

## องค์ความรู้เกี่ยวกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

### ๑. ความหมาย

ความหมายของการมีส่วนร่วมมีนักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายไว้ค่อนข้างจะเป็นไปในแนวเดียวกันเช่น Norman Uphoff กล่าวไว้ว่า “ถ้าพูดถึงการมีส่วนร่วมในความหมายอย่างกว้างที่สุดแล้ว ก็คงจะไม่มีกิจกรรมกระทำกิจกรรมอันใดหรือการพัฒนาที่ดำเนินการในชนบทหรือในเมืองที่ไม่มีการมีส่วนร่วมอยู่บ้างไม่มากก็น้อย แต่การมีส่วนร่วมนั้นเป็นการมีส่วนร่วมที่เกื้อหนุนหรือก่อให้เกิดการพัฒนาที่แท้จริงและถาวรหรือไม่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง”<sup>1</sup>

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า “ การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (mental and emotional involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (group situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้ (contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย”<sup>2</sup>

สุทิน บุญญาธิการ และคณะ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและ/หรือกลุ่มของประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ ด้วยเป้าหมายที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น และ/หรือ มีบทบาทร่วมรับผิดชอบต่อการดำเนินการของรัฐ”<sup>3</sup>

อรทัย ก๊กผล ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า “ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมือง ในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนมักหมายถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง โดยให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นไปตามหลักการของ ประชาธิปไตยแบบเป็นตัวแทน ที่ประชาชนเลือกผู้แทนหรือตัวแทนเป็นผู้ตัดสินใจและแก้ปัญหาแทนตน หากแต่ด้วยลักษณะสังคมสังคมสมัยใหม่ที่มีความสลับซับซ้อน ความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนมีความหลากหลาย ทำให้การมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนมีข้อจำกัดและไม่มีหลักประกันว่าการตัดสินใจของตัวแทนจะตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของประชาชน

ปัจจุบันสังคมหันมาให้ความสำคัญกับระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นระบบที่นอกจากประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปปกครองหรือบริหารประเทศแล้ว ยังมีส่วนร่วมโดยตรง

<sup>1</sup> อकिन รพีพัฒน์ ,การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศักดิ์โสภณการพิมพ์,๒๕๒๗), หน้า ๑๐๐

<sup>2</sup> นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ ,การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศักดิ์โสภณการพิมพ์,๒๕๒๗), หน้า ๑๘๗

<sup>3</sup> สุทิน บุญญาธิการ และคณะ ,รายงานผลการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน : กรณีศึกษาโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น,๒๕๔๐), หน้า ๕

ดังนั้นอาจสรุปว่าความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบันคือ กระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับการ โครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้-เรียนรู้ การปรับเปลี่ยน โครงการร่วมกันซึ่งจะเป็นประโยชน์ ต่อทุกฝ่าย”<sup>4</sup>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของ ประชาชนที่เน้นในบริบทของการบริหารราชการแผ่นดินไว้ว่า “การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วน ร่วมในการบริหารราชการหมายถึงกิจกรรมที่หน่วยงานภาครัฐสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามาร่วม ในขั้นตอนการบริหารราชการต่าง ๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และประเมินผล การสนับสนุนดังกล่าวจะเป็นไปได้หลายลักษณะตั้งแต่การบริหารราชการแบบเปิดเผย โปร่งใส แจ่มหรืออธิบายกระบวนการทำงานให้ประชาชนได้รับข่าวสารข้อมูลจนถึงการกระตุ้น การเอื้ออำนวยให้ได้รับความคิดเห็นจากประชาชนและให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบาย โครงการและดำเนินงานของภาครัฐออกไปสนทนาพูดคุยกับประชาชน เป็นสื่อกลางให้ประชาชน สามารถเข้าถึงตัวผู้ตัดสินใจ เปิดกว้างและรับฟังความคิดเห็นและมุมมองความคิดเห็นและสิ่งที่ประชาชน เรียกร้องออกมาได้ถูกนำมาพิจารณาโดยผู้มีอำนาจตัดสินใจ”<sup>5</sup>

ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงหมายถึงความสัมพันธ์ของประชาชน หรือผู้มีส่วน ได้เสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ได้เข้าร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมกันให้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมกันเป็นเจ้าของ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมกันยอมรับผลการบางอย่าง หรือผลกระทบร่วมกัน ในทุกกระบวนการของการดำเนินงานตั้งแต่การริเริ่ม การดำเนินการ จนถึง ขั้นตอนการติดตามประเมินผล เพื่อถ่วงถ่วงความคิด หรือกระจายอำนาจการตัดสินใจ หรือสร้างความชอบธรรม หรือสร้างความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ในอันที่จะเป็น ประโยชน์ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และเมื่อพิจารณาความหมายของการมีส่วนร่วมแล้วจะเห็นว่าแม้ใน สมัยก่อนการปฏิรูประบบราชการหรือมีกระแสการเรียกร้องการมีส่วนร่วมกันมากมายอย่างเช่นใน

<sup>4</sup> อรรถย กักผล .คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน, (มูลนิธิปรัชญาโทนักรบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,๒๕๔๖), หน้า ๒-๑ ถึง ๒-๒

<sup>5</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ : การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน การบริหารราชการแผ่นดิน , หน้า ๓

## ๒. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ฉลาดชาย รมิตานนท์ ได้กล่าวถึงแนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” (people s participation) ในฐานะที่เป็นสาระสำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นพัฒนาการทางการเมือง พัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจ พัฒนาการทางด้านสังคมและวัฒนธรรม หรือพัฒนาการในด้านอื่น ๆ ก็ดี และไม่ว่าจะระดับนานาชาติ ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น หรือระดับชุมชนก็ดี มิใช่ของใหม่แต่เป็นเรื่องที่พยายามทำกันมานานหลายทศวรรษแล้ว แต่ก็ดูเหมือนว่าจะไม่ได้ผลเท่าที่ควรหรือใกล้เคียงกับที่คาดหวังกันไม่ว่าจะในด้านเสริมสร้าง และการทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นที่รู้จักและยอมรับเข้าสู่กระบวนการพัฒนาทุก ๆ รูปแบบ คำถามที่หลีกเลี่ยงไม่พ้นก็คือคำถามที่ว่าอะไรเป็นอุปสรรคที่แท้จริงที่ขวางกั้นมิให้รัฐบาลของประเทศทั้งหลายที่กำลังพยายามพัฒนาสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว<sup>6</sup>

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ ได้กล่าวถึงแนวคิดของการมีส่วนร่วมไว้ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนนั้น ได้บังเกิดขึ้นในชุมชนต่าง ๆ ทั่วโลกทั้งซีกโลกตะวันออกและซีกโลกตะวันตก ดังจะเห็นได้จากประเพณี “ลงแขก” (cooperative work) ซึ่งมีการปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่วโลก

การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว กลุ่มละแวกบ้าน ชุมชน หมู่บ้าน ตลอดจนสังคมนั้น ได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัว สังคมให้เจริญก้าวหน้าผาสุกเรื่อยมา

**การมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิดสำคัญ ๓ ประการ คือ**

๑) ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนตัวบุคคลซึ่งบังเอิญพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม

๒) ความเคียดแค้นและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ขณะนั้น ผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผนและลงมือกระทำร่วมกัน

<sup>6</sup>ฉลาดชาย รมิตานนท์ ,การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศักดิ์โสภณาการพิมพ์,๒๕๒๗), หน้า ๑๑๕

๓) การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนาการตัดสินใจร่วมกันนี้ต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำการสนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น<sup>7</sup>

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่าแนวคิดของการมีส่วนร่วมตามความเข้าใจโดยสามัญสำนึกอย่างปुरुชนคนธรรมดาแล้วก็จะเข้าใจได้ว่าได้เกิดขึ้นตั้งมนุษย์มาอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ซึ่งก็หมายความว่าเกิดขึ้นในทุก ๆ พื้นที่ ทั่วทุกภูมิภาคของโลกโดยสามารถสังเกตเห็นได้จากประเพณีต่าง ๆ เป็นต้นว่า การล่าสัตว์ การลงแขกเกี่ยวข้าว หรือแม้แต่พิธีกรรมในศาสนาต่าง ๆ หรือการร่วมมือร่วมแรงร่วมใจทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในวิถีชีวิตต่าง ๆ นั้นเป็นการพัฒนาสังคมมนุษย์ให้มีความเจริญก้าวหน้าเรื่อยมา และเมื่อพิจารณากิจกรรมต่าง ๆ ที่มนุษย์หรือประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องต้องข้องแวะร่วมมือร่วมใจกันดำเนินการแล้วจะเห็นถึงแนวคิดต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นที่มาของการมีส่วนร่วมกันของประชาชนและเมื่อพิจารณากิจกรรมต่าง ๆ ที่มนุษย์หรือประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องต้องข้องแวะร่วมมือร่วมใจกันดำเนินการแล้วจะเห็นถึงแนวคิดต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นที่มาของการมีส่วนร่วมกันของประชาชนคือ

- ความต้องการมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินร่วมกัน กล่าวคือในสถานะที่มนุษย์อาศัยอยู่ในกฎของธรรมชาติ ซึ่งผู้ที่แข็งแรงกว่าเท่านั้นที่จะอาศัยอยู่ได้ แต่อย่างไรก็ตามก็ไม่มีผู้ใดแข็งแรงที่สุด ดังนั้นแล้วจึงได้ตกลงปลงใจเข้ามาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมเกิดขึ้น จึงเกิดมีผู้ปกครองของสังคมนั้น ๆ ขึ้น

- ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน กล่าวคือในสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนใจแก่ผู้คนหรือประชาชนในสังคมนั้น จึงก่อให้เกิดความต้องการร่วมกัน เป็นต้นว่า เมื่อผู้ปกครองได้สร้างความเดือดร้อนโดยปกครองเข้มแข็งแก่ประชาชนประชาชนก็ร่วมกันเรียกร้องจนเกิดมีระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้น

- ความรู้ความสามารถแต่ละคนต่างกัน กล่าวคือในสังคมไม่มีประชาชนคนใดที่จะทำอะไรได้ทุกอย่างทุกอย่างหรือแม้ว่าจะทำได้ทุกอย่างก็ไม่อาจทำให้สำเร็จลุล่วงได้เพียงลำพังหรือสำเร็จลุล่วงตามเวลา เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจึงได้ร่วมมือร่วมใจทำการสิ่งใดร่วมกันหรือร่วมช่วยกัน เป็นต้นว่าการเกิดระบบตลาด การลงแขกเกี่ยวข้าว

- ความศรัทธา กล่าวคือเป็นความเชื่อถือต่อบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เป็นผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกันในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การสร้างโบสถ์สร้างวิหาร สร้างมัสยิด

<sup>7</sup> นีรันด์ จงวุฒิเวศย์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศักดิ์โสภณการพิมพ์, ๒๕๒๓), หน้า ๑๘๒-๑๘๓

### ๓. หลักการของการมีส่วนร่วม<sup>๘</sup>

การดำเนินการใดก็ตามจำเป็นต้องเริ่มต้นจากประชาชนก่อน กล่าวคือประชาชนต้องมีโอกาสในการเข้ามาส่วนร่วมในการดำเนินการใด ๆ ก่อน โดยต้องมีเงื่อนไขที่สำคัญ ๓ ประการเป็นอย่างน้อย ดังนี้คือ

- ๑) ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม
- ๒) ประชาชนต้องสามารถมีส่วนร่วม
- ๓) ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

เพราะฉะนั้นหากประชาชนไม่มีอิสรภาพ ไม่มีความสามารถ ไม่มีความเต็มใจแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนก็คงจะไม่เกิด แต่อย่างไรก็ตามนอกจากเงื่อนไขที่สำคัญ ๓ ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่อไปนี้ก็คือ

๑) ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของกิจกรรม ไม่ว่าจะอยู่ในระยะเริ่มต้นจนถึงระยะการติดตามประเมินผลและที่สำคัญอย่างยิ่งคือการมีส่วนร่วมนั้นไม่เหมาะสมสถานการณ์ฉุกเฉิน

๒) ประชาชนต้องไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ในการการมีส่วนร่วมมากเกินไปกรณีจำเป็น กล่าวคือ ต้องไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือเงินทองเกินกว่าที่เขาประเมินแล้วว่าจะได้รับ

๓) ประชาชนต้องสนใจในการที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ

๔) ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องกันทั้ง ๒ ฝ่าย

๕) ประชาชนต้องไม่รู้สึกรับความกระทบกระเทือนต่อการดำเนินชีวิตต่าง ๆ เช่นกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่การงาน สถานภาพทางสังคม เป็นอาทิ หากจะต้องมีส่วนร่วมด้วย

๖) ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของกิจกรรม ไม่ว่าจะอยู่ในระยะเริ่มต้นจนถึงระยะการติดตามประเมินผลและที่สำคัญอย่างยิ่งคือการมีส่วนร่วมนั้นไม่เหมาะสมสถานการณ์ฉุกเฉิน

๗) ประชาชนต้องไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ในการการมีส่วนร่วมมากเกินไปกรณีจำเป็น กล่าวคือ ต้องไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือเงินทองเกินกว่าที่เขาประเมินแล้วว่าจะได้รับ

๘) ประชาชนต้องสนใจในการที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ

๙) ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องกันทั้ง ๒ ฝ่าย

๑๐) ประชาชนต้องไม่รู้สึกรับความกระทบกระเทือนต่อการดำเนินชีวิตต่าง ๆ เช่นกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่การงาน สถานภาพทางสังคม เป็นอาทิ หากจะต้องมีส่วนร่วมด้วย

<sup>๘</sup> นีรันด์ จงวุฒิเวศย์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศักดิ์โสภณการพิมพ์, ๒๕๒๗), หน้า ๑๘๖

#### ๔. รูปแบบของการมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็นได้ ๔ รูปแบบดังนี้<sup>๙</sup>

๒.๑ การเตรียมการ ซึ่งเป็นสิ่งอันจำเป็นที่จะต้องเตรียมการให้พร้อมก่อนจะมีการระดมความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย

๑) การให้ความรู้แก่ประชาชน เพื่อปลุกระดมหรือชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหา ตลอดจนความรู้ ความเข้าใจ ความคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาเหล่านั้น

๒) การรู้จักใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญจากแหล่งต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถเรียนรู้เกี่ยวกับปัญหาได้รวดเร็ว และสามารถตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓) การลงมือปฏิบัติงานต้องสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๒ ลักษณะการมีส่วนร่วม ซึ่งการมีส่วนร่วมจะมีหลายระดับตั้งแต่เป็นสมาชิกจนถึงเป็นผู้นำกลุ่มประกอบด้วย

๑) เป็นสมาชิก

๒) เป็นสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม

๓) เป็นสมาชิกที่บริจาคเงินช่วย

๔) เป็นกรรมการ

๕) เป็นประธานกรรมการ

๖) สมาชิกผู้นั้นมีหน้าที่อะไรแล้วต้องทำอะไร

๒.๓ แบบอย่างของผู้มีส่วนร่วม มี ๓ แบบประกอบด้วยดังนี้

๑) เป็นผู้กระทำการ กล่าวคือมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกิจกรรมหรืองานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น

๒) เป็นผู้รับผลการกระทำ กล่าวคือได้รับผลจากการกระทำกิจกรรมนั้นโดยตรง

๒.๔ ขั้นตอนการระดมการมีส่วนร่วม สามารถพิจารณาได้ดังนี้

๑) ขั้นแรกนั้นเป็นขั้นทำความรู้จักปัญหา ความต้องการ ของประชาชนและชุมชน ที่เกี่ยวข้องโดยตรง

๒) ขั้นทำงานสัมฤทธิ์ผล เป็นขั้นที่กลุ่มเล็ก ๆ ดังกล่าว ได้ทำกิจกรรมแล้วสัมฤทธิ์ผล จึงสามารถดึงประชาชนที่อยู่นอกกลุ่มเข้าร่วมกิจกรรมนั้นมากขึ้น

๓) ขั้นตอนต่อเนื่องหรือยุติ เป็นขั้นการประเมินผลของกลุ่ม หากมีประโยชน์ก็ จักได้ดำเนินการต่อเนื่องหากไม่มีประโยชน์ก็จักได้ยุติ

<sup>๙</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า ๑๘๘-๑๘๙

## ๕. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม<sup>10</sup>

- **เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ** คือในการตัดสินใจต่อสถานการณ์หนึ่งสถานการณ์ใดหากมีบุคคลคิดไตร่ตรองเพียงคนเดียวแล้วบางครั้งบางที่อาจจะไม่ได้ข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วนหรือขาดความรอบคอบครอบคลุม เมื่อมีการมีส่วนร่วมแล้วจะช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น

- **ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา** เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับ จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ กล่าวคือ เมื่อได้มีการตัดสินใจร่วมกันตามความเห็นรวมทั้งข้อมูลข่าวสารจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้ที่ร่วมคิดตัดสินใจก็จะยอมรับและพร้อมที่จะนำไปปฏิบัติ

- **การสร้างฉันทามติ** ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ กล่าวคือในการดำเนินการใด ๆ ของรัฐต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนทั้งสิ้น โดยเมื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียร่วมในการตัดสินใจแล้วรัฐก็จะดำเนินการใดนั้นได้โดยปราศจากข้อกังขาใด ๆ

- **การเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ** สร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

- **ลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งรุนแรง** คือเมื่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียได้ร่วมกันตัดสินใจต่อกรณีใดกรณีหนึ่งแล้ว ก็จะได้ช่วยลดความคับข้องหมองใจของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการที่ได้ร่วมกันตัดสินใจนั้น

- **เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชน** กล่าวคือไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชน

- **การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน** ถือว่าเป็นการให้การศึกษาชุมชนเพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจ และเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน

- **ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น** เป็นการเพิ่มทุนทางสังคม และช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น สอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตย

## ๖. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจากระดับต่ำคือขั้นที่ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารไปจนถึงระดับสูงคือการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือการตัดสินใจประกอบด้วย ๕ ระดับ ดังนี้<sup>11</sup>

<sup>10</sup> วันชัย วัฒนศัพท์, อังใน ,อรทัย ก๊กผล ,คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน (มูลนิธิปริญญาโทนกับบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,๒๕๔๖), หน้า ๒-๓ ถึง ๒-๔

<sup>11</sup> International Association for Public Participation, **Planning for Effective PublicParticipation** (unspecified date), อังใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ : การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน , หน้า ๑๖

๑) การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อประชาชน อันเป็นกรณีที่น่าจะเป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับตัวเองที่สำคัญ คือเป็นเรื่องที่จะทำให้ประชาชนต้องได้รับผลกระทบซึ่งผลกระทบดังกล่าวเป็นสิทธิพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ แต่อย่างไรก็ตามการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนดังกล่าวก็ย่อมมีขีดขึ้นอยู่กับบางสิ่งซึ่งสิ่งที่ขีดขั้นไว้นั้นคือความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ กล่าวคือหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ รัฐหรือหน่วยงานของรัฐอาจสงวนไว้ได้ และอีกประการหนึ่งที่เป็นสิ่งขัดขวางการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ไว้ด้วยนั่นก็คือ ข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นการสร้างความเสียหายหรือไปละเมิดต่อบุคคลอื่น นอกจากดังที่กล่าวมาแล้วประชาชนรัฐหรือหน่วยงานราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารได้อย่างเต็มที่

๒) การสำรวจสาธารณะ โดยได้มีการนำมาใช้เพื่อสำรวจค้นหาความรู้สึก ค่านิยมทัศนคติ และปฏิกิริยาต่อประเด็นและปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นที่สนใจ โดยมักจะมีการนำมาใช้เมื่อรัฐหรือหน่วยงานราชการจะดำเนินกิจการหรือกิจกรรมอันสำคัญ ซึ่งจะมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องรายละเอียดกิจการหรือกิจกรรมนั้น ๆ แล้วจะทำการสำรวจสาธารณะหลังจากที่ได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ ไประยะหนึ่งแล้ว เพื่อสำรวจประเมินทัศนคติและปฏิกิริยาตอบสนองของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจกรรมนั้น แต่กระนั้นก็ดีทัศนคติและปฏิกิริยาตอบสนองของประชาชนจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอไม่คงที่แน่นอน ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาว่าเป็นอย่างไร และที่สำคัญคือข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนได้รับในช่วงดังกล่าว ดังนั้นการสำรวจสาธารณะจึงมักมีการจัดทำเป็นประจำในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ฉะนั้น การที่รัฐหรือหน่วยงานราชการดำเนินการสำรวจสาธารณะจึงเป็นกลไกสำคัญอันหนึ่งที่เป็นช่องทางให้มีการนำความคิดเห็นและปัญหาความต้องการของประชาชนมาพิจารณาการดำเนินการ ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญ การปรับปรุงการดำเนินงาน การกำหนดพื้นที่เป้าหมาย หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการสำรวจสาธารณะมีเป้าหมายสำคัญที่จะประเมินและปรับปรุงกิจกรรม หรือกิจการของรัฐ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความต้องการของประชาชน

๓) การประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นประชาชน อันเป็นความสำคัญอย่างหนึ่งที่รัฐและหน่วยงานราชการที่จะต้องมีความเชื่อมั่นที่น่าเชื่อถือที่จะนำข้อมูลและความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินกิจการหรือกิจกรรมมาประกอบการพิจารณาดำเนินการกิจการหรือกิจกรรมนั้น แม้ว่าโดยทั่วไปและรัฐและหน่วยงานราชการมักจะสังเกตความคิดเห็นของประชาชนที่สะท้อนมาจากสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะสื่อที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายเช่นหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมักคำนึงถึงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนสามารถสะท้อน



๔) การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบเพื่อการวางแผน และการดำเนินกิจกรรมหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นกระบวนการที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งซึ่งส่วนมากจะดำเนินการกันในการขั้นตอนแรกของการดำเนินงาน กล่าวคือตั้งแต่การออกแบบหรือการศึกษาความเหมาะสม และเสร็จสิ้นการวิเคราะห์ก็ต่อเมื่อมีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับกิจกรรมนั้น ๆ แล้ว โดยมีประเด็นที่สำคัญที่สุดที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมคือ ทางเลือกในการกำหนดคุณค่าของกิจกรรมในสองประการหลัก อันได้แก่การเปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับสิ่งที่สูญเสียไป และที่สำคัญยิ่งคือ ความชอบธรรมและความเป็นธรรมที่มีการนำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดและหาได้ยากยิ่งมาใช้เพื่อดำเนินกิจกรรม เพราะฉะนั้นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงควรต้องให้ความสำคัญต่อการประเมินผลกระทบทางสังคมเท่าเทียมกันกับการประเมินผลกระทบทางเทคนิค/วิทยาศาสตร์ และการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ (เป็นการวิเคราะห์ต้นทุน กำไร ผลตอบแทน) เพื่อหาคำตอบที่ชัดเจนต่อ การกำหนดคุณค่าของกิจกรรมหรือกิจการนั้นต่อไป

๕) การเจรจาและการต่อรอง เป็นกระบวนการหนึ่งในการดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินกิจกรรมหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากหรือความต้องการของประชาชนในแต่ละคนแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกัน จึงต้องมีการนำคู่กรณีที่มีความขัดแย้งหรือมีความเห็นหรือความต้องการแตกต่างกัน โดยเป็นการดำเนินการของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือที่รับผิดชอบการดำเนินกรรมหรือกิจการนั้นนำประชาชนที่มีส่วนได้เสียมาสู่กระบวนการหาข้อยุติการแก้ไขปัญหาที่แต่ละฝ่ายเห็นชอบด้วยหรือยอมรับ แต่อย่างไรก็ตามการเจรจาต่อรองดังกล่าวมักประสบความสำเร็จที่จะสร้างความพึงพอใจให้แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องหากความขัดแย้งไม่มากนักหรือมีผู้เกี่ยวข้องไม่มากนัก แต่ในทางกลับกันหากปัญหาความขัดแย้งเป็นเรื่องใหญ่หรือมีผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากแล้วอาจต้องใช้เวลาในกระบวนการเจรจาต่อรองเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนต้องมีกระบวนการหรือขั้นตอนในการเจรจาต่อรองที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้นด้วย

## ๗. เทคนิคการเสริมสร้างและการบริหารจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>12</sup>

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีสถานภาพหนึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นตัวแทนของรัฐ หรือเป็นสายใยเชื่อมโยงการนำภารกิจต่าง ๆ ของรัฐไปสู่ประชาชนในพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของรัฐที่คอยดูแลทุกข์สุข ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชนและอีกสถานภาพหนึ่งคือ เป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อคอยนำปัญหาความเดือดร้อน ปัญหาความต้องการของประชาชนมาสู่ภาครัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงจำเป็นต้องใช้หลักการมีส่วนร่วม ของประชาชนในตำบลหมู่บ้าน หรืออาจกล่าวได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้นำในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเทคนิควิธีการเพื่อให้สามารถดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในแต่ละเทคนิควิธีการนั้นมีหลายประการขึ้นอยู่กับความรู้และความสามารถในการนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญมีดังนี้

๑ การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมยข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

๒ การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์

๓ การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนทราบว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

๔ การให้ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วมโดยเป็นส่วนหนึ่งกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ

๕ การให้อำนาจตัดสินใจ เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้าน ที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด

<sup>12</sup> สรุปลจาก คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน(มูลนิธิปริญญาโทนักบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,๒๕๔๖), หน้า ๒-๕ ถึง ๒-๑๖

## ๕. สรุป

คำว่า “ประชาชน” จะหมายถึงหน่วยงานของภาครัฐบาล ภาคเอกชน องค์กรเอกชน กลุ่มคน และประชาชนทั่วไป ที่อาจได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์ หรือเกิดผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการมีโครงการหรือกิจการนั้น ๆ และถ้าได้มีการวิเคราะห์ผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจมีอาจเกิดในแต่ละกิจกรรมหรือแต่ละพื้นที่โดยใช้วิธี “การมีส่วนร่วมของประชาชน” เริ่มจากกระหว่างการทำ การวิเคราะห์ผลดี ผลเสีย ประโยชน์ ผลกระทบ จะมีการให้หน่วยงาน องค์กร หรือกลุ่มคนที่มีความรู้และ ประสบการณ์ต่าง ๆ เข้ามาพิจารณาวิธีการดำเนินการ ซึ่งในขั้นตอนนี้โดยทั่วไปจะเรียกว่าการรับฟังความคิดเห็น ในช่วงพิจารณาจะมีการเสนอสนับสนุนและข้อโต้แย้งถึงผลดี ผลเสียและผลกระทบของระบบดำเนินงานหรือขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งเจ้าของกิจกรรมหรือกิจการจะต้องพยายามชี้แจงถึงข้อดีต่าง ๆ หรือมาตรการในการลดความเสียหายจากผลกระทบต่อประชาชนผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นที่ยอมรับรวมทั้งมาตรการการดำเนินงานการติดตามตรวจสอบเพื่อเป็นการยืนยันว่ากิจกรรมนั้น ๆ จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ หรือผลประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถือว่าเป็นเรื่องสำคัญและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาหรือการคุ้มครองและ รักษาสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนของประเทศต่อไปในอนาคต

แต่อย่างไรก็ตามการที่จะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมจำเป็นจะต้องมีการให้ข่าวสารที่แท้จริงและถูกต้องโดยมีการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมอย่างถูกวิธีและมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญที่สุดที่ผู้ตัดสินใจจะต้องเข้าใจและยอมรับสำหรับสังคมไทย คือ เมื่อมีผู้เสียผลประโยชน์ คนเหล่านั้นจะออกมาคัดค้านและต่อต้านกิจกรรมหรือกิจการทุกรูปแบบและทุกวิถีทางโดยจะพยายามชี้้นำให้ประชาชนอื่นหรือกลุ่มอื่น ได้เห็นถึงผลกระทบหรือความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับตนเองหรือกลุ่มของตนเองซึ่งในบางครั้งอาจจะมีผู้เสียประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมหรือกิจการนั้นไม่มากเมื่อเทียบกับจำนวนประชาชนที่ได้รับประโยชน์และคนกลุ่มนี้สามารถสร้างการคัดค้านให้เป็นข่าว ในขณะที่เดียวกัน ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมหรือกิจการจะนิ่งเฉยเพราะทราบดีอยู่แล้วว่าอย่างไรเสียตนเองก็ได้รับผลประโยชน์จึงไม่ยอมออกมาชี้แจงหรือสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมหรือกิจการนั้น ๆ ทำให้ประชาชนกลุ่มอื่นหรือในพื้นที่อื่นจะได้ยินและฟังข่าวสารของผู้ได้รับผลกระทบหรือผู้เสีย การมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นวิธีการที่ทรงประสิทธิภาพในการเสริมสร้างและสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากการมีส่วนร่วมทำให้ผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจสถานการณ์ และอุทิศตนมากยิ่งขึ้น กับ ทั้งยังเป็นกระบวนการทำงาน หรือกิจกรรมของกลุ่มให้ดียิ่งขึ้นไปอีก

ดังนั้น นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในฐานะผู้รับผิดชอบการปฏิบัติราชการในอำเภอและผู้ปกครองท้องที่ ก็คงจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การมีส่วนร่วมของประชาชน อยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นเพราะด้วยอำนาจหน้าที่ที่จะต้องอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน ทั้งยังคงปฏิเสธไม่ได้อีกเช่นเดียวกันว่าการที่จะดำเนินการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ไม่มีหน่วยงานใดหรือองค์กรใดที่จะดำเนินการได้

---

ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน  
สำนักบริหารการปกครองท้องที่  
กรมการปกครอง