

บทที่ 1

บทนำ

หลักการและเหตุผล

การมีส่วนร่วมถือเป็นกระบวนการด้านการพัฒนาที่สำคัญอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะพัฒนานั้นจะเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองโดยตรงที่เรียกว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” (Political Participation) หรือเกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่เรียกว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ก็ตาม เหตุที่การมีส่วนร่วมมีความสำคัญ เพราะการพัฒนาต้องมาจากประชาชน ซึ่งเป็นหัวใจของการพัฒนาแบบกระจายอำนาจ ที่เปิดโอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็น ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินกิจกรรม ร่วมบริหารจัดการ และร่วมในการติดตามประเมินผล

การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ถือเป็นหลักคิดที่สำคัญในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและสังคมในทุกระดับ เพื่อให้ประชาชนได้เป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาและอนาคตของชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อวิถีการดำเนินชีวิตและความต้องการที่แท้จริงของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ

แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางการพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการ (process) และที่สำคัญเป้าหมายของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นเพื่อมุ่งพัฒนาปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะการมุ่งพัฒนาคนและมุ่งสร้างคุณธรรมในสังคม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมคิดริเริ่ม ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมกำกับติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานในกิจการต่าง ๆ ของชุมชนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นระดับกลุ่ม ระดับชุมชน ตลอดจนระดับสังคม ทั้งในแง่มิติด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองที่เป็นไปตามนโยบายของรัฐและองค์กรท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นการพัฒนาการเมืองให้ก้าวไปสู่ “การเมืองของพลเมือง” เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เช่น การมีส่วนร่วมออกเสียงประชามติ ร่วมประชาพิจารณ์ ร่วมเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ ร่วมตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น อันเป็นการรักษาสิทธิประโยชน์ของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นในด้านการจัดสรรทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมได้โดยชอบธรรม

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ในทุกด้านทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหาร ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกด้านอย่างชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไว้ ดังเช่น

- การส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

มาตรา 78 (3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจ ในกิจกรรมของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่ว ประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดย คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

- การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารสาธารณะใน ครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การ เปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือ ส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ

มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ เสีย ลำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

- การมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังกล่าวได้ด้วย

- การมีส่วนร่วมในการออกข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้
- การมีส่วนร่วมในการลงคะแนนเพื่อการถอดถอนสมาชิกและคณะหรือผู้บริหารท้องถิ่น
มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ
- การมีส่วนร่วมในการออกเสียงประชามติในกิจการที่สำคัญ
มาตรา 165 ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ
การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้
(1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้
(2) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ
การออกเสียงประชามติ (1) หรือ (2) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ
การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดออกเสียงประชามติในเรื่องของการที่จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้
ก่อนออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน
หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติ

- การมีส่วนร่วมในดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

มาตรา 85 วรรค(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติ อื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และวรรค (5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของ ประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการ กำหนดแนวทางการดำเนินงาน

- การมีส่วนร่วมในสิทธิชุมชนเรื่องการอนุรักษ์ ประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมี สิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของ ชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

- การมีส่วนร่วมในการดำเนินการในภาครัฐ

มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทาง การเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบขององค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

(4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมาย จัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน

รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(5) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

- การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องร้องทุกข์และได้รับผลแจ้งการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว

มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

มาตรา 62 บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา 163 ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประชาชนรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 164 ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติ ตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะเห็นได้ว่าได้เปิดโอกาส และวางแนวทางตลอดจนวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้สะดวกและมีความชัดเจนในการเข้าไปมีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็น การมีส่วนร่วมในการดำเนินการในภาครัฐ ร่วมตรวจสอบ ร่วมคิดและตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ร่วมดูแลและอนุรักษ์ความเป็นไทย อีกทั้งยังเปิดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารมากขึ้น โดยเฉพาะการกระทำใดที่กระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ต้องให้ประชาชนได้รับรู้ และร่วมกันพิจารณาทั้งสิ้น

สำหรับการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติสาระเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นต้น

ว่าบัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายของรัฐและหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มากนัก และก็ยังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ดังเช่น

แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (มาตรา 87) แนวนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น (มาตรา 87(1)) การส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (มาตรา 87(3)) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณสุขของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ (มาตรา 87(4))

ในด้านการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้บัญญัติสาระไว้ในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 281-290) ประกอบด้วย หลักความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 281) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 283, 289, 290) การจัดองค์กรในการปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 284) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 285-286) อย่างไรก็ตามเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นนั้น รัฐธรรมนูญฯ ปี 2550 ได้มีหลักการเพิ่มเติมที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฯ ปี 2540 ดังเช่น

1. การให้ประชาชนมีสิทธิที่จะถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง (มาตรา 285)

การให้สิทธิประชาชนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นหลักการที่มีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ 2540 โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง สามารถเข้าชื่อเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีการจัดการลงคะแนนเพื่อถอดถอนผู้แทนระดับท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งอีกต่อไป ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือรัฐธรรมนูญ 2540 กำหนดเงื่อนไขของคะแนนที่จะมีผลเป็นการถอดถอนเอาไว้เคร่งครัดมาก ในการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนฯ 2542 จึงต้องเดินตามเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ 2540 โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

รัฐธรรมนูญจึงวางหลักการใหม่โดยไม่กำหนดเงื่อนไขใด ๆ เอาไว้ในรัฐธรรมนูญ 2550 เพียงแต่บัญญัติไว้ในหลักการกว้าง ๆ ดังนี้ “...จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” การบัญญัติ

เช่นนี้จะทำให้สามารถแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเข้าซื้อถอดถอนได้โดยไม่ทำให้เกิดกรณีที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

2. การให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายท้องถิ่นได้ (มาตรา 286)

การแก้ไขหลักการในเรื่องนี้ก็เช่นเดียวกับการถอดถอนผู้แทนท้องถิ่น นั่นคือ รัฐธรรมนูญจะไม่กำหนดรายละเอียดใด ๆ ลงไป เพื่อให้ง่ายต่อการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน นั่นคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น 2542

3. การให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติ แสดงความเห็นต่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และตรวจสอบการบริหารงบประมาณ (มาตรา 287)

เป็นหลักการที่เพิ่มขึ้นใหม่เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหาร การแสดงความคิดเห็น การออกเสียงประชามติ และการตรวจสอบการบริหารงบประมาณของท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังกำหนดให้นำหลักการพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรมาใช้ในระดับท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ หลักการห้ามแปรญัตติที่จะทำให้ตนมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญ ปี 2540 หรือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ ปี 2550 ที่ใช้ในปัจจุบันนี้ได้บัญญัติให้ประชาชนมีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการต่าง ๆ ของชุมชนท้องถิ่นและในระดับชาติในหลายประการก็ตาม แต่ภายใต้เงื่อนไข สถานการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยังคงพบว่า ประชาชนยังคงถูกกีดกันและไม่สามารถเปิดโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เนื่องจากส่วนหนึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเทคนิคและวิธีการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไว้ แต่เป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดขึ้น (สถาบันพระปกเกล้า 2544, น. 7) โดยเฉพาะภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เข้าใจเรื่องการกระจายอำนาจ และมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าประชาชนจะเข้าไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมอยู่บ้างก็ตามแต่ **“ประชาชนก็มีส่วนร่วมแบบรัฐจัดวาง”** กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่เป็นเอกสิทธิ์ของพลเมืองแต่จะถูกครอบงำโดยระบบราชการ ดังจะเห็นได้จากประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ในเวทีประชุมใน โอกาสต่าง ๆ และการประชุมสภาท้องถิ่น ก็มักจะเป็นผู้ฟังมากกว่า หรืออาจกล่าวได้ว่าถูกวางตำแหน่งให้เป็นฉากของเวที หรือถูกซื้อเสียงไปได้โดยง่าย ซึ่งส่งผลให้สิทธิ (right) หรือความเป็นเอกสิทธิ์ (privilege) ในการมีส่วนร่วมของประชาชนถูกรองรับหรือถูกบังคับ ภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเพียงหุ่นเชิด (ชินรัตน์ สมสืบ 2539, น. 25) และที่สำคัญคือ ประชาชนไม่ตระหนัก ไม่เข้าใจ และไม่รับรู้ถึงสิทธิพลเมืองที่สามารถมีส่วนร่วมได้

จึงกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมอาจกลายเป็นกรอบทางความคิด ถูกลดทอนสิทธิเพื่อผันไปเป็นผลประโยชน์ทางการเมืองหรือกลุ่มบุคคลที่แสวงหาผลประโยชน์ เพื่อตนเองและประชาชนก็ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาหรือพิทักษ์สิทธิผลประโยชน์ของตนเองและ ชุมชนท้องถิ่นได้นอกจากนี้ พลังประชาชนที่ถูกมองข้ามอันถือเป็นต้นทุนที่สำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่ได้ถูกกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญฯ คือ องค์กรภาคประชาสังคมเข้มแข็ง ได้แก่ กลุ่ม องค์กรชุมชนหรือเครือข่ายภาคประชาชนต่าง ๆ ในทางปฏิบัติยังไม่มีแนวทางการส่งเสริมเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและปราศจากการถูกครอบงำได้อย่างชัดเจนอย่างไร

จากรายงานการวิจัยของ โกวิท พวงงาม และ ชีรเดช ฉายอรุณ (2544, บทคัดย่อ) เรื่อง “ความรู้ ทักษะ และ การปฏิบัติของประชาชนในการมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานแบบ กระจายอำนาจ” พบว่า ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการกระจาย อำนาจอยู่ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 59.0 และพบว่า การปฏิบัติตนในการมีส่วนร่วม ตามแบบกระจายอำนาจของประชาชนมีค่อนข้างต่ำ คิดเป็นร้อยละ 38.1 เท่านั้น

ซึ่งจากสถานการณ์ของปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนและข้อจำกัดที่กล่าวข้างต้น ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจฯ จะนำไปสู่ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใด และกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นั้นย่อมจะไม่สัมฤทธิ์ผล หากประชาชนยังไม่ได้รับโอกาส หรือเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม และที่สำคัญการที่ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจถึงสิทธิและวิธีการมีส่วนร่วมตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือขาดความกระตือรือร้นที่จะสนใจเข้ามีส่วนร่วม รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกไม่น้อยที่ยังไม่เข้าใจและเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติ

ทั้งนี้เพราะหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับความเป็นมนุษย์ที่ให้ความสำคัญว่า

(1) คนทุกคนมีความเป็นบุคคล (Personhood) ที่มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน (Human Dignity)

(2) คนทุกคนมีศักยภาพ (Potential) สามารถพัฒนาได้ หากได้รับโอกาส

กล่าวได้ว่า กลไกสำคัญที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้จริงตามแนวทางของการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและพัฒนาตนเองได้อย่างสอดคล้องเหมาะสมกับวิถีชุมชน ทั้งนี้เนื่องจากการกระจายอำนาจต้องเกิดจากประชาชนที่มีความรับผิดชอบ และความรับผิดชอบจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน คือ การมอบความรับผิดชอบให้แก่ประชาชนปกครองตนเอง เป็นวิถีทาง

ที่แน่นอนที่สุดที่จะทำให้ประชาชนเกิดความรับผิดชอบได้ ประชาชนจะได้มีข้อมูลทัศนคติในสิ่งที่พวกเขาทำและเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ ได้ด้วยตัวเอง ซึ่งการกระจายอำนาจจะเกิดความสมดุลในการพัฒนาสังคมได้ คือ ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (ชินรัตน์ สมสืบ 2539, น. 24-25)

ดังนั้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงถือเป็นหลักประกันที่รัฐจะต้องส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวข้างต้นและสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ในการตัดสินใจการกำหนดนโยบาย การมีอิสระในการบริหารงานบริการบุคลากร การเงิน การคลัง ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เป็นหลักประกันที่รัฐจะต้องประกันสิทธิและหน้าที่การกระจายอำนาจ ตัดสินใจในด้านจัดสรรทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนางานสวัสดิการสังคม ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เพื่อเป็นรากฐานประชาธิปไตยในระดับล่างที่ต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้ และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง

ดังนั้น การค้นหาและทบทวนถึงพลังที่จะสามารถขับเคลื่อนให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกิดมรรคผลต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและสังคมได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพนั้น ฐานคิดหนึ่งที่สำคัญและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติเล็งเห็นว่าเป็นพลัง คือ “เครือข่ายภาคประชาชน” ได้แก่ “กลุ่ม/องค์กรที่มีอยู่ในชุมชน” ซึ่งควรผลักดันให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมและมีบทบาทในกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยการส่งเสริมและพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้กับกลุ่ม/องค์กรภาคประชาชนที่เป็นเครือข่ายภาคประชาชน เพื่อกระตุ้นให้เกิดแรงขับเคลื่อนและนำไปปฏิบัติ

แต่การที่จะพัฒนากลุ่ม/องค์กรให้มีประสิทธิภาพได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องวางแนวทางที่เหมาะสมสอดคล้องต่อการพัฒนาประชาชน การวางหลักสูตรและการจัดการศึกษาอบรมภาคประชาชนเพื่อพัฒนาศักยภาพ และเพื่อสร้างองค์ความรู้ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่เหมาะสมกับภาคประชาชน อย่างไรก็ตามแม้ว่าปัจจุบันการศึกษามีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นที่สนใจของประชาชนโดยทั่วไป และมีหลายองค์กรทั้งภาครัฐและภาคประชาชนได้ทำการศึกษาวิจัยจัดทำร่างกฎหมายการมีส่วนร่วมตลอดทั้งสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ อยู่มากแล้วก็ตาม แต่ก็มีลักษณะการจัดกระจายและเข้าไปไม่ถึงกลุ่ม องค์กรชุมชน เครือข่ายภาคประชาชน

ดังนั้น การศึกษาถึงแนวทางการสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งมีความ

จำเป็นต้องมีการสร้างกลไกเพื่อเสริมสร้างกลุ่ม/องค์กรชุมชนให้เข้มแข็ง ซึ่งมีกลไกที่ส่งเสริมความเป็นรูปธรรมที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) สร้างระบบตัวแทนเครือข่ายขององค์กรภาคประชาชน เพื่อเป็นผู้เชื่อมโยงและประสานงานและเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลที่สำคัญสู่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

(2) สร้างองค์ความรู้และเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กลไกและเครื่องมือในการมีส่วนร่วมเพื่อที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

(3) พัฒนาศักยภาพของสมาชิกองค์กรเครือข่ายประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยการกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งพัฒนาความรู้อย่างสม่ำเสมอเพื่อที่จะสร้างองค์กรภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็งในการสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อความเจริญก้าวหน้าและความอยู่เย็นเป็นสุขของชุมชนท้องถิ่น

ดังนั้น “โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ” จึงมุ่งเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะการประชุมการสัมมนาเครือข่ายกลุ่มองค์กรและสร้างหลักสูตรพัฒนาศักยภาพสมาชิกองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนที่เหมาะสมกับประชาชนตลอดจนเสนอแนะทิศทางการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญใหม่ การทบทวนแนวทางและกำหนดทิศทางการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญใหม่ ที่เป็นรูปธรรม รวมไปถึงปรับแนวทางกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนยิ่งขึ้น

ในการศึกษาวิจัยตามโครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะตัวแทนแกนนำองค์กรเครือข่ายในนามของกลุ่ม องค์กรต่าง ๆ ในชุมชน รวมทั้งการจัดระบบบุคคลแกนนำในฐานะตัวแทนเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกลุ่มองค์กรในระดับชุมชน และทำให้การกระจายอำนาจสู่องค์กรท้องถิ่นนั้น ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อจัดระบบแกนนำโครงข่ายเครือข่ายองค์กรภาคประชาชนทั้งระดับภาค และระดับจังหวัดให้ครอบคลุมทั่วประเทศ
2. เพื่อจัดบุคคลเป็นแกนนำองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจ และการตัดสินใจในกิจกรรมของท้องถิ่น
4. เพื่อพัฒนาศักยภาพสมาชิกองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนในการเผยแพร่แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยการกำหนดหลักสูตรพัฒนาสมาชิกองค์กรเครือข่ายภาคประชาชน

ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตพื้นที่

1.1 ครอบคลุมทั่วประเทศ ใช้วิธีการคัดเลือกจังหวัดตัวอย่าง ในแต่ละภูมิภาครวม 5 ภูมิภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ ภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

โดยจะคัดเลือกจังหวัดตัวอย่างภาคละ 2 จังหวัด ยกเว้นภาคตะวันออกจะคัดเลือกเพียง 1 จังหวัด รวม 9 จังหวัด

1.2. เกณฑ์คัดเลือกจังหวัดตัวอย่าง

- (1) จังหวัดตัวอย่าง เป็นจังหวัดที่คณะผู้วิจัยมีเครือข่ายความร่วมมือ
- (2) พิจารณาจากจังหวัดที่มีเครือข่ายองค์กรของสภาที่ปรึกษาฯ
- (3) ในแต่ละภาค พิจารณาการเป็นจังหวัดเล็กและจังหวัดใหญ่ อย่างละ 1 จังหวัด
- (4) เป็นจังหวัดที่มีความตื่นตัวในกระบวนการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ

1.3 จังหวัดตัวอย่าง ประกอบด้วย

ภาคเหนือ	ได้แก่	(1) เชียงใหม่	(2) นครสวรรค์
ภาคใต้	ได้แก่	(1) นครศรีธรรมราช	(2) ตรัง
ภาคกลาง	ได้แก่	(1) พระนครศรีอยุธยา	(2) ราชบุรี
ภาคตะวันออก	ได้แก่	(1) สระแก้ว	
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ได้แก่	(1) ขอนแก่น	(2) เลย

2. ขอบเขตประชากร

2.1 เครื่องข่ายองค์กรภาคประชาชน ได้แก่ เครื่องข่ายด้านการเกษตร เครื่องข่ายด้านสิ่งแวดล้อม เครื่องข่ายด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เครื่องข่ายด้านการบริการ เครื่องข่ายด้านอุตสาหกรรม เครื่องข่ายด้านการศึกษา เครื่องข่ายด้านการพัฒนาชุมชน เครื่องข่ายด้านสาธารณสุข เครื่องข่ายด้านสวัสดิการสังคม เครื่องข่ายด้านเยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ เครื่องข่ายด้านศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ โดยจะคัดเลือกเฉพาะเครื่องข่ายองค์กรตามเกณฑ์คุณสมบัติเท่านั้น

2.2 ตัวแทนองค์กรเครื่องข่าย ได้แก่ บัญชีรายชื่อตัวแทนองค์กรเครื่องข่ายที่ได้รับการคัดเลือกขึ้นมาตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้

2.3 สมาชิกองค์กรเครื่องข่าย ได้แก่ สมาชิกกลุ่ม องค์กรที่คัดเลือกขึ้นมาตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ และได้มีการทำบัญชีรายชื่อสมาชิกองค์กรเครื่องข่าย

3. ขอบเขตเนื้อหา

3.1 การพัฒนาศักยภาพสมาชิกองค์กรเครื่องข่าย โดยการกำหนดหลักสูตรการพัฒนาสมาชิกองค์กรเครื่องข่าย ประกอบด้วย

แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการตัดสินใจในกิจกรรมของท้องถิ่น ประกอบด้วยประเด็น ดังนี้

3.1.1 การมีส่วนร่วม ได้แก่

(1) การมีส่วนร่วมด้านการดูแล อนุรักษ์ และพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

(2) การมีส่วนร่วมด้านสาธารณสุข

(3) การมีส่วนร่วมด้านการคุ้มครองและพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนและชุมชน

(4) การมีส่วนร่วมด้านข้อมูลข่าวสารการสื่อสาร

(5) การมีส่วนร่วมด้านการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น

3.1.2 การกระจายอำนาจ ได้แก่

(1) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองรวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

(2) ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 สาระการสัมมนาตัวแทนองค์กรเครื่องข่ายในพื้นที่ระดับภาค จำนวน 4 ครั้ง โดยมีตัวแทนเครื่องข่ายองค์กรในจังหวัดต่าง ๆ มาร่วมประชุมสัมมนาฯ ประกอบด้วย

3.2.1 นโยบายและบทบาทการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ

3.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของกลุ่มองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนกับ
สภาที่ปรึกษาฯ

3.2.3 บทบาทของกลุ่มองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนกับการมีส่วนร่วมใน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.4 ความคาดหวังในบทบาทของกลุ่มองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนกับการมี
ส่วนร่วมในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

3.3 สาระการจัดประชุมโครงข่ายเครือข่ายองค์กรภาคประชาชนในระดับชาติ เพื่อวาง
แนวทางการดำเนินงานร่วมกัน ได้แก่

(1) นโยบายและบทบาทการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ

(2) ทิศทางรัฐธรรมนูญใหม่ในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วม

(3) แนวทางการพัฒนาศักยภาพสมาชิกองค์กรเครือข่าย

(4) บทบาทของแกนนำเครือข่ายองค์กรภาคประชาชนกับการมีส่วนร่วม
ส่งเสริมการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2

วรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้มีการทบทวนวรรณกรรม แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และแนวคิดเกี่ยวกับกลุ่ม/องค์กรชุมชน ทั้งนี้ฐานความรู้ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมจะนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางการจัดประชุมสัมมนาและเพื่อจัดหลักสูตรการพัฒนาองค์กรเครือข่ายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นต่อไป ซึ่งมีเนื้อหาสาระดังต่อไปนี้

1. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

การทบทวนถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาค้นคว้านี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีการทบทวนตั้งแต่การนิยามความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรัชญาฐานแนวคิด เหตุผลและความจำเป็นองค์ประกอบ หลักการ ลักษณะ ระดับของการมีส่วนร่วม รวมไปถึงประโยชน์ที่จะได้รับและข้อดีข้อเสีย ข้อผิดพลาดต่าง ๆ ที่ควรพึงระวัง โดยเฉพาะการทบทวนถึงกระบวนการ เทคนิค กลไกที่จะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นสิ่งสำคัญในการนำไปปฏิบัติใช้ได้จริง มีเนื้อหาสาระดังต่อไปนี้

1.1 ความหมาย “การมีส่วนร่วมของประชาชน”

การให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนมักเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมือง ซึ่งในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นหมายถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง โดยให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยแบบเป็นตัวแทน โดยประชาชนเลือกผู้แทนหรือตัวแทนเป็นผู้ช่วยแก้ปัญหาแทนตน หากแต่ด้วยลักษณะของสังคมสมัยใหม่ที่สลับซับซ้อน ความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนมีความหลากหลายทำให้การมีส่วนร่วมที่ผ่านตัวแทนมีข้อจำกัดและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายคำว่าความร่วมมือ โดยได้รวบรวมมาเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องความร่วมมือ ดังนี้

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526, น. 25) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง การที่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทเพื่อแก้ไขปัญหา และนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้ทำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาการพัฒนาชนบทที่ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันต้องยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (2527, น. 81) เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการ และควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคม

ปาริชาติ วลัยเสถียร (2542, น. 138-139) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมใน 2 ลักษณะคือ (1) การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ โดยที่โครงการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน (2) การมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งสามารถจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชนหรือชุมชน เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชน และการเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลักโดยการกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางมาสู่ส่วนภูมิภาค

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2547, น. 4) เห็นว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ หรือเข้าร่วมการตัดสินใจ หรือเคยเข้ามาร่วมด้วยเล็กน้อยได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้นและเป็นไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาค มิใช่เพียงมีส่วนร่วมอย่างผิวเผิน แต่เข้าร่วมด้วยอย่างแท้จริง และการเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่แรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2546, น. 59) สรุปว่า การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การร่วมรับรู้ ร่วมคิดริเริ่ม ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ และร่วมตรวจสอบ โดยใช้พลังความสามารถในด้านต่าง ๆ ของตนเองร่วมกับความรู้และวิทยาการที่เหมาะสมอย่างสร้างสรรค์พร้อมกับการเป็นผู้รับแบ่งปันผลประโยชน์ และร่วมกันรับผิดชอบในผลกระทบที่ตามมาด้วย

Cohen และ Uphoff (1977 อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ 2546, น. 59) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ การดำเนินกิจกรรม การแบ่งปันผลประโยชน์และตรวจสอบติดตามประเมินผล

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” คือ กระบวนการที่ประชาชนผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย จะเห็นได้ว่า การให้ความหมายการมีส่วนร่วมในปัจจุบันจะมีการกล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระดับที่ลึกมากกว่าในอดีต จะมีความรู้ลึกของการเป็นเจ้าของมากขึ้น ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องสิทธิและมีความจำเป็นในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ กิจกรรมนั้น ๆ สามารถบรรลุไปได้ด้วยดีนั้นจำเป็นต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกระดับ ไม่ว่าจะ เป็นระดับประเทศ ระดับภูมิภาค ระดับองค์กร ระดับหมู่บ้าน และการมีส่วนร่วมต้องลึก กว่ารวมกิจกรรม หรือร่วมรับรู้ข้อมูลเท่านั้น แต่ควรร่วมแสดงความคิดเห็นหรือสามารถเสนอ ความคิดเห็นซึ่งมีส่วนในการตัดสินใจและดำเนินโครงการนั้น ๆ ด้วย

ดังนั้น จากการประมวลความหมายของการมีส่วนร่วม “องค์ประกอบสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง (1) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง มีการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายรัฐ องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไป โดย เน้นการสื่อสารสองทาง ทั้งช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และควรเกิดขึ้นตลอด โครงการ (2) เป้าหมายของการมีส่วนร่วมไม่ใช่เพียงการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตาม กฎหมายหรือการทำให้ไม่มีความขัดแย้งเท่านั้น แต่กระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องมุ่งให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและเป็นวิธีการช่วยในการตัดสินใจของรัฐและเป็นที่ยอมรับ ร่วมกัน

1.2 ปรัชญา แนวคิด และธรรมชาติของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประชาชนตระหนักว่า ผลสำเร็จของการพัฒนาชนบทขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนของประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเข้มแข็ง การผูกมัดและความจริงใจที่มาจากประชาชนเป็น เงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาชุมชน (ชินรัตน์ สมสืบ 2539, น. 25-26) ซึ่งสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานต้องเชื่อ คือ “ประชาชนในชนบทรู้ว่าตนเองต้องการอะไรเพื่อพัฒนาตนเอง” “ประชาชนในชนบทมีศักยภาพที่จะ มีส่วนร่วมในการปรับปรุงชีวิตพวกตน” “ชาวบ้านมีวุฒิ สามารถที่ซ่อนเร้นที่จะค้นหาทั้งทางเลือก

ของท้องถิ่นและความเป็นไปได้ต่าง ๆ จากภายนอก เพื่อจะแก้ไขปัญหาของพวกเขาเอง และวางแผนเพื่อการพัฒนาของตนเอง” ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม จึงมีพื้นฐานประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ (1) **การมีส่วนร่วมเป็นสิทธิ (right) และเป็นเอกสิทธิ (privilege)** ในฐานะเอกสิทธิจะต้องไม่ถูกบังคับและครอบงำ ทั้งสองประการนี้ต้องเกิดจากบรรยากาศ ที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ไม่มีใครจะเป็นหุ่นเชิดในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (2) **การมีส่วนร่วมเป็นการทำงานเป็นกลุ่ม** เป็นผลรวมของข้อผูกมัดจากแต่ละคน บนฐานความเชื่อว่า “โครงการเป็นของพวกเขา เพื่อพวกเขา และโดยพวกเขา ที่แสดงออกมาในรูปของพฤติกรรมร่วม เป็นการแสดงพฤติกรรมของผลประโยชน์ร่วม ดังนั้น การเรียนรู้จะเกิดขึ้น ประชาชนสามารถเรียนรู้ ถูกสอนและถูกแนะนำ แต่ไม่ได้ทำเพื่อผลประโยชน์ของคนอื่น (3) **การมีส่วนร่วมคือส่วนสำคัญของกระบวนการบริหารการพัฒนาชุมชน** การมีส่วนร่วมจะถูกดำเนินการใน 2 บริบท คือ ประการแรก จะต้องรู้ในสิ่งที่ประชาชนมุ่งหวัง และต้องให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ประการที่สอง โครงการพัฒนาต้องให้ประชาชนรับรู้ ประชาชนต้องเข้าใจในโครงการ รู้ถึงทรัพยากรที่จำเป็น และประเด็นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากโครงการ และ (4) **การมีส่วนร่วมคือเครื่องชี้นำการพัฒนาชนบท** การมีส่วนร่วมจำเป็นสำหรับความสำเร็จของการพัฒนาชนบท ยิ่งระดับการมีส่วนร่วมมีมาก ผลประโยชน์ก็จะตกแก่ประชาชนมากขึ้น

1.3 เหตุผลและความจำเป็น

หัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่นอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นที่จะร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบและร่วมควบคุมตรวจสอบท้องถิ่นของตนเอง อาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นกุญแจสำคัญของระบบการเมืองปัจจุบัน โดยประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะต่าง ๆ มากกว่าการไปเลือกตั้งเท่านั้น

โดยส่วนใหญ่ประชาชนไม่ได้มีความรู้สึกถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับท้องถิ่น การตัดสินใจจะดำเนินการโดยเทศบาล โดยการแต่งตั้ง หรือโดยนักการเมืองทั้งหลาย ซึ่งประชาชนมักจะเชื่อว่าการตัดสินใจควรทำโดยผู้รู้หรือผู้เชี่ยวชาญหลาย ๆ ครั้ง ผู้แทนที่ได้รับเลือกมักพยายามจะเข้าควบคุมระบบราชการ ซึ่งเหมือนอยู่นอกเหนือความต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชนสูญเสียความรู้สึกที่ว่า รัฐบาลเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ประชาชนอาจรู้สึกสูญเสียการควบคุม รู้สึกสูญเสียอำนาจ ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถสร้างภูมิคุ้มกันความรู้สึกสูญเสียอำนาจ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นช่องทางที่จะนำประชาชนมาร่วมกันเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาของส่วนรวม สร้างความรู้สึกร่วมกันว่านี่เป็นปัญหาของเรา กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนคือช่องทางที่จะสร้างให้เกิดการสื่อสารระหว่างกลุ่มใน

ชุมชน เพื่อที่เขาจะได้ทำความเข้าใจถึงความต้องการของแต่ละกลุ่มและสร้างความสัมพันธ์ที่ดี และยังเป็นการแสดงให้เห็นสถานภาพของชุมชนและประชาชนเองว่าเป็นอย่างไร บ่งบอกถึงการเป็นชุมชนที่สร้างสรรค์ การทำงานร่วมกันของประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหา บ่งบอกถึงความเป็นชุมชนที่เปิดเผยจากการตัดสินใจว่าเป็นไปอย่างไรบ้าง ความเป็นชุมชนที่ประชาชนมีความไว้วางใจและเอาใจใส่ซึ่งกันและกัน นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นวิธีการลดความขัดแย้งระหว่างความคิดเห็นและทัศนคติที่แตกต่างกันด้วย (วันชัย วัฒนศัพท์ 2544, น. 5-7)

นอกจากนี้ นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2547, น. 10) ยังได้กล่าวถึงความจำเป็นของการมีส่วนร่วม ดังนี้ (1) ประชาชนเป็นผู้ใกล้ชิดเหตุการณ์ จะรับทราบและเผชิญปัญหานั้น ๆ เอง ทำให้เกิดความเข้าใจในปัญหามากกว่าคนภายนอก (2) เมื่อประชาชนร่วมวิเคราะห์ปัญหาแล้ว ต่อไปประชาชนจะสามารถแก้ไขได้ด้วยตนเอง (3) ทรัพยากรปัจจุบันมีอยู่อย่างจำกัด ทุกคนจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมสามารถช่วยประหยัดทรัพยากรได้ (4) เป็นหลักการบริหารบนพื้นฐานของความสุจริต และยุติธรรม ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนเปรียบเหมือนเป็นการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงาน นอกจากนี้การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาหรือร่วมวางแผนนั้นทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น (5) ทำให้ได้ข้อสรุปที่ได้จากมติความเห็นพ้องต้องกันของประชาชน ซึ่งมักจะได้อาณาเลือกที่ดีที่สุด (6) จำเป็นต้องมีตัวแทนประชาชนหลาย ๆ ฝ่าย เพื่อร่วมดูแลผลประโยชน์ของตนเพราะหากขาดการมีส่วนร่วมแล้วผลประโยชน์จากการพัฒนามักจะตกถึงเฉพาะคนบางกลุ่มเท่านั้น (7) เพื่อให้ชุมชนและกลุ่มต่าง ๆ สนับสนุนต่อผลการตัดสินใจนั้น ๆ คือ ในบางกรณีหน่วยงานของรัฐไม่อยู่ในสถานะที่จะบังคับใช้การตัดสินใจนั้น ๆ ได้ ต้องได้รับความสมัครใจ สนับสนุนจากคนส่วนใหญ่ของชุมชนจึงจะสามารถดำเนินการได้ และต้องให้ชุมชนสนับสนุนโครงการจึงจะมีความยั่งยืน (8) เมื่อมีการตัดสินใจแล้ว อาจเกิดผลกระทบใดต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้ จึงต้องรับรู้ปัญหาและหาแนวทางการแก้ไขให้รอบด้านเพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ฝ่าย (9) ประชาชนอาจเป็นต้นเหตุความล้มเหลวของโครงการได้ถ้าไม่ให้มีส่วนร่วม เพราะประชาชนต้องเป็นผู้ปฏิบัติเอง หากประชาชนไม่มีส่วนร่วมแล้วโครงการก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้

ทั้งนี้ Ramos and Fletcher (1982 อ้างใน ชินรัตน์ สมสืบ 2539, น. 28) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าการตัดสินใจของรัฐบาลมาจากความต้องการของประชาชน เป็นการเพิ่มความรับผิดชอบและเพิ่มความสามารถในการตรวจสอบได้ของรัฐที่มีต่อประชาชน เป็นการช่วยในการสร้างแผนต่าง ๆ ที่ดีกว่าเดิม เป็นการเพิ่มความสำเร็จในการปฏิบัติงาน เป็นการสร้างการสนับสนุนให้แก่หน่วยวางแผน

จากประเด็นเหตุผลและความจำเป็นที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมจึงเป็นทั้งวิธีการและจุดหมายของการพัฒนาเพื่อทำให้ความต้องการของประชาชนได้รับการตอบสนองอย่างแท้จริง

1.4 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้ (วันชัย วัฒนศัพท์, 2545)

(1) การเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ คือ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่และการตัดสินใจมีความรอบคอบขึ้น ประชาชนจะช่วยกันทบทวนข้อมูลและ ความคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อหาทางออกที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด

(2) การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ คือ แม้ว่าโครงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มรูปแบบอาจจะสิ้นเปลืองและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดความล่าช้า และลดค่าใช้จ่ายได้โดยเฉพาะเรื่องความขัดแย้งของประชาชน เพราะการตัดสินใจที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงนั้นประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียจะยอมรับการตัดสินใจนั้น ๆ ซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติทำให้ลดค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการปฏิบัติ

(3) การสร้างฉันทามติ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ โครงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมสามารถสร้างข้อตกลงร่วมกันที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยรวม และสร้างความเข้าใจระหว่างคู่กรณีที่อาจมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันได้นำไปสู่การตัดสินใจที่ดี

(4) การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ สร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้นและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เพราะเมื่อเกิดจากพวกเขาเอง เขาก็ย่อมที่อยากเห็นความสำเร็จในทางรูปธรรมซึ่งเกิดจากการปฏิบัติตนเอง

(5) การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ย่ำแย่ที่สุด การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่รุนแรงได้เพราะประชาชนจะได้รับรู้และมีส่วนร่วมทุกกระบวนการตั้งแต่การตัดสินใจจนถึงการปฏิบัติ ซึ่งทุกอย่างล้วนเกิดจากตัวประชาชนเอง

(6) การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง จะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและน่าเชื่อถือ ซึ่งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นจะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจเหตุผลของการกระทำหรือการตัดสินใจนั้น ๆ ด้วย