

รูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน

MODEL OF PUBLIC PARTICIPATION IN THE LOCAL DEVELOPMENT

วัชรินทร์ อินทรพรหม
Watcharin Intaprom

อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

บทคัดย่อ

การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนา ทั้งในระดับองค์กร ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศชาติ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากที่สุด เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางให้ประชาชนมีอำนาจในการปกครองตนเอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเสมือนรัฐบาลของท้องถิ่น มีอำนาจในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากที่สุด

รูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาผ่านท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารและพัฒนาท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด ด้วยการแสดงความคิดเห็น การเสนอแนะหรือการเสนอความต้องการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในรูปของการใช้สิทธิเลือกทางเลือกเพื่อให้เป็นฉันทามติ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลให้การดำเนินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านกระบวนการนโยบายสาธารณะที่สำคัญ 3 ส่วนหลัก คือ (1) การมีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบาย (2) การติดตามและประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ (3) การสะท้อนกลับถึงค่านิยมต่อของประชาชน นโยบาย เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

ABSTRACT

Public Participation in local government is very significant for development in every stage which is community organizations both locally and nationally. Especially local government organization which held that public can be involved as much as possible. It has been decentralized from the central government to public govern themselves which making organizations similar to local government. They have authority in local development administration with independence and can meet local people requirements as possible.

Model of public participation in local government is participation in development by local. Which local government admins and manages for people requirements as possible. They give an opinion, suggestion and requirements also participation in decision making which are election practical participation and evaluation. The process of local government pass public policy 3 factor. (1) Participation in support public policy (2) Following and evaluation and policy implementation. (3) Feedback of people popularity for adjust policy in the future

คำสำคัญ

การมีส่วนร่วม การพัฒนาท้องถิ่น

บทนำ

การมีส่วนร่วม (Participation) มีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนา ทั้งในระดับองค์กร ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศชาติ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากที่สุด เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากรัฐบาลกลางให้ประชาชนมีอำนาจในการปกครองตนเอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเสมือนรัฐบาลของท้องถิ่น มีอำนาจในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากที่สุด ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีองค์ประกอบที่สมบูรณ์ คือ การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การเสนอแนะ หรือ

การเสนอความต้องการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในรูปของการใช้สิทธิ์เลือกทางเลือก เพื่อให้เป็นฉันทามติ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ และการมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายของ ทางเลือกที่ประชาชนตัดสินใจเลือกร่วมกันนั้น

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประเทศ และการ บริหารและ การจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สะท้อนได้จากการที่องค์การ สหประชาชาติ (United Nations: UN) ได้นำธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ.1989 ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa : From Crisis to Growth เป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในแอฟริกาใน การพัฒนาประเทศ คำว่าธรรมาภิบาล เริ่มมีบทบาทในแง่ของโลกาภิวัตน์ เพราะ ธนาคารโลกและกองทุนเงินระหว่างประเทศเชื่อว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะทำได้เลย หากประเทศนั้นปกครองโดยปราศจากธรรมาภิบาล ธนาคารโลกจึงได้สร้างลักษณะของ ธรรมาภิบาลระดับโลกขึ้น เพื่อให้หน่วยงานและเครือข่ายในองค์กรผลักดันให้ประเทศต่างๆ ดำเนินตามแนวทางธรรมาภิบาล ซึ่งลักษณะองค์ประกอบที่กว้างขวางนี้ไม่ได้ชี้ชัดว่า ประเทศนั้นๆ จะต้องอยู่ภายใต้ระบบการเมืองการปกครองแบบใดแบบหนึ่งอย่าง เฉพาะเจาะจง ดังนั้นธรรมาภิบาลจึงหมายถึงการปกครอง การบริหาร การจัดการ การ ควบคุมดูแล กิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารและ การจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน

หลักการสากลของธรรมาภิบาล องค์การสหประชาชาติ กำหนดหลักการทั่วไปของ ธรรมาภิบาล ไว้ 8 หลักการ ดังนี้ (Commonwealth Secretariat, 2000)

1. การมีส่วนร่วม เป็นการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์กรหรือประชาชนทั้งชายหญิง ที่สามารถทำได้โดยอิสระไม่มีการบังคับ สมาชิกเต็มใจให้ความร่วมมือด้วยตนเอง
2. การปฏิบัติตามกฎบนความถูกต้องตามกรอบของกฎหมาย ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ลำเอียง มีการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมกับประชาชนโดยเท่าเทียมกัน ทุกคน ในสังคมอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายเดียวกัน
3. ความโปร่งใส เป็นการตรวจสอบความถูกต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลอย่าง ตรงไปตรงมา สิ่งนี้ช่วยแก้ปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันได้
4. ความรับผิดชอบ เป็นการพยายามให้คนทุกฝ่ายทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดในการ ทำงาน ถ้าถ้าจะตัดสินใจและรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจนั้นๆ

5. ความสอดคล้อง เป็นการกำหนดและสรุปความต้องการของคนในสังคม ซึ่งมีความแตกต่างอย่างมาก โดยพยายามหาจุดสนใจร่วมกันและความต้องการที่สอดคล้องต่อกันของสังคมมาเป็น ข้อปฏิบัติเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม การจะพัฒนาสังคมได้ต้องทราบความต้องการที่สอดคล้องต่อกันของสังคม

6. ความเสมอภาค เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนพึงได้รับจากรัฐบาลหรือองค์กรปกครอง ทั้งการบริการด้านสวัสดิการ ตลอดจนสาธารณูปโภคด้านอื่นๆ

7. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นวิธีการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ โดยการผลิตและจำหน่ายเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่มีคําค่ากับเงินที่ลงทุนหรือ การใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุดต่อมวลมนุษยชาติ โดยมีการพัฒนากระบวนการเพิ่มผลผลิตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

8. การมีเหตุผล เป็นความต้องการในทุกสังคม ประชาชนทุกคน ต้องตัดสินใจ และความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองด้วยเหตุด้วยผลที่สมเหตุสมผล

จากหลักธรรมาภิบาลขององค์กรสหประชาชาติ จะพบว่า หลักการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้เกิดหลักข้ออื่นๆ ตามมา ยกตัวอย่างเช่น หากต้องการให้องค์กรปกครองหรือข้าราชการปฏิบัติตามกฎ ถูกต้องตามกรอบของกฎหมาย ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ลำเอียง มีการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมกับประชาชนโดยเท่าเทียมกัน มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบความถูกต้อง และมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ประชาชนหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างจริงจัง จึงจะสามารถป้องกันและแก้ปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันได้ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมนอกจากจะทำให้องค์กรปกครองดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นที่สอดคล้องต่อกันกับความต้องการของสังคม ยังส่งผลทำให้ผู้ปกครองหรือข้าราชการมีความรับผิดชอบ บนหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล และความคุ้มค่าของงบประมาณ และจะทำให้ประชาชนทุกคนที่ตัดสินใจไปแล้วมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองด้วยเหตุด้วยผลที่สมเหตุสมผล ซึ่งล้วนแต่เป็นเหตุและผลจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

เนื้อหา

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายประการ โดยเฉพาะในยุคที่ไร้พรมแดนอันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ ในที่นี้ผู้เขียนขอเสนอเฉพาะปัจจัยที่เกี่ยวข้องสำคัญ ดังนี้

1. ระบอบการปกครอง ความแตกต่างของระบอบส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าในปัจจุบันประเทศต่างๆ ในโลกส่วนใหญ่จะปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ยังมีบางประเทศที่ปกครองในระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ เช่น ลาว เวียดนาม จีน และมีบางประเทศที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่น ประเทศบรูไน ระบอบการปกครองที่แตกต่างกันส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเชื่อว่าระบอบปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าระบอบการปกครองอื่นๆ แต่ในระบอบประชาธิปไตยเองนั้นก็มีความแตกต่างในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ขึ้นอยู่กับระดับของการกระจายอำนาจของแต่ละประเทศนั้นด้วย

2. ระดับของการกระจายอำนาจ ระดับของการกระจายอำนาจส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประเทศที่มีระดับของการกระจายอำนาจมาก จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากด้วย เนื่องจากหลักของการกระจายอำนาจนั้นจะให้ความสำคัญกับการให้อำนาจอำนาจประชาชนได้ปกครองตนเอง และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ตัดสินใจเลือกผู้ปกครองและความต้องการพัฒนาด้วยตนเอง

การกระจายอำนาจในระบบบริหารราชการไทย จรัส สุวรรณมาลา (2553) ได้กล่าวถึง 2 ลักษณะ ได้แก่

1. เป็นการกระจายอำนาจภายในระบบราชการ กล่าวคือ กระจายอำนาจในการบริหารและงบประมาณจากราชการบริหารส่วนกลางหรือหน่วยราชการที่ตั้งอยู่ตามจังหวัดต่างๆ เพื่อให้ข้าราชการด้วยกันมีความคล่องตัวในการบริหาร ลักษณะนี้น่าจะเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ระหว่างข้าราชการและหน่วยราชการมากกว่าที่จะเป็นการกระจายอำนาจ เพราะประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว

2. เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจทั้งด้านการบริหารและการเงินจากหน่วยราชการไปให้ประชาชน (บางคนเรียกว่า การคืนอำนาจให้ประชาชน เพราะอำนาจในการบริหารนั้นเป็นของประชาชนมาแต่ดั้งเดิม) ลักษณะนี้เป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนบริหารตนเอง (Local Self-Government) โดยประชาชนและองค์กรประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น

3. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โครงการหรือกิจกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง เพราะโครงการหรือกิจกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดจิตสำนึก และความตระหนัก จนกลายเป็นวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน

4. ทูทางสังคมและศักยภาพของประชาชน กิจกรรมของสังคมที่ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจนกลายเป็นทูทางสังคม และองค์ประกอบด้านคุณลักษณะของประชาชนที่เป็นศักยภาพและส่งผลต่อการมีส่วนร่วม เช่น ระดับการศึกษา อาชีพ ประสบการณ์การมีส่วนร่วมกิจกรรมต่างๆ ทั้งในองค์กร ชุมชน และทางการเมือง องค์ประกอบต่างๆ ดังนั้นต้นทุนของสังคมและศักยภาพของประชาชนที่ต่างกันส่งผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกันเช่นกัน

5. รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผลที่เกิดจากการกระจายอำนาจ ที่สะท้อนถึงระดับการกระจายอำนาจ โดยวัดระดับของการกระจายอำนาจได้จากรูปแบบ และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าเป็นการให้อิสระในการบริหาร และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกผู้ปกครองของตนเองได้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ยังรวมถึงระดับและวิธีการกำกับหรือควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากรัฐด้วย

6. วัฒนธรรมทางการเมือง ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งทางการเมือง และการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่สะท้อนถึงระดับการมีส่วนร่วม นำเสนอโดย Almond และ Verba (1965) ที่ศึกษาเปรียบเทียบลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองของกลุ่มคนต่าง ๆ มีลักษณะแตกต่างกัน 3 ลักษณะ คือ

6.1 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ (The Parochial) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองเลย ไม่มีการรับรู้ ไม่มีความเห็นและไม่ใส่ใจต่อระบบการเมือง ไม่คิดว่าตนเองมีความจำเป็นต้องมีส่วนร่วมทางการเมือง

6.2 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (The Subject Political Culture) เป็นวัฒนธรรมของบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจต่อระบบการเมืองโดยทั่ว ๆ ไป แต่ไม่สนใจที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง คนเหล่านี้จะยอมรับอำนาจของรัฐ เชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐโดยดุขฎี ลักษณะนี้พบได้ในประเทศที่กำลังพัฒนา โดยชนชั้นกลางที่มีโอกาสได้รับการศึกษาและฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เหนือกว่า เช่นในประเทศกำลังพัฒนาและในประเทศไทยในชุมชนเมือง

6.3 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (The Participant Political Culture) เป็นวัฒนธรรมของบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจต่อระบบการเมืองเป็นอย่างดี เห็นคุณค่าและความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อควบคุมกำกับและ

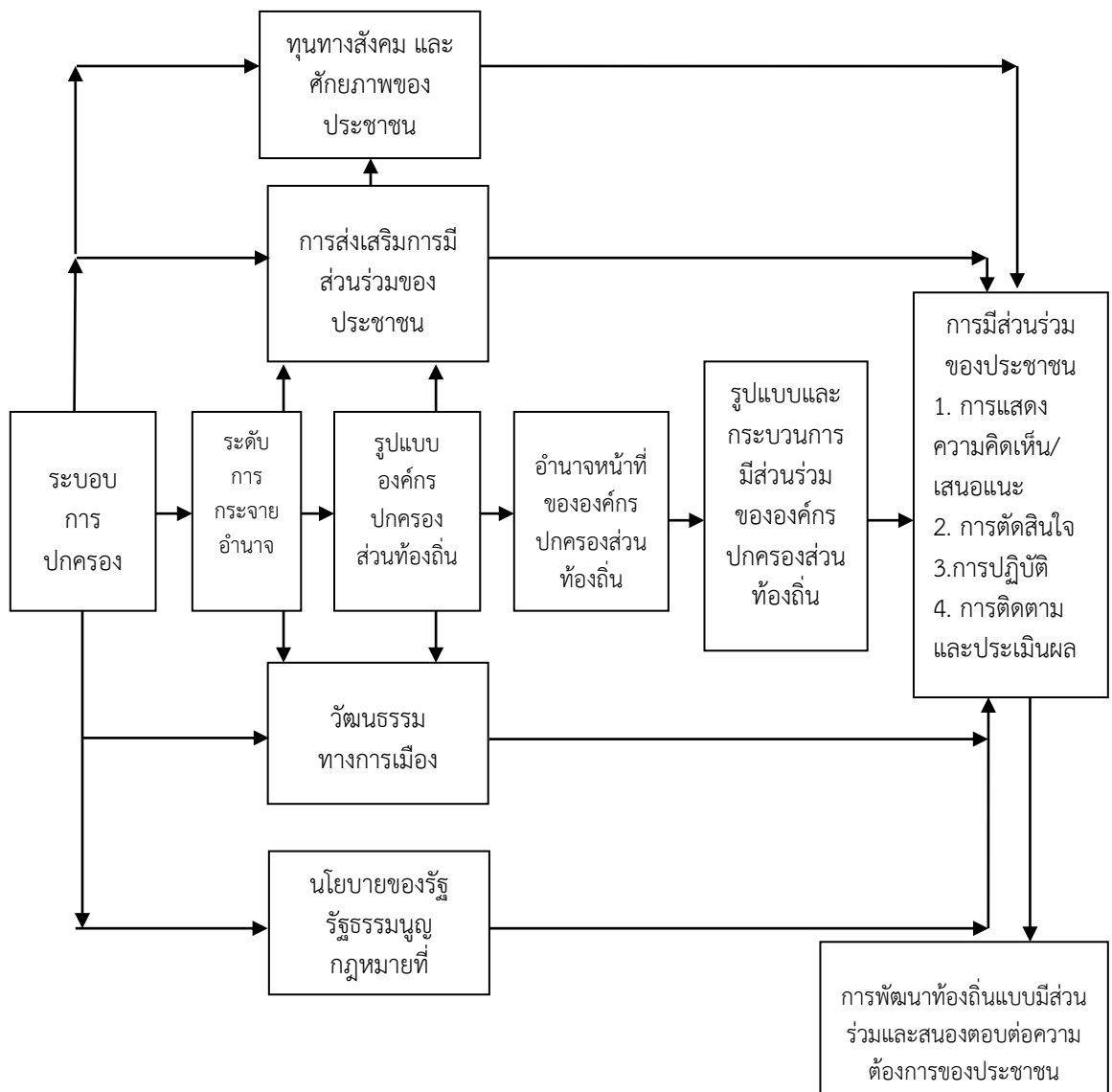
ตรวจสอบให้ผู้ปกครองทำการปกครอง เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน
ลักษณะนี้พบได้ในชนชั้นกลางส่วนใหญ่ของประเทศอุตสาหกรรมหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว
เพราะประชาชนส่วนใหญ่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริง

7. รัฐธรรมนูญ นโยบายของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกฎหมายแม่บท และ
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เป็นการกำหนดและเปิดโอกาสจากผู้ปกครอง
ประเทศ และแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
บริหารมากน้อยเพียงใด สะท้อนได้จากรัฐธรรมนูญไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550
ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้
ค่อนข้างมาก

8. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พรบ.จัดตั้งขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เช่น พรบ. เทศบาล พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.
2540 พรบ.สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และ พรบ. แผนและ
ขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 จากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
แต่ละประเภทจะส่งผลต่อรูปแบบกิจกรรมต่างๆ ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหาร
และการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด เนื่องจากหน้าที่ต่างๆ นั้น
โดยเฉพาะหน้าที่ด้านบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ดังนั้นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถ
บริหารจัดการตามหน้าที่ได้เบ็ดเสร็จ จึงเป็นตัวกำหนดรูปแบบกิจกรรมที่จะให้ประชาชน
เข้ามีส่วนร่วมได้ทุกขั้นตอนของการมีส่วนร่วมได้หรือไม่

9. รูปแบบและกระบวนการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง และแต่ละประเภท ดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติว่า
ด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ให้การบริหารราชการ
เพื่อบรรลุเป้าหมายสำคัญ คือ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ให้ประชาชนได้รับการ
อำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นแต่ละแห่งจึงต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อให้ประชาชนได้
แสดงความต้องการให้ทราบ เป็นการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน
ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 9
ประการ สามารถนำเสนอได้ดังภาพที่ 1



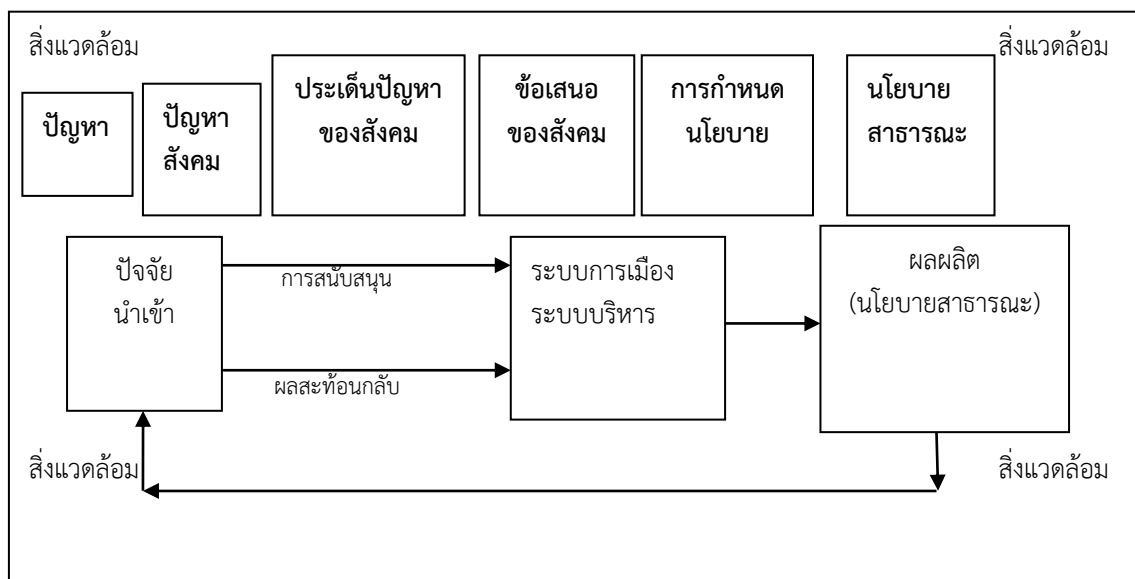
ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

รูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน
หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ ให้ประชาชนได้ปกครองตนเองผ่านการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญ ปี 2550 ได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้ใน หมวด 5

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดไว้ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการ ของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วม ในการดำเนินการตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ ปี 2550 ยังได้ระบุเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปกครองส่วน ท้องถิ่นไว้ใน มาตรา 283 กำหนดไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการ กำหนดนโยบายการบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดย ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด และประเทศเป็นส่วนรวมด้วย และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็ง ในการ บริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมี ประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วน ตามอำนาจ หน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตาม อำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

จากความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี 2550 นั้นหมายความว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการ ตอบสนองต่อความต้องการหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของประชาชนเอง ที่จะไป ผลักดันนโยบายและการบริหารงานของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตาม ความต้องการของตนและชุมชน รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายและประเมินผล นโยบายด้วย ผู้เขียนจึงขอนำเสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของ ประชาชน โดยนำแนวคิดการก่อรูปนโยบาย ของ Robert Eyestone (1971) และระบบ ทางการเมืองของ David Easton (1953) มาผสมผสานกันเป็นต้นแบบการมีส่วนร่วมในการ พัฒนาท้องถิ่นของประชาชน ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 รูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

แนวคิดระบบทางการเมืองของ David Easton และแนวคิดการก่อรูปนโยบายสาธารณะของ Robert Eyestone ที่สนองตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้นั้น ต้องเริ่มต้นจากปัญหาของประชาชนคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งจนมีพัฒนาการไปเป็นปัญหาของสังคม และกลายเป็นประเด็นปัญหาของสังคมที่เรียกร้องหรือเป็นข้อเสนอของชุมชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมือง (Input : ปัจจัยนำเข้า) ด้านการกำหนดและการตัดสินใจนโยบายนั้น ระบบการเมืองและระบบบริหาร (Back Box) นั้นจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจ ถึงแม้ในกระบวนการนี้ประชาชนจะไม่มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วม แต่ด้วยข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอของชุมชนที่เป็นประเด็นปัญหาของสังคมนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ในระบบการเมืองและระบบบริหารนั้นยากที่จะปฏิเสธได้ ต้องตัดสินใจเป็นนโยบายที่สอดคล้องและต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในที่สุด ดังนั้นประเด็นสำคัญของการผลักดันนโยบาย ประชาชนต้องนำเสนอข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอของชุมชนให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความสำคัญจนไม่สามารถปฏิเสธได้ และตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบายเพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการหรือข้อเรียกร้องในที่สุด

นโยบายสาธารณะหรือผลผลิต (Output) จากการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร จะถูกนำไปปฏิบัติเพื่อพัฒนาท้องถิ่นและส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง เพื่อให้การดำเนินการนั้นบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงดังนั้นในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความจำเป็นที่ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในการดำเนินนโยบาย การติดตามและการประเมินผลนโยบาย และการสะท้อนกลับความเห็น (Feed Back) กลับไปเป็นปัจจัยนำเข้าที่ต้องการให้ฝ่ายบริหารปรับปรุงนโยบายให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

การมีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัญหาของสังคมไทยประการหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่คิดว่าการปฏิบัติตามนโยบายนั้นเป็นหน้าที่ของข้าราชการหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลายเป็นวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมที่ไม่ครบกระบวนการ เกิดช่องโหว่ในกระบวนการนโยบาย ทำให้ต่อการคอร์รัปชันได้ง่าย ดังนั้นการมีส่วนร่วม

ในการดำเนินนโยบาย การติดตาม และการประเมินผลนโยบายจึงมีความสำคัญไม่น้อยกว่าการเรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

การปลูกฝังให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกของการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างแท้จริง คือการเมืองขนาดเล็กหรือที่เรียกว่า การเมืองภาคพลเมืองหรือประชาสังคม การเมืองท้องถิ่น เป็นการเมืองที่ใกล้เคียงกับการเมืองภาคประชาชน หรือ ประชาสังคม (Civil Society) มากที่สุด เพราะเป็นการเมืองที่มีขนาดไม่ใหญ่มากนัก มีความใกล้ชิดประชาชน และประชาชนสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมได้มากกว่าการเมืองระดับชาติ แตกต่างกันอย่างชัดเจน ส่งผลทำให้การเมืองท้องถิ่นมีพัฒนาการที่ดีขึ้นอย่างชัดเจนในปัจจุบัน และการเมืองท้องถิ่นที่มีลักษณะการเมืองภาคประชาชน หรือประชาสังคมสูงนั้น จะส่งผลดีต่อการเมืองระดับชาติในอนาคต ที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจถึงความสำคัญ ความแตกต่างของการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้นด้วยกระบวนการฝึกปฏิบัติจากสถานการณ์ทางการเมืองภาคประชาชน หรือประชาสังคมดังกล่าว (วัชรินทร์ อินทพรหม, 2555)

สรุป

การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนา โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากที่สุด เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางให้ประชาชนมีอำนาจในการปกครองตนเอง ทำให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเสมือนรัฐบาลของท้องถิ่น มีอำนาจในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากที่สุด ดังนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาผ่านท้องถิ่น ด้วยการแสดงความคิดเห็น การเสนอแนะ หรือการเสนอความต้องการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในรูปของการใช้สิทธิ์เลือกทางเลือกเพื่อให้เป็น ฉันทามติ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลให้การดำเนินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านกระบวนการนโยบายสาธารณะที่สำคัญ 3 ส่วนหลัก คือ (1) การมีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบาย (2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามและประเมินผล และ (3) การสะท้อนกลับถึงค่านิยมต่อนโยบายของประชาชน เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

บรรณานุกรม

- จรัส สุวรรณมาลา. (2553). **การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมวัฒนธรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น ธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วัชรินทร์ อินทพรหม. (2555). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : กอปปี้ เอ็กเพรส.
- Almond, Gabriel and Sidney Verba. (1965). **The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nation**. Boston: Little, Brown and Company.
- Commonwealth Secretariat. (2000). **Promoting Good Governance: Principles, Practice and Perspective**. London: Commonwealth Secretariat.
- Eyestone, Robert. (1971). **The Threads of Public Policy : A Study of Policy Leadership**. Indianapolis: Bobbs - Merrill.
- Easton, David. (1953). **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science**. Alfred A. Knopf. N.Y.