

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาพื้นที่มหาวิทยาลัยราชภัฏ เชียงใหม่ ศูนย์แมริม อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยได้รวบรวมเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิด การตั้งสมมุติฐาน และใช้ในการอธิบายการรับรู้ บทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาพื้นที่มหาวิทยาลัย ราชภัฏเชียงใหม่ ศูนย์แมริม โดยศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ความหมายของการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
3. กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการและผู้รู้ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

ที.อาร์. แบทเทน (T.R. Batten อ้างถึงใน ถนอม สุขสง่าเจริญ, 2526 : 25) ให้แนวคิด เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมว่าต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ โดยถือเสมือนว่า เป็นแบบฝึกหัดในการพัฒนาคนให้ต้องใช้ความคิด ตัดสินใจ วางแผน และดำเนินการเองอยู่เสมอ ซึ่งจะเป็นหนทางทำให้สมองของคนเกิดการพัฒนา รวมทั้งต้องยึดหลักต่อไปนี้เพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่

1. หลักการช่วยตนเอง
2. หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วม
3. หลักประชาธิปไตยในการดำเนินงาน

อภิชัย พันธเสน (2539 : 164) ได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมเป็นการสร้างความรู้สึกร่วมกัน โดยการลดช่องว่างของการสื่อสารระหว่างภาครัฐกับประชาชน ทั้งที่ในความจริง อิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐบาลได้แทรกเข้าไปในชีวิตประจำวัน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ อำนาจในการตัดสินใจที่เน้นเรื่องอำนาจ และการควบคุมโดยมีกิจกรรมร่วมกันของประชาชน

เจริญ ภัทระ (2540 : 1) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง ความพร้อมของประชาชน ในการพัฒนาขีดความสามารถของตนเอง ด้วยการร่วมคิด การร่วมตัดสินใจ อีกทั้งใช้ความคิดสร้างสรรค์ และความชำนาญของประชาชนร่วมกับวิทยาการที่เหมาะสมในการจัดการและกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็น โดยอาศัยการช่วยเหลือของหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด

เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ (2543 : 11) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชน ซึ่งประกอบด้วยบุคคล กลุ่ม และองค์กรมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น ชี้ประเด็นปัญหา การตัดสินใจ กำหนดนโยบาย การวางแผน การได้รับประโยชน์ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ การติดตาม ประเมินผล และแก้ไขปัญหาอุปสรรค ดังนั้นการทำงานแบบมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับบุคคลและองค์กรหลายประเภท เพื่อให้เกิดความสามัคคี

พรรณีภา โสทธิพันธุ์ (2543 : 21) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง ความร่วมมือของประชาชนทั้งของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกัน ร่วมกันรับผิดชอบหรือเข้าร่วมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม เพื่อการพัฒนาและแลกเปลี่ยนให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ โดยการกระทำของกลุ่มหรือองค์กร

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (อ้างถึงใน นรินทรชัย พัฒนพงศา, 2546 : 3) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า คือ กระบวนการที่ส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ชาวบ้าน ทั้งในรูปของส่วนบุคคลและกลุ่มคนต่างๆ ให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งหรือหลายกิจกรรม โดยจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ มิใช่เข้าร่วมเพราะการหวังรางวัลตอบแทน และที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องสอดคล้องกับชีวิต ความจำเป็น ความต้องการ และวัฒนธรรมของคนส่วนใหญ่ในชุมชนด้วย

นรินทรชัย พัฒนพงศา (2538 : 19) ระบุว่า การมีส่วนร่วม คือการให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนิน โครงการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินผลโครงการนั้นๆ ด้วย

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546 : 4) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ หรือเข้าร่วมการตัดสินใจ หรือเคยเข้าร่วมด้วยเล็กน้อย ได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้น เป็นไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาค มิใช่เพียงมีส่วนร่วมอย่างผิวเผินแต่เข้าร่วมด้วยแท้จริงยิ่งขึ้น และการเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ

เจมส์ แอล. เครตัน (James L. Creighton อ้างถึงใน วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล, 2543 : 25) การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทางทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

อรทัย กักผล (2546 : 2-2) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

จากการศึกษาข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลหรือกลุ่มคนร่วมมือกัน ในกิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่ร่วมกันตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมติดตามประเมินผล ทั้งนี้เพื่อแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม มีนักวิชาการหลายสาขา ได้พยายามศึกษาจำแนกลักษณะพฤติกรรมการมีส่วนร่วมไว้หลายแบบ โดยใช้เกณฑ์ในการจำแนกแตกต่างกัน (ธีระพงษ์ แก้วหาญ, 2546 : 149 - 163) ได้แก่

การจำแนกการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนการมีส่วนร่วมของ จอห์น เอ็ม. โคเฮน และ นอร์แมน ที. อัฟฮอฟ (John M. Cohen and Norman T. Uphoff, 1980 : 219-222) สามารถจำแนกขั้นตอนหรือประเภทของการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 4 ขั้น ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นการแสดงออกด้านความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบ หรือกำหนดระบบของโครงการ เป็นการประเมินปัญหาหรือทางเลือกที่จะสามารถเป็นไปได้ที่จะนำไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนาโดยการประเมินสภาพที่เป็นอยู่และสาเหตุของปัญหา ซึ่งในขั้นตอนนี้ยังแบ่งย่อยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1.1 การมีส่วนร่วมในขั้นต้น (Initial Decision) เป็นการค้นหาความต้องการที่แท้จริง ซึ่งเป็นวิธีการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมของโครงการ

1.2 การมีส่วนร่วมในขั้นเตรียมการ (Ongoing Decision) เป็นการหาโอกาสหรือช่องทางในการแก้ปัญหา รวมทั้งลำดับความสำคัญของโครงการที่จะต้องดำเนินการ

1.3 การมีส่วนร่วมในขั้นการตัดสินใจปฏิบัติการ (Operation Decision) เป็นการหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติการ ได้แก่ อาสาสมัคร ผู้ประสานงาน หรือกลุ่มที่รวมตัวกันตามประเพณี เช่น กลุ่มสตรี หรือกลุ่มหนุ่มสาว เพื่อที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรม โดยการเป็นสมาชิกร่วมดำเนินการคัดเลือกผู้นำ และการสร้างพลังอำนาจให้แก่องค์กร

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) เป็นการดำเนินงานตามโครงการและแผนงานและเป็นการก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของกิจกรรมและผลงานที่ปรากฏในขั้นตอนนี้ยังแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

2.1 การมีส่วนร่วมในการสละทรัพยากร (Resource Contribution) ได้แก่ การมีส่วนร่วมสละแรงกาย การสละเงิน การให้วัสดุอุปกรณ์ และการให้คำแนะนำ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้จะให้ความเต็มใจ

2.2 การมีส่วนร่วมในการบริหารและการประสานงาน (Administration and Coordination) จะมีส่วนร่วมโดยวิธีการจ้างบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ การฝึกอบรมผู้ที่เข้าปฏิบัติในโครงการ หรือการให้คำปรึกษาในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ และเป็นผู้ประสานงานในโครงการด้วย

2.3 การมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นผู้ปฏิบัติในโครงการ มักพบว่ามีลักษณะเป็นการบังคับให้เข้าปฏิบัติในโครงการมากที่สุด การมีส่วนร่วมโดยการบังคับให้ปฏิบัติ จะต่างจากการให้ความร่วมมือ เพราะการบังคับให้ทำนั้น ผลประโยชน์ (Benefits) จะไม่ใช่เป็นสิ่งที่สำคัญ แต่ถ้าเป็นการมีส่วนร่วมด้วยความเต็มใจนั้น จะมีการคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับหลังเกิดการมีส่วนร่วมด้วย

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (Benefits) ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์นั้น จากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมยังแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

3.1 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านวัตถุ (Material Benefits) ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเพิ่มผลผลิต รายได้ หรือทรัพย์สิน

3.2 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านสังคม (Social Benefits) ได้แก่ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่สังคม เช่น โรงเรียน สถานที่สาธารณะ หรือส่วนกลางของชุมชน เช่น การเพิ่มคุณภาพชีวิต การเกิดระบบน้ำประปา

3.3 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านบุคคล (Personal Benefits) ได้แก่ ความนับถือตนเอง (Self-esteem) พลังอำนาจทางการเมือง (Political Power) ความคุ้มค่าของผลประโยชน์ (Sense of Efficacy)

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการวัดผลและวิเคราะห์ผลของการดำเนินงานรวมทั้งเป็นการค้นหาข้อดีและข้อบกพร่องเพื่อหาแนวทางแก้ไขการทำงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป แต่การมีส่วนร่วมในขั้นนี้ส่วนใหญ่ บทบาทดังกล่าวจะเป็นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยจะเป็นการประเมินผลของงบประมาณที่จัดสรรนั้นนำไปใช้อย่างไร บางกรณีแม้แต่เจ้าหน้าที่เองยังไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าว การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนี้จะแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของพลังความคิดของมวลชนที่จะทำให้โครงการพัฒนาหรือสามารถนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

นอกจากการจำแนกขั้นตอนของการมีส่วนร่วมตามแนวทางดังกล่าว อคิน รพีพัฒน์ (2547 : 49) เห็นว่า การมีส่วนร่วมที่แท้จริงนั้นน่าจะมี 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา ขั้นตอนนี้เป็นส่วนแรกที่สำคัญที่สุด เพราะถ้าชาวบ้านยังไม่สามารถเข้าใจปัญหาและค้นหาสาเหตุของปัญหาคด้วยตนเองได้ กิจกรรมต่างๆ ที่ตามมาก็ไร้ประโยชน์ เพราะจะขาดความเข้าใจและมองไม่เห็นความสำคัญของกิจกรรมนั้น แต่อาจมองปัญหาไม่ได้เด่นชัด เจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาจึงเสมือนกระเจิงงาผู้คอยสะท้อนภาพให้ชุมชนมองเห็นและวิเคราะห์ปัญหาได้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม การวางแผนการดำเนินกิจกรรมเป็นขั้นตอนต่อไปที่ขาดไม่ได้ หากเจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาต้องการแต่ผลงานการพัฒนาให้เสร็จสิ้นโดยฉับไว ก็จะดำเนินการวางแผนงานด้วยตนเอง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผน จะช่วยให้ชุมชนเข้าใจปัญหาพัฒนาประสบการณ์ของตนเองและสามารถวางแผนได้ด้วยตนเองในที่สุด

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน ชุมชนมีทรัพยากรที่สามารถลงทุนและปฏิบัติงานได้ เพราะจากประสบการณ์การทำงานในชนบท อย่างน้อยก็มีแรงงานของตนเองเป็นขั้นต่ำสุดที่จะเข้าร่วมได้ และในหลายๆ แห่งก็สามารถที่จะร่วมลงทุนในกิจกรรมหลายๆ ประเภทได้ การร่วมลงทุนและปฏิบัติงานจะทำให้ชุมชนรู้จักคิดต้นทุนให้กับตนเองในการดำเนินงานและจะระมัดระวังรักษากิจกรรมที่สร้างขึ้นเพราะจะมีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ ซึ่งต่าง

ไปจากสภาพที่การลงทุนและการปฏิบัติงานทั้งหมดมาจากปัจจัยภายนอก จะมีอะไรเสียหายก็ไม่เดือดร้อนมากนัก และการบำรุงรักษาก็จะไม่เกิดขึ้นเพราะรู้สึกว่ามีไม่คุ้มทุน นอกจากนั้นการร่วมปฏิบัติงานด้วยตนเอง ทำให้ได้เรียนรู้การดำเนินกิจกรรมอย่างใกล้ชิด และเมื่อเห็นประโยชน์ก็สามารถจะดำเนินกิจกรรมชนิดนั้นด้วยตนเองต่อไปได้

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งอีกเหมือนกัน เพราะถ้าหากการติดตามและการประเมินผลงานขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนแต่เป็นการดำเนินการโดยบุคคลภายนอก ชุมชนก็ไม่สามารถทราบว่าการที่เข้าไปนั้นได้รับผลดี ได้รับประโยชน์อย่างไรหรือไม่ ถึงแม้ว่าจะมีผู้โต้แย้งว่าการประเมินที่เที่ยงธรรมที่สุดน่าจะมาจากบุคคลภายนอกที่ไม่ได้ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมนั้นๆ แต่ถ้าคิดถึงจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่มุ่งจะพัฒนาคน การคำนึงถึงแต่ความเที่ยงธรรมอาจจะไร้ประโยชน์ การผสมผสานระหว่างบุคคลภายนอกกับชุมชนน่าจะเกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์มากกว่า เพราะนอกจากจะเป็นการประเมินแล้ว ยังแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจในกระบวนการประเมิน และเป็นการเผยแพร่กิจกรรมออกไปสู่ชุมชนอื่นๆ

แนวคิดเกี่ยวกับขั้นตอนต่างๆ ของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่นำเสนอข้างต้นนั้น จะเห็นว่าแนวคิดของ จอห์น เอ็ม. โคเฮน และ นอร์แมน ที. อพซอฟ เป็นแนวคิดที่เป็นระบบมากที่สุด ส่วนแนวคิดของ อคิน รพีพัฒน์ นั้น เป็นแนวคิดที่ได้จากประสบการณ์ภาคปฏิบัติในประเทศไทย และมีความสอดคล้องกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทย ดังนั้นเมื่อผสมผสานแนวคิดเชิงทฤษฎีของ จอห์น เอ็ม. โคเฮน และ นอร์แมน ที. อพซอฟ เข้ากับแนวคิดภาคปฏิบัติของ อคิน รพีพัฒน์ แล้ว สามารถจำแนกประเภทการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนในการพัฒนาเป็น 5 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มในขั้นริเริ่มโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้นๆ

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผนโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน กำหนดทรัพยากรและแหล่งของทรัพยากรที่จะใช้ในโครงการ เป็นต้น

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้แก่โครงการร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์วัสดุอุปกรณ์และแรงงาน หรือโดยการบริหารงานและประสานงาน ตลอดจนการดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก เป็นต้น

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลที่เกิดจากโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากโครงการ หรือมีส่วนในการรับผลเสียที่อาจเกิดจากโครงการ ซึ่งผลประโยชน์หรือผลเสียนี้อาจเป็นด้านกายภาพหรือด้านจิตใจที่มีผลต่อสังคมหรือบุคคลก็ได้

ขั้นที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินว่า โครงการพัฒนาที่พวกเขาดำเนินการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่การประเมินผลนี้อาจเป็นการประเมินผลย่อย (Formative evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการที่กระทำกันเป็นระยะๆ หรือการประเมินผลรวม (Summative evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวมยอดของโครงการทั้งหมด

สมาคมสาธารณสุขของอเมริกา ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมนั้นไม่ได้มีความแปรเปลี่ยนเฉพาะชนิด (Kinds) และปริมาณของกิจกรรมที่กระทำเท่านั้น แต่ยังมีความแปรเปลี่ยนในระดับความเข้ม (Degree) ในการเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการริเริ่มและวางแผนกิจกรรม ดังนั้นพิสัยของการมีส่วนร่วม อาจจะมีตั้งแต่ระดับการยอมรับบริการที่จัดไว้ให้แล้วไปจนถึงการรวมกลุ่มเพื่อตัดสินใจและริเริ่มโครงการพัฒนาเอง ซึ่งระดับความเข้มของการมีส่วนร่วม หรือระดับการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของสมาคมสาธารณสุขของอเมริกานั้น อาจจำแนกได้ 3 ระดับ คือ

1. ระดับการตัดสินใจ (Decision making) ในระดับนี้ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน และจัดการกับกิจกรรมการพัฒนาด้วยตัวของเขาเอง (Level of responsibility by themselves)
2. ระดับการร่วมมือ (Cooperation) ในระดับนี้ประชาชนจะให้ความร่วมมือต่อแผนงานที่ริเริ่ม โดยหน่วยงานภายนอก ซึ่งอาจต้องการความเสียสละจากประชาชน ในด้านเวลา ทรัพย์สิน และแรงงาน เพื่อช่วยให้โครงการประสบผลสำเร็จ การมีส่วนร่วมในระดับนี้ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ยอมรับได้ (Acceptable level of participation)
3. ระดับการใช้ประโยชน์ (Utilization) ในระดับนี้ประชาชนจะยอมรับและใช้ประโยชน์จากบริการที่ได้วางโครงการไว้ให้เป็นการมีส่วนร่วมในระดับการยอมรับบริการเท่านั้น

World Health Organization (1978) กล่าวว่า ขั้นตอนการมีส่วนร่วมมี 4 ขั้นตอนคือ

1. การวางแผน (Planning) ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามและประเมินผล
2. การดำเนินกิจกรรม (Implementation) ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการและบริหารทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรร ควบคุมทางการเงินและการบริหาร

3. การใช้ประโยชน์ (Utilization) มีความสามารถในการนำกิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้

4. การได้รับผลประโยชน์ โดยประชาชนต้องได้รับผลประโยชน์จากชุมชนเท่าเทียมกัน

ไพรัตน์ เจริญมิตร (2527 : 6-7) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างจากข้างต้น ประกอบด้วย 8 ขั้นตอน ดังนี้

1. ร่วมกันศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิด สร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชนหรือสร้างสิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหา รวมทั้งสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรมหรือโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้โดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการข้างต้น ผู้วิจัยมีความคิดเห็นสอดคล้องกับแนวคิดเชิงทฤษฎีของ จอห์น เอ็ม. โกลเดน และ นอร์แมน ที. อพซอฟ ที่กล่าวว่า ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมแบ่งเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการหรือดำเนินการ ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (2551) ได้กล่าวถึง การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) หมายถึง การบริหารราชการที่นำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล โดยมีการจัดระบบงาน วิธีการทำงาน การจัดโครงสร้าง

และการสร้างวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) มีความหมายที่หลากหลายโดยเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคมและการเมือง ในที่นี้ หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการหรือขั้นตอนต่างๆ ของการบริหาร ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลการปฏิบัติงาน การร่วมแสดงทัศนคติความคิดเห็น การร่วมเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น การร่วมคิดแนวทางการแก้ไขปัญหา การร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การร่วมในการดำเนินการ และการร่วมติดตามประเมินผล รวมทั้ง การร่วมรับผลประโยชน์จากการพัฒนา ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางวิชาการมีหลากหลายตัวแบบ ในที่นี้ใช้ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของสมาคมการมีส่วนร่วมสากล (IAP2 - International Association for Public Participation) ที่เรียกว่า Public Participation Spectrum แบ่งเป็น 5 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (To Inform) เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อยที่สุด แต่ถือว่าเป็นขั้นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมและมีความสำคัญมาก โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับภาระงานของภาครัฐ โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจากภาครัฐสู่ประชาชน

ระดับที่ 2 การมีส่วนร่วมในระดับปรึกษาหารือ (To Consult) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการ การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐอย่างอิสระและเป็นระบบ โดยหน่วยงานภาครัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น และประเด็นที่ประชาชนเป็นห่วงไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย หรือพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน และประกอบการตัดสินใจ โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ทำได้โดยการสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การเสวนากลุ่ม เป็นต้น

ระดับที่ 3 การมีส่วนร่วมในระดับให้เข้ามามีบทบาท (To Involve) เป็นลักษณะที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการวางแผนและตัดสินใจ ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายชัดเจน โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน โครงการ และวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งหน่วยงานภาครัฐ มีหน้าที่จัดระบบอำนวยความสะดวกและยอมรับการเสนอแนะ

และมีการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน การมีส่วนร่วมระดับนี้อาจดำเนินการในรูปแบบกรรมการที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วม

ระดับที่ 4 การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (To Collaborate) เป็นการให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ ตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือก และแนวทางแก้ไข รวมทั้งการเป็นภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้นการมีส่วนร่วมในระดับนี้ คือ การที่ภาครัฐสัญญากับประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินงานร่วมกัน และนำแนวคิดใหม่ ๆ หรือข้อเสนอแนะของประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาจากผลของการตัดสินใจที่ค่อนข้างสูง โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน เป็นต้น

ระดับที่ 5 การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจประชาชน (To Empower) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีบทบาทในระดับสูงสุด โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งผลการตัดสินใจมีผลผูกพันให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้ เน้นให้ประชาชนมีบทบาทในการบริหารจัดการโดยเป็นผู้ดำเนินการกิจ และภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น ประโยชน์ของการตัดสินใจในขั้นนี้ คือ การสร้างการเรียนรู้ ความเข้าใจและความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น การลงประชามติเพื่อพิจารณาว่าควรมีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ของชุมชนหรือไม่ เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การศึกษาเป็นภารกิจของทุกคนและสังคมต้องให้ความสนใจและระดมสรรพกำลังและทรัพยากรทั้งหลายทั้งปวงร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ และจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและสถาบันต่างๆ ในสังคมด้วย แนวคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนนั้น ได้เกิดขึ้นในชุมชนต่างๆ ทั่วโลก การมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิดสำคัญ 3 ประการของ บุญตั้ง อุ้นแก้ว (2537) คือ

1. ความสนใจและความกังวลร่วมกัน เกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเอิญเห็นพ้องด้วยกันกลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม
2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้น ผลักดันให้มุ่งไปสู่การรวมกลุ่มวางแผนและลงมือกระทำร่วมกัน

3. การตกลงใจร่วมกัน ที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงสนองตอบความเห็นของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

เสาวลักษณ์ ฌ พัทลุง (2552) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมทางเลือกสู่ทางรอดของสังคม ว่าเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคีทุกภาคส่วนและประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ เป็นรูปแบบการบริหารราชการแนวใหม่สำหรับสังคมไทย หากเราต้องการให้เกิดการพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่บรรลุเป้าหมายนั้น จำเป็นที่ต้องดำเนินการทั้ง 2 ส่วน คือ

1. การพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside-in approach) คือ การสร้างศักยภาพและโอกาส (Empowerment and enabling) ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อสร้างให้ระบบราชการเป็นระบบเปิดตามครรลองการบริหารในระบอบประชาธิปไตย จะสัมฤทธิ์ผลได้นั้น ต้องมีการกำหนดรูปแบบและกระบวนการบริหารของส่วนราชการตลอดจนต้องสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Engaged Governance Culture) ของข้าราชการ

2. การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside-out approach) คือ การเสริมสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วม สำหรับการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการในระดับจังหวัด ต้องดำเนินการสร้างความพร้อมและศักยภาพจากภายในส่วนราชการระดับจังหวัดออกไปสู่ประชาชนและสร้างความพร้อมด้านศักยภาพของภาคประชาสังคมเข้าไปสู่การมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อร่วมเป็นภาคีการพัฒนาของส่วนราชการในระดับจังหวัด โดยต้องดำเนินการพัฒนาทักษะและความรู้ความเข้าใจกับทุกองคาพยพทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด มีการกำหนดทั้งนโยบาย และแนวทางการทำงานประสานเชื่อมโยงให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

หากนำหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมาเปรียบเทียบกับเรื่อง Six Trends Transforming Government พบว่ามีความสอดคล้องกับประเด็น Engaging Citizens in Government คือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกระดับของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย หรือการให้บริการ และจากการวิจัยพบว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และเรื่องการบริหาร นั้นมีความเป็นรูปธรรมตามกฎหมายมากขึ้น จึงทำให้เกิดการสร้างสรรค์นวัตกรรมต่างๆ ในภาครัฐประสบความสำเร็จ ประชาชนมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจในหน่วยงานภาครัฐ

การบริหารราชการที่เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในงานราชการระดับต่างๆ อย่างมีคุณภาพก็จะถือว่าเป็นก้าวสำคัญอีกก้าวหนึ่งในการพัฒนาระบบราชการไทยให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้นการสร้างความรู้และความเข้าใจแก่เครือข่ายภาคประชาสังคมและภาคประชาชน เพื่อพัฒนาระบบราชการไทยให้มุ่งเน้นการเรียนรู้โดยการปฏิบัติจริง เพื่อให้ภาคประชาชน มีศักยภาพในการเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม จึงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดความเป็น รูปธรรมและต่อเนื่องมากขึ้น

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

การที่จะทำให้ชุมชนหรือประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น จะต้องมียปัจจัยต่างๆ ที่ช่วยเสริมและสนับสนุนให้เข้าร่วมในกิจกรรมนั้นๆ ซึ่งได้มีนักวิชาการไทยและนักวิชาการ ต่างประเทศได้ทำการสรุปและรวบรวมไว้ ดังนี้

ดับเบิลยู. ริดเดอร์ (W.Reeder, 1973 : 94-98) ได้แบ่งปัจจัยที่เป็นเหตุผลในการ ตัดสินใจของคน เพื่อจะกระทำหรือไม่กระทำพฤติกรรมเป็น 3 ปัจจัยใหญ่ๆ คือ

1. ปัจจัยดึงดูด (Pull factors) ได้แก่

1.1 เป้าหมาย (goal) การกระทำทุกอย่างจะต้องมีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ อาจจะเป็นความเชื่อ ความรู้สึก แดงการณ์ของทางราชการ และอาจจะเป็นเงื่อนไขที่ตนเองหรือ คนอื่นเป็นผู้กำหนดให้เป็นไปในแนวความปรารถนา

1.2 ความเชื่อ (belief) เป็นความคิดหรือความรู้สึกที่เกิดขึ้นเอง โดยปราศจาก การอ้างอิงใดๆ ความเชื่อนี้จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ เพราะคนส่วนมากจะเลือกทำตามความเชื่อ พื้นฐานที่เขามีอยู่ดั้งเดิม

1.3 ค่านิยม (value) เป็นระบบหนึ่งของความเชื่อ การดำรงชีวิตอยู่ในสังคม นั้นๆ จะต้องสร้างเงื่อนไขในการดำรงชีวิต การที่จะทำหรือไม่ทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง มีพื้นฐานมาจากการ ที่สังคมนั้นตัดสินแล้วว่าดีหรือเลว

1.4 ความเคยชินและขนบธรรมเนียมประเพณี (habit and customs) เป็นรูปแบบ ที่สร้างขึ้นมาจากความรับผิดชอบภายในกลุ่ม ซึ่งคนในสังคมจะยอมรับด้วยความเต็มใจ เป็นแบบอย่างที่ดีสมบูรณ์และมีเหตุผล ซึ่งการกระทำที่แสดงออกมาเช่นนี้เป็นเพราะความเคยชิน และเป็นประเพณีดั้งเดิมยึดถือมานาน

2. ปัจจัยผลักดัน (push factors) ได้แก่

2.1 ความคาดหวัง (expectations) เป็นความรู้สึกภายในตัวเราหรือที่เกิดขึ้น จากตัวบุคคล กลุ่ม และสังคม ที่ได้คิดหรือหวังให้ตัวเราควรจะมี ความเชื่อ ความรู้สึก หรือแสดงการ กระทำออกมาตามที่ต้องการ

2.2 ข้อผูกพัน (commitments) เมื่อมีการรวมกลุ่มกิจกรรมพิเศษขึ้นในสังคม ก็จะมีข้อผูกพันที่สมาชิกในกลุ่มจะต้องทำตามสัญญาหรือข้อผูกพันตามที่กลุ่มได้ตั้งขึ้น เมื่อมีการ

รวมกลุ่มกิจกรรมพิเศษขึ้นในสังคม ก็จะมีข้อผูกพันที่สมาชิกในกลุ่มต้องทำตามสัญญาหรือข้อผูกพันตามที่กลุ่มได้ตั้งขึ้น

2.3 การบังคับ (force) เป็นความรู้สึกรู้สึกของคนที่จะต้องทำอะไรสิ่งหนึ่งโดยไม่มีทางเลือก อาจถูกบังคับโดยกฎหมายหรือกฎหมายก็ได้ การบังคับนี้จะรุนแรงกว่าการสมัครใจทำเอง

3. ปัจจัยสนับสนุน ได้แก่

3.1 โอกาส (opportunity) เป็นความเชื่อของคนที่คิดว่าตนเองอยู่ในสถานการณ์ที่สามารถจะเลือกกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งตามโอกาสที่ตนมีอยู่ แต่บางคนก็ไม่มีโอกาสจะเลือกกระทำได้ เพราะสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวย

3.2 ความสามารถ (ability) การที่คนยอมรับว่า ตนเองมีขีดความสามารถเพียงใด ที่จะสามารถกระทำสิ่งที่ตนต้องการให้สำเร็จลุล่วงไปได้

3.3 การสนับสนุน (support) เป็นส่วนหนึ่งของการช่วยเหลือ หรือต่อต้านซึ่งเกิดจากตัวบุคคลหรือกลุ่ม ให้การสนับสนุนด้านความคิดเห็น หรือเป็นแรงกระตุ้นให้คนกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งลงไป เนื่องจากเขารู้สึกว่ามีผู้สนับสนุนให้เขาทำ

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 183) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม คือ

1. ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์ การสร้างโบสถ์วิหาร เป็นต้น
2. ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วย ทั้งๆ ที่ยังไม่มีศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรงผู้น้อยก็ช่วยแรง
3. อำนาจบังคับที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่างๆ เช่น บังคับให้ทำงานเยี่ยงทาส

ปรีชา เวสารัชช์ (2528 : 170) ได้กล่าวถึงปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังนี้

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และความปลอดภัย
2. ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น โดยเฉพาะผู้นำ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
3. ปัจจัยที่เป็นรางวัลตอบแทน ได้แก่ ค่าตอบแทนแรงงาน เงินปันผลจากสหกรณ์

4. ปัจจัยภายในตัวบุคคล ได้แก่ ความคาดหวังในผลประโยชน์รวม ความรู้สึกเกรงใจไม่กล้าปฏิเสธเมื่อถูกชักชวน หรือความรู้สึกว่าเป็นพันธะที่ต้องเข้าร่วม เพื่อให้เกิดความสามัคคี

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2549 : 20) สรุปและรวบรวมปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยแบ่งออกเป็น 2 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยด้านบุคคลและด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย เพศ อายุ ภูมิฐานะ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส สถานภาพในครอบครัว ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้ สถานที่ทำงาน ระยะเวลาในการประกอบอาชีพในชุมชน

2. ปัจจัยด้านสังคม ประกอบด้วย ความต้องการการยกย่องจากบุคคลอื่น การได้รับการชักจูงจากผู้นำชุมชน เพื่อนบ้าน และความต้องการเป็นกลุ่มเป็นพวก หรือเคยทำกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในชุมชนร่วมกันมาก่อน การคำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนและความสัมพันธ์ที่ดีของคนในชุมชน

พงศ์พันธ์ เขียรหิรัญ (2534 : 19) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของบุคคลจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้รู้ถึงประโยชน์ที่จะได้รับการเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งเกิดจากการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้เข้าร่วมด้วยกันหรือจากการได้รับความช่วยเหลือจากผู้เข้าร่วมคนอื่นๆ ดังนั้นปัจจัยที่มีผลให้เข้ามามีส่วนร่วมและไม่เข้าร่วมสามารถจำแนกได้ดังนี้

1. บุคคลจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้นสอดคล้องกับความเชื่อพื้นฐาน ทศนคติและค่านิยมของตนเอง

2. บุคคลและกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้นมีคุณค่าสอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเอง รวมทั้งปกป้องผลประโยชน์ของตน

3. บุคคลที่ไม่เข้าร่วมกิจกรรม ถ้ากิจกรรมนั้นไม่สอดคล้องกับสิ่งที่บุคคลคาดหวังหรือถ้าเคยได้รับประสบการณ์ที่เป็นอคติต่อกิจกรรมนั้นมาแล้ว

4. การมีส่วนร่วมของคนเป็นไปอย่างเสรี บุคคลจะเข้าร่วมตามความพอใจของตนเองและจะไม่เข้าร่วมเมื่อถูกบีบบังคับ

5. การมีส่วนร่วมของบุคคลจะขึ้นอยู่กับความสามารถและโอกาส

6. บุคคลจะเข้าร่วมในกิจกรรมก็ต่อเมื่อได้รับการสนับสนุน กระตุ้นและจูงใจ

จากการศึกษาแนวคิดข้างต้นผู้วิจัยเห็นว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม สามารถแบ่งได้เป็น 2 ปัจจัยใหญ่ๆ ได้แก่ 1. ปัจจัยส่วนบุคคล หมายถึง ปัจจัยที่เกิดจากตัวบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ภูมิฐานะ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส อาชีพ รายได้ ความเชื่อ ค่านิยม ความศรัทธา ความ

คาดหวัง ความสามารถ เป็นต้น 2. ปัจจัยสภาพแวดล้อม หมายถึง ปัจจัยที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอก ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โอกาส การสนับสนุน ข้อผูกพัน ข้อบังคับ เป็นต้น

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ (Maslow's Hierarchical Theory of Motivation)

มาสโลว์ (Maslow อ้างถึงใน กรมวิชาการ, 2540) นักจิตวิทยา ได้ค้นคว้าเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์ ซึ่งเชื่อว่าเป็นตัวกำหนดค่านิยมหรือความอยากและพยายามชวนชวนให้ได้ว่า สิ่งที่ต้องการตอบสนอง และความอยากนี้เกิดจากมนุษย์มีความจำเป็น (Need) ซึ่งแต่ละเผ่าพันธุ์ จะแสดงออกมาซึ่งความต้องการไม่เหมือนกัน แต่อย่างน้อยที่สุดก็จะมีพื้นฐานที่เหมือนกัน เป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับว่าได้รับการตอบสนองความต้องการระดับใด มากน้อยเพียงใด ซึ่งมาสโลว์ สรุปว่า

1. มนุษย์เรามีความต้องการและความต้องการนี้มีอยู่ตลอดเวลาไม่มีที่สิ้นสุด
2. ความต้องการใดที่ได้รับการตอบสนองแล้วย่อมสิ้นสุดลงและความต้องการใหม่ในลำดับต่อไปที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองก็จะเกิดขึ้น
3. มนุษย์มีความต้องการลำดับขั้นของความสำคัญจากต่ำไปหาสูง มาสโลว์ ได้ตั้งสมมุติฐาน เรียกว่า ลำดับขั้นแบ่งความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of Needs) แบ่งได้ 5 ลำดับ ดังนี้

- 3.1 ความต้องการสิ่งจำเป็นทางร่างกาย (Physiological Needs)
- 3.2 ความต้องการในด้านความปลอดภัย (Safety Needs)
- 3.3 ความต้องการในด้านสังคม (Social or Belongingness Needs)
- 3.4 ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องนับถือ (Esteem Needs)
- 3.5 ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จในชีวิต (Self-realization or Self-Actualization Needs)

ลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ มีการเรียงลำดับขั้นความต้องการที่อยู่ในขั้นต่ำสุดจะต้องได้รับความพึงพอใจเสียก่อนบุคคลจึงจะสามารถผ่านพ้นไปสู่ความต้องการที่อยู่ในขั้นสูงขึ้นตามลำดับดังจะอธิบายโดยละเอียดดังนี้

3.1 ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานที่มีอำนาจมากที่สุดและสังเกตเห็นได้ชัดที่สุดจากความต้องการทั้งหมดเป็นความต้องการที่ช่วยการดำรงชีวิต ได้แก่ ความต้องการอาหาร น้ำดื่ม ออกซิเจน การพักผ่อนนอนหลับ ความต้องการทางเพศ ความต้องการความอบอุ่น ตลอดจนความต้องการที่จะถูกระงับอวัยวะรับสัมผัส แรงขับของร่างกายเหล่านี้จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับความอยู่รอดของร่างกายและของอินทรีย์ ความพึงพอใจที่ได้รับ ในขั้นนี้จะกระตุ้นให้เกิดความต้องการในขั้นที่สูงกว่าและถ้าบุคคล

ใดประสบความล้มเหลวที่จะสนองความต้องการพื้นฐานนี้ก็จะไม่ได้รับการกระตุ้น ให้เกิดความต้องการในระดับที่สูงขึ้นอย่างไรก็ตาม ถ้าความต้องการอย่างหนึ่งยังไม่ได้รับความพึงพอใจ บุคคลก็จะอยู่ภายใต้ความต้องการนั้นตลอดไป ซึ่งทำให้ความต้องการอื่นๆ ไม่ปรากฏหรือกลายเป็นความต้องการระดับรองลงไป

สรุปได้ว่ามนุษย์มีความต้องการทางด้านร่างกายเหนือความต้องการอื่นๆ และแรงผลักดันของความต้องการนี้ได้เกิดขึ้นกับบุคคลก่อนความต้องการอื่นๆ

3.2 ความต้องการความปลอดภัย (Safety Needs) เมื่อความต้องการทางด้านร่างกายได้รับความพึงพอใจแล้วบุคคลก็จะพัฒนาการไปสู่ขั้นใหม่ต่อไป ซึ่งขั้นนี้เรียกว่า ความต้องการความปลอดภัยหรือความรู้สึกมั่นคง (Safety or Security) มาสโลว์ กล่าวว่า ความต้องการความปลอดภัยนี้จะสังเกตได้ง่ายในทารกและในเด็กเล็กๆ เนื่องจากทารกและเด็กเล็กๆ ต้องการความช่วยเหลือและต้องพึ่งพาสาว์ผู้อื่น ตัวอย่าง ทารกจะรู้สึกกลัวเมื่อถูกทิ้งให้อยู่ตามลำพังหรือเมื่อเขาได้ยินเสียงดังๆ หรือเห็นแสงสว่างมาก ๆ แต่ประสบการณ์และการเรียนรู้ จะทำให้ความรู้สึกกลัวหมดไป ดังคำพูดที่ว่า “ฉันไม่กลัวเสียงฟ้าร้องและฟ้าแลบอีกต่อไปแล้ว เพราะฉันรู้ธรรมชาติในการเกิดของมัน” หลังความต้องการความปลอดภัยจะเห็นได้ชัดเจนเช่นกัน เมื่อเด็กเกิดความเจ็บป่วย ตัวอย่างเด็กที่ประสบอุบัติเหตุขาหักก็จะรู้สึกกลัวและอาจแสดงออกด้วยอาการผื่นร้ายและความต้องการที่จะได้รับความปกป้องคุ้มครองและการให้กำลังใจ

สรุปได้ว่า มนุษย์ต้องการความคุ้มครองจากบุคคลที่พึ่งพาอาศัยได้ เพื่อความปลอดภัยของตนเอง

3.3 ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ (Belongingness and Love Needs) ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของเป็นความต้องการขั้นที่ 3 ความต้องการนี้จะเกิดขึ้นเมื่อความต้องการทางด้านร่างกาย และความต้องการความปลอดภัยได้รับการตอบสนองแล้ว บุคคลต้องการได้รับความรักและความเป็นเจ้าของโดยการสร้างความสัมพันธ์กับผู้อื่น เช่น ความสัมพันธ์ภายในครอบครัวหรือกับผู้อื่น สมาชิกภายในกลุ่มจะเป็นเป้าหมายสำคัญสำหรับบุคคล กล่าวคือ บุคคลจะรู้สึกเจ็บปวดมากเมื่อถูกทอดทิ้งไม่มีใครยอมรับ หรือถูกตัดออกจากสังคม ไม่มีเพื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจำนวนเพื่อนๆ ญาติพี่น้อง สามีหรือภรรยาหรือลูกๆ ได้ลดน้อยลงไป นักเรียนที่เข้าโรงเรียนที่ห่างไกลบ้านจะเกิดความต้องการเป็นเจ้าของอย่างยิ่ง และจะแสวงหาอย่างมากที่จะได้รับการยอมรับจากกลุ่มเพื่อน

สรุปได้ว่า มนุษย์ทุกคนต้องการความรัก และการยอมรับจากผู้อื่น เพื่อให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่า

3.4 ความต้องการได้รับความนับถือยกย่อง (Self-Esteem Needs) เมื่อความต้องการได้รับความรักและการให้ความรักแก่ผู้อื่นเป็นไปอย่างมีเหตุผลและทำให้บุคคล เกิดความพึงพอใจแล้ว พลังผลักดันในขั้นที่ 3 ก็จะลดลงและมีความต้องการในขั้นต่อไปมาแทนที่ กล่าวคือ มนุษย์ต้องการที่จะได้รับความนับถือยกย่องออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

3.4.1 ความต้องการนับถือตนเอง (Self-respect) คือ ความต้องการมีอำนาจ มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความแข็งแรง มีความสามารถในตนเอง มีผลสัมฤทธิ์ไม่ต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่น และมีความเป็นอิสระ ทุกคนต้องการที่จะรู้สึกว่ามีคุณค่าและมีความสามารถที่จะประสบความสำเร็จในงานภารกิจต่างๆ และมีชีวิตที่เด่นดัง

3.4.2 ความต้องการได้รับการยกย่องนับถือจากผู้อื่น (Esteem from Others) คือ ความต้องการมีเกียรติยศ การได้รับการยกย่อง ได้รับการยอมรับ ได้รับความสนใจ มีสถานภาพ มีชื่อเสียงเป็นที่กล่าวขาน และเป็นที่ชื่นชมยินดี มีความต้องการที่จะได้รับความยกย่องชมเชยในสิ่งที่เขากระทำซึ่งทำให้รู้สึกว่าคุณค่าความสามารถของเขาได้รับการยอมรับจากผู้อื่น

ความต้องการ ได้รับความนับถือยกย่อง ก็เป็นเช่นเดียวกับธรรมชาติของลำดับขั้นในเรื่องความต้องการด้านแรงจูงใจตามทฤษฎีของมาสโลว์ ในเรื่องอื่นๆ ที่เกิดขึ้นภายในจิตนั้น คือ บุคคลจะแสวงหาความต้องการ ได้รับการยกย่องก็เมื่อภายหลังจาก ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของได้รับการตอบสนองความพึงพอใจของเขาแล้ว และ Maslow กล่าวว่ามันเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ที่บุคคลจะย้อนกลับจากระดับขั้นความต้องการในขั้นที่ 4 กลับไปสู่ระดับขั้นที่ 3 อีกถ้าความต้องการระดับขั้นที่ 3 ซึ่งบุคคลได้รับไว้แล้วนั้นถูกกระทบกระเทือนหรือสูญสลายไปทันทีทันใด

ความพึงพอใจของความต้องการได้รับการยกย่องโดยทั่วไป เป็นความรู้สึก และทัศนคติของความเชื่อมั่นในตนเอง ความรู้สึกว่าคุณค่า การมีพลังกำลัง การมีความสามารถและความรู้สึกว่ามีชีวิตอยู่อย่างมีประโยชน์และเป็นบุคคลที่มีความจำเป็นต่อโลก ในทางตรงกันข้าม การขาดความรู้สึกต่างๆ ดังกล่าวนี้ย่อมนำไปสู่ความรู้สึกและทัศนคติของปมด้อยและความรู้สึกไม่พอเพียง เกิดความรู้สึกอ่อนแอและช่วยเหลือตนเองไม่ได้ สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นการรับรู้ตนเองในทางนิเสธ (negative) ซึ่งอาจก่อให้เกิดความรู้สึกขลาดกลัวและรู้สึกว่าตนเองไม่มีประโยชน์และสิ้นหวังในสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของชีวิต และประเมินตนเองต่ำกว่าชีวิตความเป็นอยู่กับการได้รับการยกย่อง และยอมรับจากผู้อื่นอย่างจริงใจมากกว่าการมีชื่อเสียงจากสถานภาพหรือการได้รับการประจบประแจง การได้รับความนับถือยกย่องเป็นผลมาจากความเพียรพยายามของบุคคลและความต้องการนี้อาจเกิดอันตรายขึ้นได้ถ้าบุคคลนั้นต้องการ

คำชมเชยจากผู้อื่นมากกว่าการยอมรับความจริงและเป็นที่ยอมรับกันว่าการได้รับความนับถือยกย่อง มีพื้นฐานจากการกระทำของบุคคลมากกว่าการควบคุมจากภายนอก

สรุปได้ว่า มนุษย์ทุกคนต้องการคำชมเชยจากผู้อื่นมากกว่าการยอมรับความจริงและเป็นที่ยอมรับกันว่าการได้รับความนับถือยกย่อง มีพื้นฐานจากการกระทำของบุคคลมากกว่าการควบคุมจากภายนอก

3.5 ความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริง (Self-Actualization Needs) ถึงลำดับขั้นสุดท้าย ถ้าความต้องการลำดับขั้นก่อนๆ ได้ทำให้เกิดความพึงพอใจอย่างมีประสิทธิภาพ ความต้องการเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงก็จะเกิดขึ้น มาสโลว์อธิบายความต้องการเข้าใจตนเองอย่างแท้จริง ว่าเป็นความปรารถนาในทุกสิ่งทุกอย่างซึ่งบุคคลสามารถจะได้รับอย่างเหมาะสมบุคคลที่ประสบผลสำเร็จในขั้นสูงสุดนี้จะใช้พลังอย่างเต็มที่ในสิ่งที่ท้าทายความสามารถและศักยภาพของเขาและมีความปรารถนาที่จะปรับปรุงตนเอง พลังแรงขับของเขาจะกระทำพฤติกรรมตรงกับความสามารถของตน กล่าวโดยสรุป การเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงเป็นความต้องการอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะบรรลุถึงจุดสูงสุดของศักยภาพ เช่น “นักดนตรีก็ต้องใช้ความสามารถทางด้านดนตรี ศิลปินก็ต้องวาดรูป กวีจะต้องเขียนโคลงกลอน ถ้าบุคคลเหล่านี้ได้บรรลุถึงเป้าหมายที่ตนตั้งไว้ ก็เชื่อได้ว่าเขาเหล่านั้นเป็นคนที่รู้จักตนเองอย่างแท้จริง”

ความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงจะดำเนินไปอย่างง่ายหรือเป็นไปโดยอัตโนมัติ โดยความเป็นจริงแล้วมาสโลว์เชื่อว่าคนเรามักจะกลัวตัวเองในสิ่งเหล่านี้ “ด้านที่ดีที่สุดของเรา ความสามารถพิเศษของเรา สิ่งที่ดีงามที่สุดของเรา พลังความสามารถ ความคิดสร้างสรรค์” (Maslow, 1962 : 58)

ความต้องการเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงมิได้มีแต่เฉพาะในศิลปินเท่านั้น คนทั่วไป เช่น นักกีฬา นักเรียน หรือแม้แต่กรรมกรก็สามารถจะมีความเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงได้ถ้าทุกคนสามารถทำในสิ่งที่ตนต้องการให้ดีที่สุด รูปแบบเฉพาะของการเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงจะมีความแตกต่างอย่างกว้างขวางจากคนหนึ่งไปสู่อีกคนหนึ่ง กล่าวได้ว่ามันคือระดับความต้องการที่แสดงความแตกต่างระหว่างบุคคลอย่างยิ่งใหญ่ที่สุด

สรุปได้ว่า การไม่เข้าใจตนเองอย่างแท้จริงเกิดจากความพยายามที่ไม่ถูกต้องของการแสวงหาความมั่นคงปลอดภัย เช่น การที่บุคคลสร้างความรู้สึกรู้สึกให้ผู้อื่นเกิดความพึงพอใจตน โดยพยายามหลีกเลี่ยงหรือขจัดข้อผิดพลาดต่างๆ ของตน บุคคลเช่นนี้จึงมีแนวโน้มที่จะพิทักษ์ความมั่นคงปลอดภัยของตน โดยแสดงพฤติกรรมในอดีตที่เคยประสบผลสำเร็จ แสวงหาความอบอุ่น และสร้างมนุษยสัมพันธ์กับผู้อื่น ซึ่งลักษณะเช่นนี้ย่อมขัดขวางวิถีทางที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริง



กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม หลักการนี้ได้ปรากฏในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคสามว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวดที่ 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (3) ได้กำหนดให้ในการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการนั้น ก่อนเริ่มดำเนินการส่วนราชการนั้นจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจ เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น และ (4) ให้ถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการ ที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2555)

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2555) ได้ให้ความสำคัญและยึดมั่นในปรัชญา หลักการ และแนวทางของการให้ประชาชนเป็น ศูนย์กลาง และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 ปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่างๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วม

การปฏิรูปทางการเมืองและกระแสดemanding ของประชาชนที่ต้องการเข้ามา
มีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน

การปฏิรูปทางการเมืองและกระแสดemanding ของประชาชนที่ต้องการเข้ามา
มีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวโดยเปิดระบบราชการ
เข้าสู่กระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participative Democracy)
ที่ยอมรับและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ
และติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงาน เพื่อให้มีกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการ

ตัดสินใจที่รอบคอบ โปร่งใส เป็นธรรม และได้รับการยอมรับจากประชาชน อันนำไปสู่ประสิทธิภาพของระบบราชการที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

ยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ พ.ศ. 2556 – พ.ศ. 2559

ยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ พ.ศ. 2556 – พ.ศ. 2559 โดยมี 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นมหาวิทยาลัยต้นแบบในการผลิตและพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษา ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ทางด้านภาษา ศิลปวัฒนธรรม และการท่องเที่ยว ในภูมิภาคเอเชีย ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการสนับสนุนและสร้างเสริมสุขภาพ และยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาพื้นที่ของมหาวิทยาลัยทั้ง 4 แห่ง ให้เป็นมหาวิทยาลัยที่มีคุณภาพและเป็นแหล่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของท้องถิ่น

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

“มาตรา 7 ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ที่เสริมสร้างพลังปัญญาของแผ่นดิน ฟื้นฟูพลังการเรียนรู้ เชิดชูภูมิปัญญาของท้องถิ่น สร้างสรรค์ศิลปวิทยา เพื่อความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืนของปวงชน มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน วิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยี ทุนบำรุงศิลปและวัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู”

“มาตรา 8 ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตาม มาตรา 7 ให้กำหนดภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยดังต่อไปนี้

- (1) แสวงหาความจริงเพื่อสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการบนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทยและภูมิปัญญาสากล
- (2) ผลิตบัณฑิตที่มีความรู้คู่คุณธรรม ตำนึกในความเป็นไทย มีความรักและผูกพันต่อท้องถิ่น อีกทั้งส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในชุมชน เพื่อช่วยให้คนในท้องถิ่นรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง การผลิตบัณฑิตดังกล่าว จะต้องให้มีจำนวนและคุณภาพสอดคล้องกับแผนการผลิตบัณฑิตของประเทศ
- (3) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในคุณค่า ความสำนึก และความภูมิใจในวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ

(4) เรียนรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนาและนักการเมืองท้องถิ่นให้มีจิตสำนึกประชาธิปไตย คุณธรรม จริยธรรม และความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

(5) เสริมสร้างความเข้มแข็งของวิชาชีพครู ผลิตและพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง

(6) ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างมหาวิทยาลัย ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นทั้งในและต่างประเทศ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

(7) ศึกษาและแสวงหาแนวทางพัฒนาเทคโนโลยีพื้นบ้านและเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น รวมถึงการแสวงหาแนวทางเพื่อส่งเสริมให้เกิดการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

(8) ศึกษา วิจัย ส่งเสริมและสืบสานโครงการอันเนื่องมาจากแนวพระราชดำริในการปฏิบัติภารกิจของมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น”

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาพื้นที่มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ศูนย์แม่ริม อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่” ได้ศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ทานตะวัน อินทร์จันทร์ (2546) ศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชนย่อยในเขตเทศบาลเมืองลำพูน 4 ลักษณะ ได้แก่ การมีส่วนร่วมตัดสินใจ การมีส่วนร่วมปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมประเมินผล ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการชุมชนมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชน พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ และปัจจัยด้านการได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนย่อย มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนย่อยในเขตเทศบาลเมืองลำพูนที่แตกต่างกัน คือ คณะกรรมการที่มีอายุน้อยและคณะกรรมการที่เคยได้รับการฝึกอบรมมีแนวโน้มของการร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผลในการพัฒนาชุมชนย่อยมากกว่าคณะกรรมการที่มีอายุมาก และคณะกรรมการที่ไม่เคยได้รับการฝึกอบรม ปัจจัยด้านการศึกษานั้นไม่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนย่อยของคณะกรรมการชุมชน สำหรับปัจจัยด้านรายได้นั้นมีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์จากการพัฒนาชุมชน คือ คณะกรรมการที่มีรายได้มีน้อยมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์มากกว่า

นันทพัชร การสมดี (2554) ศึกษาการมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเมืองเด่น อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในพื้นที่เทศบาลตำบลเมืองเด่น อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่อยู่ในระดับน้อย โดยเฉพาะความคิดเห็นส่วนใหญ่ของประชาชนไม่ได้รับบรรจุในโครงการหรือกิจกรรมของเทศบาล ประชาชนไม่มีโอกาสร่วมตัดสินใจแสดงความคิดเห็น หรือร่วมเป็นคณะกรรมการในการตัดสินใจในการวางแผนจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อเป็นการพัฒนาเทศบาลตำบลเมืองเด่น อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการในพื้นที่เทศบาลตำบลเมืองเด่น อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ จะมีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ 2 ระดับ กล่าวคือ ในเรื่องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เทศบาลตำบลเมืองเด่น อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ จัดทำขึ้นอยู่ในระดับน้อย กิจกรรมเหล่านั้นได้แก่ การเข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจรับงานจ้าง การมีส่วนร่วมตัดสินใจเลือกโครงการ และการเข้าร่วมเป็นกรรมการในโครงการ หรือกิจกรรมของเทศบาลตำบลเมืองเด่น อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนทางด้านการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ แรงงาน หรือพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลตำบลเมืองเด่น อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ประชาชนจะให้การสนับสนุนร่วมดำเนินการร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาชุมชนในเขตเทศบาลตำบลเมืองเด่น เช่น การร่วมกันสร้างสะพาน การสร้างถนน เป็นต้น ซึ่งอยู่ในระดับปานกลางถึงระดับมาก

ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ในพื้นที่ที่ได้รับจากเทศบาลตำบลเมืองเด่น อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ จะมีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ 2 ระดับ ได้แก่ การสนับสนุนอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ในการพัฒนาการประกอบอาชีพ การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค การพัฒนาด้านการกำจัดขยะ มีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก เพราะได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลตำบลเมืองเด่นเป็นอย่างดี เช่น อุปกรณ์ในการสร้างสะพาน หรือวัสดุในการสร้างสะพาน เป็นต้น ส่วนการพัฒนาการศึกษา ศาสนา การแก้ไขปัญหาความยากจน การสนับสนุนสำหรับผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส และผู้ด้อยโอกาส อยู่ในระดับน้อย เนื่องจากเทศบาลตำบลเมืองเด่นไม่เห็นความสำคัญของการพัฒนาตัวบุคคล เพราะเร่งพัฒนาทางด้านวัตถุความสะดวกสบายมากเกินไป จึงเป็นผลให้ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลยังมีรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลต่ำอยู่มาก และทางด้านสาธารณสุข ก็ไม่มีการพัฒนาทางด้านนี้เลย ทำให้ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเมืองเด่นมีคุณภาพชีวิตทางด้านสาธารณสุขอยู่ในระดับน้อย

ประชาชนมีส่วนร่วมด้านการติดตามประเมินผลในพื้นที่เทศบาลตำบลเมืองเด่น อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ แสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทรัพย์สิน การบริหารการคลัง และการบริหารงบประมาณ ของเทศบาลตำบลเมืองเด่น อยู่ในระดับน้อย เนื่องจาก

เทศบาลตำบลเมืองเส้นไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลของโครงการต่างๆ ตามนโยบายของเทศบาลตำบลเมืองเส้นเท่าที่ควร โดยเฉพาะทางด้านการเงิน และงบประมาณต่างๆ ประชาชนจะทราบเพียงว่าได้รับงบประมาณมาเท่าไร แต่จะไม่ทราบเลยว่าเทศบาลตำบลเมืองเส้นใช้งบประมาณไปเท่าใด และใช้อะไรไปบ้าง สิ่งนี้การปิดกั้นมิให้ประชาชนทราบ ซึ่งมีนัยยะว่าการบริหารของเทศบาลตำบลเมืองเส้นอาจจะไม่โปร่งใส จึงทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและประเมินผลอยู่ในระดับน้อย

พิภพ กิตติกาส (2550) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลสันมหาพน อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วยความสมัครใจตามสิทธิหน้าที่ สามารถเสนอปัญหาของหมู่บ้านได้อย่างอิสระในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่สามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานและสิทธิที่ชอบธรรม ขณะที่ประชาชนมีความเห็นว่าผู้บริหารมีนโยบายแต่ไม่ชัดเจน ไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหาให้แก่ท้องถิ่น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของหมู่บ้านอย่างจริงจัง การทำงานขาดความโปร่งใสมีการคอร์รัปชันและโครงการไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ได้มาตรฐานเท่าที่ควร เป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลสันมหาพนไม่มาก

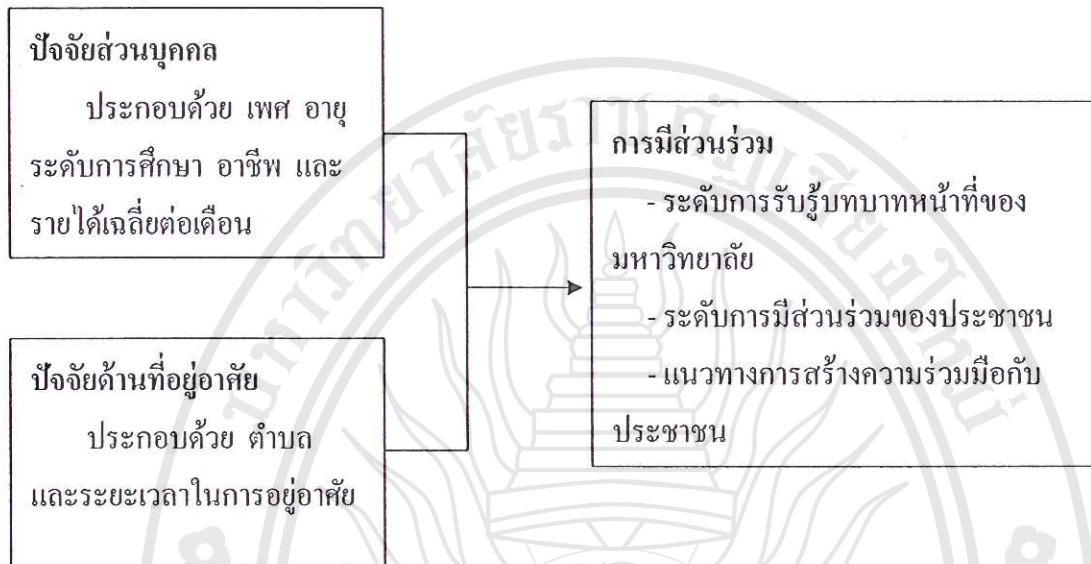
ข้อเสนอแนะถึงแนวทางในการเสริมสร้างให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นคือ ผู้บริหารควรมีนโยบายชัดเจนและทำตามนโยบายให้มีประสิทธิภาพ ให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในการบริหารงาน ด้วยการให้หมู่บ้านคัดเลือกกรรมการของหมู่บ้านเข้าร่วมประชาคมและเป็นคณะกรรมการตรวจสอบทุกโครงการด้วยทุกครั้งและนำเสนอต่อประชาชนในหมู่บ้าน จะทำให้การบริหารเทศบาลโปร่งใส ไม่มีการทุจริตหรือเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง

สุพิชฌาย์ อภัยสุวรรณ (2552) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลสะเมิงเหนือ อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า รูปแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาตำบล ส่วนใหญ่ ร่วมคิดด้วยการเสนอโครงการที่เป็นประโยชน์หรือสามารถแก้ปัญหาของชุมชน ร่วมตัดสินใจกับประชาคมตำบล เพื่อจัดทำสาธารณประโยชน์ในหมู่บ้าน ร่วมปฏิบัติการตามโครงการด้วยการชักชวนเพื่อนบ้าน เข้าร่วมกิจกรรมในการดำเนินโครงการพัฒนาตำบล ร่วมติดตามและประเมินผลโดยดูแลรักษาสาธารณสมบัติที่ประชาชนร่วมกันสร้างขึ้น กระบวนการทั้ง 4 ด้าน ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับน้อย

ผลการศึกษาพบว่า อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น และทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการปกครองแบบองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลสะเมิงเหนืออย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยเพศ รายได้ และการเป็นผู้นำหรือเคยเป็นผู้นำท้องถิ่น ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลสะเมิงเหนืออย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ



กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย