

การมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน

Public Participation for Local Development

มณี เหมทานนท์ *

บทนำ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-9 มุ่งเน้นการพัฒนาแบบองค์รวมโดยให้คน ชุมชน และองค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา ดังนั้นประชาชนจึงเป็นกลไกสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกกำหนดไว้ในทุกระดับ เพราะการพัฒนาจะเป็นในลักษณะเป็นการให้แต่ฝ่ายเดียวโดยที่ผู้รับมิได้มีส่วนร่วมกับการพัฒนานั้น ดังนั้น การมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชนจึงเป็นมาตรการสำคัญที่ช่วยประกันความต่อเนื่องของการพัฒนา (ศิริกุล กสิวิวัฒน์, 2546, น.19) นอกจากนั้น ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม (2543, น.1) ยังได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทำนองเดียวกันไว้อย่างน่าสนใจว่า คำว่า “ประชาชนมีส่วนร่วม” หรือ “ชุมชนมีส่วนร่วม” ควรจะเปลี่ยนไปใช้คำใหม่ หรือ “ชุมชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” หรือ “ชุมชนเป็นแนวหน้าการพัฒนา” หรือ “ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ” เพราะว่าคำว่า “การมีส่วนร่วม” ยังหมายถึง รัฐบาลทำ ชุมชนมามีส่วนร่วม ต้องกลับกัน คือ ชุมชนทำ รัฐบาลมีส่วนร่วม ต่อไปเราควรเรียกว่า “การพัฒนาที่รัฐบาลมีส่วนร่วม” รัฐบาลดำเนินการพัฒนา แต่อย่าเข้าไปเป็นเจ้าของในการพัฒนา ความเป็นเจ้าของการพัฒนามีความสำคัญ ประเทศไทยไม่ใช่เป็นของรัฐบาล แต่เป็นของชุมชนเพราะชุมชนอยู่ทุกพื้นที่ในประเทศไทย ชุมชน คือ ประชาชนทั้งประเทศ และชุมชนอยู่พื้นที่ไหนก็ถือได้ว่าเป็นเจ้าของพื้นที่นั้นเป็นเจ้าของมากกว่าคนอื่น สรุปว่าใครอยู่พื้นที่ไหนต้องเป็นผู้นำหรือเป็นแนวหน้าในการพัฒนาพื้นที่นั้น เพราะฉะนั้นชุมชนต้องเป็นเจ้าของการพัฒนาโดยรัฐบาลมีส่วนร่วม นักพัฒนามีส่วนร่วมและข้าราชการก็ไปมีส่วนร่วมด้วยความเป็นมิตรไมตรี เอื้ออาทร มีเมตตาต่อกัน

แนวโน้มของระบอบประชาธิปไตยซึ่งกำลังดำเนินไปในทุกวันนี้ การเพิ่มขึ้นของการให้มิกระบวนกรมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐบาลกลายเป็นนิยามของประชาธิปไตย ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายหรือเป็นสิ่งที่ต้องกระทำก่อนการตัดสินใจของรัฐบาล (เรณูมาศ รักษาแก้ว, 2557, ออนไลน์) การมีส่วนร่วมของประชาชนมิใช่เป็นเรื่องที่สามารถกำหนดได้โดยตราเป็นกฎหมาย

แต่เกิดจากการสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้เรื่องสิทธิหน้าที่ ผลกระทบส่วนต่างๆที่ประชาชนจะได้รับ และควรเน้นให้ประชาชนเกิดความรับผิดชอบและสำนึกร่วมต่อชุมชนและต่อพื้นที่ที่ตนอาศัย โดยรัฐจะต้องเป็นผู้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความต้องการที่แท้จริงของคนในท้องถิ่นนั้น ให้ความสำคัญต่อการให้ข้อมูล การเข้า

* รองศาสตราจารย์ ดร.ประจำสาขาวิชาการบริหารการศึกษาคณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

ถึงข้อมูล และรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระ รวมถึงการร่วมสรุปข้อหรือร่วมกันอย่างโปร่งใส ทั้งนี้ รัฐและประชาชนต้องดำเนินบทบาทของตนในกรอบของกติกาที่ตกลงกันในเบื้องต้นก่อนดำเนินการโครงการต่างๆ โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของการมีชีวิตที่ดี สุขภาพที่ดีภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดีร่วมกัน (จิรวรรณ เดชานิพนธ์, 2557, ออนไลน์)

ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมจึงถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลทำให้การปฏิบัติงานบรรลุผลหรือล้มเหลวต่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ คำว่า “การมีส่วนร่วม” ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

สหประชาชาติ (United Nations, 1981 ; อ้างถึงใน ชัยฤกษ์ วงษ์เจริญ, 2545, น. 48) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและสมาชิก ในสังคมที่กว้างกว่าสามารถเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือ และเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา รวมทั้งมีส่วนได้รับประโยชน์จากผลของการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2529, น. 20) ได้ให้ความหมายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบมาถึงตัวประชาชนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นความคิดทางยุทธศาสตร์ของหลักการพัฒนาชุมชนที่จะทำให้ประชาชนบังเกิดมีความศรัทธาในตัวเอง (Self-Reliance) ความเชื่อมั่นในตัวเอง (Self-Confidence) ความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging) ในการดำเนินการตามโครงการพัฒนาต่างๆ ในชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถและประสิทธิภาพในการปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตยของประชาชน

ภัทรภรณ์ นันทวงศ์ (2545, น. 9) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมหมายถึง “การที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กับเรื่องนั้นๆ ได้เสียสละทรัพยากรส่วนตน เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน เงินทุน วัสดุ เข้าไปมีบทบาทในขั้นตอนต่างๆ ของกิจกรรมด้านการจัดการ การควบคุม การใช้และการกระจายทรัพยากร ตลอดจนปัจจัยการผลิตที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน”

ศิริกุล กลีวิวัฒน์ (2546, น. 19-21) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม กิจกรรมพัฒนาด้วยความสมัครใจตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงที่สุด เพื่อพัฒนาชุมชนของตนด้วยความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวคิดทางยุทธศาสตร์หลักการพัฒนาชุมชน คือ จุดสำคัญของวิธีการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน ซึ่งเป็นการหาวิธีที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ดังนั้น ปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จต่องานพัฒนาชุมชนคือ พัฒนาการที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องใกล้ชิดกับชาวบ้านในหมู่บ้าน ตำบล และองค์กรชุมชน

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2550, น. 1) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่กลุ่มประชาชนหรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมืองหรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติชน ไม่ว่าจะผ่านทางตรงหรือทางอ้อม หรือการ

ดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2557, ออนไลน์) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

จากความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว พอจะสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติกิจกรรมสาธารณะด้วยความสมัครใจ มีส่วนร่วมรับผิดชอบ และได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ การมีส่วนร่วมของประชาชนตามความหมายดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงสิทธิ หน้าที่ ความเสมอภาค ตลอดจนความโปร่งใสและการเปิดโอกาสที่รัฐมีต่อประชาชนมามีส่วนร่วมในการกิจหรือกิจกรรมต่างๆ อย่างเหมาะสม

ความสำคัญของการมีส่วนร่วม

ยุทธศาสตร์สำคัญในการบริหารกิจการบ้านเมือง คือ การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้ รับผิดชอบ และมีส่วนร่วมในการกิจเหล่านั้นอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ จุดแข็งหรือความสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ การสร้างระบบการบริหาร ที่เริ่มจากการมีส่วนร่วมของคนในองค์กรในเรื่องต่างๆ การมีส่วนร่วมจะเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงนำคนในองค์กรไปสู่ความเกี่ยวข้อง เกิดความผูกพันกัน ในคนและในงาน และพัฒนาให้คนในองค์กรไปสู่ข้อผูกมัดและข้อตกลงซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กร มีพันธสัญญา ต่อการปฏิบัติเพื่อเป้าหมายสูงสุดขององค์กร ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 พันธกิจขององค์กร

ที่มา : จารุงรงค์ พลเดช, 2546 : 14

นอกจากนั้น การบริหารแบบมีส่วนร่วมที่ได้มีบทบาทสำคัญในการบริหารยุคใหม่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะนี้ มีปัจจัยอยู่ 3 ประการ (จารุพงศ์ พลเดช, 2546, น. 14 -15) กล่าวคือ

1. ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมีเพิ่มมากขึ้นเพียงใด ความเข้มข้นของโลกาภิวัตน์ โลกไร้พรมแดนก็มากขึ้นตามไปด้วย สังคมเป็นสังคม E-Society ที่มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในทุกระบบของสังคม และมีผลกระทบต่อองค์กร คือ องค์กรจะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น องค์กรจึงมีภารกิจที่ต้องทำมากขึ้นและซับซ้อนเพิ่มขึ้น ในขณะที่มีบุคลากรจำนวนจำกัด ทรัพยากร และเวลาในการบริหารก็จำกัดตามไปด้วย

2. กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นกฎหมายสูงสุด ที่มีการบัญญัติเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ โดยเฉพาะในมาตรา 76 กำหนดว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังเป็นหนึ่งในหลัก 6 ประการ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (good governance) ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐ จึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ โดยบริหารแบบมีส่วนร่วม

3. การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่นั้น มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result-Based Management) ที่มีทั้งผลผลิตและผลสัมฤทธิ์ ที่สามารถวัดและจับต้องได้อย่างเป็นวิทยาศาสตร์และผลสัมฤทธิ์ของงาน จะเกิดขึ้นได้ จึงต้องอาศัยกระบวนการบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมมีความสำคัญต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองหรือองค์กรที่ไปมีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมีพันธะผูกพัน เป็นกระบวนการที่มีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ มีส่วนรับผิดชอบ ตลอดจนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ประชาชนควรจะได้รับ ดังกรณีที่ จรัส สุวรรณมาลา (2546, น. 1) ได้แสดงทัศนะไว้ว่า ปัจจุบันประเทศต่างๆ นิยมจัดการปกครองตนเองของชุมชนแบบประชาธิปไตยที่เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น” ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้ประชาชนพลเมืองในชุมชนร่วมกันรับผิดชอบการดำเนินการสาธารณะของชุมชน ซึ่งเรียกว่า “ความรับผิดชอบร่วมกันของพลเมือง” (collective)

ทฤษฎีเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมโดยตรงนั้นยังไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจน มีแต่แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องใกล้เคียง จากทฤษฎีความต้องการของฮับราฮัม มาสโลว์ ซึ่งให้เห็นว่า มนุษย์ย่อมมีความต้องการเหมือนกัน ความต้องการนั้นก็จะเพิ่มลำดับขั้นตอน 5 ประการ กล่าวคือ 1) ความต้องการทางร่างกาย 2) ความปลอดภัย 3) การอยู่รวมในสังคม 4) การได้รับการยกย่อง 5) ความสำเร็จแห่งตน ความต้องการดังกล่าวเมื่อได้รับการตอบสนองพอเพียงแล้วก็就会有ความต้องการอย่างอื่นต่อไป มนุษย์มีขีดจำกัดไม่สามารถทำอะไรได้ทุกอย่างในเวลาเดียวกันได้ มนุษย์จึงต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ทำให้มนุษย์เกิดการรวมตัวจนกลายมาเป็นสังคม

มีวัฒนธรรม มีแนวปฏิบัติร่วมด้วยช่วยกัน สร้างสรรค์สิ่งดีงามปรากฏเป็นอารยธรรมสืบต่อกันมา นอกจากนั้น ทฤษฎี 2 ปัจจัยของเฟรดเดอริก เฮิร์ชเบิร์ก เชื่อว่าปัจจัยที่จูงใจให้คนทำงาน คือ ลักษณะของงาน ความสำเร็จของงาน การยอมรับนับถือ ความรับผิดชอบ ความเจริญเติบโต ตลอดจนความก้าวหน้า ส่วนปัจจัยบำรุงรักษา เช่น นโยบาย การบริหาร การบังคับบัญชา สภาพที่ทำงาน ปฏิสัมพันธ์ เงินเดือน สถานภาพและความมั่นคงในการทำงาน ทฤษฎีของเฮิร์ชเบิร์กอาจจัดอยู่ในลักษณะที่ว่า “แรงดึงดูด-แรงดัน” หรือสำนวนที่ว่า “คนในอยากออก คนนอกอยากเข้า” “คับที่อยู่ได้ แต่คับใจอยู่ยาก” ซึ่งถือได้ว่าเป็นทฤษฎีทางจิตวิทยาและพฤติกรรมศาสตร์ที่ได้รับการกล่าวอ้างที่นำมาปฏิบัติกันมาก

ส่วนทัศนะของ ธนวัฒน์ ปิ่นแก้ว (2539, น. 2) ได้กล่าวถึงทฤษฎีที่มีลักษณะการมีส่วนร่วม 5 ทฤษฎี ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อม หมายถึง การใช้การพูดหรือการเขียนเพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาการขัดแย้งในการปฏิบัติและถ้าจะให้ได้ดีผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อมให้เข้าใจอย่างแจ่มแจ้ง สรุปได้ว่า การเกลี้ยกล่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนได้ โดยเฉพาะการเกลี้ยกล่อมเป็นเรื่องที่ต้องตรงกับความต้องการที่ประชาชนพอใจอยู่แล้ว

2. ทฤษฎีการสร้างขวัญคนในชาติ คนเรามีความต้องการทั้งทางกายและใจ ถ้าคนเรามีขวัญดีผลการทำงานนั้นก็สูงตามไปด้วย ถ้าขวัญไม่ดีผลการทำงานก็จะต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่าง ๆ นั้นเอง การสร้างขวัญให้ดีต่างพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอารัดเอาเปรียบให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดีก็จะเกิดความสำคัญในการรับผิดชอบอันจะเกิดผลดีต่อหน่วยงานทั้งในส่วนบุคคลและขวัญของกลุ่มจะเห็นได้ว่าขวัญของคนเรา โดยเฉพาะของคนที่มีขวัญดีนั้นย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ได้เช่นกัน

3. ทฤษฎีการสร้างความรู้สึกรักชาตินิยม ปัจจัยประการหนึ่งทีนำไปสู่การมีส่วนร่วม คือ การสร้างความรู้สึกรักชาตินิยม เรื่องผลประโยชน์ของชาติที่มีความพอใจในชาติของตนพอใจในเกียรติภูมิ จงรักภักดีต่อท้องถิ่น

4. ทฤษฎีสร้างผู้นำ การสร้างผู้นำจะช่วยให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจ เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญในการรวมกลุ่มคนจูงใจไปยัง เป้าประสงค์ โดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจมีทั้งผู้นำที่ดีเรียกว่า ผู้นำปฏิฐานหรือผู้นำพลวัตร คือ เป็นผู้นำที่เคลื่อนไหวทำงานเพื่อพัฒนาอยู่เสมอ ส่วนผู้นำที่ไม่ดี คือ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ เรียกว่า ผู้นำนินสอ ผลของการสร้างทฤษฎีผู้นำ จึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือปฏิบัติงานอย่างมีขวัญงานมีคุณภาพ มีความริเริ่มสร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น การสร้างผู้นำที่ดีย่อมจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ด้วยดีนั่นเอง

5. ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริการ การใช้ระบบบริหารราชการในการระดมความร่วมมือ เป็นวิธีหนึ่งที่ยั่งยืนและใช้กฎหมายระเบียบแบบแผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่มีระบบใดดีที่สุดในเรื่องการบริหาร เพราะธรรมชาติของคนถ้าทำงานด้วยความสมัครใจ ไม่มีใครบังคับก็จะ

ทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็จะเป็นไปตามนโยบายและความจำเป็นของรัฐ ดังนั้น การใช้แบบบริหารราชการเป็นการยับยั้งให้ปฏิบัติงานตามนโยบาย เพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

จากทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม พอสรุปได้ว่า การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะหรือองค์กรอิสระ จะต้องให้ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมด้วยความเต็มใจ สมครใจ พึงพอใจ และมีความพร้อมในการร่วมปฏิบัติงานร่วมกัน ยอมรับความคิดเห็นซึ่งกันและกัน มีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาไปในแนวเดียวกัน จึงจะทำให้การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานนั้นประสบความสำเร็จตามที่ต้องการ ดังทฤษฎีทั้ง 5 ประการตามทัศนะของธวัชณ์ ปิ่นแก้ว ก็ได้บ่งชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในทัศนะของท่านอื่นๆ ที่ได้นำเสนอไว้ดังกล่าว เพราะการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นเห็นว่าควรพิจารณานำแนวคิดทฤษฎีมาปฏิบัติใช้อย่างระมัดระวังและจะต้องบูรณาการเป็นหลักเพราะเรื่องมวลชนนั้นมีความอ่อนไหวมาก

หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม

การที่ประชาชนภายในพื้นที่ที่มีการรวมกลุ่มในรูปของประชาคมหรือชุมชน ซึ่งเป็นแนวคิดที่ สนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหา ซึ่งการแก้ปัญหานั้นจำเป็นต้องมีความร่วมมือทำพร้อมๆ กันในทุกระดับ ต้องระดมทุกองค์ประกอบในสังคม โดยเฉพาะชุมชน เพื่อเสริมสร้างความเป็นชุมชนให้มี ความเข้มแข็ง สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ด้วยตนเอง (จินตวิริ์ เกษมสุข, 2557, ออนไลน์) จากแนวคิดหลักการบริหารดังกล่าว จึงเป็นแนวทางชี้ให้เห็นว่าการดำเนินการใดก็ตามจะต้องมีหลักการแบบมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งจะก่อให้เกิดพลังและความสามัคคีอย่างดียิ่ง

การบริหารแบบมีส่วนร่วม

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (2549 : ออนไลน์) กล่าวว่า หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการนั้น International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1. การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ การจัดนิทรรศการ จัดหม้ายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2. การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3. การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

4. ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นส่วนร่วมกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

5. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงสุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจทำได้หลายระดับและหลายวิธี ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้ง่าย ๆ แต่บางวิธีก็ต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ค่าใช้จ่ายและความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไปด้วย

จากหลักการและความจำเป็นดังกล่าวทำให้การพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมาได้รับการพัฒนากระบวนการบริหารราชการที่สนับสนุนการปรับกระบวนการทำงานของส่วนราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น หรือที่เรียกว่า “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม”

ในการบริหารราชการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2557, ออนไลน์) กล่าวว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่ใช้ในระดับสากล 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นส่วนราชการที่เปิดเผยข้อมูลและโปร่งใสในภารกิจที่หน่วยงานดำเนินการโดยมีช่องทางในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนทั้งกลุ่มเป้าหมายเฉพาะและประชาชนโดยรวม

2. มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้รับบริการและประชาชนเกี่ยวกับภารกิจของส่วนราชการอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจำเป็นต้องมีแผนการดำเนินงานและการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม โดยอาจจะใช้วิธีการต่างๆ เช่น การจัดช่องทางที่ให้ประชาชนและผู้รับบริการได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นทั้งอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ เช่น การจัดตู้รับข้อคิดเห็น การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

3. เป็นหน่วยงานที่มีระบบการจัดการข้อมูลที่ได้รับจากประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลต่างๆ ไปประกอบการปรับปรุงระบบการให้บริการประชาชน การปรับปรุงระบบการบริหารงาน และการตัดสินใจที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ โดยควรมีการกำหนดผู้รับผิดชอบในการรวบรวม และรายงานสรุปผลการพิจารณาความคิดเห็นของประชาชน การจัดทำแผนหรือแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารราชการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

4. เป็นหน่วยงานที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม (ภาคเอกชน ประชาชน และเครือข่ายต่างๆ) ได้มีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการของภาคราชการ โดยเฉพาะเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา เพื่อร่วมการกำหนดทิศทางนโยบายของส่วนราชการ การตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่มีผล กระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่างๆ

5. เป็นส่วนราชการที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ โดยได้มีการจัดกระบวนการหรือกลไกที่เป็นรูปธรรมให้ภาคประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบความก้าวหน้าของการดำเนินงานและผลสำเร็จในการทำงานของส่วนราชการ

จากที่กล่าวมาพอสรุปได้ว่าหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารการศึกษาแบบเบ็ดเสร็จทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมในด้านการวางแผน การแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ การประสานงาน ตลอดจนการประเมินในลักษณะร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหาด้วยความเต็มใจ ซึ่งถ้าเป็นได้เช่นนี้ จะช่วยพัฒนาให้ชุมชนเข้มแข็งบนพื้นฐานของการพึ่งพาตนเองเป็นสำคัญ

ยุทธศาสตร์เชิงพัฒนาแบบมีส่วนร่วม

ไพฑูรย์ วัฒนศิริธรรม (2542, ออนไลน์) ได้นำเสนอยุทธศาสตร์ชุมชนผู้พัฒนาซึ่งเป็นแนวคิดที่สำคัญและในฐานะที่เป็นผู้คลุกคลีอยู่กับการพัฒนาชุมชน ถือได้ว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญคนหนึ่งของประเทศในด้านนี้ โดยให้ทัศนะและอธิบายยุทธศาสตร์ในเรื่องนี้ไว้ว่า การที่จะให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ชุมชนเป็นผู้พัฒนา เพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน ขอยกอุปมาอุปไมย การพัฒนาที่ชุมชนเป็นศูนย์กลางหรือที่ชุมชนเป็นผู้พัฒนาว่า เปรียบเสมือนกับเครื่องบินที่มี 4 เครื่องยนต์ แต่ละเครื่องมีพลัง และต้องให้เกิดพลังทั้ง 4 ด้านที่จะเป็นพลังขับเคลื่อนเครื่องบินให้บินไปข้างหน้า จนบรรลุจุดมุ่งหมายปลายทาง ดังนี้

เครื่องยนต์ที่ 1 : “แนวคิด” ต้องทำแนวคิดให้ชัดเจน ต้องปรับแนวคิดที่เรียกว่า “ปรับกระบวนการทัศน์” คือคิดแบบใหม่ ไม่ใช่คิดเอารัฐบาลเป็นใหญ่ แต่เอาประชาชนเป็นใหญ่ รัฐบาลอยู่ข้างหลัง ประชาชนอยู่ข้างหน้า ชุมชนเป็นพระเอก รัฐบาลเป็นพระรอง ต้องสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน คือ ต้องมาระดมความคิดและสรุปความคิดร่วมกัน การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน การเรียนรู้ร่วมกัน การที่จะได้แนวคิดไม่ใช่ว่าเราจะไปสั่งเขา บอกเขา แต่ต้องมาเรียนรู้ร่วมกัน แลกเปลี่ยนความเห็นซึ่งกันและกัน แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ทำงานร่วมกัน ในเรื่องของประชาสังคม คำว่า “ประชาสังคม” หมายความว่า สังคมที่ประชาชนเป็นใหญ่ สังคมที่ประชาชนมีบทบาทสำคัญ ไม่ใช่รัฐบาลมีบทบาทสำคัญ รัฐบาลและข้าราชการเป็นส่วนหนึ่งของประชาสังคม มองในรูปแบบที่เป็นประโยชน์ ประชาสังคมก็คือร่วมกันทุกฝ่าย ทั้งหมดนี้ยึดในหลักการใหญ่คือชุมชนเป็นศูนย์กลางคิดและดำเนินการจากชุมชนด้วยสติปัญญา ด้วยจิตวิญญาณ ทั้งความคิดและการกระทำ

เครื่องยนต์ที่ 2 “กลไก” แนวทางปฏิรูประชาการยังไม่ถึงขั้นที่เรียกว่าเป็นการปรับกระบวนการทัศน์ ยังหนักไปกับการกระจายหน่วยงานและหน้าที่ไปที่ท้องถิ่น แต่ถ้าปรับกระบวนการทัศน์หมายความว่า ต้องเลิกคิดจากหน่วยงานกลาง ไม่ใช่คิดจากกระทรวง แต่ต้องคิดจากท้องถิ่นขึ้นมา ท้องถิ่นจะจัดการปกครองตนเองอย่างไร ต้องเริ่มจากหมู่บ้าน จากตำบล เมื่อท้องถิ่นจัดการตนเองได้แล้ว ท้องถิ่นยังอยู่ในระบบที่ใหญ่กว่า หมู่บ้านอยู่ใน

ตำบล ตำบลอยู่ในอำเภอ จะต้องมีการจัดการร่วมกันในระบบที่ใหญ่กว่า จากอำเภอมาจังหวัดก็ต้องมีการจัดการร่วมกันในระดับจังหวัด หลายจังหวัดเป็นภาค จัดการร่วมกันในระดับภาคหลายๆภาค จึงจัดการร่วมกันทั้งประเทศ จากนั้นจึงจะมามองบทบาทของกระทรวง ของกรม ต้องคิดในเชิงกลไก ในเชิงระบบแบบนี้ ถึงจะปฏิรูประบบราชการจริง นอกจากนี้ยังมีกลไกต่างๆที่เป็น “ชุมชน” “องค์กรชุมชน” “เครือข่ายองค์กรชุมชน” “ประชาคม” “ประชาสังคม” ทั้งหมดเป็นการจัดการของประชาชน ในรูปองค์กรต่างๆทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียน และยังมี “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่เป็นทางการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน องค์กรและกลไกเหล่านี้ล้วนมีส่วนที่จะเอื้อต่อการพัฒนาที่ชุมชนเป็นศูนย์กลาง

เครื่องยนต์ที่ 3 : “วิธีการ” วิธีการที่สำคัญต้องเน้นการเรียนรู้ การเรียนรู้มีพลังและมีความสำคัญมาก มีคำอยู่คำหนึ่งเรียกว่าองค์กรเรียนรู้ (learning organization) เป็นกลไกที่คน หรือกลุ่มคน หรือองค์กร มีการเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เรียนรู้จากการทำ รวมถึงการวิจัยและพัฒนาหรือพัฒนาและวิจัย การพัฒนากับการวิจัยจะเป็นสิ่งที่เกื้อกูลและเป็นวงจรซึ่งกันและกัน รัฐบาลมีนโยบายที่เรียกว่า “บูรณาการโครงการเข้าด้วยกัน” คือการพัฒนาชนบทหรือพัฒนาชุมชนที่นำเอาโครงการต่างๆของหลายๆหน่วยงานไป “บูรณาการ” คือ รวมกันที่ท้องถิ่น จัดการร่วมกันที่ท้องถิ่น หน่วยงานต่างๆไปร่วมกันทำ ประหยัดงบประมาณได้ ประหยัดบุคลากรได้ การบูรณาการโครงการเข้าด้วยกันเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้มีงบประมาณเหลือ อีกวิธีการหนึ่งของการพัฒนาชุมชนและองค์กรชุมชน คือ การจัดทำทะเบียนองค์กรชุมชน มีความสำคัญต่อการพัฒนาในแง่ที่ว่าทำให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรชุมชน มีจำนวนเท่าใด สถานภาพเป็นอย่างไร อยู่ที่ไหนบ้าง แต่ละองค์กรชุมชนมีสมาชิกเท่าใด ดำเนินกิจกรรมอย่างไร มีการสร้างเครือข่ายกันในรูปแบบใดบ้าง ฯลฯ ซึ่งเป็นข้อมูลที่จะเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาโดยหน่วยงานต่างๆ และโดยองค์กร ชุมชนเอง

เครื่องยนต์ที่ 4 : “แผนงาน” ชุมชนมีแผนการพัฒนาเป็นของตนเอง เป็นแผนงานพัฒนาท้องถิ่น แบบองค์กรรวมก่อน แล้วจึงแยกว่าโครงการใดจะไปทำงานร่วมกรมไหน กระทรวงไหน หรือกับหน่วยงานใด ต้องมีความชัดเจนว่าเป็นแผนงานชุมชนหรือของประชาชน เพื่อหน่วยงานหรือองค์กรภายนอกต่างๆ รวมถึงหน่วยภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคธุรกิจจะสามารถเข้ามาให้การสนับสนุนได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ในการวางแผนให้ครบวงจรและบรรลุผลสำเร็จอย่างต่อเนื่องควรมี “ดัชนีชี้วัดความเข้มแข็งของชุมชน” ใช้ดัชนีนี้เป็นเครื่องมือ ไม่ใช่เป็นวัตถุประสงค์ ดัชนีเป็นเครื่องมือที่จะไปกระตุ้นไปสร้างแรงจูงใจและพลังสร้างสรรค์ให้แก่ผู้ที่จะพัฒนา เป็นเครื่องช่วยกำกับและวัดความสำเร็จของการพัฒนา รวมถึงวัดความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการในการพัฒนาไปพร้อมๆกันและควรมี “การติดตามประเมินผล” โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการบวนการจัดการที่ดีที่ครบวงจร จึงจะเกิดผล ทั้งในเชิงคุณภาพ เชิงประสิทธิภาพ และเชิงจังหวะเวลาที่เหมาะสมด้วย

อาจสรุปได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม มีความมุ่งหมายให้เกิดความร่วมมือช่วยเหลือ ซึ่งกันและกัน ความมองปัญหาและรับฟังปัญหา ฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆด้วยเหตุด้วยผลและความเป็นธรรม เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการทำงานร่วมกัน การที่บุคคลได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ทั้งในด้านแสดงความคิดเห็นและการปฏิบัติงานการมีส่วนร่วมจะช่วยสร้างพลังจิตใจให้ร่วมกันปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการยินยอม

ปฏิบัติตามคำสั่ง การบริหารให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ผู้บริหารจะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย การให้ผู้ใต้บังคับบัญชา มีส่วนร่วมในการให้ความเห็นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการกระจายอำนาจ เปิดโอกาสให้ทุกคนได้แสดงความรู้ความสามารถ ตลอดจนร่วมรับผลสำเร็จของงานกันอย่างทั่วถึง

กระบวนการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกระบวนการบริหารตั้งแต่การมีส่วนร่วมคิดตัดสินใจ มีส่วนร่วมวางแผน มีส่วนร่วมทำ มีส่วนร่วมรับผิดชอบ มีส่วนร่วมรับประโยชน์ และมีส่วนร่วมติดตามผล การมีส่วนร่วมในแต่ละเรื่องนั้นมีความสำคัญในการสร้างแรง จูงใจและเสริมแรงในการทำงานของผู้ปฏิบัติ โดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมตัดสินใจและมีส่วนร่วม วางแผนถือว่าเป็นหัวใจของกระบวนการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่สำคัญ

อาร์นสไตน์ (Arnsteine, 1969 ; อ้างถึงใน ชัยฤกษ์ วงษ์เจริญ, 2545, น. 49) ได้ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วม มีลักษณะเป็นบันไดการมีส่วนร่วม (participation ladder) 8 ขั้น ดังแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 บันไดของการมีส่วนร่วม 8 ขั้น ของอาร์นสไตน์

ที่มา : ชัยฤกษ์ วงษ์เจริญ, 2545, น.49

จากแผนภูมิที่ 2 ขั้นต่ำของบันไดคือ ขั้นถูกจัดกระทำ และขั้นที่สองคือ ขั้นบำบัดรักษา เรียกว่า การมีส่วนร่วมเทียมหรือไม่มีส่วนร่วม เป็นขั้นที่ประชาชนเข้าไม่ถึงการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในการตัดสินใจในกรณีนี้จะมีกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยที่อยู่ในอำนาจเท่านั้น ทำหน้าที่ตัดสินใจ โดยไม่มีการพูดถึงเนื้อหาวิธีการตัดสินใจ หรือตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของผู้ที่อยู่ในอำนาจ หน้าที่นั้น ขั้นที่สองนี้สร้างขึ้นมาก็เพื่อที่จะทดแทนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของทั้งสองขั้นนี้ไม่ใช่เป็นการทำให้ประชาชนเข้าถึงการมีส่วนร่วมในการวางแผนหรือควบคุมโครงการ แต่จะช่วยให้ผู้กุมอำนาจอยู่ดำเนินการให้การศึกษา (educate) หรือการทำการรักษา (cure) ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม

บันไดขั้นที่ 3 ถึง 5 ก้าวหน้าถึงระดับที่เรียกว่า การมีส่วนร่วมแบบเป็นพิธีหรือการมีส่วนร่วมบางส่วน โดยขั้นที่ 3 ขั้นรับฟังข่าวสาร และขั้นที่ 4 ขั้นปรึกษานั้น ความคิดเห็นของประชาชนได้รับฟังจากผู้มีอำนาจมากขึ้น ภายใต้เงื่อนไข คือ พวกเขาไม่มีอำนาจที่จะรับประกันได้ว่าความคิดเห็นของเขาจะได้รับการเอาใจใส่จากผู้มีอำนาจเต็ม การมีส่วนร่วมจึงถูกจำกัด ส่วนขั้นที่ 5 ขั้นปลอมใจ เป็นขั้นสูงของการมีส่วนร่วมบางส่วนที่ยอมให้คนขาดแคลน (Have-Nots) ให้ข้อเสนอแนะได้ แต่ผู้มีอำนาจยังคงสงวนสิทธิ์ในการตัดสินใจอยู่

บันไดขั้นสูงขึ้นในระดับเรียกว่า อำนาจเป็นของประชาชน ซึ่งเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น ประชาชนสามารถเข้าไปสู่ขั้นที่ 6 ขั้นเป็นหุ้นส่วน ทำให้เขาสามารถมีส่วนร่วมเจรจาเพื่อผลได้ผลเสีย (trade-offs) กับผู้มีอำนาจดั้งเดิม ส่วนขั้นที่ 7 ขั้นใช้อำนาจผ่านตัวแทน และขั้นที่ 8 ขั้นควบคุมอำนาจโดยประชาชน เป็นการใช้อำนาจตัดสินใจของประชาชนโดยผ่านตัวแทน หรือประชาชนใช้อำนาจนั่นเอง

แนวคิดการมีส่วนร่วมของอาร์นสไตน์นี้ ความเข้มของการมีส่วนร่วมจะมีพหุผลของความเข้มตั้งแต่การไม่มีอำนาจตัดสินใจไปจนถึงการมีอำนาจตัดสินใจอย่างเต็มที่

นอกจากนั้น บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2548, น. 29-30 ; อ้างจาก เรณูมาศ รักษาแก้ว, 2557, ออนไลน์) ได้กล่าวถึงระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ โดยมีข้อพึงสังเกตคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร และการแสดงนิทรรศการ เป็นต้น แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ

2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินข้อดีข้อเสียของโครงการอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่างๆ หรือการบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้นๆ เป็นต้น

3. ระดับการปรึกษาหารือ เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

4. ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการ เหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อินชูลาตุตูลการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

5. ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นตอนการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6. ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ แต่การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด โดยในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม

จากที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องมีขั้นตอนในการกระทำ กิจกรรมร่วมกันในการศึกษาสาเหตุของปัญหา การร่วมคิดร่วมตัดสินใจ สร้างสรรค์สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม การกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการกิจกรรม รวมถึงการบริหารงาน การปฏิบัติ การติดตามประเมินผลงาน และมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ได้รับการร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติกิจกรรมอันเป็นสาธารณะหรือขององค์กรใดก็ตาม กระบวนการที่เป็นขั้นตอนตามทัศนะดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นหัวใจของงานที่จะปฏิบัติจัดทำเพราะแต่ละขั้นตอนประชาชนจะมีส่วนร่วมทุกกรณี ทำให้เขาเห็นว่าตนเองก็มีส่วนเกี่ยวข้องและมีความสำคัญ ก่อให้เกิดจิตสำนึกภาคภูมิใจ รักและหวงแหน ตลอดจนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ อันเป็นหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

การดำเนินงานใดก็ตามจุดประสงค์หลักก็คือต้องการความสำเร็จของงานนั้นๆ อย่างมี คุณภาพและประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วม จึงนับได้ว่ามีบทบาทสำคัญในหลายประการนอกจากผลสำเร็จของงานดังกล่าวแล้วยังมีประเด็นที่ก่อให้เกิดประโยชน์ของการมีส่วนร่วมอีกด้วย ดังที่ เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538, 327) ได้ให้ทัศนะไว้ว่า การมีส่วนร่วม ให้ประโยชน์ในด้านต่างๆ จำแนกได้ 5 ประการ คือ

1. การมีส่วนร่วมช่วยให้เกิดความคิดดีในการปฏิบัติงาน
2. การมีส่วนร่วมทำให้เกิดการต่อต้านน้อยลง
3. การมีส่วนร่วมทำให้เกิดระบบการสื่อสารที่ดีในองค์กร

4. ผู้ร่วมงานได้ใช้ความสามารถและทักษะในการทำงานร่วมกัน เกิดความมีน้ำใจ (team spirit) และความจงรักภักดีต่อองค์กร (royalty) มากขึ้น

5. การมีส่วนร่วมช่วยให้การตัดสินใจมีคุณภาพมากขึ้นและผู้ปฏิบัติพึงพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้น

ส่วนในทัศนะของเจมส์ แอล เครย์ตัน (Jame L.Creighton;อ้างจากเรณูมาศ รักษาแก้ว, 2557, ออนไลน์) ได้นำเสนอประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 8 ประการที่น่าสนใจดังนี้

1. คุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น เนื่องจากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนจะช่วยสร้างความกระฉับกระเฉงให้กับวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบาย และบ่อยครั้งที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนำมาสู่การพิจารณาทางเลือกใหม่ๆที่น่าจะเป็นคำตอบที่มีประสิทธิภาพที่สุดได้

2. ใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง แม้ว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายมากกว่าการตัดสินใจฝ่ายเดียว แต่การตัดสินใจฝ่ายเดียวที่ไม่คำนึงถึงความต้องการแท้จริงของประชาชนนั้น อาจนำมาซึ่งการโต้แย้งคัดค้านหรือการฟ้องร้องกัน อันทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในระยะยาว เกิดความล่าช้า และความล้มเหลวของโครงการได้ในที่สุด

3. การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสร้างข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มต่างๆ ลดข้อโต้แย้งทางการเมืองและช่วยให้เกิดความชอบธรรมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

4. การนำไปปฏิบัติง่ายขึ้น การเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ประชาชน มีความรู้สึกของการเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และทันทีที่การตัดสินใจได้เกิดขึ้น พวกเขาก็อยากเห็นมันเกิดผลในทางปฏิบัติ และยังอาจเข้ามาช่วยกันอย่างกระตือรือร้นอีกด้วย

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่เลวร้ายที่สุด เพราะการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ เข้ามาแสดงความต้องการและข้อห่วงกังวลตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ จะช่วยลดโอกาสของการโต้แย้งและการแบ่งฝ่าย ที่จะเป็นปัจจัยให้เกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงได้

6. การคงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและเกิดความชอบธรรมโดยเฉพาะเมื่อต้องมีการตัดสินใจในเรื่องที่มีการโต้แย้งกัน

7. การคาดการณ์ความห่วงกังวลและทัศนคติของสาธารณชน เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มาทำงานร่วมกับสาธารณชนในกระบวนการมีส่วนร่วม พวกเขาจะได้รับรู้ถึงความห่วงกังวล และมุมมองของสาธารณชนต่อการทำงานขององค์กร ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถคาดการณ์ปฏิกิริยาตอบสนองของสาธารณชนต่อกระบวนการและการตัดสินใจขององค์กรได้

8. การพัฒนาภาคประชาสังคม ประโยชน์อย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ ทำให้ประชาชนมีความรู้ทั้งในส่วนของเนื้อหาโครงการและกระบวนการตัดสินใจของรัฐ รวมทั้งเป็นการฝึกอบรมผู้นำ และทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

บทสรุป

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมย่อมมีผลในวงกว้าง อันจะเป็นผลให้เกิดการยอมรับและมีความผูกพันระหว่างบุคคล กลุ่ม หน่วยงาน องค์กร ตลอดจนชุมชนท้องถิ่นด้วยกัน ผู้ที่ได้สัมผัส ในการมีส่วนร่วมกิจกรรมต่างๆ เหล่านั้นย่อมรู้ซึ่งและบ่งชี้ให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกัน การประสานสัมพันธ์ การเข้าใจซึ่งกันและกัน ตลอดจนความภาคภูมิใจในผลงานและตนเอง จะทำให้เขาเหล่านั้นมีขวัญกำลังใจ สร้างแรงจูงใจ มุมานะที่จะทำ และสร้างสรรค์สิ่งดีงาม โดยเฉพาะประชาชนที่สร้างจิตสำนึกเป็นส่วนหนึ่งหรือ ความเป็นเจ้าของที่เป็นของส่วนรวม สาธารณะนั้น จะยังมีพลังในการพัฒนาประเทศอย่างมหาศาล

บรรณานุกรม

- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2550). **การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการ จัดหางาน**. กรุงเทพฯ: กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2546, กุมภาพันธ์). การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการปกครองส่วนท้องถิ่น. **รัฐสภาสาร**, 51(2), 1-6
- จารุพงศ์ พลเดช. (2546, เมษายน). การบริหารแบบมีส่วนร่วมและการให้อำนาจปฏิบัติ. **วารสารพัฒนาชุมชน**, 42(4), 13-18.
- จินตวิรี เกษมสุข. (2557). **การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม**. สาขาวิชาการประชาสัมพันธ์ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. ค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2557. จาก http://pknow.edupol.org/Course/C2/document/10/10_8.pdf.
- จิรวรรณ เดชานิพนธ์. (2557). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการงานภาครัฐ **คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. ค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2557. จาก <http://km.tu.ac.th/?p=861>.
- ชัยฤกษ์ วงษ์เจริญ. (2545). **การวางแผนกลยุทธ์การจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน**. คู่มือนิพนธ์การศึกษาค้นคว้า สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- ธนวัฒน์ ปิ่นแก้ว. (2539). **ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของเยาวชนในกิจกรรมศูนย์เยาวชนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีศูนย์เยาวชนตำบลนาสามพัน อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี**. ภาคนิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการวิเคราะห์และวางแผนทางสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ธรรมรส โชติบุญชู. (2544). **ประโยชน์ของการบริหารโดยการมีส่วนร่วม**. **ประมวลสาระชุดวิชาทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหารการศึกษา หน่วยที่ 9-12**. (พิมพ์ครั้งที่ 3). (หน้า 230). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

