะทำให้คนเกิดการพัฒนาได้ และสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมแบบจอมปลอม (psudo – paticipation) ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ประชาชนต้องปฏิบัติตามแนวทางที่นักวางแผน นักบริหาร และผู้มีอิทธิพล หรือผู้มีอำนาจในชุมชนได้ควบคุมกำหนดโครงการ ตลอดทั้งทำการตัดสินใจแทนประชาชนไปแล้ว โดยการมีส่วนร่วมในระดับนี้ยังแยกย่อยออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1.1 ลักษณะภายในท้องถิ่น (domestications) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการแจ้งข่าวสารการให้ความปกป้องคุ้มครอง และการปรับเปลี่ยนที่กระทำโดยบุคคลผู้มีอำนาจไม่ใช่ประชาชนโดยตรง

1.2 ลักษณะการอนุเคราะห์ (assistencialism) เป็นการทำให้เกิดความพึงพอใจและการให้คำปรึกษา

2. การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (denuine participation) คือการที่ผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีอำนาจ ตลอดทั้งนักบริหาร และนักวางแผนร่วมมือทำงานกับประชาชนในการกระทำใด ๆ ทุก กระบวนการของการทำงานตลอดไปจนถึงกระบวนการตัดสินใจของประชาชน ประชาชนได้รับการสนับสนุน ส่งเสริมให้เข้าไปดูแลควบคุมการปฏิบัติงานด้วยตัวเอง การมีส่วนร่วมระดับนี้ แยกย่อยออกเป็น 2 ลักษณะคือ

2.1 ความร่วมมือ (cooperation) คือการที่ประชาชนและผู้มีอำนาจได้ เป็นคณะผู้แทนและเป็นหุ้นส่วนร่วมกันในการใช้อำนาจ

2.2 การควบคุมของประชาชน (citizen control) คือการมอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดทุกขั้นตอนของการทำงาน แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมที่ได้นำเสนอในบทนี้จะเป็น

ประโยชน์ต่อการสร้างแบบสอบถามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับผู้นำความคิดเห็น

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรม หรือโครงการตั้งแต่ต้น กล่าวคือ มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และตัดสินใจในเรื่องที่จะพัฒนา พร้อมทั้งเข้าร่วมปฏิบัติในกิจกรรมของโครงการพัฒนา และมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลรวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาท้องถิ่น อีกทั้งการเข้าร่วมของประชาชนในการพัฒนาจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง และผลจากที่ประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาชุมชน หรือร่วมพัฒนาโครงการสาธารณะของท้องถิ่นในลักษณะร่วมกันคิด ร่วมดำเนินการ และร่วมกันแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ร่วมกันตามวิถีทางประชาธิปไตย จะช่วยให้เกิดการพัฒนาการศึกษา ความคิด ความเข้าใจที่จะบริหารจัดการปกครองตนเอง อันนำไปสู่การเรียนรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้ในท้องถิ่น

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทนงศักดิ์ เหมือนเตย (2559) ได้กล่าวถึงหลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชนว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการ นอกจากนี้ International Association for Public Participation (IPA2) ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้ (พฤทธิภูมิ พลอยงาม, 2553)

1. การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางเสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2. การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3. การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

4. ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

5. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด การทำโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดจากความต้องการของประชาชน เป็นต้น

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็น 6 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึง รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชน เมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มหรือมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน หรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่มอบให้แก่ประชาชนนั้น นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากข้อมูลข่าวสารจะบอกถึงโครงการหรือกิจกรรมที่กาลังจะเกิดขึ้นความจำเป็น และความสำคัญที่จะต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น รวมถึงการดำเนินการและมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เพื่อการป้องกันแก้ไขปัญหาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมจากโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนี้ถือว่าเป็นสิทธิประการหนึ่งของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ระดับที่ 2 ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้วประชาชนก็จะร่วมค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็นและความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นพร้อมร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรม หรือหน่วยงานหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจนำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง ร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับ โครงการหรือกิจกรรม การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้งโครงการควรจะมีส่วนร่วมพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่หากเห็นว่ามาตรการที่จะใช้ในการลด ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบไม่ชัดเจนและไม่เปิดโอกาส ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบด้วย

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงาน หรือ ร่วมปฏิบัติงานเอง ในระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจจะทำไม่ได้ในทุกประเภทของโครงการ เช่น หากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้เฉพาะด้านผู้ชำนาญการหรือเทคโนโลยีชั้นสูงแล้ว บางครั้งเป็นความยุ่งยากที่จะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมปฏิบัติงานได้แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการป่า ลุ่มน้ำหรือทรัพยากรอื่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ ชาวบ้านหรือประชาชนในท้องถิ่นก็เข้าร่วมดำเนินการได้ หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนถือหุ้นก็ย่อมถือว่ามีการร่วมดำเนินการได้

ระดับที่ 5 ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วได้นำมาตรการลด ผลกระทบมาใช้หรือไม่ก็มีการใช้ระบบการติดตามตรวจสอบเพื่อป้องปัญหาเกิดขึ้น หรือไม่การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัย (watch dog) การดำเนินงานโครงการเพื่อป้อง และแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงทีก่อนที่จะมีผลร้ายเกิดขึ้น และเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมแล้ว ก็ต้องมีการประเมินผลว่า

การดำเนินการนั้น ๆ บรรลุตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด มีการนำมาตรการการป้องแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมาใช้หรือไม่ และผลของการดำเนินการเป็นอย่างไร เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระดับที่ 6 ร่วมรับผล หมายถึง การดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปแล้วย่อมได้มาซึ่งผลประโยชน์และผลกระทบทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบทั้งต่อประชาชน และต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้นมานั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 6 ระดับนั้นหากประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยทุกระดับแล้วย่อมถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

อรพินท์ สพโชคชัย (2560) กล่าวถึง หลักการมีส่วนร่วม คือ การเคารพและให้สิทธิกับประชาชนที่เป็นมนุษย์อีกทั้งยังเป็นเจ้าของประเทศ และยังรวมการที่รัฐยึดหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอย่างเป็นประชาธิปไตย เพื่อนักการเมืองเพื่อพรรคการเมืองหรือพวกพ้องด้วยในการปฏิบัติ หรือการมีส่วนร่วม มี 5 ระดับ

ระดับ 1 inform = การให้ข้อมูลเป้าหมายการมีส่วนร่วมนำเสนอด้วยข่าวสารข้อเท็จจริง ไม่มีอคติเอนเอียง เพื่อเป็นข้อมูลต่อสาธารณชนได้เข้าใจปัญหา สามารถเป็นทางเลือกมองเห็นโอกาสและทางแก้ไขได้แต่ละคนจะได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชนอย่างสม่ำเสมอ

ระดับ 2 consult = ร่วมปรึกษาหารือให้ข้อคิดเห็นเป้าหมายการมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการวิเคราะห์ กำหนดทางเลือก และตัดสินใจร่วมปรึกษาหารือ อาจใช้วิธีสำรวจความคิดเห็น หรือจัดเวทีสามารถ และควรตรวจแจ้งผลการนำข้อมูลไปใช้ให้ผู้เสนอได้ทราบ

ระดับ 3 invoive = ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องร่วมปฏิบัติหรือเสนอแนะแนวทางเป้าหมายการมีส่วนร่วมทำงานร่วมกับสาธารณชนตลอดกระบวนการ เพื่อยืนยันว่าเข้าใจความคิด ความสามารถประชาชน และถูกนำมาพิจารณา การร่วมมือของประชาชนหรือแทนภาคสาธารณะในการทำกิจกรรมต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง รวมถึงการเลือกวิธีการแก้ปัญหาให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง เป็นทีมงานหรือเป็นกรรมการ

ระดับ 4 collaboration = เป็นการให้กลุ่มประชาชน ผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรม ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ

ระดับ 5 empower = เสริมอำนาจแก่ประชาชนให้เป็นผู้ตัดสินใจเป้าหมายการมีส่วนร่วม มอบอำนาจการตัดสินใจสุดท้ายให้สาธารณชนเป็นผู้กำหนด ดังภาพที่ 4.1



ภาพที่ 4.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา : http://pcd.go.th/info_serv/info_parti_pic01.html

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

การพัฒนาความหมายจากรูปศัพท์ที่ปรากฏในพจนานุกรม ระบุไว้ว่า “ทำให้เจริญ คือ ทำให้เติบโต งอกงามและมากขึ้น หรือการเปลี่ยนแปลงทีละเล็กละน้อย โดยผ่านลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ไปสู่ระดับที่ขยายตัวขึ้น” ความหมายต่อมา คือ ความหมายทั่วไปคือ “การกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่า อย่างเป็นระบบ หรือการทำให้ดีขึ้นกว่าเดิมที่กว่าอย่างเป็นระบบ” ความหมายทางด้านการวางแผน คือ “การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการเตรียมการของมนุษย์ไว้ล่วงหน้าในลักษณะของแผนงานหรือโครงการ แล้วการบริหารจัดการให้เป็นไปตามแผนและโครงการจนประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้” (ทศพล กฤตยพิสิฐ, 2550)

ปกรณ์ ปรียากร (2544) กล่าวว่า การพัฒนาเป็นแนวคิดเชิงปทัสถานและอาศัยการตัดสินเชิงคุณค่าที่แตกต่างกันออกไปสุดแล้วแต่ความคิดของคน ลักษณะของคนและลักษณะของระบบสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายที่มุ่งสร้างความเจริญให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในสังคมนั้น ๆ หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายวิธีการและเวลากำหนดไว้ล่วงหน้า

สุธี ศรสวรรค์ (2538) กล่าวถึงการพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

1. การพัฒนาท้องถิ่นเป็นกรรมวิธีมุ่งเสริมความเป็นอยู่ประชาชนให้ดีขึ้น โดยความร่วมมืออย่างจริงจังของประชาชนในท้องถิ่น และควรจะเป็นความคิดริเริ่มของประชาชน ในท้องถิ่นเองด้วย แต่ถ้าประชาชนในท้องถิ่นไม่รู้จักริเริ่มก็ให้ใช้เทคนิคกระตุ้นเตือนให้เกิดความคิดริเริ่ม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการตอบสนองจากประชาชนในท้องถิ่นด้วยความกระตือรือร้นอย่างจริงจัง ซึ่งวิธีนี้องค์การสหประชาชาติได้ยึดถือเป็นแนวทางมาตรฐาน

2. การพัฒนาท้องถิ่นเป็นขบวนการดำเนินไปด้วยการรวมกำลังของราษฎรเองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เพื่อปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนนั้น ๆ ให้เจริญยิ่งขึ้น และผสมผสานชุมชนเหล่านั้นเข้าเป็นชีวิต และเพื่อทำให้ราษฎรสามารถอุทิศตนเอง เพื่อความก้าวหน้าของประเทศชาติให้เต็มที่

3. การพัฒนาท้องถิ่นเป็นเทคนิคและวิธีดำเนินงานโดยจัดทำเป็นโครงการอันหนึ่งอันเดียวกันในการที่จะส่งเสริมปรับปรุงชุมชน โดยพยายามที่จะรวมเอาความช่วยเหลือจากภายนอกมาร่วมผสมผสานกับความมานะพยายามของชาวบ้านเอง และพยายามกระตุ้นความคิดริเริ่มจากท้องถิ่นและลักษณะผู้นำไปด้วยในตัว และถือว่าเป็นส่วนสำคัญยิ่งในการนำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในด้านนี้ องค์การสหประชาชาติได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า หมายถึง กระบวนการซึ่งรวมเอาความมานะพยายามของประชาชนกับฝ่ายรัฐบาลเข้าด้วยกันในการช่วยส่งเสริมสภาพชุมชนใน ด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อให้ชุมชนเหล่านั้นได้มีบทบาทเข้ามาร่วมในชีวิตอันหนึ่งอันเดียวของประเทศชาติ และเพื่อให้มีส่วนร่วมสนับสนุนความเจริญของประเทศด้วย กรรมวิธีนี้จึงมีสาระสำคัญ คือ ความร่วมมือของประชาชนด้วยศรัทธาที่จะสร้างเสริมระดับความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น โดยอาศัยความคิดริเริ่มของตนเองเป็นสำคัญ การกำหนดให้มีหน่วยองค์การรัฐบาล เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในด้านเทคนิค และวิชาการ เพื่อช่วยให้ความคิดริเริ่มการช่วยตัวเองและความช่วยเหลือซึ่งกันและกันให้ดำเนินอย่างมีประสิทธิภาพ

4. การพัฒนาท้องถิ่นเป็นขบวนการแห่งการกระทำทางสังคม ซึ่งราษฎรในชุมชนนั้น ๆ ร่วมกันจัดวางและลงมือกระทำเอง กำหนดว่ากลุ่มของตนแต่ละบุคคลมีความต้องการอย่างไร และปัญหาร่วมกันมีอะไรบ้าง แล้วจัดทำแผนการของกลุ่มและของเอกชน เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการและสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านั้น โดยพยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนนั้น ๆ ให้มากที่สุด และถ้าจำเป็นอาจขอความช่วยเหลือทั้งด้านบริการ และวัสดุจากองค์การรัฐบาล และที่มิใช่ของรัฐบาล การพัฒนาชุมชนนั้น เราไม่อาจจะตีความหมายให้เป็นที่พอใจได้ ถ้าพูดในด้านเนื้อหาของคำ เพราะว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับวิธีการกระทำมากกว่าตัวอย่างที่กระทำจริง ๆ เช่น การสร้างถนน โรงพยาบาล หรือโรงพยาบาลนั้นอาจจะเป็นการพัฒนาชุมชน หรือไม่ใช่ก็ได้

5. การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง การร่วมกำลังดำเนินงานปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนให้ชุมชนมีความเป็นปึกแผ่น และดำเนินงานไปในแนวทางที่ต้องการ การทำงานพัฒนาชุมชนในท้องถิ่นในขั้นแรกจะต้องอาศัยความร่วมกำลังกันของราษฎรในชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ในการช่วยตัวเอง และร่วมมือกันดำเนินงาน แต่มักจะได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการด้วยจากหน่วยงานราชการ หรือองค์การอาสาสมัครอื่น ๆ การพัฒนาชุมชนเป็นโครงการ ซึ่งช่วยให้ราษฎรในหมู่บ้านสามารถยื่นมือออกมารับบริการต่าง ๆ ของรัฐบาลซึ่งมีอยู่แล้วไปใช้ประโยชน์

6. การพัฒนาท้องถิ่น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของขบวนการที่ใช้ในการสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น เป็นส่วนที่มีลักษณะที่เห็นได้ชัดเจนแตกต่างออกไปโดยประกอบด้วย

6.1 การช่วยเหลือและพึ่งพาตัวเองได้

6.2 การพิจารณาถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

6.3 การพิจารณาถึงลักษณะของสังคม วัฒนธรรม ประเพณี และลักษณะอื่น ๆ ของชุมชนนั้นเป็นส่วนรวม

7. การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง ขบวนการอย่างหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อเป็นการกระตุ้น ยั่วยุ และส่งเสริมประชาชนให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ขึ้น และเข้าร่วมมือในการดำเนิน การปรับปรุงความเป็นอยู่ของตนเอง และเสริมสร้างท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

8. การพัฒนาท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่มุ่งจะชักจูงและส่งเสริมประชาชนให้มีความรู้สึกกระตือรือร้นสนใจที่จะเข้าร่วมมือดำเนินการปรับปรุงการทำมาหากิน และสร้าง ความเจริญให้กับท้องถิ่น

9. การพัฒนาท้องถิ่นย่อมมีผลต่อการมีส่วนร่วม เพราะการที่บุคคลมีความเห็นแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องผลประโยชน์ที่ได้รับจากการพัฒนา หรือการที่ต้องนำตัวเองเข้าไปพัวพันกับงานของส่วนรวมย่อมมีผลให้การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนแตกต่างกันไป

สรุปได้ว่า การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง ขบวนการที่ใช้ในการสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น เป็นส่วนที่มีลักษณะที่เห็นได้ชัดเจนแตกต่างออกไปโดยการช่วยเหลือและพึ่งพาตัวเองได้ การพิจารณาถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และการพิจารณาถึงลักษณะของสังคม วัฒนธรรม ประเพณี และลักษณะอื่น ๆ ของชุมชนนั้นเป็นส่วนรวม เป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพที่ทำให้คุณภาพชีวิตพัฒนาดีขึ้น โดยมีการวางแผนล่วงหน้าในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ และทรัพยากรธรรมชาติในด้านต่าง ๆ และต้องได้รับความ

ร่วมมือร่วมใจจากบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนทั่วไป เพื่อให้การพัฒนานั้นไปสู่ความสำเร็จในเรื่องนั้น ๆ การพัฒนาท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จะต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล และความร่วมมือจากประชาชนทุกภาคส่วนในการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ทุกคนร่วมกันกำหนดไว้

เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน

การที่ประชาชนจะเข้าร่วมในกิจกรรมพัฒนาชุมชนนั้น จะต้องมีเงื่อนไขอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้ (วุฒิชัย อินทรหอม, 2564)

1. ประชาชนจะต้องมีอิสระที่จะมีส่วนร่วม (freedom to participate)
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม (ability to participate)
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (willingness to participate)

หากไม่มีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่สามารถเข้าร่วมได้ และไม่มีความเต็มใจแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่เกิดขึ้นเลย นอกจากเงื่อนไข 3 ประการดังกล่าวแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วม ยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่อไปนี้

1. ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมก่อนเริ่มกิจกรรม การมีส่วนร่วมไม่เหมาะในสถานการณ์ฉุกเฉิน
2. ประชาชนต้องไม่เสียเงินเสียทอง ค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินกว่าที่เขาประเมินผลตอบแทนที่จะได้รับ
3. ประชาชนต้องมีความสนใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น
4. ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องกันทั้ง 2 ฝ่าย
5. ประชาชนต้องไม่รู้สึกกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือสถานภาพทางสังคมหากมีส่วนร่วม
6. อนึ่งการที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานั้น จะต้องมีวิธีการหรือเทคนิควิธีดังนี้
   6.1 ต้องให้สมาชิกมีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน
   6.2 สร้างกลุ่มให้เป็นที่ดึงดูดใจของสมาชิก
   6.3 เปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยมและพฤติกรรมตรงกับพื้นฐานแห่งความดึงดูดของกลุ่ม
   6.4 ความมีชื่อเสียงและเกียรติยศของสมาชิกในกลุ่ม
   6.5 ไม่เปลี่ยนแปลงปัจเจกบุคคล หรือส่วนย่อยของกลุ่มที่เบี่ยงเบนไปจากปทัสถานของกลุ่ม
   6.6 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามแรงกดดันจากกลุ่มโดยการสร้างปัญญาร่วมของสมาชิกผู้ต้องการเปลี่ยนแปลง
   6.7 การเสนอข่าว การวางแผน และผลของการเปลี่ยนแปลงจะต้องให้สมาชิกทุกคนในกลุ่มมีส่วนร่วม
   6.8 ขจัดกำลังดึง (ส่วนที่ไม่ต้องการให้เปลี่ยนแปลง) โดยเริ่มต้นปรับปรุงส่วนที่เกี่ยวข้องใหม่

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา คือ การมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน การเปิดโอกาสให้มีความเป็นอิสระไม่ครอบงำในการมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องรวมถึงการมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการอย่างแท้จริง

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ ให้ประชาชนได้ปกครองตนเองผ่านการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ได้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 14 การปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยการขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้มีบทบาทที่ชัดเจน และกว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามบทบัญญัติในมาตรา 76 ที่กำหนดว่า "รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือ และช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ (โชคสุข กรกิตติชัย, 2560)

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ ปี 2560 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้มีการกำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนนี้เองเป็นหลักประกันว่า รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานหลักโดยให้การกระจายอำนาจเป็นกลไกสำคัญ และเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงได้มีการกำหนดมาตรา 250 อันเป็นการระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีหน้าที่ในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ และมีอิสระในการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ยังได้กำหนดบทบาทเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยกำหนดให้มีการส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และการที่มีอำนาจ หน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ และสามารถพัฒนาระบบการคลังโดย การจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้จัดบริการสาธารณะโดยครบถ้วน สามารถที่จะจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อ การจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะตามอำนาจหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของแต่ละรูปแบบ เพื่อให้สอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดย มีการบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ตลอดจนงบประมาณและบุคลากร รวมทั้งกรณี การร่วมดำเนินการกับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ดำเนินการเอง ก็สามารถมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ร่วมกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการก็ได้ (โชคสุข กรกิตติชัย, 2560) นั่นหมายความว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการตอบสนองต่อความต้องการหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของประชาชนเองที่จะไปผลักดันนโยบายและการบริหารงานของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของตนและชุมชน รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายและประเมินผลนโยบายด้วย

รูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน โดยนำแนวคิดการก่อรูปนโยบายของ Robert (1971) และระบบทางการเมืองของ David Easton (1953) มาผสมผสานกันเป็นตัวแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน โดยแนวคิดระบบทางการเมืองของ David Easton และแนวคิดการก่อรูปนโยบายสาธารณะของ Robert ที่สนองตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้นั้น ต้องเริ่มต้นจากปัญหาของประชาชนคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งจนมีพัฒนาการไปเป็นปัญหาของสังคม และกลายเป็นประเด็นปัญหาของสังคมที่เรียกร้องหรือเป็นข้อเสนอของชุมชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมือง (input : ปัจจัยนำเข้า) ด้านการกำหนดและการตัดสินใจนโยบายนั้น ระบบการเมืองและระบบบริหาร (Back Box) นั้นจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจ ถึงแม้ในกระบวนการนี้ประชาชนจะไม่มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วม แต่ด้วยข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอของชุมชนที่เป็นประเด็นปัญหาของสังคมนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ในระบบการเมืองและระบบบริหารนั้นยากที่จะปฏิเสธได้ ต้องตัดสินใจเป็นนโยบายที่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในที่สุด ดังนั้นประเด็นสำคัญของการผลักดันนโยบาย ประชาชนต้องนำเสนอข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอของชุมชนให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความสำคัญจนไม่สามารถปฏิเสธได้ และตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบายเพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการหรือข้อเรียกร้องในที่สุด

Cohen & Uphoff (1979) ได้อธิบายและวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในแง่ของรูปแบบการมีส่วนร่วม โดยได้แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision–making) ซึ่งอาจเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะแรกเริ่มการตัดสินใจในช่วงของกิจกรรม และการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม (implementation) ซึ่งอาจเป็นไปในรูปแบบของการเข้าร่วมโดยการให้มีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารและการร่วมมือ รวมทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (benefits) ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ทางวัตถุ ทางสังคม หรือโดยส่วนตัว

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (evaluation) ซึ่งนับเป็นการควบคุม และตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงทัศนะ และมีส่วนร่วมการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือหน่วยงานของรัฐมีความรอบคอบแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐยังมีความใกล้ชิดกับประชาชนได้รับทราบความต้องการและปัญหาที่แท้จริง ลดความขัดแย้งและต่อต้าน ทั้งยังเป็นการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของการทำงานร่วมกัน หันหน้ามาปรึกษาหารือกัน ร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ยุ่งยากร่วมกัน อีกทั้งยังเป็นการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้ประชาชนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ เป็นการควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐให้มีความโปร่งใส ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน และมีความรับผิดชอบ หรือสามารถตอบคำถามของประชาชนเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สรุปได้ว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน มีลักษณะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านกายภาพและปัจจัยทางด้านลักษณะโครงสร้าง เช่น เพศ อายุ สถานภาพครอบครัว ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้

สถานภาพทางการทำงาน ระยะเวลาที่อยู่ในท้องถิ่น การรับรู้ข่าวสาร ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ความเชื่อ และทัศนคติ เพราะบุคคลแต่ละคนนั้นมีความรู้สึกนึกคิด การพูด การเขียน และพฤติกรรมต่างกัน ซึ่งทำให้ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่เท่ากัน

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันสะท้อนเจตนารมณ์ในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงทั้งทางการเมืองและการบริหารภาครัฐ สำหรับการปฏิบัตินั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ บางฉบับเป็นกฎหมายกลางบังคับทุกส่วนราชการ บางฉบับบังคับเฉพาะส่วนเฉพาะเรื่องเฉพาะหน่วยงาน กฎหมายที่เลือกมานำเสนอในบทนี้ เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งที่เป็นกฎหมายกลางและกฎหมายเฉพาะ (อรทัย ก๊กผล, 2552)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน พ.ศ. 2548 มีสาระสำคัญ (ราชกิจจานุเบกษา, 2548) ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของระเบียบสำนักนายกฯ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง

2. โครงการของรัฐที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หมายถึง การดำเนินการโครงการของหน่วยงานภาครัฐ อันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคมไม่ว่าหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการเองหรือโดยการให้สัมปทานแก่บุคคลอื่นหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ โดยโครงการของรัฐดังกล่าวต้องมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพชีวิต สุขภาพอนามัยวิถีชีวิต หรือมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานภาครัฐนี้ครอบคลุมราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นใดของรัฐและรัฐวิสาหกิจ

3. ผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อน หรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของหน่วยงานภาครัฐ

4. ต้องทำการเผยแพร่และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีด้วยก็ได้

5. สาระที่ต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูล ดังต่อไปนี้

5.1 เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของโครงการ

5.2 สาระสำคัญของโครงการ

5.3 ผู้ดำเนินการ

5.4 สถานที่ที่จะดำเนินการ

5.5 ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ

5.6 ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัย หรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อน หรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว

5.7 ประมาณการค่าใช้จ่ายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเอง ให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้นด้วย

6. วิธีการรับฟังความคิดเห็น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อาจใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

6.1 การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล

(ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร/ระบบเครือข่ายสารสนเทศและอื่น ๆ

(ค) การให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ

(ง) การสนทนากลุ่มย่อย

6.2 การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การประชาพิจารณ์

(ข) การอภิปรายสาธารณะ

(ค) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

(ง) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

(จ) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง และมีส่วนได้เสีย

6.3 วิธีอื่น ๆ ที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

7. การประกาศให้ประชาชนทราบรายละเอียดการรับฟังความคิดเห็น ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ และให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย

8. ประกาศสรุปความคิดเห็นของประชาชน เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้หน่วยงาน ของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมไว้หลายมาตราด้วยกัน ซึ่งถวิลวดี บุรีกุล (2561) ได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการต่าง ๆ ทุกขั้นตอน ตั้งแต่การริเริ่มกระทั่งการรับรู้ การแสดงความคิดเห็น การพิจารณาหารือร่วมปรึกษาหารือและตัดสินใจ ร่วมดาเนินการ การฟ้องร้องรัฐ การติดตาม ประเมินผล การรับผลและการได้รับการเยียวยาจากรัฐ

การมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาล และในรัฐธรรมนูญนี้มีประเด็นการมีส่วนร่วมหลายมาตรา เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สามารถ

1. ริเริ่มกฎหมาย เสนอแนะให้รัฐดำเนินการ

2. รับรู้ข้อมูลข่าวสารในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านสุขภาพ ประชาชนต้องได้รับคำชี้แจงก่อนอนุมัติ อนุญาต รับรู้ข้อมูลสาธารณะ เรื่องการปกครอง กฎหมาย และอันตรายจากทุจริต

3. แสดงความคิดเห็น ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อรัฐก่อนการดาเนินการออกกฎหมายและทำหนังสือสัญญา เป็นต้น

4. การพิจารณาตัดสินใจ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาข้อเสนอแนะของประชาชน และตัดสินใจทางการเมือง

5. ดำเนินการประชาชน และชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ส่งเสริมภูมิปัญญา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิทักษ์ศาสนา พัฒนาประเทศ ต่อต้านการทุจริต เป็นต้น และยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมดำเนินการ เช่น การดูแลเด็ก เป็นต้น

6. ฟ้องร้อง ประชาชนมีสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ

7. ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมิน ผลสัมฤทธิ์กฎหมาย ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น

8. เยียวยา ประชาชนย่อมได้รับการเยียวยาความเดือดร้อน เสียหายจากผลกระทบ (9) รับผลประโยชน์ ประชาชนย่อมได้รับผลจากการดำเนินการ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

การดำเนินการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้ทั้ง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน โดยผู้บริหารท้องถิ่นควรสนับสนุนให้มีการทำแผนชุมชนให้เกิดขึ้นในทุกหมู่บ้าน โดยการให้คำแนะนำในการจัดทำ ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ สนับสนุนข้อมูลเพื่อการจัดทำแผนชุมชน สนับสนุนการจัดเวทีประชาคมอย่างสร้างสรรค์ และพิจารณานำโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องดำเนินการร่วมกับชุมชนหรือโครงการหรือกิจกรรมที่เกินขีดความสามารถของชุมชนมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี (สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2556)

1. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้อง และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยนำข้อมูลพื้นฐานจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลแผนชุมชนมาประกอบด้วย

1.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูล นำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

1.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

1.4 ผู้บริหารท้องถิ่น พิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารทำองถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป

2. การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

2.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาชนและชุมชน โดยให้นำข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

2.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหาความต้องการ และข้อมูลมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

2.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

2.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

2.5 สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติ และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป

ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ชัดเจน เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการต่าง ๆ โดยภาครัฐได้เข้ามารับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีโอกาสมาแสดงความคิดเห็น แสดงความห่วงกังวลต่อแนวทางการดำเนินการต่อการตัดสินใจของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงการมาร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูล ร่วมตัดสินใจ รับผลจากการตัดสินใจ ให้การปรึกษาหารือ และร่วมกันประเมินผลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นพื้นฐานในวิถีทางประชาธิปไตย ทั้งนี้การมีส่วนร่วมยังรวมไปถึงการมาร่วมกันคิดถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาของชุมชน ร่วมออกแบบอนาคตของชุมชนโดยคนในชุมชนท้องถิ่นเอง โดยผู้ที่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องหรือเข้ามามีส่วนร่วมคือประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ รวมถึงกลุ่มคนที่รวมตัวกันเป็นองค์กรทางสังคมของพลเมืองที่เรียกว่า ภาคประชาสังคม (civil society)

ดังนั้น สรุปได้ว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้รู้ว่าทั้งทางภาครัฐและภาคประชาชนควรมีการสร้างหลักการมีส่วนร่วมเข้าด้วยกัน เพื่อทำให้ต่างฝ่ายได้รับรู้ถึงปัญหาและความต้องการไปพร้อมกัน ประชาชนก็จะได้มีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในการทำกิจกรรมและการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น เพราะการมีส่วนร่วมเป็นหลักประกันที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนทุกคนดำเนินชีวิตอยู่ในชุมชนได้อย่างยั่งยืน

บทสรุป

การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาทั้งในระดับองค์กร ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศชาติ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากที่สุด การดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในพื้นที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเป็นแนวความคิดพื้นฐานของวิธีการพัฒนาชุมชน คือ "การช่วยให้ประชาชนช่วยตนเองได้" (help people to help themselves) ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจของการพัฒนาในทุกชุมชน การพัฒนาที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการพัฒนา ย่อมนำมาซึ่งผลของการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพครอบคลุมถึงความต้องการของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ และผลประโยชน์การพัฒนาย่อมตกถึงประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง ประชาชนเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการผลักดันให้กลไกดำเนินภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นต่อการพัฒนาท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจสู่ประชาชนอย่างแท้จริง การปกครองท้องถิ่นที่เป็น "ประชาธิปไตย" และการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรม หรือโครงการตั้งแต่ต้น ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และตัดสินใจในเรื่องที่จะพัฒนาด้วย พร้อมทั้งเข้าร่วมปฏิบัติในกิจกรรมของโครงการพัฒนา และมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลรวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนานั้น ๆ ด้วย ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทความนี้มีข้อเสนอแนะสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยควรสร้างความเข้าใจอย่างถูกต้องและตรงกัน ครอบคลุมทั้งบุคลากรภาครัฐ แกนนำชุมชน รวมถึงประชาชน เกี่ยวกับความหมาย บทบาท และผลที่ได้รับจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เพื่อเป็นการปรับแนวคิดและทัศนคติ อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมที่แท้จริง ดังนั้น การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นโดยประชาชนมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนทุกคนต้องได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความสามารถและทักษะในการสนับสนุนการดำเนินการปฏิบัติการให้เกิดการมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2548). *กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน.* สืบค้นวันที่ 5 กันยายน 2564. เข้าถึงได้จาก http://www.dla.go.th/work/e_book/eb2/eb051050/law.htm.

จุฑาทิพย์ ภัทราวาท. (2553). *การศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

เฉลียว บุรีภักดีและคณะ. (2545). *ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง.* กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย.

โชคสุข กรกิตติชัย. (2560). *ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช2560.* กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2561). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาล และองค์กรอิสระ.* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ทนงศักดิ์ เหมือนเตย. (2559). *การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.* สืบค้นวันที่ 5 กันยายน 2564. เข้าถึงได้จาก http://www.tuct.ac.th/km/article.php?id=16.

ทศพล กฤตยพิสิฐ. (2550). *การพัฒนาในแผนพัฒนา ฯ ที่เปลี่ยนแปลงไป.* สืบค้นวันที่ 5 กันยายน 2564. เข้าถึงได้จาก www.bangkokbiznews.com.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2554). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ.* กรุงเทพฯ: เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์.

ปกรณ์ ปรียากร. (2544). *ทฤษฎีและแนวความคิดว่าด้วยการพัฒนา.* กรุงเทพฯ: สามเจริญพานิช.

พฤทธิภูมิ พลอยงาม. (2553). *การใช้กรณีศึกษาเพื่อการบริหารการปกครองท้องที่ หน่วยที่ 2.* นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี. (2548, 28 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา,* เล่มที่ 122 ตอนพิเศษ 55 ง.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560). การมีส่วนร่วมของประชาชน. สืบค้นวันที่ 4 กันยายน 2564. เข้าถึงได้จาก https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/more_news.php?cid=87

วราลักษณ์ ไชยทัพ. (2544).*การจัดกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม.* เชียงใหม่: สถาบันส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ.

วุฒิชัย อินทรหอม. (2564). ความสำคัญและความหมายของการมีส่วนร่วม. เข้าถึงได้จาก https://www.chaibadan.go.th/news_detail.php

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2550). *การพัฒนาสังคม.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2549). การมีส่วนร่วมของประชาชน. https://recc.erc.or.th/index.php

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). แผนยุทธศาสตร์. สืบค้นวันที่ 4 กันยายน 2564. เข้าถึงได้จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=4295.

สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. (2556). คู่มือการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา และงบประมาณสำหรับท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สุธี ศรสวรรค์. (2538). *การมีส่วนร่วมในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภาการพิมพ์.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุริยา วีรวงศ์. (2544). *การศึกษาสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนในพื้นที่แนวกันชนของเขตรักษาพันธ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคมแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อรทัย ก๊กผล. (2552). *การมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรพินท์ สพโชคชัย. (2560). *หลักการ แนวคิด เทคนิค และการมีส่วนร่วมของประชาชน*. สืบค้นวันที่ 6 กันยายน 2564. เข้าถึงได้จาก https://slideplayer.in.th/slide/16169919.

Cohen & Uphoff. (1979). *Participations place in rural development: Seeking clarity though specificity*. New York: World Developments.

David Easton. (1953). *The Political System An Inquiry in to the State of Political Science*. New York:Alfred A. Knorf.

Robert. (1971). *Urban Politics and Publicy*. New York : Harpers Row.

Shirley M. (2000). *Implementing Change: Patterns, Principles and Potholes*. Boston: Allyn and Bacon.

United Nation Organization. (1981). *Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and Nation Development: Report of The Meeting for The Adhoc Group of Expert*. New York: United Nation