

ภาคผนวก จ

แนวคิด หลักการ และทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
องค์กร และหน่วยงานต่างๆ ในการพัฒนา

1. ความหมายและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ เช่น กิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ หลายรูปแบบ หลายวิธีการแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ ทำให้นิยามและความหมายของการมีส่วนร่วมต่างกันไปบ้าง โดยมีผู้ให้ความหมายที่หลากหลาย และมีความแตกต่างกันไปตามความเข้าใจและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล เช่น (อ้างถึงในวารสารคณา วัฒนโย, 2540)

Erwin (1976) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนคือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญร่วมกับวิทยากรที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

Shifting กล่าวว่า โดยพื้นฐานแล้วการมีส่วนร่วม หมายถึง การปลดปล่อยประชาชนให้หลุดพ้นจากการเป็นเพียงผู้รับผลจากการพัฒนา และให้กลายเป็นผู้กระทำในกระบวนการเปลี่ยนแปลงและเข้าสู่ภาวะทันสมัย

Frankly Lisk (1985) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมในมุมมองที่กว้างว่า เป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับและทุกรูปแบบของกิจกรรมต่างๆ ทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และโดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบ แนวคิดการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวางในการเลือกการบริหาร และการประเมินผลของแผนงานและโครงการต่างๆ ที่จะนำมาซึ่งการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญองค์การสหประชาชาติ (1981) กล่าวว่า การนิยามความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรจะมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่งๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ขยายความการมีส่วนร่วมของประชาชน ครอบคลุมประเด็นดังนี้

1) การมีส่วนร่วมของประชาชน ครอบคลุมการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและสังคมได้ร่วมกิจกรรม ซึ่งนำไปสู่และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนา และเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

2) การมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจและเป็นประชาธิปไตย ในกรณีต่อไปนี้

- เอื้อให้เกิดความพยายามพัฒนา
- การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

- การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบาย การวางแผน และการดำเนินโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติ จะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับประโยชน์ที่ดิน

4) ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจผิดแผกแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายและโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชากร การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน

ในการประชุมเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา จัดโดยศูนย์นโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล ได้มีข้อสรุปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงว่าหมายถึงการที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุมการใช้ทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม และได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง ส.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์ ให้ความเห็นว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณสุขคือ กระบวนการที่นำเอาความห่วงกังวลของสาธารณสุขชน ความต้องการและค่านิยมผนวกเข้าไปกับการดำเนินการตัดสินใจของรัฐ กระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณสุขจึงเป็นสื่อกลางสองทางด้วยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจของดีกว่าที่สาธารณสุขชนโดยส่วนราชการสนับสนุน

จากนิยามที่กล่าวมาข้างต้นอาจสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมคือ กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มแรกจนกระทั่งการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้-เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

อาจจะกล่าวได้ว่าแนวคิดการมีส่วนร่วมเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่จะจัดการทรัพยากรของชุมชนด้วยตัวของชุมชนเองได้ และในการอธิบายการมีส่วนร่วมนั้นจำเป็นต้องอธิบายระดับของการมีส่วนร่วม เพื่อที่จะชี้ให้เห็นความสามารถของชาวบ้านในการเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับใดบ้าง ทั้งนี้ โคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1977; อ้างถึงใน บัญชร แก้วส่อง, 45)

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุกขั้นตอนตั้งแต่เริ่มต้น ช่วงดำเนินการวางแผน และช่วงการตัดสินใจตามแผน

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยพิจารณาว่าใครจะทำอะไรให้กับโครงการได้บ้าง เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากรการบริหาร การประสานและการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ซึ่งต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ในเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ รวมถึงการกระจายผลประโยชน์ ทั้งที่ผลทางบวกและทางลบ

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโดยสิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกต คือ ความเห็น (views) ความชอบ (preferences) และความคาดหวัง (expectation) ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่างๆ ได้

บัญชา แก้วส่อง (2545) ได้เสนอว่ารูปแบบที่แท้จริงหรือสมบูรณ์ของการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องมีองค์ประกอบด้วยกระบวนการ 5 ขั้นตอน คือ

1) การวางแผน (Planning) ในส่วนนี้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาจัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามประเมินผล และประการสำคัญคือการตัดสินใจ

2) การดำเนินกิจกรรม (Implementation) ในส่วนนี้ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการและบริหารใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรร ควบคุมการเงิน และการบริหาร

3) การใช้ประโยชน์ (Utilization) เป็นส่วนที่ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เป็นการเพิ่มระดับการพึ่งตนเอง และการควบคุมทางสังคม

4) การได้รับผลประโยชน์ (Obtaining benefits) เป็นการแจกจ่ายผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม อาจเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว สังคมหรือวัตถุ

5) การประเมินผลการพัฒนา (Evaluating development) เป็นการประเมินผลเพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคต่างๆ

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่เสริมสร้างและส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเต็มที่ในการพัฒนาชุมชนในทุกขั้นตอนคือ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมแก้ไขปัญหา ร่วมประเมินผล ร่วมรับผิดชอบ ร่วมรับผลของการพัฒนา ทั้งในรูปของบุคคล กลุ่มและองค์การอย่างแท้จริงและด้วยความสมัครใจ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นหลักการพื้นฐานของการพัฒนาชุมชน เพราะเป็นการสร้างความรู้สึกเชื่อมั่นในตนเอง มองเห็นและตระหนักถึงศักยภาพหรือพลังความรู้ความสามารถของตนเอง เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนและงานพัฒนาชุมชน (Sense of Belonging)

สามารถดำเนินงานพัฒนาชุมชนของตนได้สำเร็จ และนำไปสู่การพัฒนาในด้านอื่นๆ ต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง (ปารีชาติ วลัยเสถียร 2532 : 75-76 และสนธยา พลศรี 2545 : 62-65)

2. หลักการการมีส่วนร่วม

1) บริการสวัสดิการสังคมทุกชนิดต้องจัดขึ้นตามความต้องการของประชาชน (Social Welfare Program to meet community needs) หากกิจกรรมที่นำไปให้ประชาชนเป็นเรื่องใหม่ก็ต้องใช้เวลานานในการกระตุ้นเร้าความสนใจ ให้ความรู้ความเข้าใจจนประชาชนยอมรับความจำเป็นและประโยชน์ในการจัดกิจกรรมเหล่านั้น อาจเริ่มต้นกิจกรรมโดยอาศัยผู้นำชุมชน หมายถึง ผู้นำตามธรรมชาติที่ชาวบ้านเคารพนับถือ ผู้นำทางศาสนา ผู้นำที่ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากราชการ เพื่อเป็นผู้บุกเบิกและชักนำชาวบ้านต่อไป เนื่องจากผู้นำชุมชนโดยทั่วไปจะสามารถปรับทัศนคติและการยอมรับสิ่งใหม่ได้เร็วกว่าและเป็นผู้นำที่ชาวบ้านมีศรัทธาในตัวอยู่แล้ว

2) ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากการบริการสวัสดิการสังคม จะต้องมีส่วนร่วมในการจัดบริการและมีส่วนร่วมในการบริหารโครงการให้สำเร็จ (Participation in Social Welfare Programs) โดยเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่นั้น

3) โครงการสวัสดิการสังคมใดๆ จะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Cooperation) ต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของประชาชนที่รับดำเนินการต่อไปได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาทภายนอก โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกต้องไม่ทุ่มเทในลักษณะการให้เปล่าโดยสิ้นเชิง

4) การใช้ทรัพยากร พยายามใช้ทรัพยากรในชุมชนให้มีประโยชน์มากที่สุด (Utilization) กิจกรรมที่นำเข้าไปในชุมชนต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมความพร้อมรับของชุมชนสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชน ต้องทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกเป็นเจ้าของกิจกรรมและสามารถทำต่อไปได้เองเมื่อการช่วยเหลือจากภายนอกสิ้นสุดลง การช่วยตนเอง และการพึ่งตนเป็นหลักสำคัญที่ต้องเริ่มตั้งแต่นั้น

5) กิจกรรมต้องดำเนินการโดยลักษณะกลุ่มเพื่อสร้างพลังกลุ่มในการรับผิดชอบร่วมกัน สร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกลุ่มปลูกฝังทัศนคติและพฤติกรรมที่เห็นแก่ส่วนรวม ทำงานเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว

3. รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน (อิระวีร์ จันทรประเสริฐ, 2540, น. 10)

อาจจำแนกออกได้ 3 ประการ ดังนี้

- 1) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct participation) โดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชน (Inclusive organization)
- 2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect participation) โดยผ่านองค์กรผู้แทนประชาชน (Non-representative organization) เช่น กรรมการของกลุ่ม
- 3) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้ (Open participation) โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน (Non-representative) เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญ หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อไรก็ได้ตลอดเวลา

4. ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

- 1) การมีส่วนร่วมในการคิด โดยให้ออกาสผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อมูล สภาพปัญหา ค้นคว้าปัญหา ค้นหาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนหรือองค์กรของตนเอง ตลอดจนรวมถึงการศึกษาหาข้อมูลและวิเคราะห์ปัญหาเพื่อสนองความต้องการของชุมชน สร้างรูปแบบวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาและลดปัญหาของชุมชน หรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่จะเป็นประโยชน์ที่สนองความต้องการของชุมชนหรือองค์กร
- 2) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การวางรูปแบบนโยบาย การวางแผนและการปฏิบัติ
- 3) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากรการบริหารและการประสานความร่วมมือ
- 4) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคลในลักษณะยุติธรรม
- 5) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)
และจะต้องพิจารณาว่ากระบวนการในการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นเป็นอย่างไร โดยให้พิจารณาในประเด็นต่อไปนี้
 - 1) การริเริ่มเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมนั้นเกิดจากข้าราชการหรือชาวบ้าน
 - 2) การชักนำเข้ามามีส่วนร่วมนั้น เป็นความสมัครใจหรือบีบบังคับ

- 3) ช่องทางและโครงสร้างของการมีส่วนร่วมเป็นอย่างไร
- 4) ระยะเวลาและขอบเขตของการมีส่วนร่วมเป็นเช่นไร (ครั้งเดียว, เป็นครั้งคราว, ต่อเนื่อง)
- 5) ได้มีการพัฒนาศักยภาพชุมชนแค่ไหน (การมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการตัดสินใจหรือการดำเนินงานนำไปสู่ผลที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหน)

ได้มีท่านผู้รู้หลายท่านได้กล่าวถึงปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้
วิลเลียม รีคเตอร์ (Reeder) ได้สรุปปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 11 ประการ คือ

- 1) การปฏิบัติตนให้คล้ายตามความเชื่อพื้นฐาน คือ บุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะเลือกแบบวิธีปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อพื้นฐานของตนเอง
- 2) มาตรฐานคุณค่าบุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับมาตรฐานคุณค่าของตนเอง
- 3) เป้าหมาย บุคคล และกลุ่มบุคคล เหมือนจะส่งเสริม ปกป้องและรักษาเป้าหมายของตนเอง
- 4) ประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา พฤติกรรมของบุคคล และกลุ่มบุคคล บางครั้งมีรากฐานมาจากประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา
- 5) ความคาดหวังของบุคคลและกลุ่มบุคคลจะประพฤติตามแบบที่ตนคาดหวังว่าต้องประพฤติในสถานการณ์เช่นนั้น ทั้งยังชอบปฏิบัติต่อผู้อื่นในลักษณะที่ตนคาดหวังจากผู้อื่นด้วย
- 6) การมองแต่ตนเอง บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ซึ่งคิดว่าตนเองควรต้องกระทำเช่นนั้น
- 7) การบีบบังคับ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ด้วยความรู้สึกว่าตนถูกบังคับให้ทำ
- 8) นิสัยและประเพณีบุคคลและกลุ่มบุคคลมักทำสิ่งต่างๆ ซึ่งตนมีนิสัยชอบกระทำเมื่ออยู่ในสถานการณ์นั้นๆ
- 9) โอกาส บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติงานของสังคม โดยเฉพาะในทางที่เกี่ยวข้องกับจำนวนและชนิดโอกาส ซึ่งโครงสร้างของสังคม เอื้ออำนวยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำเช่นนั้นเท่าที่พวกเขาได้รับรู้มา

10) ความสามารถ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมทำในกิจกรรมบางอย่างที่ตนเองเห็นว่าสามารถทำในสิ่งที่ต้องการให้เขากระทำในสถานการณ์เช่นนั้น

11) การสนับสนุน บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเริ่มปฏิบัติเมื่อเขาารู้สึกว่าเขาได้รับการสนับสนุนที่ดีพอให้กระทำเช่นนั้น

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร (2535, น. 4) กล่าวว่า การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมโดยเป็นผู้กระทำการพัฒนาตนเองมิใช่เป็นเพียงผู้รับการพัฒนานั้น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้อย่างมั่นคงประกอบด้วย

1) การเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจและอารมณ์ เป็นการเกี่ยวข้องกับตัวเอง (Self) มิใช่เฉพาะเพียงแต่เกี่ยวข้องกับกำลังกายหรือทักษะกล่าวคือ ผู้มีส่วนร่วมจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับจิตใจ (Ego-Involved) ไม่เพียงแต่เฉพาะด้านการทำงาน (Task-Involved)

2) การกระทำ การให้ เมื่อผู้มีส่วนร่วมเกิดความเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจและอารมณ์แล้วก็เท่ากับเปิดโอกาสให้เขาได้เสนอความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และกระทำการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงจำเป็นมากกว่าการยินยอมพร้อมใจของบุคคล กลุ่ม ชุมชนต่อสถานการณ์นั้นๆ

3) การร่วมรับผิดชอบ เมื่อเกิดการเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจ อารมณ์ และได้กระทำการให้สถานการณ์กลุ่มนั้นแล้ว ผู้มีส่วนร่วมจะเกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มนั้นด้วยการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องกับกลุ่มและต้องการเห็นผลสำเร็จของการทำงานนั้นด้วย จึงเกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527, น. 182-187) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ คือ

- 1) ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม (Freedom to participate)
- 2) ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม (Ability to participate)
- 3) ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (Willingness to participate)

โดยสรุปแล้วอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การมีส่วนร่วม คือ ความร่วมมือร่วมใจ + การประสานงาน + ความรับผิดชอบ

5. ความจำเป็นของประชาชนที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วม

1) ขีดจำกัดของภาครัฐ ได้แก่ นโยบายของรัฐ ปัญหาเรื่องงบประมาณ และบุคลากร รวมทั้งความรุนแรงและซับซ้อนของปัญหา

2) สภาพสถาบันครอบครัวที่เปลี่ยนแปลงไป

3) เหตุผลการมีส่วนร่วมของประชาชน

การที่ประชาชนดำเนินกิจกรรมพัฒนาด้วยตนเอง ด้วยจิตสำนึกรับผิดชอบต่อชะตากรรมของตนเอง และได้สร้างกลไกภายใน (Inner Mechanism) อย่างใดอย่างหนึ่งในรูปแบบของขบวนการประชาชน (People's movement) นั่นคือ การมีอุดมการณ์ที่จะรวบรวมประชาชนเพื่อสร้างอำนาจ (Organize people for power) ดังนั้น การมีส่วนร่วมที่แท้จริงจะหมายถึงการมอบอำนาจอธิปไตยขึ้นพื้นฐานคืนแก่ประชาชน การพยายามจัดตั้งและพัฒนาองค์กรประชาชนให้เข้มแข็งบนพื้นฐานของการพึ่งตนเองเป็นสำคัญ

6. ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วม

โคเฮน และอ็ฟฮอฟฟ์¹ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมต้องคำนึงถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมได้แก่

- 1) ปัจจัยทางกายภาพและชีวภาพ
- 2) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ
- 3) ปัจจัยทางการเมือง
- 4) ปัจจัยทางสังคม
- 5) ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม
- 6) ปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์

นอกจากนี้ โคเฮน และอ็ฟฮอฟฟ์ ยังได้กล่าวว่ามีบุคคล 4 ฝ่ายที่มีส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วมซึ่งประกอบไปด้วย ประชาชนในท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่รัฐ และบุคคลภายนอก สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นยังมีปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมอีก ได้แก่

- 1) อายุและเพศ
- 2) สถานภาพในครอบครัว
- 3) ระดับการศึกษา
- 4) สถานภาพทางสังคม เช่น ชั้นทางสังคม ศาสนา
- 5) อาชีพ
- 6) รายได้และทรัพย์สิน
- 7) ระยะเวลาในท้องถิ่น (ช่วงเวลาที่พักอาศัยในท้องถิ่น)
- 8) สถานภาพการทำงาน

¹ วิทยานิพนธ์ของนายสุเมธ ทราชแก้ว: ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

สรุปแล้วปัจจัยที่ทำให้คนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของการพัฒนานั้น คนจะเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ทั้งปัจจัยภายในชุมชน ภายนอกชุมชน ปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลต่อชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมมากหรือน้อย ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยเหล่านี้

7. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

กระบวนการการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน ตั้งแต่ค้นหาปัญหาของตนเอง ชุมชน วางแผนในการแก้ไขปัญหา ดำเนินการ ศึกษาผลงาน โดยการติดตามและประเมินผลทุกระยะ เพื่อให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จ (วารสารสำนักพัฒนาชุมชน, ปีที่ 6 ฉบับที่ 1, น. 10)

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกคน (เจมส์ แอล เครตัน. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน. แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์. กรุงเทพฯ: ศูนย์สันติวิธีเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย, 2543.)

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2546, น.143) ได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมว่า โดยทั่วไปกระบวนการมีส่วนร่วมมีดังต่อไปนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในการศึกษาชุมชน จะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้ร่วมกันเรียนรู้สภาพของชุมชน การดำเนินชีวิต ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการทำงาน และร่วมกันค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหา ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
- 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผน โดยจะมีการรวมกลุ่มอภิปรายและแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน และทรัพยากรที่จะต้องใช้
- 3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา โดยการสนับสนุนด้านวัสดุ อุปกรณ์ แรงงาน เงินทุน หรือเข้าร่วมบริหารงาน การใช้ทรัพยากร การประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก
- 4) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ทั้งด้านวัตถุ และจิตใจ โดยอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันของบุคคลและสังคม

5) การมีส่วนร่วมในการติดตาม และประเมินผลการพัฒนา เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันที

จากความหมายข้างต้น กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งจำเป็นในการพัฒนาเพื่อที่จะให้ประชาชน ได้เกิดความร่วมมือร่วมใจ ร่วมรับผิดชอบ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการทำงานเป็นทีม (Teamwork) ทั้งนี้ในทางปฏิบัติประชาชนอาจไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เพราะอาจมีข้อจำกัดหลายประการ ดังนั้นการตัดสินใจ (Decision making) ของประชาชนเป็นส่วนสำคัญที่นักพัฒนาจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้กระทำการตัดสินใจ จึงจะถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

เมื่อดำเนินตามขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วมผลที่เกิดขึ้นคือ ประชาชนจะมีความรู้สึกรัก เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน เกิดความภาคภูมิใจในผลงาน เนื่องจากได้ลงมือลงแรงในการทำงาน และสิ่งที่สำคัญที่สุดคือเกิดความรักใคร่สามัคคีในชุมชน จากครอบครัวที่เคยต่างคนต่างอยู่ ก็หันหน้าเข้าหากัน ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำงาน ทำให้เกิดชุมชนที่เอื้ออาทรซึ่งกันและกัน ชุมชนนั้นจะเข้มแข็ง และพัฒนาไปสู่ความยั่งยืน อีกทั้งยังลดปัญหาในสังคมได้ ส่งผลให้สังคมเกิดความร่มเย็น ประเทศชาติก็พัฒนาไปในทางที่ดี

8. กระบวนการแสวงหาความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ

V.Good (อ้างถึงใน พัทยา เนตรธรรานนท์,2540,น.36) ให้นิยามความร่วมมือว่า เป็นการแสดงกริยาท่าทางต่างๆ ระหว่างบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยมีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน ต้องการผลลัพธ์ในสิ่งที่มุ่งหมายอย่างเดียวกัน และทุกคนก็ยอมรับจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน ต้องการผลลัพธ์ในสิ่งที่มุ่งหมายอย่างเดียวกัน และทุกคนก็ยอมรับจุดมุ่งหมายนั้น

Lindgren (อ้างถึงใน พัทยา เนตรธรรานนท์,2540,น.36) กล่าวว่า ความร่วมมือเป็นเรื่องของการมีเป้าหมาย ฟังพาซึ่งกันและกัน ความร่วมมือ หมายถึง การทำงานด้วยกันเพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต่างกัน การบรรลุจุดมุ่งหมายนั้นไม่จำเป็นว่าจะต้องเหมือนกัน แต่การที่ต่างคนต่างดำเนินการไปสู่จุดหมาย จะมีผลให้ทุกคนที่อยู่ในกระบวนการนั้นๆ ได้รับความพอใจ และสามารถบรรลุเป้าหมายของแต่ละคนได้

Deutsoh (อ้างถึงในธีรภัทร แก้วจุนันท์,2543,น.22) ให้ความหมายของความร่วมมือไว้ดังนี้ว่า สภาพการณ์ที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะของความร่วมมือนั้น มีลักษณะดังนี้ คือ มีความพึงพอใจซึ่งกันและกันเป็นที่ดึงดูดใจเกิดสัมพันธ์ภาพที่ดีต่อกัน มีความพยายามที่จะช่วยเหลือประสานงานกันทำให้เกิดงานที่ดี มีความเป็นระเบียบ มีการติดต่อสื่อสารที่ดีต่อกันและกัน

พัทธยา เนตรธรานนท์ (2540, น.10) ความร่วมมือ หมายถึง การกระทำกิจกรรมใดๆ ในลักษณะของการมีส่วนร่วม ริเริ่ม ประสานงาน ช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในกิจกรรมนั้นๆ

อานนท์ อาภาภิรม (อ้างถึงในพัทธยา เนตรธรานนท์,2540,น.37) พฤติกรรมความร่วมมือในทางสังคม อาจเป็นไปได้ในหลายลักษณะ เช่น การช่วยเหลือบุคคลอื่น การวางแผนร่วมกัน การเป็นผู้ช่วยคนอื่นทำงาน ความร่วมมือจึงเป็นกระบวนการกลุ่มที่ต้องอาศัยปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างใกล้ชิด มีการพึ่งพาอาศัยกันและกัน และเป็นความพยายามของกลุ่มบุคคลที่จะติดต่อกันและกัน ดังนั้นความร่วมมือจึงจำเป็นต้องมีจุดหมายร่วมกัน

นันทนา ธรรมบุษย์ (อ้างถึงใน ชีรภัทร แก้วจุนันท์,2543,น.22) ความร่วมมือ คือ การกระทำที่มุ่งให้เกิดประโยชน์ทั้งสองฝ่าย ไม่ว่าผลประโยชน์นั้นจะสูงสุดหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้พฤติกรรมด้านความร่วมมือมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความต้องการพื้นฐานของบุคคล ไม่ว่าจะป็นร่างกายหรือจิตใจ พฤติกรรมต้องเกิดจากความต้องการที่จะประสบความสำเร็จร่วมกัน

ชีรภัทร แก้วจุนันท์ (2543,น.23) ความร่วมมือ หมายถึง พฤติกรรมของบุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป โดยมีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน ทั้งนี้พฤติกรรมด้านความร่วมมือมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความต้องการพื้นฐานของบุคคล ไม่ว่าจะร่างกายหรือจิตใจ พฤติกรรมความร่วมมือเกิดจากความต้องการประสบความสำเร็จร่วมกัน โดยทุกคนไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายเหมือนกัน แต่การที่ต่างคนต่างดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมายจะมีผลให้กระบวนการนั้น ไม่มีผลงานที่น่าพอใจ และสามารถบรรลุเป้าหมายของแต่ละคนได้อาจในรูปแบบพึ่งพาอาศัยกัน

ถึงแม้คำว่า “ความร่วมมือ” จะมีผู้ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน แต่คำจำกัดความหรือการกำหนดความหมายโดยรวมแล้วหมายถึง การกระทำ พฤติกรรมต่างๆ ที่มุ่งเน้นที่การประสานงานของหน่วยงานที่ต่างกันแต่มีจุดหมายเดียวกันให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ร่วมกัน

9. กระบวนการที่จะร่วมมือ

ภารดี เชื้อยืนยง (อ้างถึงในชีรภัทร แก้วจุนันท์,2543,น.23) วิธีการที่จะร่วมมือกันจำเป็นต้องดำเนินการเป็นขั้นเป็นตอนดังต่อไปนี้

1) ขั้นการวางแผน นโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย งบประมาณ ขั้นตอนการทำงาน และวิธีการดำเนินการ ผู้รับผิดชอบ กำหนดเวลาและกิจกรรม หากกำหนดนโยบายและแผนงานดี การดำเนินงานก็จะไปโดยราบรื่น เกิดความสำเร็จขึ้น มีคนเห็นความสำคัญและยินดีปฏิบัติตาม เพราะมีแนวทางในการประกอบพฤติกรรมอันจะนำไปสู่วัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมาย

- 2) **ขึ้นดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้**
 - (1) จัดแบ่งหน้าที่ตามความรับผิดชอบตามความสามารถ แสดงบทบาทตามหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย
 - (2) จัดระบบติดต่อสื่อความหมายอย่างเปิดเผย ตรงไปตรงมา มีความเข้าใจตรงกัน ประสานงานให้บรรลุวัตถุประสงค์
 - 3) **ขั้นสรุปติดตามผล** มีการประเมินผลเป็นระยะด้วยวิธีการต่างๆ ที่เหมาะสมและเมื่อเสร็จสิ้นโครงการ ควรมีการสรุปผลโครงการเพื่อจะได้รับทราบข้อปัญหา และข้อควรแก้ไขต่างๆ อันจะนำมาปรับปรุงโครงการให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

โดยสรุปแล้วความร่วมมือคือ พฤติกรรมของบุคคลตั้งแต่ 2 ฝ่ายขึ้นไป ที่แสดงออกถึง การมีส่วนร่วมของแต่ละฝ่ายในการประสานงานให้ความช่วยเหลือ ร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้ร่วมกัน

10. การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในบริบทของการกระจายอำนาจ

หัวใจสำคัญต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจ คือ การที่ประชาชน ภาคประชาสังคม องค์กรอาสาสมัคร และภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปการสนับสนุนกิจกรรมและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสนอความเห็น การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นแผนการกระจายอำนาจฯ จึงได้ กำหนดให้กำหนดแนวทางการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้าน นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเข้ารับรู้ ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานของ ชุมชนท้องถิ่นอีกด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องกำหนดแนวทางการทำงานที่เร่งเร้าให้เกิดการมีส่วนร่วม ของประชาชนในทุกๆ ด้าน นับตั้งแต่

- การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- การสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่น
- ตลอดจนการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น

นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องแสวงหาภาคีร่วมงานในภาคเอกชน และ ภาคประชาสังคมให้มากขึ้น เพื่อที่จะก่อให้เกิดพลังของการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง

แต่จะสังเกตได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน พบว่ายังมีน้อยมาก ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการประชาสัมพันธ์ การสร้างกลไกต่างๆ ที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีน้อย และส่วนใหญ่เป็นการปล่อยให้เกิดขึ้นตามการมีส่วนร่วมโดยธรรมชาติ (ปล่อยให้ไปตามยถากรรม) อันหมายความว่าหากผู้ใดสนใจ หรือคนใดสนใจก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวใจสำคัญคือ จะต้องสร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ทุกเพศ ทุกวัย ทุกกลุ่ม ทุกสถานภาพ และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างปลอดภัย (อ้างถึงในวุฒิสาร ตันไชย, 2547, น.47)