

หุ้นส่วนทางการบริหารท้องถิ่น :
บทบาททางสังคมกับการเสริมสร้างชุมชนสันติสุข
Local Administration Partnership : A Social Role
to Strengthening Peace in Communities

ระพีพร คณะพล* สัญญา เคนาภูมิ และ ยุภาพร ยุภาค
Rapeeporn Kanapol* Sanya Kenaphoom and Yupaporn Yupas

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Faculty of Political Science and Public Administrator,
Rajabhat Mahasarakham University, Thailand.

*Corresponding Author. E-mail: am_2551@hotmail.com.



Doi: 10.14456/jmcpupeace.2016.15

บทคัดย่อ

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเป็นการบริหารที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารงานทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งบางวิธีสามารถกระทำได้อย่างง่าย หรือบ้างก็ต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จำเป็นจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในด้านการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ด้านการรับฟังความคิดเห็น หรือ ด้านการเปิดโอกาส เป็นต้น รวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับ ในการสร้างความสัมพันธ์เชิงบวกและเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของรัฐมากขึ้น เพราะแท้จริงแล้วประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารงานภาครัฐอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: บทบาทหุ้นส่วนทางสังคม, การเสริมสร้างชุมชนสันติสุข

Abstract

The participatory government is to give the opportunity to the people involved or stakeholders to participate in the administrative decision directly and indirectly. There may be several levels or methods depending on public's desire. Their participation is a sensitive issue] and their better understanding is required to be developed in giving the correct information, the hearing the listening including, opportunity to improve the skills of the civil servants in all levels. However, in terms of theory, the sense of belonging is positively and increasingly correlated with the need to participate in various activities of state. Therefore, the concepts should be "The true management of state is concerned with the people certainly and really are stakeholders in the public administration".

Keywords: Social Role, Strengthening the Peace Communities

บทนำ

รัฐประศาสนศาสตร์ หรือเรียกอีกอย่างว่าเป็นการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการรวบรวมหลักการ กฎเกณฑ์ของการบริหารงานให้มีความเป็นระบบระเบียบ สามารถประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงาน หรือเป็นการลงมือปฏิบัติซึ่งอาจต้องใช้เทคนิคและวิธีการต่างๆ ตามประสบการณ์ที่ผู้ปฏิบัติได้รับรู้ หรือการถ่ายทอด ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่างๆ เป็นสำคัญ เพื่อให้การดำเนินงานต่างๆ สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย โดยมีขอบข่ายครอบคลุมในเรื่อง นโยบายสาธารณะ พฤติกรรมศาสตร์ และวิทยาการจัดการ ซึ่งการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดมักจะมาจากการที่ทุกฝ่ายร่วมแรงร่วมใจอย่างสูง หรือจากความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในลักษณะของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ หรือเข้าร่วมการตัดสินใจ อย่างมีอิสรภาพ เสมอภาค (Patanaponasa, 2003 : 4) หรือการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งอาจเป็นไปในรูปของการเข้าร่วมโครงการโดยให้การสนับสนุนด้านการบริหาร การประสานความร่วมมือ รวมทั้งการลงมือปฏิบัติการด้วยแรงงาน แรงแจ้ง และ การสนับสนุนทรัพยากรอื่นๆ เป็นต้น (Puangngam, 2010 : 5)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เพราะคนที่จะทราบถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุดก็คือคนในท้องถิ่นนั่นเอง ดังนั้น แนวคิดพื้นฐานของระบบการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นระบบของการกระจายอำนาจทางการปกครองไปสู่ท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ได้อย่างทั่วถึง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนปกครองตนเอง หรือกำหนดวิถีชีวิตและอนาคตของชุมชนโดยคนในชุมชน ซึ่งการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็นต่างๆ จะช่วยให้ได้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่ครบถ้วนรอบคอบมากขึ้น นอกจากนั้น ยังช่วยให้เกิดทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบและได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยเฉพาะการตัดสินใจที่กระทบกับประชาชนโดยตรง (Kokpol, 2009 : 4-27) เพราะหลักการกระจายอำนาจการปกครองเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้อิสระในการปกครองตนเองของประชาชน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นรากฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย ทำให้ท้องถิ่นเกิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่างๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย (Pannasil, 2015 : 148) นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจการเมือง ซึ่ง

แก่งแย่งอำนาจและผลประโยชน์โดยใช้ประชาชนเป็นเครื่องมือสนับสนุนแต่ละฝ่าย (Srivithaya, 2015: 27)

การที่จะบริหารงานท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จ และนำไปสู่การแก้ไขปัญหา ความต้องการต่างๆ ของคนในท้องถิ่น ประชาชนทุกคนจะต้องให้ความสำคัญและต้องรู้สึกว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และมีผลประโยชน์ในท้องถิ่นนั้น โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประกอบด้วย ประชาชน ผู้บริหาร ข้าราชการ องค์กรภาคประชาสังคม และฝ่ายตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งถ้าหากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังกล่าวเข้ามาแสดงบทบาทในการบริหารงานท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่และเต็มใจการบริหารงานท้องถิ่นก็จะบรรลุผลตามที่ตั้งไว้ได้อย่างสมบูรณ์

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมทางสังคมเป็นกรอบคิดตะวันตก ซึ่งเกิดขึ้นควบคู่กับความเชื่อในระบอบประชาธิปไตยที่เชื่อเรื่องสิทธิและความเสมอภาคระหว่างประชาชน นอกจากนั้นความเชื่อเรื่อง “การมีส่วนร่วม” มีความเกี่ยวพันอย่างลึกซึ้งกับความเชื่อในเรื่อง “ความเป็นปัจเจก” (Individualism) ที่มีความสามารถและศักยภาพที่คิดเองเป็นในการแสดงความคิดเห็นของตน ในชุมชนที่สังกัด ปัจเจกเหล่านี้มีความตระหนักว่าพวกเขาจำเป็นต้องมารวมกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของทุกๆ คน ภายใต้กติกาที่ร่วมกันกำหนด (Chiangthong, 2006 : 153) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้นำทุกอย่าง ซึ่งไม่ใช่การกำหนดจากภายนอกแล้วให้ประชาชนเข้าร่วม ต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนคิดเอง โดยแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ (Chamarik, 1997 : 20)

- 1) การมีส่วนร่วมในการค้นหา
- 2) การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาร่วมกันในการวิเคราะห์ถึงสาเหตุ ที่มาของปัญหา
- 3) การมีส่วนร่วมในการเลือกวิธีการ และวางแผนร่วมกันในการแก้ปัญหา
- 4) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผน
- 5) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และปัจจัยที่มีส่วนทำให้เกิดผลสำเร็จ

นอกจากนี้นักวิชาการหลายท่านที่นำเสนอถึงมิติที่หลากหลายของการมีส่วนร่วมที่เห็นน่าสนใจ ดังต่อไปนี้

1) การมีส่วนร่วมในมิติของความลึก หมายถึง การมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจโดยประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่างๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาชาติ

2) การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนา

3) การมีส่วนร่วมในเรื่องของการพัฒนาชนบท คือการให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา

4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้น อาจเข้าใจอย่างกว้างๆ ได้ว่า คือการที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา

5) การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่างๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและธำรงรักษาองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น

6) การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขัน ซึ่งหมายถึงว่าบุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้นได้เป็นผู้มีความริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายาม ตลอดจนความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความริเริ่มนั้น

7) การมีส่วนร่วม คือ การที่ได้มีการจัดการที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถานบันต่างๆ ในสภาพสังคมนั้นๆ ทั้งนี้โดยกลุ่มที่ดำเนินการ และความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากรและระเบียบต่างๆ (Bureekul, 2005: 1-2)

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) คือ การบริหารราชการที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารและดำเนินงานของรัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อม สามารถเอื้อประโยชน์ต่อการอยู่ร่วมกันโดยสันติของคนในสังคมประเทศชาติ แม้กระทั่งการมีสันติภาพของโลกโดยส่วนรวม และเป็นตัวขับเคลื่อนสังคมทั้งหมดให้ดำเนินไปสู่จุดหมายนั่นคือ ความสงบสุขดีงามซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศชาติต่อไป (Phrapalad Somchai Payogo Damnoen, 2013 : 143)

การสร้างความร่วมมือ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์กรสู่ความสำเร็จ เป็นสิ่งที่สามารถประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการสร้างความสัมพันธ์อย่างยั่งยืน ความร่วมมือถือเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นสำหรับการทำงานแบบเข้าไปมีส่วนร่วมทางการบริหารอย่างมากในปัจจุบัน โดยการนำเอาแนวคิดความร่วมมือมาใช้ ก็เพื่อชี้ให้เห็นว่าการทำงานแบบหุ้นส่วนทางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับแนวคิดความร่วมมือเป็นอย่างมากเนื่องจากการทำงานโดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อน การทำงานแต่เพียงภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่งคงไม่สามารถทำได้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในการทำงานของท้องถิ่น ซึ่งส่วนกลางได้กระจายอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้บริหารจัดการของถิ่นของตนเอง

แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วม (Participation)

การมีส่วนร่วม เป็นการสร้างความรู้สึกให้ผู้ที่ต้องร่วมกระทำกิจกรรมด้วยกันมีความรู้สึกว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือตนเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเป็นการลดช่องว่างของการสื่อสารระหว่างภาครัฐกับ ภาคประชาชน และการที่จะให้การพัฒนาของภาครัฐ เป็นผลดีและเป็นธรรมนั้น ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา

1. **ทฤษฎีการมีส่วนร่วม** ได้มีนักวิชาหลายคนได้สรุปและเสนอแนะทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ ไว้มากมาย โดยในแต่ละทฤษฎีก็จะมีแตกต่างกันออกไป แต่สามารถที่จะโน้มน้าวจิตใจให้คนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เช่น 1) ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass persuasion) Maslow (1943) กล่าวว่า การเกลี้ยกล่อม หมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียนเพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อม โดยเฉพาะในเรื่องความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของ Maslow (1943) ที่เรียกว่าลำดับขั้น ความต้องการ 2) ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ 3) ทฤษฎีสร้างความรู้สึกชาตินิยม ปัจจัยประการหนึ่งที่น่าสู่การมีส่วนร่วมคือ การสร้างความรู้สึกชาตินิยมให้เกิดขึ้น หมายถึงความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศหรือเน้นค่านิยมเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ มีความพอใจในชาติของตัวเอง พอใจเกียรติภูมิ จงรักภักดีผูกพันต่อท้องถิ่น (Rabibhadana, A., 1984 : 7-8)

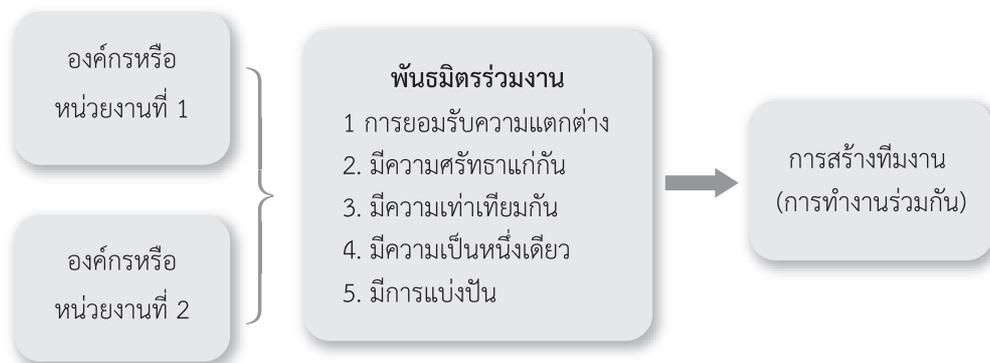
2. **รูปแบบลักษณะและขั้นตอนของการการมีส่วนร่วม** ลักษณะของการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่เข้ามาร่วมในกิจกรรมการพัฒนาออกเป็น 4 ลักษณะ (Rabibhadana, A., 1984 : 320) คือ 1) ร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหา 2) ร่วม

ในการตัดสินใจเลือกวิธีการแก้ไขและการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา 3) ร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผนที่กำหนด 4) ร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

ดังนั้นจะทำให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมถือเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารงาน หรือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้เข้ามาร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนรู้สึกผูกพัน รู้สึกว่าตนเป็นหุ้นส่วนในท้องถิ่น และเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ

แนวคิดความเป็นหุ้นส่วน (Partnership)

หุ้นส่วน (Partnership) คือ องค์การธุรกิจหรือบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปรับผิดชอบร่วมกันในการดำเนินการหรือกิจกรรมต่างๆ มีการแบ่งผลกำไรตามสัดส่วนที่ตกลงกัน แนวทางในการสร้างความเป็นหุ้นส่วนมีการพัฒนาจากหลายระดับ ตั้งแต่การเริ่มเข้าไปเกี่ยวข้องกับบางส่วน การเข้าไปมีส่วนร่วม โดยมีผลประโยชน์และไม่มีผลประโยชน์ ไปถึงขั้นมีส่วนได้ส่วนเสีย แบ่งปันผลประโยชน์ความรับผิดชอบ และความเสี่ยงร่วมกันในรูปแบบหุ้นส่วน เช่น การเป็นหุ้นส่วนในองค์กรธุรกิจ อาจเป็นหุ้นส่วนในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ กิจกรรมร่วมทุน การร่วมสัมปทาน การได้หรือ ลิขสิทธิ์ สามารถอธิบายได้ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กระบวนการทำงานร่วมกันในหุ้นส่วน (ที่มา Tennyson, Ros : 2005)

จากแผนภาพแสดงให้เห็นว่า ผู้ที่เข้ามาเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมดำเนินกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน จึงถือเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียร่วมกัน บุคคลเหล่านี้จึงมีความรู้สึกเป็นเจ้าของในกิจกรรมที่ตนเป็นหุ้นส่วน เมื่อมีความเป็นหุ้นส่วนในกิจกรรมหรือกิจการที่ดำเนินการ ย่อมรักษาผลประโยชน์ของตนอย่างเต็มที่ และถ้าหากสามารถทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นหุ้นส่วนของการบริหารท้องถิ่นได้ ดังนั้น หุ้นส่วนในการบริหารงานท้องถิ่น จึงเป็นสภาพความร่วมมือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมีความเท่าเทียมกันที่แสดงถึงสภาพที่จะนำไปสู่การทำหน้าที่แสดงบทบาทในการปฏิบัติงาน หรือรับผิดชอบร่วมกัน

บทบาทของหุ้นส่วนทางสังคมกับการเสริมสร้างชุมชนสันติสุข

หลักของการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น ต้องให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) มีความรู้สึกที่ตนเป็นหุ้นส่วน และสามารถบริหารงานของท้องถิ่นได้ โดยองค์ประกอบของหุ้นส่วนทางการบริหารงานของท้องถิ่น ประกอบด้วยบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่เข้ามาร่วมดำเนินการบริหารงานท้องถิ่น สำหรับการพัฒนาของการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารท้องถิ่นครั้งนี้

1. บทบาทของประชาชน

ประชาชนหรือบุคคลผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นผู้เสียภาษีและรับประโยชน์จากบริการพื้นฐาน ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบกับการดำเนินงานของท้องถิ่นโดยตรง และเป็นบุคคลที่มีสิทธิใช้อำนาจได้ตามหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการบริหารงานหรือการดำเนินกิจการใดๆ ต้องยึดความต้องการของประชาชนและต้องให้ประชาชนเข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินการต่างๆ โดยมีเป้าหมายสูงสุดอยู่ที่ความกินดี อยู่ดี และมีความสุขอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน (Kenaphoom, 2015a : 1-14) และเพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์ คือการมีความรู้ ความเข้าใจ ความมั่นใจและสามารถนำไปใช้ประกอบการดำรงชีวิตได้ (Kenaphoom, 2015b: 3) โดยประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ดังนี้

1) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ประชาชนย่อมมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องแสดงรายละเอียดให้ประชาชนรับทราบ ซึ่งประชาชนจะต้องรับทราบข้อมูลก่อนการดำเนินการนั้นๆ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้เกิด

ความร่วมมือจากประชาชน สอดคล้องกับการนำเสนอของ สมชัย จิตสุชน และคณะ (Jitsuchon, et al., 2011 : 5) ว่า “ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม เป็นการบริหารจัดการเพิ่มเติมเพื่อให้ระบบสวัสดิการสังคมทำงานได้ดียิ่งขึ้น”

2) การปรึกษาหารือ เป็นการเจรจากันระหว่างรัฐและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือกำหนดประเด็นและข้อสงสัยต่างๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและสะท้อนความต้องการของประชาชน การปรึกษาหารือจึงเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งถือว่าเป็นหุ้นส่วนของท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและความคิดเห็นในสิ่งที่รัฐจะดำเนินการต่อไป

3) ความสัมพันธ์ เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะแนวทางต่างๆ โดยประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการทำงานร่วมกับรัฐ สอดคล้องกับการนำเสนอของว่าโกวิทย์พวงงาม (Puangngam, 2010 : 55) นำเสนอไว้ว่า “การมีส่วนร่วมที่จะเกิดขึ้นในทุกๆ ด้าน เป็นการร่วมกันควบคุม ตรวจสอบผลการดำเนินงานตลอดจนเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น”

4) ความร่วมมือ ได้แก่การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ และการเข้าร่วมเป็นประชาคมท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเข้าไปเป็นหุ้นส่วนที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น โดยการเข้าไปเป็นหุ้นส่วนของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับนี้ ได้แก่ 1) การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การเข้าร่วมเป็นประชาคมท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีต่อชุมชนในด้านต่างๆ เช่น การศึกษา สุขภาพ ความเป็นอยู่ เป็นต้น ดังที่สมชัย จิตสุชน และคณะ (Jitsuchon, et al., 2011 : 127) นำเสนอไว้ว่า “เมื่อท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น ผ่านการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่น จะการบริหารจัดการการกองทุนที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับบริบทเชิงพื้นที่และสังคมท้องถิ่น”

5) การเสริมอำนาจประชาชน การเป็นหุ้นส่วนในระดับการเสริมอำนาจประชาชน ได้แก่ การทำประชามติ และการถอดถอน ซึ่งเป็นระดับที่ประชาชนมีบทบาทสูงที่สุด โดยประชาชนเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด และเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยประชาชน ดังที่สมศักดิ์ อมรสิริพงษ์ (Amornsiriphong, 2012 : 52) นำเสนอไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในท้องถิ่น ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนและเพื่อประชาชน”

2. บทบาทของข้าราชการ

ข้าราชการ ถือเป็นกลไกสำคัญในฐานะผู้ปฏิบัติบริหารงานของแผ่นดินในการนำนโยบายของรัฐ และภารกิจของส่วนราชการไปปฏิบัติให้เกิดผลในพื้นที่และโดยที่ประเทศไทยได้ประสบกับสภาวะวิกฤติ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมทั้งแรงกดดันจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ส่งผลให้ประเทศไทยต้องเร่งปรับตัวในแต่ละด้านอย่างเร่งด่วน และเป็นที่มาของการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา โดยมุ่งปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานภาครัฐไปสู่ “รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก ซึ่งเป็นการเปลี่ยนกระบวนการทำงานภาครัฐไปสู่การทำงานเพื่อประชาชน มีการวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ และวิธีการทำงานที่มีความรวดเร็วและคล่องตัว เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของสังคมและประชาชน (Wannacum, 2015: 91) โดยบทบาทของข้าราชการในการร่วมเป็นหุ้นส่วนในการบริหารงานท้องถิ่น คือต้องเป็นผู้ที่มีจริยธรรมในการปฏิบัติงาน และต้องคอยส่งเสริมหรือสนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงสิทธิ์ที่เข้ามามีในการเป็นหุ้นส่วนของท้องถิ่น

3. บทบาทของผู้บริหาร

ผู้บริหาร หรือนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็นผู้ถือหุ้นที่สำคัญ เป็นบุคคลที่มีอิทธิพลสูงสุดในกลุ่ม และเป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติภาระหน้าที่ของตำแหน่งผู้นำที่ได้รับมอบหมายบุคคลอื่นในกลุ่มที่เหลือก็คือผู้ตาม แม้จะเป็นหัวหน้ากลุ่มย่อยหรือผู้ช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ (Yukl, 2009 : 3-4) เนื่องจากอำนาจในการบริหารงานท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางได้ให้อิสระแก่ท้องถิ่นบริหารเอง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องนโยบาย การเงินการคลัง หรือการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ ที่เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองได้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการจัดการกับทรัพยากรในท้องถิ่น หรือเป็นการสร้างงานในท้องถิ่น สอดคล้องกับการนำเสนอของสมศักดิ์ อมรสิริพงษ์ (Amornsiriphong, 2012 : 52) “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงาน บุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะในด้านการจัดสวัสดิการสังคมของท้องถิ่นเอง”

4. บทบาทฝ่ายตรวจสอบและถ่วงดุล

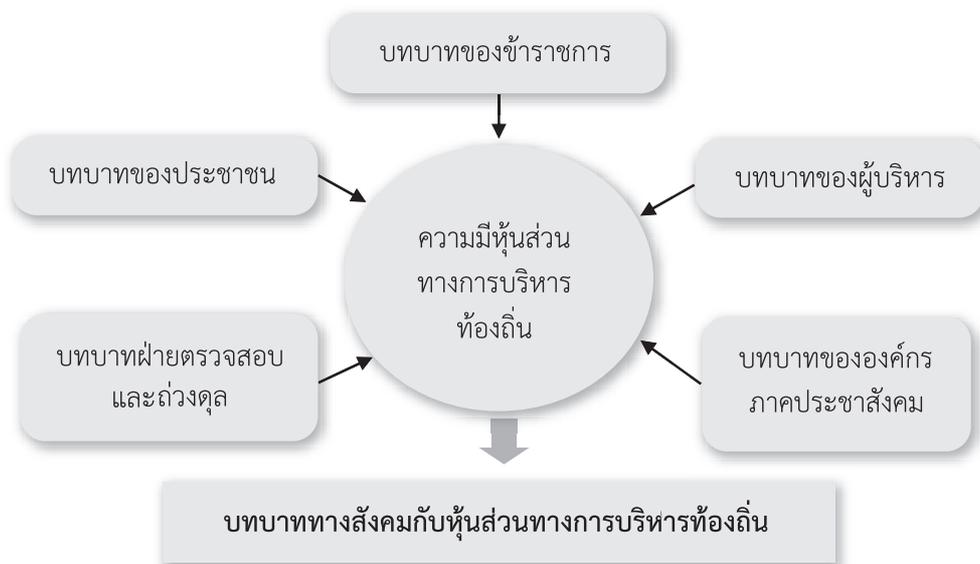
กระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น จะมีส่วนสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีระดับที่แตกต่างกัน จึงทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่แตกต่างกัน (Jansiri, 2014 : 110-111) สมาชิกสภาองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหุ้นส่วนที่มีบทบาทสำคัญอีกกลุ่มหนึ่ง เนื่องจากสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นหุ้นส่วนที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในการเข้ามาบริหารงานของท้องถิ่น ดังนั้นในฐานะที่สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหุ้นส่วนที่มีอำนาจในการค้ำหรือตรวจสอบความไม่ถูกต้องของการดำเนินงานของผู้จัดการหุ้นส่วนใหญ่ (ผู้บริหาร นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เกิดการสร้างเครือข่ายของชาวบ้านถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นของภาคประชาชนหรือการเปลี่ยนแปลงของชาวบ้านเองในการต่อรองทางการเมือง (Sattayanurak, 2014 : 102) ทั้งนี้เกิดจากความจำเป็นที่จะต้องทำให้คนในสังคมไทยเข้าใจซึ่งกันและกันให้มากขึ้น

5. บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม

องค์กรภาคประชาสังคม ในระดับท้องถิ่นที่มีบทบาทให้การบริหารงานท้องถิ่น เป็นอย่างมากเนื่องจากระดับความเข้มข้นหรือความกดดันจากภาคประชาสังคม จะมีกำลังกว่าการกดดันจากประชาชนเพียงน้อยนิด โดยองค์กรภาคประชาชนจะต้องเข้ามาตรวจสอบ หรือร่วมกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่นในทุกระดับ เนื่องจากคนที่เข้ามาอยู่ในองค์กรภาคประชาสังคม จะเป็นคนที่มาด้วยความสมัครใจ เพื่อแก้ปัญหาหรือกระทำการบางอย่าง เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้อย่างสมบูรณ์

จากประเด็นบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการแสดงความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหาร สามารถสรุป เป็นผังมโนทัศน์ตามความสัมพันธ์ได้ ดังแผนภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 บทบาททางสังคมกับหุ้นส่วนทางการบริหารท้องถิ่น

บทสรุป

การบริหารงานท้องถิ่นภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงในการพยายามพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น ที่มีผลต่อการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ทั้งในด้านโครงสร้างการบริหารจัดการในท้องถิ่น และความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม ที่นำไปสู่ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ต่อสาธารณะ และการตระหนักถึงการมีส่วนร่วม แต่ภายใต้การมีส่วนร่วมที่หน่วยงานของรัฐพยายามหยาบย่นหรือส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนในการบริหารงานของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนกลับไม่ได้ให้ความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับที่เข้มข้น หรือมีความกระตือรือร้นในการเข้าไปบริหารงานท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนมองว่าตนไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสร้างความรู้สึกให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าตนเป็น “หุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น” “ตนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” เมื่อสามารถทำให้ประชาชนมีความรู้สึกที่ตนเป็น “หุ้นส่วน” ของท้องถิ่นได้แล้ว การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานต่างๆ ของท้องถิ่นก็จะเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเต็มใจ เนื่องจากเมื่อมีความรู้สึกที่ตนเป็นผู้ลงทุน ตนมีส่วนได้ส่วนเสีย ย่อมเกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของ ระดับของความเข้มข้นของความเป็นเจ้าของจากการเป็น “หุ้นส่วน” จะมีมากกว่า “การมีส่วนร่วม” เพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและตอบสนองในแนวนโยบายการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เกิดการแบ่งสรรทรัพยากรอย่าง ยุติธรรม ลดความขัดแย้งในสังคม ลดอำนาจในการกอบโกยหรือแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจหน้าที่ และที่สำคัญที่สุดคือเป็นการสร้างกลไกของการพัฒนาระบบราชการในแบบ ประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ และหุ้นส่วนทุกคนได้รับการแบ่งปัน ทรัพยากรธรรมชาติ ที่เท่าเทียมกัน

References

- Bureekul, T. (2005). **Participation: Concepts Theory and Process**. BKK: King Prajadhipok's Institute. (Thai)
- Chamarik, S. (1997). **Politics with Constitutional Development**. (2nd ed.). BKK: Foundation for Social Studies and Humanities Textbooks Project. (Thai)
- Chiangthong, J. (2006). **Development Sociology**. BKK: Odeonstore.
- Jansiri, N. (2014). Local Governance : The Perspective on People Participation in Local Government Administration. **Journal of Humanities and Social Sciences, SRU**. 7(2), 95-118.
- Jitsuchon, S. et al. (2011). **Log on to Social Welfare of Full system in B.e.2560**. Full report. Thai Health Promotion Foundation and Ministry of Social Development and Human Security. (Thai)
- Kenaphoom, S. (2015a). Establishing a Research Conceptual Framework of Public Administration by Knowledge Management. **Ratchaphruek Journal**. 12(1), 1-14.
- Kenaphoom, S. (2015b). The Writing Format of Research Conceptual Frameworks on Management. **Rajabhat Maha Sarakham University Journal (Humanities and Social Sciences)**. 8(3), 33-42.
- Kokpol, O. (2012). **Companion Guide to the public for the participation of local executives**. BKK: Charansanitwong Printing. (Thai)
- Mahachulalongkornrajavidyalaya University. (1996). **Tripitaka : Thai version**. BKK: MUC Press.
- Pannasil, P. (2015). The Role of Local Executive in The 21st Century. **Journal of MCU Peace Studies**. 3(2), 146-161.
- Patanaponasa, N. (2003). **Basic Principles of Engagement Techniques and Case Examples**. BKK: 589 Print. (Thai)

- Phrapalad Somcha Payogo (Damnoen). (2013). An application Right speech for administration of the leaders. **Journal of MCU Peace Studies**. 1(1), 143-158.
- Puangngam, K. (2010). **Local Governance : On Participation and Transparency**. BKK: MisterKopy. (Thai)
- Rabibhadana, A. (1984). **The Participation of the Community in the Development of Social and Cultural Conditions in Thailand**. BKK: Saksoda Printing. (Thai)
- Sattayanurak, A. (2014). The Transformation from Rural to Urban : the Movement Towards Democracy. **Journal of Humanities and Social Sciences, SRU**. 6(2), 93-120.
- Srivithaya, S. (2015).The Rule of Law and the Reconciliation by Buddhist Ways in Thai Society. **Journal of MCU Peace Studies**. 3(2), 19-29.
- Tennyson, Ros. (2005). **The Brokering guidebook**. London: Folium.
- Wannacum, N. (2015). Ditthadhammikattahasamvattanikadhamma-Based Performance of the Official in Khon Kaen Provincial Office. **Journal of MCU Peace Studies**. 3(1), 89-102.
- Yukl, Gary. A.. (2009). **Leadership in Organizations**. (7th ed.). NY: Prentice-Hall.