

แนวคิดว่าการมีส่วนร่วมแบบร่วมกันรับผิดชอบ ในการจัดการภาครัฐและท้องถิ่น ของประชาชน

Concepts of the People's Participation and Collective Responsibility in Managing State and Local Affairs

อำนวยการ บุนนิตนไมตรี¹, สุพัตรา ยอดสุรางค์¹, ไกร บุนนิตนบาล² และ วัฒนา นนทชิต³
Amnuay Boonratmaitree¹, Suphattra Yodsurang¹, Krai Boonbandarn² and Watthana
Nonthachit³

¹หลักสูตรการจัดการดุขภูมิบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ

¹Doctor of Management, College of Innovation Management

²อาจารย์ วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ

²Lecturer, College of Innovation Management

³คณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

³Faculty of Liberal Arts and Management Science, Prince of Songkla University

Received: March 17, 2021

Revised: August 31, 2021

Accepted: September 6, 2021

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่องแนวคิดว่าการมีส่วนร่วมแบบร่วมกันรับผิดชอบในการจัดการภาครัฐ และท้องถิ่นของประชาชน เป็นการนำเสนอแนวคิด 3 ส่วน ประกอบด้วย (1) แนวคิดว่าการมีส่วนร่วมการจัดการภาครัฐของประชาชน (2) แนวคิดว่าการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นแบบร่วมกันรับผิดชอบ และ (3) องค์ประกอบการมีส่วนร่วมแบบร่วมกันรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งทั้งสามประเด็นดังกล่าวเป็นแนวคิดภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดหลักการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อนำองค์ความรู้ หลักการ แนวคิด ไปใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงาน และเป็นแนวทางในการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น การเสนอแนะ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในรูปของการใช้สิทธิเลือกทางเลือกเพื่อให้เป็นฉันทามติ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลในการบริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วม, การปกครองท้องถิ่น, การจัดการภาครัฐ

Abstract

This article on the concepts of collective responsibility and local participation is to address the people's participation in local governance which includes (1) the participation concept of public sectors' management (2) concept on collective responsibility of local government, and (3) components

of local government's collective responsibilities. All three issues are addressed in the Constitution B.E. 2540 and B.E. 2550 with an intention to encourage and to support collective responsibility in the local governance, in particular, to convey all knowledge and ideas to benefit the improvement on local administration performance. It is also a guideline to encourage people to express their opinions, suggestions, participation in decision-making in the form of exercising consensus alternative, participation in the practice and participation in monitoring and evaluation in the local administration of the local government organization.

Keywords: participation, local government, public management



บทนำ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมกันให้ความคิดเห็น ร่วมริเริ่ม ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในปัจจุบัน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความสามารถและประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนในท้องถิ่นในระดับที่ยังต้องได้รับการพัฒนา และไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมโยงให้เกิดการเรียนรู้ทางการเมืองร่วมกันในระดับท้องถิ่นได้ นอกจากนั้นยังพบว่า การเมืองในระดับท้องถิ่นนั้น ผู้มีอำนาจและมีอิทธิพลในท้องถิ่นยังคงมีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นอยู่มาก ซึ่งอาจทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพื่อบูรณาการปัญหาของระบบการเมือง คือ การเปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของประชาชน โดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ระดับท้องถิ่น

ในสถานการณ์ปัจจุบันแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารของรัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นอย่างกว้างขวางก็ตาม แต่บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ปรากฏเป็นรูปธรรมยังไม่เด่นชัดนัก ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการขาดความเข้าใจที่ถูกต้อง และความเข้าใจไม่ตรงกันของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรวมถึงประชาชนเอง ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ

และประชาชนจึงได้มีแนวคิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้และตัดสินใจและร่วมดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งมีความแตกต่างจากเดิมที่อำนาจการตัดสินใจในการบริหารงานอยู่ที่ภาครัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ปกครอง (Patcharee Siroros, Pornthip Kaewmoonkham, n.d.) เมื่อกล่าวถึงความหมายและประโยชน์ของคำว่า การมีส่วนร่วมแบบร่วมกันรับผิดชอบของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการที่มีความหมายเฉพาะ จึงหมายถึงการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหาร เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ ความคิดเห็น และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ การสื่อสารที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยง

การเผชิญหน้าใน “กรณีที่ย่ำแย่ที่สุด” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน (Wattanasap, 2000)

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

แนวคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมการจัดการภาครัฐของประชาชน

การมีส่วนร่วมการจัดการภาครัฐของประชาชนปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา และรัฐได้ใช้การมีส่วนร่วมนี้เป็นเครื่องมือให้ประชาชนเข้าร่วมโครงการของรัฐ โดยที่คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมมีจำนวนมากแต่ก็ไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งในแง่การเมืองการปกครองที่เห็นว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของพลเมือง เป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย และยังอาจเป็นการปูพื้นฐานมั่นคงสำหรับวิวัฒนาการไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้ในบั้นปลาย (Burikul, 2008) และได้กล่าวถึงจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เริ่มต้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมที่แต่ละคนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง และสนใจเป็นเรื่องๆ ไป เช่น การสร้างระบบสาธารณสุขปึก การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จะต้องสัมพันธ์กับปัญหาและตรงกับความต้องการของประชาชน

สำหรับการมีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐสามารถอธิบายได้ในหลายมิติ ทั้งในแง่ของมิติความลึก ทั้งในเชิงกว้าง (Burikul, 2008) ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในความหมายที่ลึก คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจของประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่างๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาชาติแต่ไม่ได้หวังจะให้

ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการ หรือวิจารณ์เนื้อหาของโครงการ

2. การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการได้รับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของประชาชน

3. การมีส่วนร่วมในมิติของการพัฒนาชนบท คือ การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินผลโครงการนั้นๆ ด้วย

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อชุมชนและประชาชน

5. การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้ง สิทธิ และหน้าที่ ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาของชุมชน มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่างๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น

6. การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขัน หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้นได้เป็นผู้มีความริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายามตลอดจนความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความริเริ่มนั้น

7. การมีส่วนร่วม คือ การที่ได้มีการจัดการที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่างๆ ในสภาพสังคมนั้นๆ ทั้งนี้โดยกลุ่มที่ดำเนินการ และความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ไม่ถูกควบคุมโดยระเบียบต่าง ๆ

แนวคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นแบบร่วมกันรับผิดชอบ

หลักการหรืออุดมการณ์ของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองตนเองของพลเมืองในชุมชน การปกครองตนเองของชุมชนอาจมีได้หลายรูปแบบ เช่น การปกครองตนเองของชนเผ่าแบบดั้งเดิมที่มีหัวหน้าหรือผู้นำชุมชนที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติเป็นผู้ปกครอง และการปกครองตนเองของชุมชนแบบประชาธิปไตยยุคใหม่ ดังเช่นที่ยึดถือกันในประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นต้น หลักการหรือ

อุดมการณ์การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้ประชาชนพลเมืองในชุมชนร่วมกันรับผิดชอบการดำเนินการกิจการสาธารณะของชุมชน (Local public affairs) ซึ่งเรียกว่า “หลักความรับผิดชอบร่วมกันของพลเมือง” หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า “Collective responsibility” (Arendt, 1987)

Suwanmala (2004) กล่าวว่า หลักความรับผิดชอบร่วมกันของพลเมือง คือที่มาของหลักการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการปกครองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการปกครองท้องถิ่นตามอุดมการณ์ของการปกครองตนเอง หรืออาจจะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมแบบสร้างสรรค์นั้น เป็นการมีส่วนร่วมที่มีพื้นฐานมาจากความรับผิดชอบร่วมกัน เรียกว่า “Participation with collective responsibility” การมีส่วนร่วมที่ว่าเป็นพฤติกรรมกลุ่มของผู้คนในชุมชนที่ร่วมกันคิดและตัดสินใจเพื่อแสวงหาประโยชน์อันเป็นสาธารณะ (Public interests) ร่วมกันลักษณะของการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบร่วมกันนั้นมีคุณลักษณะทั่วไปอย่างน้อย 5 ประการคือ

1. คนในชุมชนร่วมกันคิดและกำหนดว่าชุมชนควรมีหรือทำการกิจการสาธารณะประเภทใด เช่น จัดการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน ส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือจัดให้มีบริการสาธารณะพื้นฐานต่าง ๆ ในชุมชน เช่น ถนน ระบบระบายน้ำ ป้องกันน้ำท่วม การบริการสาธารณะด้านการศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ เป็นต้น

2. คนในชุมชนร่วมกันสรรหา คัดเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลในชุมชนมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคนในชุมชนเกี่ยวกับกิจการสาธารณะของชุมชน นับตั้งแต่การวางแผนเพื่อให้ชุมชนสามารถจัดทำกิจการสาธารณะตามความ

ต้องการของพลเมืองในชุมชนนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. คนในชุมชนร่วมกันคิดและกำหนดว่าจะช่วยรับภาระหรือค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการจัดทำกิจการสาธารณะของชุมชนตามที่ได้ตกลงกันไว้อย่างไร เช่น จะใช้วิธีเก็บภาษี หรือเก็บค่าบริการ หรือช่วยกันออกแรงงาน ที่ดิน ทรัพย์สิน วัสดุ ฯลฯ อย่างไร ใครจะรับภาระมากน้อยต่างกันอย่างไรจึงจะเป็นธรรมและยอมรับร่วมกันได้ เมื่อตกลงกันแล้ว พลเมืองทุกคนก็รับผิดชอบร่วมกัน ใครไม่ให้ความร่วมมือก็ต้องใช้อำนาจมหาชนแทรกแซง หรือบังคับให้ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4. คนในชุมชนร่วมกันตรวจสอบ เฝ้ามอง แสดงความคิดเห็น (เช่น แสดงความพอใจหรือไม่พอใจ) เกี่ยวกับผลของการดำเนินการกิจการสาธารณะของชุมชน ผลักดันให้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง ให้กิจการสาธารณะของชุมชนมีความยั่งยืนและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนในระยะยาว

5. คนในชุมชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Ownership) ทรัพย์สินหรือกิจการสาธารณะของชุมชนเสมือนหนึ่งเป็นของตนเอง โดยช่วยกันทำนุบำรุงรักษา ฝักระวังดูแล และให้อยู่ในสภาพที่ดี ใช้การได้และเป็นประโยชน์ต่อชุมชนอยู่เสมอ ห่วงแทนชุมชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นของตนเอง เห็นความสำคัญของการจรรโลงการปกครองท้องถิ่นและกิจการสาธารณะให้มั่นคง ให้ความไว้วางใจ เข้าใจพลเมืองด้วยกันเอง และไว้วางใจในองค์กรปกครองท้องถิ่นของตนเอง

การทบทวนวรรณกรรมของต่างประเทศ และแนวคิดของนักวิชาการในประเทศไทย ได้ให้ความหมายในเชิงรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ถึงความหมายของการมีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐไว้พอสังเขป ดังนี้

ตาราง 1

แหล่งที่มาและความหมายของการมีส่วนร่วม

แหล่งที่มา	นิยามความหมายการมีส่วนร่วมแบบร่วมกันรับผิดชอบ
King Prajadhipok's Institute (2005)	กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประชาชน ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งผู้แทนท้องถิ่น ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม ประชาชนสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายขั้นตอนด้วยกัน ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยการกระจายอำนาจ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนแรกคือ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้แทนท้องถิ่น ส่วนที่สอง คือ การมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนแรก การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้แทนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ ก่อนการเลือกตั้ง ระหว่างการเลือกตั้ง และหลังการเลือกตั้ง ส่วนที่สอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะเป็นโดยประชาชนกลุ่มองค์กร ชุมชน โดยการคอยตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ประชาชนให้ความไว้วางใจเลือกเข้ามาให้ทำประโยชน์แก่ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอขอรับทราบข้อมูลข่าวสารจากคณะกรรมการบริหาร ท้องถิ่น หากเห็นว่าทำงานไม่โปร่งใส คอยตรวจสอบแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าตรงกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือไม่ ตรวจสอบการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตรวจสอบติดตามการก่อสร้าง โครงการและการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คัดค้านข้อบังคับหรือมติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น
Wanchai Wattanasap (2000)	ได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ว่า เป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นการทำให้ร่วมกัน เพื่อหาทางออกของปัญหา กระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีขั้นตอนดังนี้ การให้ข้อมูล ให้การศึกษา รวบรวมข้อมูล การปรึกษาหารือ กำหนดประเด็น ทดสอบความเห็นและคำแนะนำ การหามติร่วม และการลงมติเพื่อความคาดหวังและเป็นการเพิ่มการยอมรับ
Tawilawadee Burikul (2005)	กล่าวว่า กระบวนการมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการซึ่งบุคคลมีโอกาสดูแลและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ รวมทั้งการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจ เป็นการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือเป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ประกอบไปด้วย การแบ่งสรรข้อมูลร่วมกัน และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคี รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์
Division of Environmental Impact Assessment (2006)	กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้น สามารถแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน และการตัดสินใจร่วมกันเพื่อให้ชุมชนได้มีทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด
Royal Thai Government Gazette (2007)	กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนคือ การส่งเสริมให้ประชาชนทั้งบุคคล หรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งตั้งแต่กระบวนการรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตัดสินใจทั้งในทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม การจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงการตรวจสอบความโปร่งใสการดำเนินงานของรัฐในทุกระดับ

Pana Jiarawapee (2013)	ให้ทัศนะการมีส่วนร่วมของชุมชนไว้ว่า เป็นกระบวนการที่ภาครัฐให้การสนับสนุน และส่งเสริมประชาชนในแต่ละด้าน เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นในรูปแบบต่างๆในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน เพื่อพัฒนาชุมชน ดังนี้ 1. ประชาชนในชุมชนช่วยกันคิดค้นปัญหาชุมชนที่เกิดขึ้นภายในชุมชนของตน รวมถึงความต้องการของชุมชนได้ 2. ประชาชนในชุมชนช่วยกันคิดค้น และระดมกำลังในการแก้ไขปัญหาพร้อมทั้งช่วยกันพัฒนาชุมชน 3. ประชาชนในชุมชนช่วยกันวางแผนในการจัดโครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของชุมชน 4. ประชาชนในชุมชนมีการตัดสินใจร่วมกันในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด 5. ประชาชนในชุมชนมีระบบบริหารจัดการชุมชนที่ดี มีประสิทธิภาพ 6. ประชาชนในชุมชนช่วยกันลงทุนตามขีดความสามารถของตนเอง ในโครงการหรือกิจกรรมของชุมชน หรือหน่วยงาน 7. ประชาชนในชุมชนร่วมกันปฏิบัติตามกฎระเบียบ ของโครงการ หรือกิจกรรมนั้นๆเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ 8. ประชาชนในชุมชนร่วมกันควบคุม ติดตาม ประเมินผล รวมถึงช่วยกันดูแลโครงการ หรือกิจกรรมที่ได้จัดขึ้นโดยหน่วยงานต่างๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด
Anurak Niyamaveja (2011)	ให้ทัศนะการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่มีต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อให้ตอบสนองและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น
Jintawee Kasemsuk (2014)	ให้ทัศนะการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นกระบวนการที่ประชาชนต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจกัน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยให้การติดต่อสื่อสาร หรือการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างสมาชิกในชุมชนเป็นไปอย่างสะดวกยิ่งขึ้น หากสมาชิกในชุมชนมีการติดต่อสื่อสาร พูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน รวมทั้งมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ก็จะเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็งขึ้น อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาท้องถิ่นของตน
Academic Office secretariat of the house of representatives (2015)	ให้ทัศนะการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า เป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชน สามารถแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจเรื่องต่างๆ รวมถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของชุมชนที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน
Martin Wood (2002)	ให้ทัศนะการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึงกระบวนการของประชาชนที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนข้อมูล และการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง โดยที่กระบวนการภาครัฐต้องเสริมอำนาจแก่ประชาชนในการเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจถึงผลประโยชน์สูงสุดในชุมชนของตน

จากการศึกษาความหมายของการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น พบว่า นักวิชาการได้ให้ความหมายไว้แตกต่างกันหลากหลายกันออกไปตามลักษณะความหมาย แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มแรก เป็นกลุ่มนักวิชาการที่ได้ให้ทัศนะเรื่องการมีส่วนร่วม โดยจะเน้นหนักเฉพาะการมีส่วนร่วมทางเมือง ซึ่งสรุปว่า “กิจกรรมที่สมาชิกของสังคมได้กระทำด้วยความสมัครใจ และกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมทางการเมือง เช่น การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจรัฐในทุกระดับ ส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” เป็นต้น

กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มนักวิชาการที่ได้ให้ทัศนะเรื่องการมีส่วนร่วม โดยจะเน้นหนักถึงการมีส่วนร่วมของทุกกิจกรรม ไม่เฉพาะการเมือง โดยให้ความหมายของคำว่า “การมีส่วนร่วม” โดยสรุปว่า ไว้ว่า “การสนับสนุน ริเริ่ม และสร้างสรรค์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม และร่วมรับผิดชอบกิจกรรมนั้นๆของกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง”

จากที่กล่าวมาแล้วสามารถสรุปได้ว่า “การมีส่วนร่วมแบบร่วมกันรับผิดชอบ” หมายถึง การกระทำของประชาชน ที่เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในกิจกรรมต่างๆ ในลักษณะบุคคล กลุ่มบุคคล ชุมชน และองค์กร ได้แก่ การร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ และร่วมติดตามประเมินผล ซึ่งกิจกรรมเหล่านั้นอาจเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองที่มีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้กิจกรรมหรือการปฏิบัติงานนั้นบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

องค์ประกอบการมีส่วนร่วมแบบร่วมกันรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมแบบร่วมกันรับผิดชอบนั้นมีความหมายที่หลากหลายจึงมีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมหลายประการ ซึ่งองค์ประกอบที่ท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ประกอบการดำเนินงานหรือการบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และสามารถให้ทุกภาคส่วนในท้องถิ่นได้มีส่วนรับผิดชอบร่วมกัน องค์ประกอบของการมีส่วนร่วมแบบร่วมกันรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่น

จึงควรมีลักษณะ ดังนี้

1. การร่วมกันคิดและกำหนดว่าชุมชนควรมีหรือทำกิจการสาธารณะอะไรบ้าง เช่น จัดการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน ส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือจัดให้มีบริการสาธารณะพื้นฐานต่าง ๆ ในชุมชน
 2. การร่วมกันสรรหา คัดเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลในชุมชนมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคนในชุมชนเกี่ยวกับกิจการสาธารณะของชุมชน นับตั้งแต่คิดวางแผนหากรอบนโยบายวิธีการต่าง ๆ นานา เพื่อให้ชุมชนสามารถจัดทำกิจการสาธารณะตามความต้องการของพลเมืองในชุมชนนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
 3. การร่วมกันคิดและกำหนดว่าจะช่วยกันแบกรับภาระหรือค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการจัดทำกิจการสาธารณะของชุมชนตามที่ได้ตกลงกันไว้อย่างไร เช่น จะใช้วิธีเก็บภาษี หรือเก็บค่าบริการ หรือช่วยกันออกแรงงาน ที่ดิน ทรัพย์สิน วัสดุ
 4. การร่วมกันตรวจสอบ เฝ้ามอง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลของการดำเนินกิจการสาธารณะของชุมชน ผลักดันให้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องให้กิจการสาธารณะของชุมชนมีความยั่งยืนและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนในระยะยาว
 5. การมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Ownership) ทรัพย์สินหรือกิจการสาธารณะของชุมชนเสมือนหนึ่งเป็นของตนเอง โดยช่วยกันทำนุบำรุงรักษา ฝักระวังดูแล และให้อยู่ในสภาพที่ดี ใช้การได้และเป็นประโยชน์ต่อชุมชนอยู่เสมอ ห่วงแหนชุมชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นของตนเอง เห็นความสำคัญของการจรรโลงการปกครองท้องถิ่นและกิจการสาธารณะให้มั่นคง ให้ความไว้วางใจ เข้าใจพลเมืองด้วยกันเอง และไว้วางใจในองค์กรปกครองท้องถิ่นของตนเอง
- จากลักษณะขององค์ประกอบของการมีส่วนร่วมแบบร่วมกันรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว มีองค์ประกอบในการชี้วัดการมีส่วนร่วมแบบร่วมกันรับผิดชอบที่สำคัญจำนวน 7 องค์ประกอบ คือ (1) การมีส่วนร่วมในการค้นปัญหา และสาเหตุของปัญหา (2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ (3) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (4) การเลือกคณะบุคคลมาดำเนินการแทนในกิจการสาธารณะ (5) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติการ (6) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (7) การมีส่วนร่วมในการ

ตรวจสอบประเมินผล ซึ่งองค์ประกอบการมีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่นของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางการบริหารจัดการท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน

ในการบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ ดังจะเห็นได้จากการปฏิบัติงานที่ดีของหน่วยงานในประเทศไทยที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของจังหวัดน่าน ซึ่งเป็นจังหวัดที่ได้รับรางวัลความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ระดับดีเยี่ยม ประจำปี พ.ศ. 2552 เป็นโครงการเกี่ยวกับการฟื้นฟูระบบนิเวศลุ่มน้ำน่าน เฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 เพื่อฟื้นฟูความสมบูรณ์ของระบบนิเวศลุ่มน้ำน่าน ลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้องและผืนป่าในพื้นที่จังหวัดน่าน และการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้โดยเฉพาะพื้นที่ป่าต้นน้ำในจังหวัดน่าน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาผืนป่าดังกล่าว ซึ่งทางจังหวัดได้มีการประสานภาคีภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน และผู้ว่าราชการจังหวัด อีกทั้งสนับสนุนและส่งเสริมหน่วยงานที่มีความพร้อมในการเป็นเจ้าภาพหลักเข้ามา รวมถึงการสนับสนุนในเรื่องของงบประมาณและการประสานงานต่างๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้มีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน เช่น มีการจัดตั้งเวทีประชาคม จัดทำเว็บไซต์ของจังหวัด มีกล่องรับฟังความคิดเห็น และมีการรายงานสรุปผลของหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดที่มาจากการทำงานประชาคมในพื้นที่ในการประชุมประจำเดือน เป็นต้น

ทั้งนี้ ส่วนของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ได้มีการกำหนดให้มีกลไกในการรับฟังความคิดเห็นและปัญหาหรือความต้องการของประชาชน การจัดทำเวทีประชาคม และบูรณาการแผนของชุมชนให้เชื่อมโยงสู่การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อเป็นการเชื่อมโยงการทำงานระหว่างภาคส่วน

ต่างๆ ให้เป็นหุ้นส่วนการพัฒนาร่วมกันภายใต้ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และเพื่อสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ตามทิศทาง การพัฒนาจังหวัดที่มาจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

บทสรุป

ในปัจจุบันกระแสเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนค่อนข้างตื่นตัว ยิ่งโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมกันรับผิดชอบของประชาชนในการจัดการภาครัฐและท้องถิ่นของประชาชน เนื่องจากประชาชนมีสิทธิอย่างเต็มที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการรับรู้ ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันแก้ปัญหาและตัดสินใจในโครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ในชุมชนและของชาติ และในขณะเดียวกันนั้นได้มีกฎหมายที่ช่วยเอื้อประโยชน์ให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยังพบเห็นอยู่เสมอ นั่นเป็นเพราะว่า กลไกการบริหารการปกครองทั้งหมดของภาครัฐได้รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง จึงทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจในการตัดสินใจต่างๆ เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งไม่สามารถกระจายอำนาจลงมาสู่ประชาชนได้ ประชาชนจึงถูกปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกันได้ ย่อมส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและปัญหาอื่นๆ ตามมา ระหว่างประชาชนและภาครัฐ ดังนั้น ภาครัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงทัศนะ และแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ภาครัฐต้องรับฟังข้อคิดเห็นให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร หรือกำหนดนโยบายร่วมกันในการพัฒนาชุมชน และประเทศให้มีความเจริญมั่นคง สิ่งสำคัญคือการมุ่งเน้นการบริการโดยยึดความพึงพอใจของประชาชนเป็นหลัก ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น จนกระทั่งการตรวจสอบการดำเนินงานให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส ทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและให้คำแนะนำการทำงานแก่ภาครัฐได้



References

- Academic Office secretariat of the house of representatives. (2015). *Public participation and local government electronic academic documents*. Academic office secretariat of the house of representatives. (in Thai)
- Burikul, T. (2005). *Participation: Concepts theories and processes*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- _____. (2008). *Participation: Concepts theories and processes*. Documents for a field trip of the committee on political development and public participation of the senate. 17 June 2008. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Division of Environmental Impact Assessment. (2006). *Guidelines for public participation and social impact assessment in the environmental impact assessment process*. Bangkok: Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. (in Thai)
- Hannah, A. (1987). *Lectures on kant's political philosophy*. Japanese: His Kanto seiji tetsugaku no keogi
- Jiarawapee, P. (2013). *Development of community participation and local administrative organizations in environmental surveillance and warning*. Udon Thani: Office of the Environment. (in Thai)
- Kasemsuk, J. (2014). *Principles of participation in sustainable community development*. Bangkok: Active Print Company Limited. (in Thai)
- King Prajadhipok's Institute (2005). *A project to expand results to bring indicators of good governance at the organizational level into action*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Niyamaveja, A. (2011). *Articles about urban development and public participation*. Bangkok: The Secretariat of The Senate Publishing house. (in Thai)
- Royal Thai Government Gazette. (2007). *Constitution of The Kingdom of Thailand, B.E. 2007*. Book 124, Section 47, n 24 August 2007. (in Thai)
- Siroros, P., & Kaewmoonkham, P. (n.d.). Participatory governance: Model and case studies for success. *Public and private management journal*, 138-139.
- Suwanmala, C. (2004). *Determination of level indicators and effectiveness of public participation in decentralization process*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Wattanasap, W. (2000). *A guide for people participation in community decisions*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Wood, M. (2002). *Resident participation in urban and community renewal*. Australian: Housing & Urban Research Institute.

