

**การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น
กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอน้ำพอง
จังหวัดขอนแก่น¹**

**Citizen Participation in Local Government:
A Case Study of the Tambol Administrative
Organization (TAO) in Namphong District,
Khonkaen Province, Thailand**

พระมหาณรงค์ เชื้อบัวเย็น²

Phramaha Narong Chuebuayen

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (2) ศึกษาปัญหา และอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ระเบียบวิธีที่ใช้ในการวิจัยนี้ ได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Methodology) โดยทำการสัมภาษณ์ประชาชน 2 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 21 คน และ (2) กลุ่มผู้นำกิจกรรมชุมชนท้องถิ่นจำนวน 30 คน รวมทั้งหมด 51 คน เสร็จแล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ เพื่อตรวจหาลักษณะการมีส่วนร่วมต่อไป ผลการวิจัยที่ค้นพบ มีดังนี้

¹ บทความนี้ปรับปรุงจากวิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น

² อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย สถานที่ติดต่อ: วัดศรีสุदारาม แขวงบางขุนนนท์ เขตบางกอกน้อย กทม.

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย 4 ด้านหลัก คือ 1) ด้านการเมืองท้องถิ่นพบว่า ชาวบ้านมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับสูง เพราะมีความมุ่งหวังในปัจจัยค่าตอบแทน, วัตถุประสงค์ของ ปัจจัยเครือญาติพี่น้องความสัมพันธ์ส่วนตัวชักจูงให้เข้าไปร่วมในทางการเมืองด้วย 2) ด้านสังคม/ชุมชนท้องถิ่นพบว่า ชาวบ้านมีส่วนร่วมในกิจกรรมอยู่ในระดับสูง เพราะชาวบ้านต้องการมีสังคม มีพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็น พบปะ พูดคุยกัน และร่วมทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองและสังคมท้องถิ่น 3) ด้านเศรษฐกิจท้องถิ่นพบว่า ชาวบ้านมีส่วนร่วมในระดับต่ำถึงปานกลาง เพราะว่าต้องทำมาหากินเลี้ยงชีพตนเอง ไม่ค่อยมีเวลาเข้าไปร่วมทำกิจกรรมด้านเศรษฐกิจชุมชน แต่ก็มีส่วนที่เข้าไปมีส่วนร่วมทำกิจกรรมก็เพราะเป็นการร้องขอของ อบต. เป็นกรณีๆ หรือเป็นโครงการๆ ไป และ 4) ด้านการดำเนินงานของ อบต. นั้นพบว่าชาวบ้านมีส่วนร่วมอยู่ในระดับต่ำถึงปานกลาง เพราะว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ยังมีพฤติกรรมที่จะรอรับบริการที่ อบต. จัดทำให้มากกว่า ส่วนการเรียกร้องเอาบริการสาธารณะมีบ้าง แต่ไม่มาก แต่การติดตามตรวจสอบนั้นแทบจะไม่มีเลยในทุก อบต. ทั้งนี้ เป็นเพราะว่า ชาวบ้านไม่ต้องการที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว

2. ปัญหาและอุปสรรคของการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น พบว่า 1) ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังคงชินกับการสั่งการจากเบื้องบน ซึ่งเป็นผลมาจากการรวมศูนย์อำนาจการปกครองมาเป็นเวลานาน และชอบที่จะเป็นผู้ตามมากกว่าการที่จะลุกขึ้นมาเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง 2) องค์การบริหารส่วนตำบล และชาวบ้านยังขาดทักษะ ประสบการณ์ในการดูแลปกครองตนเองอยู่ และการทำงานในลักษณะกลุ่มเครือข่ายท้องถิ่นด้วย ทำให้การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร 3) ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังไม่เข้มแข็งมากพอที่จะยื่นหยัดปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง จึงมักจะถูกโน้มน้าวชักจูงได้โดยง่าย 4) คณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีค่านิยม ที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของนักการเมืองระดับชาติ ระดับจังหวัด

มากกว่า ที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชน เพราะหวังพึ่งพาให้ผู้มีอำนาจเหนือดังกล่าวคำจูนในการลงเล่นการเมืองในระดับสูงขึ้นไปอีก

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมของประชาชน ความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของ ความรู้สึกว่าเป็นชุมชน เครือข่ายท้องถิ่น เครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม

Abstract

The objectives of this article were: (1) to study the participation of citizens in the community in local government administration, and (2) to study the problems and obstacles of such participation. This study employs a qualitative methodology that is based on the interview technique of two groups of citizens: (1) the 21 executive groups and Tambol administrative organization (TAO) Council members, (2) the 30 local community activity leader groups. The data from a total of 51 samples were then analyzed. The research findings include the following.

1. In an exploration of 4 main dimensions of the community citizens' participation, it was found that: 1) In terms of local political participation, most of the citizens demonstrated a high degree of participation because this type of participation offered both monetary and non-monetary compensation. Moreover, some of the leaders were led into local politics by their relatives and by their personal connections. 2) In terms of local society/community participation, the citizens also demonstrated a high degree of participation because they needed to have a social circle where they could express their opinions, exchange ideas, and perform activities that would benefit

the community and themselves. 3) With reference to local economic participation, the citizens participated at a moderate to low level because they were busy with earning a living so they did not have enough time to participate. Further, if they were involved in this type of participation, it was because they were required to do so by the TAO. Participation was not regular but was based on the projects. 4) Participation in the TAO's performance, it was found that the level of participation ranged from a moderate to low degree because most of the citizens preferred to receive the existing public services provided by the TAO rather than making requests based on their own needs. There was almost no attempt to examine the TAO's performance from these citizens because they did not wish to be involved in the matter.

2. The problems and obstacles in relation to the citizens' participation in local government were the following: 1) The local citizens were used to a top-down administration, which was the result of the government's long-standing centralization. and they preferred to be led rather than being agents for change, and this was also true in the case of these citizens. 2) The TAO and local citizens had low experience and lacked skills in self-governance; further, local network cooperation and participation of self-government were not strong enough. 3) Most of the local community citizens were not strong enough to govern themselves, and therefore they were easily influenced and persuaded. 4) Finally, the TAO's administrators tended to respond more to national and provincial politicians' demands rather than those of the local citizens

because of the political support gained from these politicians.

Keywords: Citizen participation, Sense of belonging, Sense of community, Local network, Social safety net

บทนำ

ประเทศไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในปี พ.ศ. 2475 นั้น การจัดการปกครองประเทศ เป็นการจัดแบบเน้นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง (centralization) การรวบอำนาจการปกครองดังกล่าว ก่อให้เกิดความเป็นปึกแผ่นในทางการปกครองก็จริง แต่ก็มีปัญหาในเรื่องการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน (citizen participation) อยู่เป็นอย่างมาก แนวคิดของการปกครองท้องถิ่น คือ ประชาชนเป็นศูนย์กลางทางการปกครอง จุดรวมจึงเน้นไปที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง ผลประโยชน์ และความเป็นอยู่ที่ดีของคนในชุมชนท้องถิ่น (Kauzya , 2003: 238) การที่จะบรรลุถึงหลักการดังกล่าวนี้ได้ รัฐจึงต้องมีเจตนารมณ์อย่างแน่วแน่ ถือเป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) ในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะจะสามารถทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองได้โดยตรง และยังช่วยให้ประชาชนมีอำนาจที่จะไม่ถูกกีดกันออกอย่างชัดเจนจากการตัดสินใจ ประชาชนก็จะมีช่องทางมีโอกาสมากกว่า ในการเข้าร่วมกิจกรรม โครงการของชุมชนท้องถิ่น และสามารถปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง (Tapales, 2000: 210; อุดม ทุมโหมสิต, 2548: 181)

ประเด็นที่สำคัญ ก็คือ ประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมียุทธวิธีในตัวเองมากพอ เข้าไปมีส่วนร่วมโดยจิตสำนึกสาธารณะ (public mind) สุจริตที่จะเข้าไปเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา ปกป้องสิทธิตนเองจากการถูกละเมิด และใช้ทรัพยากรท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อตนเอง และชุมชนด้วย ซึ่งถือว่าเป็นคุณภาพภายในของการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนอย่างแท้จริง แต่ประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นจะมากน้อยเพียงใด ในกิจกรรมอะไรนั้น ก็ต้องดูด้วยว่า เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมแบบไหน แบบถูกระดมเข้าไปร่วม หรือเข้าไปมีส่วนร่วมแบบอิสระโดยสมัครใจ มุ่งตรงต่อการเข้าไปรักษาสีหน้าของตัวเอง และชุมชน โดยรูปแบบวิธีในการเข้าไปมีส่วนร่วมนี้ จะเป็นตัวบ่งชี้อยู่ประการหนึ่งว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพหรือไม่ และสะท้อนให้เห็นถึงความพร้อมของประชาชนที่สามารถปกครองตนเองได้มากน้อยแค่ไหน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมิได้หลายรูปแบบ ทั้งแบบปัจเจกบุคคล คณะบุคคล กลุ่มอาชีพ และรูปแบบอื่นๆ ประปนกันไป แต่ปัญหาที่มักจะพบเห็นกันก็คือ ชาวบ้านส่วนใหญ่มักจะถูกชักจูง โน้มน้าวด้วยวิธีการต่างๆ ให้เข้าไปร่วมกิจกรรมของท้องถิ่น โดยผู้มีอำนาจในชุมชนท้องถิ่น

ดังนั้น เหตุผลสำคัญที่เลือกศึกษาในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งของอำเภอน้ำพอง คือ อบต.วังชัย อบต.ทรายมูล และ อบต.ท่ากระเสริมนี้ ก็เพราะว่ามีประชากรอาศัยอยู่จำนวนมาก อยู่ในเขตพื้นที่ใกล้ศูนย์กลางของอำเภอ มีโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่เกือบสมบูรณ์ มีรูปแบบการพัฒนาที่หลากหลายเมื่อเทียบกับ อบต.อื่นๆ แต่ประชาชนส่วนใหญ่กลับเข้ามีส่วนร่วมในลักษณะที่ขาดการตระหนักรู้ในบทบาท สิทธิหน้าที่ของตนเองอย่างแท้จริง และเข้ามีส่วนร่วมเพราะเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะค่อนข้างยากจน มีอิสระในตนเองไม่เต็มที่ และขาดข้อมูลข่าวสารในการตัดสินใจ จึงถูกชักจูง โน้มน้าวจากนักการเมืองผู้มีอำนาจในท้องถิ่นได้ง่าย พฤติการณ์ดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอของประชาชนในการปกครองตนเอง อันมีอยู่อย่างชัดเจนในพื้นที่ของ อบต.ทั้งหมดข้างต้น ซึ่งก็ต้องมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นด้วย พร้อมทั้งหาแนวทางร่วมกันแก้ไขในบางจุด บางประเด็นต่อไป เพราะหากไม่นำพาต่อปัญหาดังกล่าวนี้ ก็อาจจะมิใช่แต่ปัญหาประชาชนในท้องถิ่นจะไม่ได้รับการแก้ไข และหรือเยียวยาแก้ไขได้ไม่ตรงจุด แต่ยังเป็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นและในระดับชาติอีกด้วย

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น
2. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น
3. เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและเป็นแนวทางในการเสนอแนะต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

การทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้รับการยอมรับอย่างสูงว่า มีบทบาทที่สำคัญมากในการพัฒนาประเทศเพราะเป็นองค์การกระจายอำนาจการปกครองเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจดำเนินงานของตนเอง ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมและเพิ่มอำนาจการตัดสินใจของประชาชนเพื่อให้นโยบายสามารถทะลุทะลวง (penetration) ในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งมีประสิทธิภาพในการให้บริการสามารถที่จะถูกตรวจสอบได้ (accountability) มีความเป็นอิสระ (autonomy) ในการดำเนินงานของตนเอง (Shah, 2006: 231; อุดม ทุมโฆสิต, ม.ป.ป.: 19) และเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ ซึ่งเป็นสถานที่สำหรับฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ตัดสินใจชะตากรรมของตนเองในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพราะประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นตนเอง ย่อมรู้ปัญหาของตัวเองดีที่สุด สามารถที่จะตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ดี และตรงประเด็นมากกว่า ตามหลักการที่ว่า ปัญหาของท้องถิ่น ต้องให้คนท้องถิ่นแก้ปัญหาเอง ซึ่งต่างกับการปกครอง

ส่วนกลางที่ใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) ในการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการไว้ที่กระทรวง ทบวง กรม การปกครองส่วนภูมิภาคที่ใช้หลักการส่งตัวแทนจากส่วนกลางไปปฏิบัติราชการในจังหวัด และอำเภอ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วก็มีใช้คนในท้องถิ่นนั้นๆ เลย แต่สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้หลักการกระจายอำนาจ (devolution) โดยให้ประชาชนมีสิทธิ และหน้าที่ในการปกครองตนเองได้อย่างอิสระ อันสามารถทำให้การบริหารงานต่างๆ ของท้องถิ่นดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่า เพราะเป็นการปกครองที่เป็นของตัวเอง มีผู้บริหารที่ประชาชนในพื้นที่เป็นคนเลือกเข้าไปเอง จึงย่อมมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาความต้องการของท้องถิ่นมากกว่าผู้ปกครองที่เป็นตัวแทนจากรัฐบาลกลาง เนื่องจากเป็นคนในท้องถิ่นและต้องฝากชีวิตไว้กับท้องถิ่น และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นแหล่งที่สร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต และช่วยพัฒนาเศรษฐกิจ กระจายความเจริญออกไปทั่วประเทศ เพื่อสร้างให้ท้องถิ่นเกิดความเข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้ การกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ปกครองตนเองจึงเป็นสัญลักษณ์ของประชาธิปไตย ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ปรากฏโดยทั่วไปว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนานั้น ล้วนส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และมีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาทั้งสิ้น (ถวัลย์รัฐวรเทพพุฒิพงษ์ และ อมร รักษาสัตย์, 2544: 210-214; โกวิทย์ พวงงาม, 2548: 9; สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2549: 355-360)

จากเหตุผลสำคัญ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ก็สามารถนำมาสรุปเป็นหลักการและองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดังต่อไปนี้ คือ

1) เป็นการจัดระเบียบการปกครองชุมชนที่มีอาณาเขตแน่นอน (territorial) เพื่อทราบพื้นที่ปกครองที่ต้องรับผิดชอบ เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนของพื้นที่กับหน่วยปกครองท้องถิ่นอื่น ซึ่งชุมชนเหล่านี้มีลักษณะเฉพาะของตนเอง ในด้านจำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ การจัดเก็บภาษี และความเจริญมั่งคั่ง เป็นต้น 2) การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) มีฐานะเป็นนิติบุคคล (juristic person) และเป็นทบวงการเมือง ในการดำเนินการปกครองตนเองโดยที่ไม่ต้องขอความยินยอมจากหน่วยงานอื่น เช่น การตรากฎหมายบังคับใช้ การทำนิติกรรมสัญญา เพื่อประโยชน์

ในการบริหารงานภายในท้องถิ่นเอง ให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น 3) ความเป็นอิสระ (autonomy) ในการบริหารงาน หน่วยงานปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระพอสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การกำหนดนโยบายการคลังท้องถิ่น (local finance) การจัดหารายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายในท้องถิ่น อำนาจและความสามารถในการจัดเก็บภาษี การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น รวมถึงการตัดสินใจโดยทั่วไปในกิจกรรมของท้องถิ่นตามความเหมาะสม แต่ความเป็นอิสระนี้จะต้องมีไม่มากเกินไป ซึ่งอาจจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้ 4) การมีองค์การที่จำเป็นในการบริหารงานของหน่วยงานท้องถิ่นนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงานที่มีความเป็นสถาบันอันถาวรในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปกครองตนเอง เช่น มีฝ่ายบริหารในการบริหารงานขององค์การ มีฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาออกกฎหมาย หรือให้ความเห็นชอบ ในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่น และสามารถจัดทำบริการได้หลากหลาย 5) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น (citizen participation) จากแนวคิดที่ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชนในท้องถิ่น เพราะฉะนั้น จึงต้องมีบุคคลที่มาจากท้องถิ่นเข้ามาบริหารงานเพื่อให้สมดังเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะฝึกให้คนในท้องถิ่นเข้าใจและเรียนรู้ที่จะปกครองตัวเองได้อย่างแท้จริง 6) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติตามหลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (subsidiary) แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือของประเทศเป็นส่วนรวม โดยจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ 7) ต้องส่งเสริมความเป็นชุมชนท้องถิ่น คือ ให้คนท้องถิ่นมีสำนึกความเป็นชุมชนร่วมกันพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง มีปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม ที่เกื้อกูลซึ่งกันและกัน มีศูนย์กลางชุมชนที่สามารถผนึกกำลังทำกิจกรรมร่วมกันได้ โดยอาศัยวัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา เชื้อมโยงเป็นเครือข่ายก่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน เกื้อกูลกันระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน

และท้องถิ่นกับรัฐ (ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพจน์ และ อมร รักษาสัตย์, 2544: 238-241; นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2545: 92-97; โกวิทย์ พวงงาม, 2548: 8-12; และ อุดม ทุมโฆสิต, 2550: 231-235)

2. บทบาท หน้าที่ของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

บทบาทหน้าที่ที่ประชาชนแสดงออกในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองนั้น เป็นสิ่งที่สำคัญมาก เพราะการกระจายอำนาจเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการเพิ่มพลังอำนาจให้กับประชาชน เพราะว่าประเทศไม่ควรที่จะพัฒนาภายใต้การปกครองแบบรวมอำนาจเพียงอย่างเดียว แต่ควรที่จะทำให้เป็นประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน ได้ด้วยการส่งเสริมสนับสนุนการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ที่ให้โอกาสประชาชนเข้าไปร่วมดำเนินกิจกรรมต่างๆ กับภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการพัฒนาเกิดจากความเชื่อในคุณค่าของมนุษย์ ว่าทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในสถานภาพใดๆ ก็มีความปรารถนาที่จะปรับปรุงตัวเองให้ดีขึ้น เพราะมนุษย์ทุกคนมีความสามารถ มีความคิด และมีทักษะในการดำเนินงาน การที่จะสร้างบทบาทในแนวทางดังกล่าวให้ดีขึ้นได้ จะต้องอาศัยพลังจากหลายฝ่ายเป็นพื้นฐานในการขับเคลื่อนเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายของการปกครองตนเอง เพราะการที่จะสร้างระบบการพัฒนาจากล่างขึ้นบนได้สำเร็จนั้น ภาครัฐจะต้องยอมรับว่า ประชาชนเป็นผู้มีศักยภาพ และยอมรับให้ประชาชนสามารถ กำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนได้ด้วยตนเอง ซึ่งสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น (ชัยพร พิบูลศิริ, 2530: 21; Kauzya, 2003: 231; Cuthill and Fien, 2005: 63-80; ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2550: 25)

ในอดีต บทบาทหน้าที่ของประชาชนในการปกครอง เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ ด้วยแรงผูกพันยึดโยงทางสังคม มีวัฒนธรรมประเพณี คำสั่งสอนของคนในชุมชนเป็นตัวกำหนดบทบาทของคนในชุมชน ต่อมาถูกกำหนดโดยกฎหมายให้ประชาชนได้ดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ของตนเองเพื่อให้อยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข ซึ่งสามารถสรุปบทบาท หน้าที่หลักของประชาชนที่เข้าไปร่วมในการปกครองท้องถิ่นได้ ดังต่อไปนี้ คือ

- 1) บทบาทด้านการติดตามดูแล และตรวจสอบการให้บริการสาธารณะของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อสร้างโครงการต่างๆ รวมถึงตรวจสอบการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีการใช้จ่ายเงินไปทำอะไรบ้าง เกิดประโยชน์หรือไม่ เงินภาษีได้ถูกนำไปใช้เพื่อจัดบริการสาธารณะที่ดี มีคุณภาพ สอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่นหรือไม่

2) บทบาทการเข้าไปทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภา หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายบริหาร ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการเข้ามีส่วนร่วม เพราะเป็นการแสดงออกถึงการเข้ามีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนเอง โดยการลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อที่จะเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าวให้ถูกต้องสมบูรณ์

3) บทบาทการไปเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อคัดเลือกคนดีมีความรู้ ความสามารถเข้าไปทำหน้าที่แทนตน ซึ่งเป็นบทบาทของประชาชนที่เห็นเด่นชัดในการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

4) บทบาทผู้เสียภาษีให้หน่วยงานท้องถิ่น เพื่อจะนำไปผลิตบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น และเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า มีความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ซึ่งพลเมืองทุกคนต้องเสียภาษีให้ท้องถิ่น

5) บทบาทการช่วยกันรักษาความสะอาดและป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ บทบาทด้านนี้เป็นบทบาทของคนในชุมชนท้องถิ่นทุกคน ที่ต้องเอาใจใส่และให้ความสำคัญมาก เพราะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชนท้องถิ่น ด้านสุขภาพ อนามัย รวมถึงความมั่นคงปลอดภัยจากโรคภัยด้วย ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของการตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นในช่วงแรกๆ

6) บทบาทการร่วมกันทำประชาพิจารณ์ในโครงการที่จะมีผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องให้ความสนใจและความสนใจให้มาก เพราะเรื่องสิทธิ เสรีภาพเป็นเรื่องสำคัญในการจัดการปกครอง การดำเนินกิจกรรม หรือโครงการใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิความเป็นชุมชน วิถีชีวิต ความเป็นอยู่ของคนในชุมชน

ท้องถิ่น ชาวบ้านซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ต้องสามารถเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาข้อดี ข้อเสียโครงการของรัฐตาม กระบวนการประชาพิจารณ์ได้

7) บทบาทการร่วมมือกันสร้างประชาคมท้องถิ่นให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นพลัง สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญเติบโต ซึ่งประชาชนสามารถทำได้ด้วยการให้ความ ร่วมมือ ร่วมใจในกิจกรรมการพัฒนาด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็น ประโยชน์ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้

8) บทบาทด้านการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน ชุมชน บทบาทตรงนี้เป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญให้มาก เพราะเป็นเรื่องใกล้ตัว และ มีผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นทุนตามธรรมชาติในท้องถิ่น ทุกคนควรที่จะ ช่วยกันปกป้องรักษา อนุรักษ์เอาไว้ชั่วลูกชั่วหลาน

9) บทบาทการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การพัฒนาท้องถิ่น ตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนา เพื่อให้ใช้เงินงบประมาณ พัฒนา ตรงกับความต้องการพัฒนาของประชาชนด้วย ตามลำดับความจำเป็นเร่งด่วน ความสำคัญ ก่อนหลัง ซึ่งทำได้โดยการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น และการ เข้าร่วมประชุมประชาคมท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ

10) บทบาทผู้คัดค้านและต่อต้านการทำงานของท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงาน ของรัฐในท้องถิ่น ที่เกี่ยวกับการให้บริการต่างๆ ที่ไม่โปร่งใสและไม่เป็นธรรมโดยการ ขอรับทราบข้อมูลข่าวสารจากท้องถิ่น หากเห็นว่าทำงานไม่โปร่งใส รวมถึงการคัดค้าน ข้อบังคับ มติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับความ เดือดร้อนเสียหาย หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่สนใจต่อการคัดค้านของประชาชน ก็ร้องเรียน ไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทันที เช่น อำเภอ จังหวัด กรม เป็นต้น และสามารถฟ้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อศาลปกครองได้ด้วย

11) บทบาทการถอดถอนสมาชิก หรือผู้บริหารองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อเห็นว่าบุคคลนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป เช่น หากพบเห็นการทำงานของผู้บริหารที่ไม่โปร่งใส ต้องแจ้งแก่ประธานสภาองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นทันทีเพื่อคัดค้านได้ เพราะสมาชิกสภา หรือผู้บริหารองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คนที่ประชาชนเลือกเข้าไปให้ทำประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจึงสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อร้องขอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

12) บทบาทการเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สภาพิจารณา โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (อบจ.อยุธยา, 2550: 12-15; อัญชนา ณ ระนอง, 2550: 25)

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

ปัญหาส่วนใหญ่ของประเทศเกิดขึ้นที่ท้องถิ่น หากให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาของตนเองแล้ว ก็จะเป็นหลักประกันที่ดีกว่า เพราะว่าคนท้องถิ่นอยู่กับปัญหาและรู้ปัญหาต่างๆ ของตนเองดีกว่าคนอื่น การแก้ปัญหาก็จึงควรอยู่ที่ท้องถิ่นนั่นเอง บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ ซึ่งจะเป็นรากฐานที่มั่นคงอันจะนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง โดยพบว่า สาเหตุหลักของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองแบ่งออกเป็น 2 ประการใหญ่ๆ คือ 1) การเข้าไปมีส่วนร่วมโดยสมัครใจ คือ การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมตามความต้องการอย่างแท้จริงของตน เพราะเห็นว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ฉะนั้น จึงเป็นหน้าที่ของตนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปของสังคมตนเอง ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นจากภายใน 2) การเข้าไปมีส่วนร่วมที่เกิดจากการปลุกเร้าจากนักการเมือง หรือบุคคลอื่นๆ ในสังคม ซึ่งรวมทั้งการที่ประชาชน เข้าไปมีส่วนร่วมเนื่องมาจากบุคคลอื่นร้องขอ ชักจูง

โน้มน้าว ชูเชิญให้ค่าตอบแทน หรือใช้วิธีการอื่นๆ ด้วย ซึ่งถือว่าเป็นแรงกระตุ้นจากสิ่งแวดล้อมภายนอก ในทางปฏิบัติจะเห็นว่า ประชาชนก็จะเข้าไปมีส่วนร่วมทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ และพบว่า ผู้นำท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่น หรือกลุ่มผลประโยชน์ มักจะใช้รูปแบบการร้องขอ ชักจูง โน้มน้าวชาวบ้านด้วยวิธีต่างๆ ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ (สนธิ์ บางยี่ขัน, 2545: 52-54; สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2548: 394-400)

การมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้อำนาจแก่ประชาชน ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้กับประชาชนที่ไม่มีอำนาจ เพื่อกลับคืนมามีอำนาจ ซึ่งมาจากกระบวนการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อันเป็นยุทธศาสตร์ในการเข้าไปกำหนดการแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร เป้าหมาย นโยบาย ภาวการณ์ ทรัพยากรที่ได้กระจายออกไป โครงการที่ได้ดำเนินการ และผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการจัดสรร เพราะการมีส่วนร่วมที่ปราศจากการกระจายอำนาจ ก็เป็นเพียงความว่างเปล่า และเป็นสิ่งที่คับข้องใจสำหรับผู้ไร้อำนาจในการที่จะเข้าไปร่วมด้วย (Arnstein, 1969: 217) แต่ก็เป็นการยากที่จะระบุให้ชัดเจนลงไปว่า ลำพังเพียงการเข้าไปร่วมกิจกรรมกับหน่วยงานท้องถิ่นแล้วจะเป็นการมีส่วนร่วมซึ่งถือว่าเป็นพลังของประชาชนอย่างแท้จริงได้ เพราะบางทีลักษณะการมีส่วนร่วมเช่นนั้น อาจจะไม่ใช่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงเลยก็ได้ ดังนั้น Arnstein จึงได้นำเสนอลำดับขั้นบันไดของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยแบ่งเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมและรูปแบบที่ไม่ใช่การมีส่วนร่วมของประชาชน ออกเป็น 8 ระดับชั้น ตามระดับของความเข้มข้น (degree) ที่เพิ่มขึ้นของการตัดสินใจในการเข้าร่วมกิจกรรมของประชาชน ดังต่อไปนี้ คือ

1) การมีส่วนร่วมที่ถูกบงการโดยผู้ที่มีอำนาจ (manipulation) เป็นรูปแบบที่ประชาชนมิได้เป็นผู้ริเริ่มด้วยตนเองในการแสดงออกโดยมากมักจะถูกโน้มน้าว ชักจูงโดยผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินโครงการ เพื่อที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย เพื่อทำให้เกิดความชอบธรรม (legitimized) ในการใช้อำนาจของผู้บงการและผู้มีอำนาจทั้งหลาย

2) การมีส่วนร่วมแบบที่ต้องเฝ้าระวังรักษา (therapy) การเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นนี้ มองกันว่าเป็นรูปแบบหน้ากากของการมีส่วนร่วม โดยผู้เชี่ยวชาญทางสุขภาพจิตมองว่า ความไร้อำนาจก็เป็นเสมือนกับความเจ็บป่วยทางจิต ซึ่งจะต้องได้รับการเฝ้าระวังรักษาให้หายขาด การให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยจะสามารถเฝ้าระวังอาการดังกล่าวนี้ได้ ซึ่งมองว่าเป็นการมีส่วนร่วมแบบที่จะต้องเฝ้าระวังรักษา

3) การให้ข้อมูลข่าวสาร (informing) การเข้าไปร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารนี้เป็นสิทธิของประชาชนที่สามารถทำได้ รวมทั้งการได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้วยเพื่อที่จะรับผิดชอบต่อการสรรหาทางเลือกที่เหมาะสม มีความชอบธรรมต่อการเข้าไปมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม จุดเน้นก็ยังอยู่ที่การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารทางเดียว คือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐลงสู่ประชาชน ซึ่งยังเป็นการสื่อสารทางเดียวอยู่ ทั้งที่ควรจะเป็นการสื่อสารสองทาง

4) การปรึกษาหารือ (consultation) เป็นรูปแบบการเชิญชวนให้ประชาชนได้เข้าไปร่วมแสดงความคิดเห็นเหมือนกับการให้ข้อมูลข่าวสารต่อเขาและสามารถที่จะก้าวไปสู่การมีส่วนร่วมอย่างเต็มรูปแบบได้ต่อไปอีก อย่างไรก็ตาม การปรึกษาหารือก็สามารถทำให้เห็นได้ว่า เสียงของประชาชนจะได้รับการรับฟัง และมีความหมายสำคัญต่อการดำเนินงานของหน่วยงานท้องถิ่น

5) การแต่งตั้งให้เป็นกรรมการร่วม (placation) รูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้เป็นจุดเริ่มต้นในการที่ประชาชนจะเข้าไปมีผลต่อท่าทีที่ปรากฏออกมา ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการที่จะต้องรับผิดชอบต่อผู้ออกเสียงเลือกตั้งในชุมชนโดยการแต่งตั้งให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการรูปแบบต่างๆ หรือกรรมการชุดต่างๆ ในการดำเนินงานของชุมชนท้องถิ่น

6) การให้ประชาชนเป็นหุ้นส่วน (partnership) รูปแบบการเข้าไปร่วมในระดับนี้ถูกมองว่า อำนาจได้รับการกระจายออกไป ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ตลอดจนมีการเจรจากัน (negotiation) ระหว่างประชาชน และผู้มีอำนาจในท้องถิ่น เพื่อบรรลุข้อตกลงในกิจกรรมการวางแผน และทำการตัดสินใจร่วมกัน อันจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันในการให้และรับ เพราะพลเมืองมิใช่ไพร่ (subject) ที่จะถูกทำให้

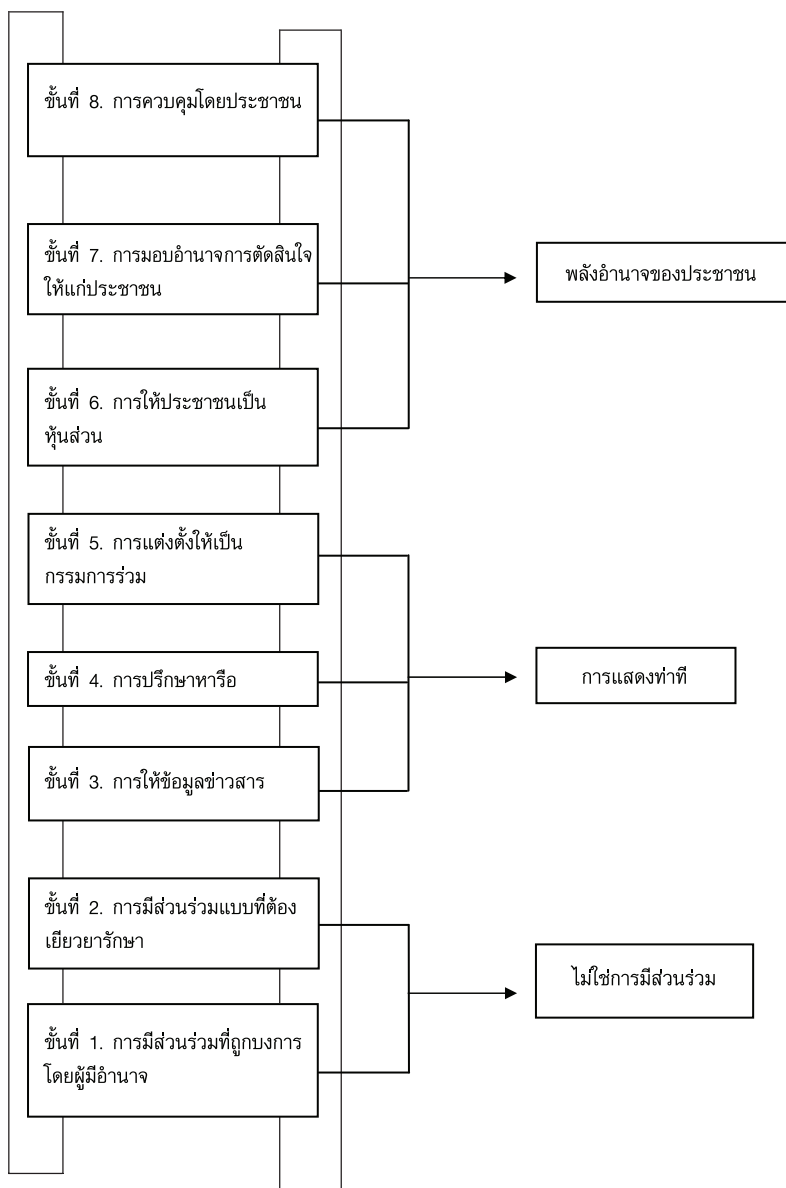
เปลี่ยนแปลงได้แต่เพียงฝ่ายเดียว

7) การมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชน (delegated power) รูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นนี้ ก็เพื่อการบรรลุผลร่วมกันอันจะนำไปสู่อำนาจในการตัดสินใจร่วมกัน โดยเฉพาะในการวางแผน หรือในกิจกรรม โครงการต่างๆ ของท้องถิ่น การมอบอำนาจในการตัดสินใจให้กับประชาชนนี้จึงเป็นบทบาทของการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญอย่างยิ่งในกิจกรรมต่างๆ

8) การควบคุมโดยประชาชน (citizen control) รูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เป็นระดับขั้นสูงสุดของการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน เพราะในความเป็นจริงแล้ว คงไม่มีใครในประเทศที่จะควบคุมทุกอย่างได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาด (absolutely) การควบคุมโดยประชาชนจึงเป็นการให้หลักประกันว่า ผู้ที่เข้ามีส่วนร่วมจะสามารถบรรลุถึงข้อตกลงและความต้องการของตนเองได้ในการดำเนินชีวิต

จากเบื้องต้น Arnstein (1969: 216-224) ซึ่งให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมในระดับขั้นที่ 1 และขั้นที่ 2 นั้นจัดว่า ไม่ใช่การมีส่วนร่วมของประชาชน (nonparticipation) เนื่องจากเป็นการมีส่วนร่วมที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงมาตั้งแต่ต้น หากแต่เป็นการจัดฉากการมีส่วนร่วมโดยผู้ที่มีอำนาจเท่านั้น โดยการชักจูง โน้มน้าวประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ตนเองจัดขึ้น ส่วนการมีส่วนร่วมในขั้นที่ 3-5 เป็นการมีส่วนร่วมที่เขามองว่า เป็นการแสดงท่าทีเบื้องต้น (Tokenism) หรือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในระดับหนึ่งแล้ว แม้ว่าจะยังไม่เต็มที่ก็ตาม การมีส่วนร่วมในระดับนี้สามารถที่จะพัฒนาในระดับขั้นที่สูงต่อไปได้ และการมีส่วนร่วมในระดับขั้นที่ 6-8 นั้น เขามองว่า เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นพลังอำนาจของประชาชน (citizen power) อย่างแท้จริง เนื่องจากเป็นการมีส่วนร่วมที่ประชาชนได้ใช้อำนาจของตนเอง อย่างเต็มที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจร่วมดำเนินการสาธารณะ (public affairs) ในท้องถิ่นของตนเอง ด้วยเจตจำนงของตนเองอย่างแท้จริง เพราะตระหนักดีในบทบาทหน้าที่ของตนเอง

โดย Arnstein ได้แสดงถึงแบบจำลองลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมและการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ซึ่งจัดเป็นขั้นบันได 8 ขั้น ซึ่งจะได้แสดงให้เห็นดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แสดงบันได 8 ขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา: Sherry R. Arnstein (1969: 216-224)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเสริมสร้างพลังอำนาจของประชาชน (empowerment) ในท้องถิ่นบนพื้นฐานความถูกต้อง ขอบธรรม แต่ก็ไม่อาจจะหาคำความจริงได้ทั้งหมดว่า นั่นเป็นการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง เพราะอาจจะไม่ได้แค่การเข้าไปมีส่วนร่วมที่ถูกบังคับโดยผู้มีอำนาจ หรืออื่นๆ ก็เป็นไปได้ เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การกระจายอำนาจ มีความเป็นอิสระในการบริหารงานของตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตามลักษณะความแตกต่างของภูมิศาสตร์แต่ละแห่ง จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายอย่างยิ่ง ในการจัดการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะไม่มีรูปแบบมาตรฐานอย่างเดียวกันตายตัว โดยต้องอาศัยความยืดหยุ่นในการบริหาร แต่ต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายที่แท้จริง แต่ทั้งนี้ จะต้องไม่ลบเลือนความเป็นชุมชนท้องถิ่นตนเอง ให้สูญหายไปกับกระแส และค่านิยมต่างๆ ที่หลั่งไหลเข้ามาในชุมชนท้องถิ่นปัจจุบัน ในทางตรงกันข้าม กลับยังต้องรักษาอัตลักษณ์ ความเป็นตัวของตัวเองของชุมชนท้องถิ่นเอาไว้ให้คงอยู่ ควบคู่ไปกับการอำนวยความสะดวกให้แก่พลเมืองในเขตปกครอง พร้อมทั้งการสร้างสรรค์สังคมและวัฒนธรรมที่ดั่งามควบคู่กันไปด้วย (Shah, 2006: 311; อุดมทุมโฮสิต, 2550: 504; ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2550: 98-100)

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นสามารถที่จะสร้างสังคมท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้ แต่ต้องยอมรับว่าประชาชนในทุกภาคส่วนของสังคมท้องถิ่นมีความสำคัญและต้องให้ทุกภาคส่วนได้แสดงบทบาท หน้าที่ของตนในการร่วมกันพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ และเต็มความสามารถด้วย บทบาท หน้าที่ของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งสำคัญทั้งในฐานะของปัจเจกบุคคล และกลุ่มทางสังคมอื่นๆ เพราะนักวิชาการส่วนใหญ่ก็เห็นตรงกันว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาตินั้น มีพื้นฐานสำคัญอยู่ที่การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งทำให้ประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้องในการวางแผน การตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากร (Resources Allocation) และกระบวนการอื่นๆ ได้โดยตรง (สนธิ บางยี่ขัน, 2545: 53; Cuthill and Fien, 2005: 63-80) ภายใต้แนวทางประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 87 วางหลักการ

ไว้ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ 1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น 2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ 3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบขององค์กรทางวิชาชีพ หรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่นๆ 4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ 5) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้จะต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางแล้ว ยังต้องให้อิสระประชาชนที่จะแสดงออกถึงสิทธิ หน้าที่ และบทบาทตนเองได้อย่างเต็มที่ เพราะการมีส่วนร่วมเป็นกิจกรรมทางสังคมและการเมือง ที่เรียกร้องถึง การตระหนักรู้ องค์การ การขับเคลื่อนตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกลไกการตัดสินใจและการดำเนินงานที่ ทำนายได้ ในระดับบุคคล กลุ่ม และองค์การอันเป็นตัวบ่งชี้ถึงควมมีประสิทธิภาพในการ แจกจ่ายผลลัพธ์ที่ยุติธรรม การมีส่วนร่วมประชาชนในการปกครองท้องถิ่น จึงเป็น สัมฤทธิ์ผลของประชาธิปไตยที่ประชาชนสัมผัสได้ด้วยตนเอง อยู่ใกล้ชิดประชาชนและ เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง (Work, 2003: 187; ญัฐฐา วินิจนัยภาค, 2549: 60)

ระเบียบวิธีศึกษา

ในการศึกษานี้ ได้กำหนดปัจจัยคุณลักษณะที่ศึกษา และลักษณะการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ คือ

1. ปัจจัยที่ศึกษา ได้แก่ 1) ระยะเวลาที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่น 2) การเป็นสมาชิกกลุ่มที่ท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น 3) การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร 4) ความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่น 5) สมรรถนะของหน่วยงานท้องถิ่นในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน พิจารณาได้ 2 ประเภท คือ 1) เนื้อหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นมี 4 ด้าน คือ (1) ด้านการเมืองท้องถิ่น (2) ด้านสังคม/ชุมชนท้องถิ่น (3) ด้านเศรษฐกิจท้องถิ่น และ (4) ด้านการดำเนินงานท้องถิ่น 2) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน วัดจากปริมาณจำนวนคนที่เข้าร่วมกิจกรรมมี 3 ระดับ คือ ระดับสูง คนเข้าร่วมกิจกรรมจำนวนมาก ระดับปานกลาง จำนวนคนที่เข้าร่วมมีพอประมาณ และระดับต่ำ มีคนเข้าร่วมกิจกรรมน้อย ส่วนความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมมี 3 ขั้นใหญ่ๆ คือ ขั้นที่เป็นพลังอำนาจของประชาชน ขั้นที่เป็นการแสดงท่าทีของประชาชน และขั้นที่ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 หน่วย คือ 1) ระดับบุคคล คือประชาชนจากทั้ง 3 อบต.ทั้งหมด จำนวน 30 คน 2) ระดับองค์การ คือ อบต.วังชัย อบต.ทรายมูล และ อบต.ท่ากระเสริม โดยสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานท้องถิ่นจำนวน 21 คน

การเก็บรวบรวมข้อมูลและเครื่องมือที่ใช้

ในครั้งนี้ได้ศึกษาค้นคว้า และเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ และแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ คือ 1) ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้า หนังสือ ตำรา เอกสาร บทความทางวิชาการและ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 2) ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการศึกษาภาคสนาม (field study) โดยการลงไปเก็บข้อมูลในพื้นที่ศึกษา เข้าไปสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ด้วยวิธีการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) กับ ผู้บริหาร และชาวบ้านผู้นำกิจกรรมชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งหมดจำนวน 51 คน เพื่อนำมาวิเคราะห์ ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์ บันทึกภาคสนาม โดย

มีอาสาสมัครผู้ช่วย 2 คนที่เคยเป็นอดีตสมาชิก อบต.มาแล้ว กล้องถ่ายรูป และ เครื่องบันทึกเสียง MP 4

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาทั้งหมด จำนวน 51 คน โดยแบ่งออก ดังนี้ คือ

1. องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลวังชัย องค์การบริหารส่วนตำบลทรายมูล และองค์การบริหารส่วนตำบลท่ากระเสริม นั้น บุคคลที่เข้าไปสัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้ คือ 1) นายก อบต. 2) รองนายก อบต. 3) ปลัด อบต. 4) ประธานสภา อบต. 5) สมาชิกสภา อบต.จำนวน 2 คน และ 6) นักพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของ อบต.ทั้งหมด อบต.ละ 7 คน รวมทั้งหมด จำนวน 21 คน

2. ประชาชนที่เป็นหัวหน้า หรือผู้นำกลุ่มในการดำเนินกิจกรรมชุมชนที่มาจากทั้ง 3 อบต. คือ จาก อบต.วังชัย จำนวน 10 คน อบต. ทรายมูล จำนวน 10 คน และจาก อบต. ท่ากระเสริม จำนวน 10 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 30 คน บุคคลดังกล่าวนี้ เป็นผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants) ในแต่ละชุมชนท้องถิ่น การได้มาซึ่งบุคคลผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญนั้น ใช้วิธีการคัดเลือกแบบจำเพาะเจาะจง (purposive sampling) เพื่อให้ได้ตรงในเนื้อหา และครอบคลุมในประเด็นที่ศึกษาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

การตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้เก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา พร้อมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และข้อมูลที่ได้จากการสังเกตแล้ว เพื่อให้แน่ใจว่าได้ข้อมูลที่ครบถ้วนถูกต้องสมบูรณ์ จากนั้นก็ได้ดำเนินการตรวจสอบผลการบันทึกข้อมูล การถอดเทปสัมภาษณ์ในแต่ละครั้ง แล้วมาทำการจำแนกข้อมูลเป็นชนิด (typologies) จัดหมวดหมู่ข้อมูลตามประเภทที่ตั้งประเด็นไว้ และตรวจสอบดูอีกครั้งว่า ข้อมูลที่ได้มา มีความเชื่อถือได้และมีความครบถ้วนเพียงพอหรือไม่ โดยการตรวจสอบแบบสามเส้า

ด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (methodological triangulation) เพื่อให้ได้ข้อมูลตรงตามวัตถุประสงค์การศึกษา หากยังมีส่วนใดที่ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ ก็จะทำการศึกษาเพิ่มเติมในส่วนที่ขาดหายไป แล้วจึงนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร มาบันทึกความถี่ของข้อมูลที่ซ้ำกัน แล้วจึงแจกแจงวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มา ด้วยวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (descriptive analysis) วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูล และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ก็จะนำมาวิเคราะห์ร่วมกันกับข้อมูลเชิงเอกสาร ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน พร้อมทั้งวิเคราะห์ตีความเพื่อสร้างข้อสรุปตามข้อเท็จจริงที่ค้นพบ โดยการสรุปคำตอบจากแบบสัมภาษณ์

ผลการศึกษา

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ด้านการเมืองท้องถิ่น ชาวบ้านเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นปริมาณจำนวนมาก หรือในระดับสูง โดยพบอยู่ในแทบทุกกิจกรรม ยกเว้นการเข้าชื่อเสนอดอกตอนสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น ที่ยังไม่มีกิจกรรมนี้เลย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า คนในชุมชนท้องถิ่นสนใจด้านการเมืองท้องถิ่นมาก แต่การที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองเข้มข้นแค่ไหนนั้น แต่ละคนก็จะมีบทบาทการเข้าร่วมที่แสดงออกแตกต่างกันไปในแต่ละ อบต. กล่าวคือ ใน อบต.วังชัยนั้น การที่ชาวบ้านจะเข้าไปร่วมกิจกรรมด้านการเมืองท้องถิ่นนั้นจะคำนึงถึงเรื่องค่าตอบแทน ของแจก มาเป็นอันดับแรก (money first) ต่อมาจึงเป็นเรื่องของการช่วยเหลือญาติพี่น้อง และเรื่องอื่นๆ ขณะที่ อบต.ทรายมูล การเข้าไปร่วมกิจกรรมการเมืองของชาวบ้านจะมีลักษณะแบบเน้นไปที่เรื่องค่าตอบแทน และการช่วยเหลือญาติพี่น้องตนเองไปพร้อมๆ กันในตัว (money and relatives) ทั้งนี้เพราะชาวบ้านใน อบต.วังชัย และ อบต.ทรายมูล จะมีลักษณะที่ไม่ค่อยเชื่อถือหรือไว้วางใจต่อสมาชิก อบต.มากนัก ในขณะที่ อบต.ท่ากระเสริม นั้น จะมีลักษณะเครือข่ายญาติที่เหนียวแน่นกว่า จึงมีลักษณะการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบออกไปช่วยเหลือเครือญาติพี่น้องตนเอง และมีลักษณะที่ไม่เน้นเรื่องค่าตอบแทน หรือของแจก

มากนัก แต่จะมีลักษณะเรื่องเครือญาติมาก่อนอย่างอื่น (relatives first) และมีค่านิยมที่จะเลือกเอาคนที่เสียสละ ตั้งใจทำงานจริงๆ เข้ามาสู่ระบบการเมืองท้องถิ่นมากกว่า

นอกจากนี้ยังพบว่า ชาวบ้านส่วนใหญ่ในทุก อบต. ชอบผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถก็จริง แต่ก็เลือกเอาผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถนั้นเป็นอันดับสุดท้าย เว้นแต่จะมีเงื่อนไขของการให้ค่าตอบแทน และเป็นญาติพี่น้องกันเอง และสิ่งที่พบเห็นเหมือนกันอยู่ในทุก อบต. ก็คือ ในการเข้าไปร่วมกิจกรรมทางการเมืองนั้น จะมีเรื่องระบบอุปถัมภ์ผ่านบุคคลตัวแทนเชิงอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยบ่อยๆ การเข้าไปมีส่วนร่วมของชาวบ้านในทั้ง 3 อบต. จึงค่อนข้างที่จะถูกโน้มน้าว ชักจูงจากบุคคลดังกล่าวได้โดยง่าย พฤติกรรมการเข้าไปร่วมกิจกรรมทางการเมืองของชาวบ้านส่วนใหญ่จึงมีลักษณะความเข้มข้นอยู่ในขั้นต้นๆ เท่านั้น คือ จะอยู่ในระดับขั้นที่ 1, 2 หรือ 3 เท่านั้น ซึ่งหากมองตามตัวแบบของ Arnstein แล้ว ไม่ถือว่าเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนเลย เพราะไม่ใช่เป็นการแสดงเจตนาของตนเองว่าจะเข้าไปร่วมกิจกรรมมาตั้งแต่ต้น แต่เป็นการเข้าไปร่วมเพราะถูกชักจูงโน้มน้าวจากผู้มีอำนาจในชุมชนท้องถิ่นมากกว่า

2) ด้านสังคม/ชุมชนท้องถิ่น ชาวบ้านส่วนใหญ่เข้าไปร่วมกิจกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก หรืออยู่ในระดับสูง เพราะการเข้าร่วมกิจกรรมเช่นนี้ ชาวบ้านส่วนใหญ่เห็นว่าดี มีประโยชน์ เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในชุมชนตนเองแล้วรวมกลุ่มกันจัดตั้งขึ้นมาเอง ซึ่งไม่ใช่กลุ่มที่ อบต. จัดตั้งขึ้นให้ แต่ อบต. ก็อาจเข้ามาสนับสนุนกลุ่มชาวบ้านได้และชาวบ้านก็จะรวมกลุ่มกันแบบหลวมๆ ไม่นิยมรวมกลุ่มเหนียวแน่น เพราะมีลักษณะที่ชอบอิสระสูง พอถึงเวลาที่ต้องทำกิจกรรมกลุ่มก็จะมีการรวมกลุ่มกันเฉพาะกิจเฉพาะอย่างมากกว่า พอกิจกรรมนั้นเสร็จลง ก็จะสลายตัวกันไป ลักษณะดังกล่าวนี้ การเข้าไปร่วมกิจกรรมกลุ่มในชุมชนส่วนใหญ่จึงไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน แน่นหนาตายตัวในการเข้าไปร่วม และใช้บังคับเอากับใครไม่ค่อยได้ ใครอยากเข้าไปร่วมกิจกรรมก็เข้าไปได้อยูเสมอ อย่างเช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสตรี กลุ่มเกษตรกร เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม กลุ่มชุมชนที่มีระเบียบกฎเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจน วางกรอบ รูปแบบสำหรับการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่ม และการเข้าไปร่วมกิจกรรมก็มี อย่างเช่น กลุ่มออมทรัพย์

กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ เป็นต้น

นอกจากนี้ การเข้าไปร่วมดำเนินกิจกรรมท้องถิ่นในชุมชนของชาวบ้านนั้นจะมีลักษณะทำไปเรื่อยๆ ทำตามๆ กันมากกว่า และมีลักษณะที่ไม่ค่อยทุ่มเทให้กับกลุ่มมากนัก เข้าร่วมทำกิจกรรมแบบตามมีตามเกิดมากกว่า กลุ่มที่ อบต. จัดตั้งขึ้น แต่ก็จะมียึดโยงกันไว้ได้ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ไว้วางใจต่อกันในการทำงานมากกว่ากลุ่มที่ อบต. ให้การสนับสนุน และการเข้าร่วมกิจกรรมนั้น ส่วนใหญ่จะมาจากชาวบ้านต้องการที่จะเข้าไปร่วมเอง และมีอีกส่วนหนึ่งที่เข้าไปร่วมเพราะการชักชวนของแกนนำกลุ่มและเพื่อนบ้าน สิ่งที่ยึดโยงชาวบ้านให้เข้าไปร่วมกิจกรรมชุมชนท้องถิ่นมักจะมาจากความไว้วางใจต่อกัน (mutual trust) ในการทำงาน และความเชื่อถือในตัวผู้นำของกลุ่มด้วย ดังนั้น เนื้อหาในการเข้าไปร่วมกิจกรรมด้านสังคม/ชุมชนท้องถิ่นของชาวบ้านนั้นก็เพราะต้องการช่วยเหลือตนเอง และเพื่อนบ้าน ผ่านระบบกลุ่มในชุมชนแบบเครือข่ายช่วยเหลือกันทางสังคมท้องถิ่น (social safety net) และชาวบ้านที่เข้าร่วมกิจกรรมนั้นจะเป็อหน่ายต่อการเข้าร่วมได้ง่าย ความเข้มข้นในการเข้าร่วมกิจกรรมจึงมักจะเป็นสิ่งที่ชาวบ้านต้องการที่จะได้รับการเยียวยาช่วยเหลือในเบื้องต้น ซึ่ง อบต. ก็ติดขัดเรื่องระเบียบกฎเกณฑ์ไม่ยืดหยุ่นพอที่จะเข้าไปช่วยเหลือได้เต็มที่ด้วย ชาวบ้านจึงตัดสินใจเข้าร่วมกิจกรรม ซึ่งมาจากการตัดสินใจ และได้รับผลจากการตัดสินใจของตนเอง ระดับความเข้มข้นจึงอยู่ในขั้นที่ 4, 5 และ 6 ซึ่งเป็นการเข้าร่วมปรึกษาหารือ การเข้าเป็นกรรมการร่วม และชาวบ้านรวมตัวกันเข้าเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา ควบคู่ไปกับการพัฒนาของ อบต. (partnership) และการเข้าร่วมลักษณะนี้ เป็นการแสดงท่าทีของชาวบ้าน ที่ต้องการจะเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้นต่อไปอีก

3) ด้านเศรษฐกิจท้องถิ่น ชาวบ้านเข้าไปมีส่วนร่วมในภาพรวมอยู่เป็นจำนวนน้อยคน หรืออยู่ในระดับต่ำถึงปานกลาง ทั้งที่กิจกรรมด้านเศรษฐกิจนี้เป็นสิ่งที่ชาวบ้านในทุกพื้นที่ของ อบต. ต้องการเข้าไปร่วมเป็นจำนวนมาก มีความต้องการปริมาณสูง เพราะเรื่องปากท้องเป็นสิ่งสำคัญ และมีผลต่อการจัดเก็บภาษีของ อบต. ด้วย ที่ว่าเป็นกิจกรรมที่ชาวบ้านต้องการเข้าไปร่วมจำนวนมากนั้น เห็นได้จากชาวบ้านสะท้อนความต้องการของตนเองออกมา โดยต้องการให้ อบต. จัดกิจกรรมที่เป็นการสร้างงาน สร้าง

อาชีพให้ชาวบ้านได้เข้าไปมีส่วนร่วม แต่ข้อเท็จจริงก็คือ โครงการที่ อบต.จัดทำเกี่ยวกับเศรษฐกิจอย่างที่ชาวบ้านต้องการนี้มีอยู่เป็นจำนวนน้อย เพราะ อบต.ส่วนใหญ่จัดเก็บภาษีได้น้อย และในปีงบประมาณ พ.ศ.2550 ก็จัดทำงบประมาณแบบขาดดุล (deficit budget) เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งอบต.มองว่า งบประมาณมีน้อยและต้องการทำโครงการพัฒนาอื่นๆ ไปพร้อมกัน โครงการด้านเศรษฐกิจนั้นมีต้นทุนที่สูง และหากทำอย่างที่ชาวบ้านต้องการก็จะต้องทำกระจายไปตามหมู่บ้านต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน เป็นต้น

เมื่อความต้องการของชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ได้รับการตอบสนอง จึงมีลักษณะที่เรียกว่า “อุปสงค์ล้มอุปทาน” คือ ความต้องการรวมของชาวบ้าน (aggregate demand) มีสูงกว่า ความสามารถในการจัดทำ หรือจัดหาบริการสาธารณะของ อบต. (supply) เพื่อตอบสนองความต้องการของชาวบ้านได้ทัน ความคับข้องใจจึงเกิดขึ้นต่อความคาดหวังใน อบต. เพราะว่าการกิจกรรมทางเศรษฐกิจนี้ชาวบ้านเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นจำนวนมาก เช่น โครงการอบรมอาชีพทอเสื่อ โครงการฝึกอบรมทำปุ๋ยชีวภาพ เป็นต้น และกิจกรรมเช่นนี้ อบต.มักจะคัดเลือกบุคคลเข้าไปร่วมด้วย จึงทำให้ชาวบ้านส่วนหนึ่งเข้าไม่ถึงบริการดังกล่าว จุดเชื่อมต่อนี้สำคัญที่ทำให้ชาวบ้านเข้าไปร่วมกิจกรรมเศรษฐกิจนี้ก็คือ ความพึงพอใจ ที่สอดคล้องต้องกันระหว่างผู้จัดทำบริการและผู้รับบริการ โดยมีระบบอุปถัมภ์ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน และยังเป็นตัวกีดกันชาวบ้านบางกลุ่มได้ด้วย ความเข้มข้นของการเข้าไปมีส่วนร่วมจึงอยู่ในระดับการให้ข้อมูลข่าวสารต่อ อบต. (informing) เพราะต้องการให้ อบต.จัดทำโครงการที่ช่วยชาวบ้านได้มากกว่านี้ และเป็นรูปธรรมกว่านี้ การแสดงท่าทีของชาวบ้านเช่นนี้จึงเป็นการให้ข้อมูลที่สะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของชาวบ้านที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับสูงต่อไป

4) ด้านการดำเนินงานท้องถิ่น ชาวบ้านเข้ามีส่วนร่วมโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางมีคนเข้าร่วมตามความจำเป็น โดยเข้าไปร่วมในด้านการรับบริการและสนับสนุนบริการท้องถิ่นมากที่สุด รองลงมาก็คือ การเรียกร้องบริการ และเข้ามีส่วนร่วมน้อยที่สุดคือ การติดตามตรวจสอบการให้บริการของ อบต. สาเหตุที่ชาวบ้านเข้าไปรับบริการ และสนับสนุนบริการของ อบต.มากที่สุด ก็เพราะว่าเป็นสิ่งที่ชาวบ้านส่วนใหญ่

ทำได้ง่ายในการเข้าไปร่วม อีกอย่างก็คือ เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบต. โดยตรงที่จะต้องจัดทำให้ชาวบ้าน โดยจ่ายค่าธรรมเนียมบริการตามบัญชีค่าธรรมเนียมที่ อบต. จัดทำไว้ แต่ความจริงพบว่า ส่วนใหญ่ อบต. จะให้บริการฟรีหากขอรับบริการที่มีจำนวนไม่มาก เช่น ถ่ายลำนานาเอกสาร ขอคัดลอกลำนานาเอกสารต่างๆ เป็นต้น และที่ชาวบ้านให้การสนับสนุนบริการนั้นก็เพราะว่า ชาวบ้านเห็นว่า อบต. เข้ามาสร้างความเจริญต่างๆ ให้ชาวบ้าน สิ่งไหนที่ อบต. ทำให้ชาวบ้านๆ ก็จะสนับสนุนการทำงานเขาด้วย ในด้านการเรียกร้องบริการนั้นก็มิใช่ว่าชาวบ้านเข้าไปร่วมบ้างไม่มากนัก เพราะส่วนหนึ่งคิดว่า เมื่อก่อนชาวบ้านเสนอเรื่องอะไรไป อบต. ก็จะได้รับฟังและพร้อมที่จะดำเนินการให้ แต่ต่อมาข้อเสนอเรียกร้องไม่ได้รับการตอบสนองชาวบ้านจึงไม่อยากจะเข้าไปเสนอขอเรียกร้องต่อ อบต. อีก เป็นต้น และด้านการติดตามตรวจสอบการทำงานของ อบต. นั้น ชาวบ้านต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านนี้ค่อนข้างมาก เพราะคิดว่าเป็นสิ่งที่ตนเองทำได้ เพราะกฎหมายให้สิทธิที่จะติดตามตรวจสอบการทำงานของ อบต. ได้แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ทำได้ยากมาก เพราะชาวบ้านไม่ค่อยสามัคคีกัน มีลักษณะต่างคนต่างทำมากกว่าจึงขาดพลังร่วม นอกจากนี้ การติดตามตรวจสอบก็มีลักษณะจำกัดบุคคลที่จะเข้าถึงข้อมูลได้อีก เช่น ต้องทำเป็นคำร้องยื่นเสนอพร้อมเหตุผล และแจ้งที่อยู่หลักฐานต่างๆ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาเสียก่อน จึงจะขอข้อมูลได้ เป็นต้น และการที่ อบต. เป็นหน่วยงานราชการ ก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ชาวบ้านไม่กล้าที่จะเข้าไปร่วมตรวจสอบอะไรมา ส่วนใหญ่จึงทำได้แค่ติดตามรับฟังอยู่ภายนอกมากกว่า

จุดประสานสำคัญก็คือ ความเป็นหน่วยงานราชการ (bureaucracy) ของ อบต. ที่มีกฎหมายรองรับ การมีลำดับขั้นตอนที่ยุ่งยาก และการสร้างความรู้สึกรู้ว่า หากมีชาวบ้านคนใดเข้าไปขอข้อมูล หรือเข้าไปร่วมตรวจสอบ ก็จะทำให้สมาชิก อบต. และคนในหมู่บ้านเดียวกันนั้น ตั้งคำถามถึงเหตุผล และอาจจะมีการที่แสดงอาการระแวงสงสัย หรือตั้งแง่รังเกียจในพฤติกรรมดังกล่าวด้วย การเข้าไปมีส่วนร่วมของชาวบ้านในส่วนนี้จึงอ่อนแอตามไปด้วย การเข้าไปร่วมกิจกรรมในเรื่องการดำเนินงานของ อบต. นั้น ระดับความเข้มข้นในการเข้าไปร่วมส่วนใหญ่จึงอยู่ในขั้นที่ 1, 2 และ 3 เท่านั้น ซึ่งเป็นการเข้าไปร่วมเพราะ อบต. ต้องการให้เข้าไปร่วม (manipulation) เพราะมี

ระเบียบบังคับ เช่น การเข้าไปตรวจรับงาน การจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น ซึ่งเป็นความเข้มขันอย่างเบามากกว่า และอาจมองได้ว่าเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมแบบที่ต้องเฝ้าระวังรักษา (therapy) และเป็นหน้าฉากของการมีส่วนร่วมได้ด้วย

บทสรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น เมื่อมองตามตัวแบบบันได 8 ขั้นของ Arnstein (1969) ที่ชี้ให้เห็นว่า ขั้นที่ 1 และ ขั้นที่ 2 นั้นไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม (nonparticipation) ขั้นที่ 3, 4 และ 5 ถือว่าเป็นการแสดงท่าทีของการมีส่วนร่วมในระดับหนึ่ง (tokenism) และขั้นที่ 6, 7 และขั้นที่ 8 นั้น ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง เป็นพลังอำนาจของประชาชน (citizen power) จากผลการศึกษาข้างต้น จะพบว่า มีลักษณะความเข้มขันในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ คือ

1. ชาวบ้านส่วนใหญ่ เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นแบบเข้มขันอยู่ในระดับขั้นที่ 1 และขั้นที่ 2 เท่านั้น นั่นก็คือ เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมแบบที่ถูกบังคับโดยผู้มีอำนาจ (manipulation) และเป็นการมีส่วนร่วมแบบที่ต้องเฝ้าระวังรักษา (therapy) กิจกรรมที่เข้าไปมีส่วนร่วม ก็คือ การเข้าไปร่วมโครงการ/กิจกรรมที่ถูกโน้มน้าวจากฝ่าย อบต. ให้เข้าร่วม การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการซื้อสิทธิ์ขายเสียง การเข้าร่วมกลุ่มอาชีพที่ อบต. จัดการให้ เป็นต้น กิจกรรมดังกล่าวนี้ ไม่ถือว่าเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง (nonparticipation) เพราะไม่ได้เกิดจากเจตนารมณ์ของตนเอง หรือบุพเจตนาคือจะเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงมาตั้งแต่ต้น หากแต่เป็นการจัดการจากการมีส่วนร่วมให้ประชาชนเข้าไปร่วมนั่นเอง

2. ชาวบ้านอีกส่วนหนึ่งจำนวนน้อยลง เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นแบบเฉื่อยชาลงมา แต่ก็เป็นการเข้าไปร่วมในระดับขั้นบันไดที่สูงขึ้น นั่นก็คือ ชาวบ้านแสดงบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ในขั้นที่ 3, 4 และขั้นที่ 5 ซึ่งเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบการให้ข้อมูลข่าวสาร (informing) ให้การปรึกษาหารือ (consultation) และมีการแต่งตั้งให้เป็นที่กรรมการร่วม (placation) กับทาง อบต. ด้วย โดยกิจกรรมที่เข้าไปร่วมก็คือ การให้ข้อมูลข่าวสารให้ข้อเสนอแนะแก่ อบต. การเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น การเสนอปัญหาความต้องการของตนเอง การเข้าร่วมทำประชาคม

การเข้าร่วมเป็นกรรมการในการทำงานของ อบต. เป็นต้น การเข้าไปมีส่วนร่วมแบบนี้ถือว่าเป็นการแสดงท่าทีของชาวบ้าน และเป็นการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านเข้าไปมีส่วนร่วม ได้ในระดับหนึ่งที่สูงขึ้น เหมือนกัน แม้ว่าจะยังไม่เต็มที่ก็ตาม แต่ก็สามารถพัฒนาให้สมบูรณ์ต่อไปได้อีก

3. ชาวบ้านจำนวนน้อยมากชนิดนับคนได้ เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นแบบบาง แต่ก็เป็น การเข้าไปร่วมในระดับชั้นบันไดที่สูง นั่นคือ คนกลุ่มนี้ได้แสดงบทบาทหน้าที่ของตนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอยู่ใน ชั้นที่ 6, 7, และ ชั้นที่ 8 ซึ่งเป็น การเข้าไปมีส่วนร่วมแบบเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาาร่วมกัน (partnership) เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้ประชาชน (delegated power) และถึงขั้นสุดท้ายเป็นการควบคุมโดยประชาชน (citizen control) โดยกิจกรรมที่เข้าไปร่วมก็คือ การลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเอง การเลือกตั้งโดยการคนดีเข้าสภา การขอตรวจดูข้อมูล การดำเนินงาน อบต. เป็นต้น การเข้าไปมีส่วนร่วมเช่นนี้ถือว่าเป็นพลังอำนาจของประชาชน (citizen power) เพราะเป็นการมีส่วนร่วมที่ประชาชนได้ใช้อำนาจของตนเองอย่างเต็มที่ เข้าร่วมดำเนินกิจกรรมสาธารณะ โดยเจตนารมณ์ของตนเองอย่างแท้จริง ซึ่งถือว่าเป็นขั้นสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากข้างต้นสรุปได้ว่า ยิ่งอยู่ในระดับชั้นบันไดที่สูงขึ้น การเข้าไปมีส่วนร่วมของชาวบ้านยิ่งเบาบางลง มีจำนวนคนน้อยลง ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545) ที่ศึกษาแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ที่เหมือนกับการจำลองตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) ไปใช้ในท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

2. ปัญหา และอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

ปัญหา และอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นนั้นก็มิใช่อยู่หลายประการ ยกตัวอย่างเช่น ชาวบ้านนิยมนับถือผู้ใหญ่บ้านมากกว่าสมาชิก อบต. แต่ก็เข้าร่วมกิจกรรม อบต. เพราะ อบต.มีทรัพยากรบริหารมากกว่า

ขณะที่ผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และ อบต. เป็นองค์การบริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งบางที่ฝ่ายปกครอง และฝ่ายท้องถิ่นยืนอยู่คนละด้านกัน ชาวบ้านจึงถูกทำให้เลือกข้างเลือกฝ่าย เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งที่สลับซับซ้อน และเกี่ยวพันกันหลายอย่าง เพราะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยพื้นฐานทางด้านประวัติศาสตร์ สังคม วัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมของท้องถิ่นต่อรูปแบบการปกครองตนเอง ซึ่งมีลักษณะผสมผสานระหว่างรูปแบบดั้งเดิม กับรูปแบบการปกครองใหม่ ซึ่งสามารถนำมาสรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังรู้สึกเคยชินต่อการถูกใช้อำนาจเบี่ยงเบนมาปกครองตนเองอยู่ (top-down) ซึ่งเป็นผลมาจากการรวมศูนย์อำนาจปกครอง (centralization) ในอดีต และยังชอบที่จะเป็นผู้ตาม หรือผู้ถูกปกครองอยู่ เพราะอาจให้ความรู้สึกที่อบอุ่น มั่นคงกว่าการที่จะลุกขึ้นมาเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agent) ที่มีผลต่อการพัฒนาสังคม และชุมชนท้องถิ่นของตนเอง และยังคงมองว่า เรื่องการเมือง การปกครองเป็นเรื่องของเจ้าขุนมูลนาย หรือเป็นเรื่องของคนรวยคนมีเงิน ไม่ใช่เรื่องของชาวบ้านคนยากคนจนทั่วไป

2. ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังขาดทักษะ ประสบการณ์ในการดูแลปกครองตนเองอยู่ ขณะที่ผู้นำชุมชนก็ยึดติดในกรอบแบบเก่า ยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาท หน้าที่ของตนเองในระบอบกติกาใหม่อย่างชัดเจน ในการเข้าไปร่วมทำงานเป็นกลุ่มเครือข่ายของท้องถิ่นด้วยตนเอง นอกจากนี้ยังขาดความกระตือรือร้น ที่จะเข้าไปร่วมแสดงออกซึ่งบทบาท หน้าที่ของตนในลักษณะที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะ (public affair) ที่มีผลกระทบต่อสังคม และชุมชนท้องถิ่นตนเองอย่างเต็มที่

3. ชาวบ้านส่วนใหญ่ในท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็งมากพอที่จะหยัดยืนปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง (local-self government) จึงมักจะถูกฝ่ายผู้มีอำนาจ หรือมีเงินในชุมชนระดมชักจูงโน้มน้าวได้โดยง่าย ด้วยวิธีการต่างๆ ให้เข้าร่วมโครงการ หรือกิจกรรมที่ฝ่าย อบต. ต้องการให้เข้าร่วม ซึ่งก็จะเกี่ยวข้องกับมิติทางด้านเศรษฐกิจด้วย เช่น ชาวบ้านที่มีฐานะยากจนเมื่อถูกชักจูงให้เข้าร่วมโครงการของ อบต. ก็มักจะไม่ลังเล

ที่จะเข้าร่วม โดยมีสิ่งตอบแทนสำหรับการเข้าร่วมในครั้งนั้นๆ ขณะที่สมาชิก อบต. ก็มีชาวการทุจริต คดโกงการใช้เงินโครงการพัฒนาหมู่บ้าน และโครงการอื่นๆ ซึ่งชาวบ้านก็ไม่นิยมชมชอบ แต่ก็ไม่ได้แสดงออกว่ารังเกียจการกระทำดังกล่าว

4. ชาวบ้านส่วนใหญ่ถูกทำให้อ่อนแอที่จะบริหารจัดการปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง เพราะหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ รวมทั้งหน่วยงานท้องถิ่นอย่าง อบต. ด้วยไม่ค่อยปล่อยให้ชาวบ้านได้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหากันเองมากนัก มีแต่คอยจัดทำให้ชาวบ้าน โดยมีหลายเรื่องที่ชาวบ้านไม่ได้ร้องขอ แต่สิ่งที่เรียกร้องต้องการ กลับจัดลำดับเอาไว้ทีหลัง และไม่ค่อยสนองตอบให้ตรงตามความต้องการอย่างแท้จริง และก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรม

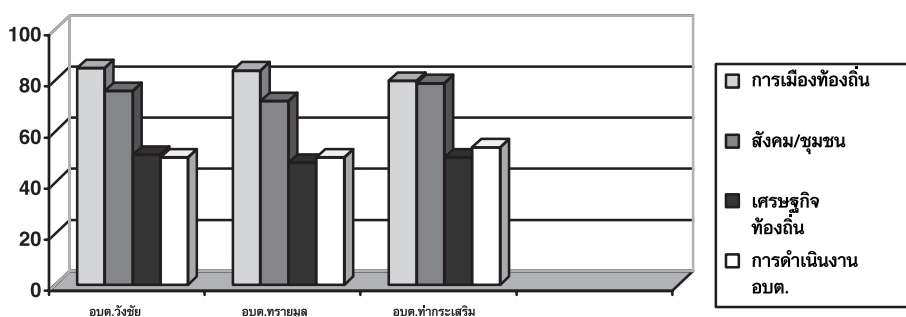
5. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีลักษณะที่จะตอบสนองอย่างยืดยาวและรวดเร็วต่อความต้องการของนักการเมืองระดับชาติ ระดับจังหวัด และ หน่วยงาน เมืองบน มากกว่าที่จะตอบสนองความต้องการของชาวบ้าน ซึ่งก็เพราะว่า ส่วนหนึ่ง สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องการที่จะอาศัยผลงานในระดับท้องถิ่น วางรากฐานทางการเมืองเพื่ออาศัยเป็นฐานเสียงลงเล่นการเมืองในระดับสูงขึ้นไปอีก จึงเกิดการให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างนักการเมืองระดับชาติระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นขึ้นซึ่งออกมาในรูปแบบการประมูลโครงการก่อสร้าง การจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

บทสรุปนี้ ก็สามารถสรุปให้เห็นถึงผลการศึกษาทั้งหมดได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นนั้น 1) ด้านการเมืองท้องถิ่น ชาวบ้านเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นจำนวนมาก แต่ระดับความเข้มข้นตามขั้นบันไดของ Arnstein อยู่ในระดับต่ำ คือ ขั้นที่ 1 หรือ 2 ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง 2) ด้านสังคม/ชุมชนท้องถิ่น ชาวบ้านมีส่วนร่วมเป็นจำนวนมาก และระดับความเข้มข้นจะอยู่ที่ขั้น 4, 5, และ 6 ซึ่งถือว่าเป็นการแสดงบทบาททำดีของชาวบ้านเข้าไปมีส่วนร่วมในเบื้องต้นและอาจสูงขึ้นต่อไป 3) ด้านเศรษฐกิจท้องถิ่น ชาวบ้านเข้าไปมีส่วนร่วมจำนวนน้อยคนทั้งที่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ในระดับสูง เพราะความต้องการที่จะเข้าร่วมกับความ

สามารถในการจัดทำบริการสาธารณะไม่สอดคล้องต้องกัน การเข้าร่วมแบบชั้นบันได จึงอยู่ที่ชั้น 2, 3, หรือ 4 ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมระดับต่ำถึงปานกลาง 4) ด้าน การดำเนินงานท้องถิ่น ชาวบ้านมีส่วนร่วมอยู่ในชั้นปานกลาง คือ มีทั้งกิจกรรมที่เข้าร่วมจำนวนมาก และกิจกรรมที่เข้าร่วมจำนวนน้อย และระดับความเข้มข้นจะอยู่ที่ชั้น 1, 2, และชั้นที่ 3 ซึ่งไม่เรียกว่า เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชน

ส่วนปริมาณจำนวนคนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นในทั้ง 3 อบต. ก็สามารถสรุปเปรียบเทียบได้ ดังนี้คือ 1) อบต.วังชัย ด้านการเมืองท้องถิ่น จำนวนคนที่เข้าร่วมคิดเป็นร้อยละ 85 ด้านสังคมชุมชนท้องถิ่น ร้อยละ 76 ด้าน เศรษฐกิจท้องถิ่น ร้อยละ 51 และด้านการดำเนินงานท้องถิ่น จำนวนคนที่เข้าร่วม ร้อยละ 50 2) อบต.ทรายมูล ด้านการเมืองท้องถิ่น จำนวนคนที่เข้าร่วม คิด เป็นร้อยละ 84 ด้านสังคมชุมชนท้องถิ่น ร้อยละ 72 ด้านเศรษฐกิจท้องถิ่น ร้อยละ 48 และด้านการดำเนินงานท้องถิ่น คนที่เข้าร่วมร้อยละ 50 3) อบต.ท่ากระเสริม ด้านการเมืองท้องถิ่น จำนวนคนที่เข้าร่วมคิดเป็นร้อยละ 80 ด้านสังคมชุมชนท้องถิ่น ร้อยละ 79 ด้านเศรษฐกิจท้องถิ่น ร้อยละ 50 และด้านการดำเนินงานท้องถิ่น จำนวน คนที่เข้าร่วมคิดเป็นร้อยละ 54 ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 แผนภูมิสรุปเปรียบเทียบ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่า ถ้าพึ่งแค่ตัวเลข หรือสถิติที่บอกถึงระดับการมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองว่าสูงหรือต่ำที่ผ่านมานั้นไม่ได้ให้ข้อมูลเชิงลึกได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่เข้าไปมีส่วนร่วมเพราะอะไร มีเหตุผลหรือแรงจูงใจอะไรที่ทำให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในบทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า ประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมส่วนใหญ่เข้าไปร่วมแบบถูกชักจูง โน้มน้าวจากนักการเมืองท้องถิ่น และเข้าไปร่วมกิจกรรมแบบเป็นการแสดงท่าทีของตนเองเบื้องต้นมากกว่า ที่จะเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมเพราะได้ตระหนักรู้ถึงสิทธิ บทบาท หน้าที่ของตนเองอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. รัฐจะต้องมีเจตนารมณ์ที่มั่นคง แน่วแน่ ชัดเจน ส่งเสริมสนับสนุน ให้มีการกระจายอำนาจที่จำเป็นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้ สามารถตัดสินใจในการบริหารกิจการของตนเองได้อย่างแท้จริง และเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ
2. การจัดให้บริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐนั้น จะต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อการปกครองตนเองได้ของประชาชนในอนาคต โดยการเสริมสร้างพลังอำนาจให้กับประชาชนในบริการต่างๆ ที่พวกเขาจะได้รับ อย่างมีส่วนร่วมรับผิดชอบในกระบวนการต่างๆ ร่วมกัน รวมทั้งสร้างหุ้นส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันกับหน่วยงานอื่น และประชาชน
3. รัฐบาลจะต้องมีนโยบายด้านการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริงเป็นรูปธรรมในเรื่องการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการปกครองตนเอง โดยเน้นการทำงานเป็นกลุ่ม เป็นคณะกรรมการท้องถิ่นชุดต่างๆ เพื่อศึกษาปัญหา พัฒนาท้องถิ่น และติดตามตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่นต่อไป

ข้อเสนอแนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ เสริมสร้างทักษะการเรียนรู้ และประสบการณ์ให้กับประชาชนได้แสดงบทบาทหน้าที่ของตนเองออกมา เพื่อที่จะปกครองตนเองได้อย่างยั่งยืนแท้จริง สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองให้กับประชาชนได้ โดยหน่วยงานท้องถิ่นควรเป็นพี่เลี้ยงให้

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องจัดให้มีศูนย์การศึกษาแหล่งเรียนรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นของตนเอง สร้างเสริมอัตลักษณ์ที่ชัดเจนของตนเองให้เข้มแข็ง พร้อมทั้งให้มีการประยุกต์นำไปใช้ในการสร้างงาน สร้างรายได้ พร้อมทั้งการจ้างแรงงานในท้องถิ่นเพื่อให้มีนวัตกรรมท้องถิ่นที่สร้างสรรค์ดีงาม ให้เอื้อต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน

3. องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะมีการฝึกอบรม พัฒนาทักษะ การเรียนรู้ สร้างจิตสำนึกที่ดีต่อการรับรู้ถึงบทบาท หน้าที่ของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นในทุกด้านและสร้างความรู้สึกรับรู้ของการเป็นเจ้าของให้เกิดขึ้นกับประชาชนในอันที่จะปกป้อง รักษาสิ่งที่ดีงามในชุมชนท้องถิ่นของตนเองเอาไว้ แบ่งปันความรู้ความเข้าใจ ในการปกครองท้องถิ่นที่ตนเองสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยได้ โดยวิธีการต่างๆ จนเป็นองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งต่อไปในอนาคต

4. ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรที่จะอดทน อดกลั้น และแสดงความจริงใจต่อกันในการเข้าร่วมเสวนา ศึกษาปัญหา และหาทางออกของปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกันมากกว่าที่จะเหนียวรั้งให้เป็นไปในสิ่งที่ตนเองต้องการเพียงฝ่ายเดียว รวมทั้งมีการรับฟังเสียงที่แท้จริง ของประชาชนด้วยในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น

5. องค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มเครือข่ายทางสังคมท้องถิ่นทั้งหมด ควรที่จะมากำหนดกรอบร่วมกัน ในการทำงานด้านการพัฒนาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในรูปแบบทวิภาคี หรือพหุภาคีมากขึ้น ซึ่งจะมีประสิทธิภาพมากกว่า ตัวละครที่มีอบต. แสดงบทบาทโดดเด่นอยู่เพียงฝ่ายเดียวในการพัฒนาท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. (2548). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กองกิจการสภา อบจ.อยุธยา. (2550). *การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด. องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.*
- คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). *รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก.* กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.
- ชัยพร พิบูลศิริ. (2530). *แนวความคิดในการพัฒนาชนบทไทย.* กรุงเทพฯ: คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ณัฐา วินิจนัยภาค. (2549). *การประเมินผลความสำเร็จขององค์การภาครัฐ โดย Balanced Scorecard.* วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, 4(2).
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒพงษ์. (2543). *การปกครองส่วนท้องถิ่น: ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน.* กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน.
- ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2550). *บทบาทของภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการสร้างพลังอำนาจประชาชน. ใน: เอกสารการประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับประเทศ ครั้งที่ 1 เรื่อง รัฐประศาสนศาสตร์กับการเสริมสร้างพลังประชาชน. จัดโดย คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.*
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2545). *การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2550). *การจัดการภาครัฐกับการเสริมสร้างพลังประชาชน Public Management and People Empowerment.* วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, 5 (ฉบับพิเศษ).
- สนธิ บางยี่ขัน. (2545). *การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2548). *การเมือง:แนวความคิด และการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมารธรรม.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2549). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมารธรรม.
- อัญชนา ณ ระนอง. (2550). *บทบาทของพื้นที่ประชาสังคม (Civic Space) ในการ เสริมสร้างพลังประชาชนผ่านการมีส่วนร่วม*. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, 5 (ฉบับพิเศษ).
- อมร รักษาสิทธิ์ และคณะ. (2544). *การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับ ประชาชน*. กรุงเทพฯ: วี.เจ.พรินติ้ง.
- อุดม ทุมโฆสิต. (ม.ป.ป.). *รายงานการวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นไทย:การศึกษาผลการดำเนินงานอุปสรรคปัญหาและแนวทางแก้ไข. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*.
- อุดม ทุมโฆสิต. (2548). *การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของไทย: บทเรียนจากปัญหา แนวคิด และยุทธศาสตร์ใหม่เพื่ออนาคต. ใน: 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ: สยามทองกิจ*.
- อุดม ทุมโฆสิต. (2550). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. กรุงเทพฯ: แชนโพร์ พรินติ้ง*.
- Arnstein, S.R.(1969). A ladder of Citizen Participation. *JAIP*, 35(4), 216-224.
- Cuthill,M.& Fien, J. (2005). Research and Evaluation, Capacity Building: Facilitating Citizen Participation in Local Governance. *Australian Journal of Public Administration*, 64(4), 63-80.
- Kauzya, John-Mary. (2003). Strengtening Local Governance Capacity For Participation.in: *Reinventing Government for The Twenty-First Century: State Capacity in a Globalizing Society*. Kumarian Press.

- Shah, Anwar. 2006. *Local Governance in Industrial Countries*. Washington D.C.: World Bank.
- Tapales, P. Domingo. (2000). Participatory Governance: The Philippines Experience. in *Comparative Studies of Public Administration VII, Local Governance and National Development*. EROPA Local Government Center, Tokyo Japan.
- Work, Robertson. (2003). Decentralizing Governance: Participation and Partnership in Service Delivery to The Poor. In: *Reinventing Government for The Twenty-First Century: State Capacity in a Globalizing Society*. Kumarian Press.