

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาต้องการศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกรชาวสวนลำไยในโครงการพิเศษนำร่องการผลิตลำไยคุณภาพปลอดภัยเพื่อการส่งออก โดยมีหน่วยงานของรัฐและเอกชนเป็นผู้คอยช่วยเหลือและให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนั้นจึงขอใช้ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยดังนี้

2.1 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation)

2.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

Pearse and Stiefel (1979) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า “การที่บางส่วนของกลุ่มหรือขบวนการ ซึ่งเป็นผู้อยู่ในส่วนนอก ได้เพิ่มความสามารถในการควบคุมทรัพยากรและสถาบันต่างๆ ตามสถานะที่สังคมเป็นอยู่” (อ้างในบัวเรศ ประไซโย และคณะ, 2538: 99)

องค์การสหประชาชาติ (1978) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการสร้างโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมกิจกรรมเพื่อได้ประโยชน์โดยเท่าเทียมกันบนพื้นฐานความสมัครใจ การตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย เป้าหมาย การวางแผน และการดำเนินงานโครงการพัฒนา (อ้างในบัวเรศ ประไซโย และคณะ, 2538: 99)

ประเมินผลในระดับต่ำเพราะมีภาระทางครอบครัวมากทำให้ไม่มีเวลาร่วมกิจกรรมในโครงการและการมีภารกิจในการประกอบอาชีพ

นภา ชมไพบุลย์ (2539: 40) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนาในชนบทของเกษตรกรพบว่าด้านรูปแบบการมีส่วนร่วมนั้นสมาชิกมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์มากกว่าขั้นตัดสินใจส่วนน้อยมีส่วนในการตัดสินใจ ส่วนใหญ่เป็นประธานกลุ่ม ลักษณะการมีส่วนร่วมเป็นไปในลักษณะตัวแทนกลุ่มจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ช่องทางการมีส่วนร่วมของสมาชิก กลุ่มยังมีข้อจำกัดอยู่คือปัจจัยทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมการเมืองและประวัติศาสตร์การดำรงอยู่ได้เกิดจากปัจจัยภายใน ได้แก่ ความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม ปัจจัยภายนอก ได้แก่ ความสัมพันธ์กับกลุ่มเกษตรกรอื่นๆ และการสนับสนุนขององค์กรขององค์กรเอกชนและสถาบันการศึกษาที่กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

ไพบูลย์ ช่างเรียน (2542: 106-109) สังคมไทยเป็นสังคมที่มีลักษณะเฉพาะของคนทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของรูปแบบการปกครอง ตลอดจนวัฒนธรรมและค่านิยมของประชาชนในสังคมนั้นๆ ซึ่งมีลักษณะของสังคมไทยนั้นพิจารณาได้ 3 อย่างคือ

1. สังคมไทยเป็นสังคมที่รวมอำนาจและให้ความสำคัญไว้ที่ส่วนกลาง
2. สังคมไทยเป็นสังคมที่ยกย่องเจ้านายและยกย่องการมีเกียรติเป็นค่านิยมทางสังคม (Social Values) ทำให้สังคมไทยมีลักษณะการทำจาก “เบื้องบน” หรือ Authoritarian โดยประชาชนทั่วไป และผู้น้อยที่อยู่เบื้องล่างไม่ชอบการแสดงความคิดเห็นหรือใช้เอกสิทธิ์ออกเสียงในการบริหารงานหรือพัฒนาประเทศ
3. สังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม ซึ่งมีวิถีชีวิตในการดำเนินชีวิตของคนไทยจะยึดติดกับ ความรู้สึก (Emotion) และตามประเพณี ไม่ได้เป็นไปตามเหตุผล มีความเป็นอิสระตามสบาย (Individualism) และมีการลำดับฐานะทางสังคม (Hierarchical Structure)

ไพรัตน์ เดชะรินทร์ (2527: 6-7) ได้ให้ความหมายและหลักการสำคัญเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชุมชนว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนในรูปส่วนของบุคคล กลุ่มชน ชุมชน สมาคม สหกรณ์ มูลนิธิและองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน ให้วัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527: 177) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าหมายถึงการเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจและอารมณ์ ของบุคคลในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจและอารมณ์ให้กระทำบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทำให้เกิดความรู้สึกว่าร่วมรับผิดชอบกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวด้วย

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (อ้างในสุริรัตน์ ภูวนศิลป์, 2539: 25) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยอ้างถึงความหมายที่องค์การสหประชาชาติได้ให้ไว้ ซึ่งเน้นว่าจะต้องมีความหมายครอบคลุมถึง

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ
2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยเหลือในการปฏิบัติงานตามโครงการ
3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตลอดกระบวนการ

2.1.2 รูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

แชปปีน (Chapin, อ้างอาภรณ์ จันทร์สว่าง, 2522: 15) ได้ทำการศึกษาแบบของการมีส่วนร่วมและได้แบ่งของการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบดังนี้

1. การมีส่วนร่วมประชุม
2. การมีส่วนร่วมออมเงิน
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ

โคเฮนและอัปฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff อ้างในจิรายุ ทองเข้าอ่อน, 2537: 11) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบคือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ ริเริ่ม ตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจปฏิบัติงาน
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ประกอบด้วยการสนับสนุนด้านทรัพยากรการบริหารและการประสานงานขอความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางวัตถุ ผลประโยชน์ทางสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

กรรณิกา ชมดี (2524: 13) ได้สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมออกเป็น 10 รูปแบบคือ

1. การมีส่วนร่วมประชุม
2. การมีส่วนร่วมออมเงิน
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ
5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์
6. การมีส่วนร่วมประชาสัมพันธ์
7. การมีส่วนร่วมผู้บริโภคร
8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่มหรือผู้ริเริ่ม
9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงานหรือเป็นลูกจ้าง
10. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

วิลเลียม รีคเดอร์ (William Reeder อ้างใน นรินทร์ แก้วมีศรี, อ้างแล้ว: 32) กล่าวคือ ปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนว่ามี 11 ปัจจัยดังนี้

1. การปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับความเชื่อพื้นฐาน กล่าวคือจะเลือกแบบวิธีการซึ่งสอดคล้องและอยู่ในแนวทางเดียวกันกับความเชื่อดั้งเดิมของตนเอง
2. มาตรฐานคุณค่าการปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับมาตรฐานคุณค่าของตน
3. เป้าหมาย บุคคลและกลุ่มบุคคล ดูเหมือนจะส่งเสริมปกป้องรักษาเป้าหมายตนเอง
4. ประสบการณ์ที่ผิดธรรมดา พฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลบางครั้งมีรากฐานมาจากประสบการณ์ความผิดปกติธรรมดา
5. ความคาดหวังบุคคลและกลุ่มบุคคลจะมีพฤติกรรมตามแบบที่ตนต้องการ คาดหมายต้องประพฤติตามแบบในสถานการณ์ เช่น พวกเขาจะชอบปฏิบัติต่อคนอื่นในลักษณะที่ตนคาดหวังจากคนอื่นเช่นกัน

โลเดอร์มิลค์ และลาโตส และลาโตส (Lowdermilk and Latos, อ้างในสุรินทร์ ภูวัฒนศิลป์, 2539: 19-20) ได้เสนอขั้นตอนการยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชนบท ไว้ 7 ขั้นตอน ดังนี้คือ

1. การสำรวจเบื้องต้น
2. การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
3. การแสวงหาแนวทางแก้ไข
4. การปฏิบัติตามโครงการ
5. การประเมินแนวทางแก้ไขปัญหา
6. การประเมินโครงการ
7. การพิจารณาบทวนโครงการเพื่อดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์

เจมส์ คี บีนทอง (2523: 273) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหาของชาวชนบท
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

อकिन รพีพัฒน์ (อ้างในทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527: 107-111) ได้ทำการสำรวจช่วงจังหวัด และแบ่งระยะการการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนไว้ดังนี้

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
4. การประเมินผลกิจกรรมพัฒนา

ไพรัตน์ เดชะรินทร์ (2527: 212-213) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการการพัฒนาที่กำหนดไว้คือ

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมตลอดจนความต้องการของของชุมชน
2. ร่วมค้นหาและสร้างรูปแบบ วิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไข และลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบาย แผนงานหรือโครงการเพื่อจัดและแก้ไขและสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้
7. ร่วมควบคุม ติดตาม ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลได้ให้ประโยชน์ได้ต่อไป

จากแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่แล้วจะไม่มีลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมากนัก จะแตกต่างกันบ้างเล็กน้อยในส่วนของรายละเอียดที่แยกย่อยลงเท่านั้น อย่างไรก็ตามในการศึกษาครั้งนี้จึงได้สรุปรวมแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดเป็นกรอบในการศึกษาไว้ดังนี้คือ (จิรายุ ทองเขื่อน, 2537: 21)

1. การมีส่วนร่วมปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือระหว่างผู้ดำเนินโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้อง และได้รับผลกระทบเพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อประกอบการจัดทำรายงานศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยหลักการแล้วการจัดให้มีการหารือ จะต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการเสนอผลงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อให้มีการประเมินผลกระทบในบางประเด็นที่มีการมองข้ามไป การหารือในขั้นตอนนี้ซึ่งเริ่มขึ้นตั้งแต่การที่ผู้ศึกษาผลกระทบในประเด็นการกำหนดขอบข่ายการศึกษาผลกระทบที่มีความครอบคลุมเหมาะสมหรือยังซึ่งจะมีการหารือระหว่างกันเพื่อแก้ไขปัญหา

ปรับปรุงก่อนที่จะนำไปเป็นกรอบในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อไปการหารือยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังผู้ที่ได้รับผลกระทบเพื่อให้เกิดความเข้าใจโครงการมากขึ้น และหาสื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกในการตัดสินใจ

2. การมีส่วนร่วมในการประสานงาน หมายถึง การกระทำกันโดยพร้อมเพรียงกันในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง โดยส่งเสริมประชาชนให้ช่วยตัวเองและมีองค์การในท้องถิ่นที่ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการด้านต่างๆ พร้อมทั้งเข้าร่วมงานด้วย กล่าวอีกในหนึ่ง วิธีการประสานงานมุ่งหมายระดมกำลังของขบวนการ 3 ฝ่าย คือกำลังประชาชน กำลังผู้แทนประชาชน (ผู้นำ) และกำลังของผู้รับใช้ประชาชน (ข้าราชการ)

การประสานงานจะเป็นไปด้วยดีหรือไม่มีสาเหตุสำคัญดังนี้คือ

1. ผู้ปฏิบัติงานจะต้องพยายามศึกษาค้นคว้านโยบาย วัตถุประสงค์โครงการการดำเนินงานของกระทรวง ทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง ให้เข้าใจชัดเจนว่า แต่ละหน่วยทำอะไรบ้างมีขอบเขตแค่ไหน
2. ผู้ปฏิบัติงานจะต้องพยายามสร้างสถานการณ์ ความรู้จักสนิทสนมกันเป็นการส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะช่วยประสานงานในการวางแผนได้อย่างมาก
3. การประสานงานควรคำนึงเป็นเรื่อง ๆ เฉพาะไป มิใช่จะต้องพิจารณาหมดทุกเรื่องไป ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์แน่นอน
4. การจัดตั้งหน่วยงานให้ใกล้ชิดกันมากที่สุดที่จะช่วยได้ หน่วยงานใดสัมพันธ์กันในการที่จะต้องประสานงานร่วมกัน ควรจะอยู่ใกล้กันเท่าที่จะทำได้
5. งานที่ประสานกันนั้นจำนวนผู้ที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะให้จำนวนน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น มิฉะนั้นยิ่งมากยิ่งประสานงานยาก และผู้แทนทุกฝ่ายควรมีสักดิ์ศรีเท่าเทียมกันในการให้ความคิดเห็น โดยถือว่าเป็นงานร่วมกัน และเป็นตัวแทนทุกหน่วยงานแต่ละบุคคลอย่างแท้จริง

ปัญหาการขาดการประสานงานมีมูลเหตุมาจาก

1. ความเข้าใจในบทบาทของตัวเองที่มีต่อการพัฒนาท้องถิ่นยังขัดแย้งกัน
2. การแบ่งงานออกเป็นกรม กอง ก่อให้เกิดความรู้สึกลึกถือเข้าถือเรา
3. การวิวาทอันเกิดจากผู้ปฏิบัติการในระดับหมู่บ้าน ซึ่งมีซ้อนกันหลายหน่วยงาน
4. เกิดความอ่อนแอของจักรกลแห่งการประสานงาน ความขัดแย้งกันจนทำให้เกิดการขาดการประสานงานนั้น มูลเหตุส่วนใหญ่มาจากบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีแนวคิดถือเอาแต่ของตนเป็นใหญ่และวัตถุประสงค์ส่วนรวมวางเลือนไม่แจ่มแจ้งในจิตใจมนุษย์ มนุษย์เป็นคนยอมเห็นแก่ตัวเห็นแก่งานของตนก่อนจะเห็นก่อนผู้อื่น ใครจะบันดาลความดี

ความชอบ การเลื่อนชั้น การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือนให้ ถ้ามิใช่ผู้บังคับบัญชาโดยตรง
การทำงานให้ผู้อื่น ย่อมไม่มีผลสนองแก่ตัวเองในความดีความชอบ

สำหรับในประเด็นของปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น กู๊ดอินาฟ (Goodenough อ้างใน นรินทร์ แก้วมีศรี, 2538: 31) กล่าวว่า “การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน
นั้นเกิดขึ้นเมื่อพวกเขารู้ถึงประโยชน์ที่เข้าจะได้รับจากการมีส่วนร่วม ซึ่งเกิดจากการ
แลกเปลี่ยนกันระหว่างผู้เข้าร่วมด้วยกันหรือการได้รับความช่วยเหลือจากผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ ด้วย”

United nations research institute of social development (unrisd, 1975) ได้ให้ความหมาย
การมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นกระบวนการของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในด้านการ
ตัดสินใจ การเข้าร่วมในด้านการพัฒนา และการรับเอาผลประโยชน์จากการมีส่วนร่วมนั้นอย่าง
เป็นธรรม (อ้างใน soparth pongquan, 1992: 57)

ส่วน R.E. kasperson and m.breibart (อ้างใน บัเรศ ประไซโย และคณะ, 2538: 99)
กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนเป็นผู้กระทำกิจกรรมอย่างสร้างสรรค์และ
ได้รับประโยชน์ จากการดำเนินงานนั้น ส่วน john m.cohen and norman t.uphof (อ้างใน ธรรมบุญ
แก้วอำพุท, 2539: 11) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง
การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและยังควบคู่ไปกับการดำเนินงาน (Implementation) ด้วย ในขณะที่
ทวีทอง หงษ์ทอง (อ้างใน จันทนา สุทธิจารี, 2539: 21-22) ได้อธิบายไว้ว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่
ประชาชนหรือชุมชนพัฒนามีขีดความสามารถของตนในการจัดการ ควบคุมใช้ และการกระจาย
ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ดำรงชีพ ทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีใน
ฐานะสมาชิกของสังคม ในการมีส่วนร่วมประชาชนได้รับการพัฒนาความรู้ และภูมิปัญญาซึ่งแสดง
ออกมาในรูปการตัดสินใจ ในการกำหนดชีวิตของตนเองเป็นตัวของตัวเอง ส่วนคุณฐิติ อาวุธวัฒน์ และ
คณะ (อ้างใน บัเรศ ประไซโยและคณะ, 2538: 11) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการ
ให้โอกาสประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินงานตั้งแต่กระบวนการเบื้องต้นจนถึงกระบวนการสิ้นสุด
โดยการที่การเข้าร่วมอาจจะร่วมในขั้นตอนหนึ่งหรือครบวงจรก็ได้ การเข้าร่วมมีทั้งรายบุคคล กลุ่ม
หรือองค์กร ซึ่งมีความคิดเห็นสอดคล้องกับการรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อดำเนินการพัฒนาและ
เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการโดยกระทำผ่านองค์กร เพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่
พึงประสงค์

นอกจากนี้ ปธาน สุวรรณมงคล (อ้างใน จันทนา สุทธิจารี, 2538: 21-22) ได้แบ่งขอบเขตของการมีส่วนร่วมของชุมชนไว้ 4 ลักษณะคือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานหรือปฏิบัติการ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

ในขณะที่ อนงค์ พัฒนจักร (อ้างใน บัณฑิต ประโชติและคณะ, 2538: 103) ได้แบ่งวิธีวัดการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบ คือ

1. วัดตามประเภทของขั้นตอนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการพัฒนาการค้นหาปัญหาสาเหตุ การกำหนดความต้องการ และการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาคำหนดขั้นตอนการวางแผนขั้นตอนดำเนินการ ขั้นตอนการรับผลประโยชน์และขั้นตอนประเมินผล
2. วัดตามระดับความเข้มของการมีส่วนร่วม โดยแบ่งเป็นระดับการตัดสินใจ ระดับความร่วมมือ และระดับการใช้ประโยชน์
3. จำแนกประเภทของการมีส่วนร่วม ซึ่งแบ่งได้ 4 ประเภท คือ บุคคลในท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่รัฐและเจ้าหน้าที่ต่างชาติ
4. จำแนกตามรูปแบบการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น การมีส่วนร่วมทางตรง และการมีส่วนร่วมทางอ้อม

พิทยา สายหู (2521: 2546) ได้อธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมขึ้นอยู่กับ

1. ปัจจัยที่เป็นลักษณะโครงการ เช่น เป็นโครงการที่ประชาชนต้องการ
2. ปัจจัยที่เป็นลักษณะของชาวบ้านเอง เช่น ความขยันขันแข็ง สามัคคี มีผู้นำดี
3. ปัจจัยที่มาจากทางราชการ เช่น ถือเป็นโครงการสำคัญ มีงบประมาณเหลือเพียงพอมีเจ้าหน้าที่วิชาการสนับสนุน
4. ปัจจัยที่เป็นประกอบ เช่น การคมนาคมสะดวก วัสดุพร้อม เศรษฐกิจของหมู่บ้านไม่ฝืดเคือง

ปัจจัยดังกล่าวเป็นปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการเข้าร่วมของประชาชน ซึ่งปรัชญาเวสารัช (2527: 170) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่พัฒนาชนบทได้อย่างสอดคล้องว่า ปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความปลอดภัยมีผลต่อการมีส่วนร่วมเป็นอย่างมาก ส่วนปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่นโดยเฉพาะผู้นำ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือสามารถให้เกิดการเข้าร่วมของประชาชนโดยง่ายเช่นกัน ปัจจัยที่เป็นรางวัล เงินปันผล เป็นต้น สำหรับปัจจัยภายในตัวบุคคลว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเกิดจากปัจจัยภายในเป็นตัวผลักดัน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้นั้นจะต้อง

1. ความแรงใจเกิดความรู้สึกที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เช่นการลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์ที่ส่งผลต่อส่วนรวม
2. อำนาจที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ
3. ความแรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือ หรือเกียรติยศ ตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความแรงใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ทั้งๆที่ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจ

2.1.3 ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนนั้นมีผู้ศึกษาไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีเหตุผลแตกต่างกันไปตามสถานการณ์

ปัญหาในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของการพัฒนาชุมชนของประชาชนมีสาเหตุอยู่ด้วยหลายประการ คือ (นรินทร์ แก้วมีศรี, 2534: 35)

1. เกิดจากตัวของประชาชนเอง ข้อยกจำกัดในกรณีนี้เกิดขึ้นด้วยความเคยชินของตัวประชาชนซึ่งมักจะเป็นผู้รับบริการอยู่เสมอ ทั้งในรูปของการให้คำตอบแทนหรือยึดเยื้อให้บริการประชาชนเองเลยมีค่านิยมและทัศนคติว่ารัฐบาลจะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลืออยู่เสมอทำให้พวกเขานั้นเหล่านั้น เกิดความรู้สึกแบบพึ่งพาตัวเองเสมอจะเห็นได้บ่อยครั้งที่เดียวที่โครงการพัฒนาของรัฐบาลซึ่งได้พยายามเข้าไปพัฒนาชุมชนเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยเน้นปรัชญาช่วยเหลือตนเองแต่กิจกรรมของโครงการเหล่านั้นมักจะออกมาในรูปของการกระทำเพื่อประชาชนมิใช่กระทำร่วมกับประชาชน
2. เกิดจากองค์กรเจ้าหน้าที่และระบบราชการซึ่งปฏิบัติ ซึ่งปฏิบัติกันอยู่ทุกวันนี้ นับได้ว่าเป็นข้อจำกัดที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนลดน้อยถอยลง กล่าวคือ

นโยบายการพัฒนาของระบบราชการไทย มักมีคำสั่งมาจากเบื้องบนจึงเป็นการยากที่เจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ทางด้านตัวเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่ให้คนให้โทษ ซึ่งถือความพอใจของผู้บังคับบัญชา และกิจกรรมที่เกิดขึ้นเป็นหลัก โดยมีได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชน

ความสัมพันธ์ทางด้านวัฒนธรรมและความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่ผู้น้อย ประชาชนชนบทโดยมากแล้ว มักจะถือว่าข้าราชการหรือนักพัฒนาต่างๆ เป็นผู้มีความรู้มีอำนาจหรือหน้าที่เป็นเจ้านายของประชาชนทำให้เจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนามีแนวโน้มที่คิดว่าตนเองมีคุณภาพสูงกว่าชาวบ้าน ดังนั้นนักพัฒนามักแสดงตนเป็นผู้นำและดำเนินการเองทุกอย่าง

เจมส์ คี ปิ่นทอง (2539: 276) ได้กล่าวว่า เจ้าหน้าที่และระบบราชการเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ด้าน

1. ปัญหาเกี่ยวกับชาวชนบทเองถึงความเป็นปัจเจกบุคคล นอกจากนั้นชาวชนบทยังอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ หรือพึ่งบุคคลภายนอกจนเกินไปดูถูกฐานะของตัวเอง เลือคนผู้นำที่อุปถัมภ์ตนเองได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับตนเองของเจ้าหน้าที่และระบบราชการปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะดังนี้

2.1 นโยบายรัฐมักมาจากเบื้องบน

2.2 การจัดสรรงบประมาณมาจากส่วนกลาง คำนึงถึงกิจกรรมที่เป็นส่วนกลางกำหนดขึ้นมา

2.3 ระบบราชการและเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ขาดการประสานงานและปฏิบัติเฉพาะนโยบายหลักรัฐบาล

2.4 มีความสัมพันธ์แบบผู้ใหญ่น้อยมักเชื่อว่าตนเองมีฐานะสูงกว่าชาวชนบท

2.5 เจ้าหน้าที่ราชการชอบทำงานสำนักงาน

2.6 ระบบราชการให้คนให้โทษทำตัวให้พอใจแก่ผู้บังคับบัญชามีได้ปฏิบัติงานเพื่อชาวชนบทอย่างแท้จริง

2.7 บุคคลภายนอกหรือผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ต้องการให้ชาวชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลาย ๆ ด้าน เช่น ในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการสอบการใช้อำนาจทุกระดับ (มาตรา 76 หมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) และกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล (มาตรา 79 หมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) และยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิ มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน (มาตรา 60 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) และยังเปิดโอกาสแก่ประชาชนในการรับรู้ข่าวสารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริง โดยพิจารณาจากหลายมาตรา เช่น ในมาตรา 58 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการมาตรา 56 กำหนดให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงและรักษาได้ประโยชน์จากธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ ในการคุ้มครอง ส่งเสริม และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง รวมทั้งในมาตรา 59 ได้ระบุไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาต หรือดำเนินโครงการที่มีอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขอนามัยหรือคุณภาพชีวิตเป็นต้น

นอกจากนั้นในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 290 ยังมีบัญญัติไว้ชัดเจนในการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏในมาตรานี้ที่บัญญัติไว้ว่า เพื่อส่งเสริมการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรส่วนปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดบัญญัติไว้ดังนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในเขตนอกพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกพื้นที่ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้วางรากฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายประการก็จริง แต่รัฐธรรมนูญก็ยังมีข้อจำกัดบางประการ ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสิ้น กล่าวคือ

ประการแรก เทคนิคและวิธีการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ คงต้องเป็นหน้าที่ของกฎหมายที่จะกำหนด อย่างไรก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น อาจมีได้หลายรูปแบบ อาทิเช่น การปรึกษาหารือเป็นลายลักษณ์อักษรอาจเหมาะสำหรับเรื่องเทคนิคมาก ๆ เช่น การยกร่างกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ต้องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเรื่องเช่นนี้ไม่เหมาะสมสำหรับการทำประชาวิจารณ์ด้วยวาจาที่จะให้ฝ่ายที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยมาเผชิญหน้ากัน เป็นต้น เพราะการใช้วิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในบางเรื่องโดยใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสม อาจนำมาซึ่งความขัดแย้ง และอาจเกิดความรุนแรงขึ้นอย่างไม่คาดถึง ดังที่เกิดขึ้นมาแล้วจากการทำประชาวิจารณ์กรณีท่อก๊าซไทย-มาเลย์ ที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา

ประการที่สอง ทศนคติของบุคคลภาครัฐ และภาคประชาชนทั้งสองฝ่ายจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อการดำเนินกิจการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีและมีประโยชน์มาก เช่น เพื่อการได้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นที่หลากหลาย ทั้งยังช่วยป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่อาจจะตามมา ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็ต้องตระหนักว่าตนมีทั้ง หน้าที่ ควบคู่ไปกับสิทธิ โดยเฉพาะหน้าที่ที่จะต้องเคารพสิทธิของผู้อื่น และเคารพกฎหมายด้วย

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชนจะได้ผลดีก็ต่อเมื่อองค์กรภาคประชาสังคมเข้มแข็งกล่าวคือ ความเข้มแข็งขององค์กรท้องถิ่นองค์กรชุมชน (Community-Based Organization-CBE) เช่นกลุ่มพัฒนาอาชีพ กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กลุ่มสตรี เป็นต้น ซึ่งถ้าเป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการทำงานแล้วจะทำให้องค์กรท้องถิ่นเหล่านั้นมีพลังมาก

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองย่อมเป็นไปได้ไปเพื่อให้เกิดความสมดุลในการกำหนดนโยบาย อันจะทำให้เป็นประโยชน์ต่อคนจำนวนมากต่อส่วนรวมเพราะฉะนั้น ผู้ที่มีส่วนร่วมจะต้องตระหนักและยอมรับว่า การกดดันเพื่อการตอรองโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมนี้ ต้องยืนอยู่บนเหตุผล บนข้อมูล และจะไม่มีใครได้ตามที่ต้องการทั้งหมดและปฏิเสธข้อเสนอของกลุ่มอื่นโดยสิ้นเชิง หรือมีข้อมูล มีเหตุผลน้อย แต่ใช้ความรู้สึกมากกว่าก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งและนำไปสู่ความรุนแรงได้

ประการที่ห้า การมีส่วนร่วมอาจมาจากหลายฝ่ายที่มีผลประโยชน์ และมีจุดยืนต่างกัน การมีเทคนิค และวิธีการจัดการที่ดีย่อมเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องทำกิจการมีส่วนร่วมบรรลุผลได้โดยปราศจากความรุนแรง

2.3 รูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อน มีนักวิชาการหลายฝ่ายออกมากำหนดรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ

Jeffrey L. Pressman และ Aaron Wildavsky ได้ทำการศึกษาความพยายามของ Eda (Economic/Development Administration) ในการสร้างงานให้กับคนว่างงานที่ยากจนในเมือง Oakland รัฐ Californai ในฐานะเป็นตัวอย่างการนำเอานโยบายที่ไปปฏิบัติผูกพันใกล้ชิดกับนโยบายผู้กำหนดนโยบายจะมีหวังสำเร็จได้ถ้าไม่มีการเปลี่ยนตัวผู้นำบ่อยนัก คือ มีความต่อเนื่องในตัวผู้นำและในทางปฏิบัติควรทำนโยบายเป็นเรื่อง que ทุกฝ่ายเข้าใจง่าย (อ้างใน บัรเรศ ประไพโย, 2538: 150)

1. นโยบาย หมายถึง

1.1 ทรัพยากร (Resources) เช่น ทุนอุดหนุนที่นักปฏิบัติได้รับสำหรับการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

1.2 มาตรฐาน (Standards) ที่กำหนดกรอบการทำงานของข้าราชการผู้ปฏิบัติตามนโยบายว่าเขาต้องทำงานตามนโยบายแค่ไหน อย่างไร และพวกเขามีช่องว่างเป็นตัวของตัวเองสามารถตัดสินใจได้มากน้อยแค่ไหน บางครั้งในทางปฏิบัติมาตรฐานนโยบายจะมีลักษณะคลุมเครือเพราะผู้กำหนดนโยบายตกลงกันไม่ได้ หรือเพราะผู้กำหนดนโยบายอยากให้ข้าราชการนักปฏิบัติมีส่วนในการตัดสินใจ

2. การติดต่อ (Communication) หมายถึงการติดต่อระหว่างผู้กำหนดนโยบาย และผู้ปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานของนโยบาย ในองค์กรขนาดใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยคนจำนวนมาก การส่งข่าวสารเรื่องนโยบายระหว่างข้าราชการเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อน นโยบายของผู้กำหนดนโยบายอาจมีลักษณะที่ไม่ชัดเจน หรืออาจถึงมือผู้ปฏิบัติตามนโยบายล่าช้า

3. สายการบังคับบัญชาให้ผู้ปฏิบัติตามนโยบายทำตามนโยบาย (Enforcement) ผู้กำหนดนโยบาย โดยการพิจารณาล่วงหน้าว่าความสามารถขององค์กร ระบบการจูงใจและการลงโทษภายในองค์กร เหล่านี้ล้วนมีส่วนสนับสนุนนโยบายของตนมากน้อยแค่ไหนอย่างไร

4. ลักษณะของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายอาจมีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานนั้น มีความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานอื่นที่ต้องร่วมมือกันประสานกันทำงานหรือไม่

5. สภาพแวดล้อมทางการเมืองของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติ ผู้นำองค์กรและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมสนับสนุนนโยบายนั้นขนาดไหน

6. สภาพเศรษฐกิจและสังคม ชุมชนต้องการนโยบายนั้นมากแค่ไหน และชุมชนมีทรัพยากรเพียงพอที่จะสนับสนุนนโยบายนั้นขนาดไหน

7. ความคิดความอ่านและจิตใจของผู้ปฏิบัติตามนโยบายทั้งหลาย ผู้ปฏิบัติตามนโยบายเห็นด้วยกับนโยบายนั้นแค่ไหน นโยบายนั้นขัดต่อผลประโยชน์ส่วนตัว ค่านิยมความเชื่อของนักปฏิบัติและธรรมเนียมขององค์กรหรือไม่ เป็นต้น

8. การปฏิบัติตามนโยบาย (Performance) ของนักปฏิบัติ นักปฏิบัติตามนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายเบี่ยงเบนสั่งมาแค่ไหน

McLaughlin ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการผู้ปฏิบัติตามนโยบายเป็นบุคคลที่มีชีวิตจิตใจ ไม่ใช่หุ่นยนต์ โดยเสนอให้พิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามรูปแบบ คือ

1. การปรับตัวร่วมกัน คือมีการปรับโครงการและหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการไปพร้อมกัน เป็นกรณีทีนโยบายประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ
2. การปรับเฉพาะตัวโครงการ เพื่อให้เข้ากับสภาพหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติ และความต้องการของนักปฏิบัติ
3. ไม่มีการปรับตัว ซึ่งเกิดจากการที่โครงการไม่ปรับตัวและนักปฏิบัติไม่สนใจโครงการเลยพร้อม ๆ กัน

จากการศึกษาระยะหลัง ดูเหมือนเป็นที่เข้าใจกันมากขึ้นว่า ผู้ปฏิบัติตามนโยบายนั้นแท้ที่จริงแล้ว เป็นตัวแสดงที่สำคัญยิ่งในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติปรากฏว่าเผชิญกับหลักการที่ขัดสามหลักการในการกำหนดแนวทางปฏิบัติ กล่าวคือ

1. หลักการปฏิบัติที่ถูกกำหนดกฎหมายจะต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเบี่ยงเบน
2. หลักการที่ปฏิบัติที่ถูกกำหนดโดยค่านิยมของข้าราชการคืออะไรคือสิ่งที่ถูกต้องอะไรคือสิ่งที่เป็นไปได้และทำได้ ซึ่งมักนำไปสู่การปกป้องหน่วยงานของตน
3. หลักการที่ถูกกำหนดความต้องการและอิทธิพลของกลุ่มต่างๆ มีผลทำให้นักปฏิบัติตามนโยบายในลักษณะในลักษณะที่ประนีประนอม เป็นที่พอใจของทุกฝ่าย เข้าลักษณะ “บัวไม่ให้ช้ำ น้ำไม่ให้ขุ่น”

2.3.1 การดำเนินงานนโยบายไปปฏิบัติต่อโครงการผลิตลำไยคุณภาพ (อ้างใน กรมวิชาการเกษตร, 2548: 39)

การดำเนินโครงการผลิตลำไยคุณภาพเป็นมาตรการที่ที่ทำให้เกษตรกรซึ่งอยู่ในส่วนของภาคการผลิตมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดลำไยไม่ได้คุณภาพ และภาคการส่งออกไม่มีความเสี่ยงในเรื่องสารตกค้างด้วย และเมื่อภาครัฐมีนโยบาย กำหนดแนวทางการพัฒนาลำไยให้อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้โครงการมิสเตอร์ลำไย (Mister Logan) โดยนายสุรพล เกียรติไชยกร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขต 7 จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดูแลโครงการนี้เพราะเป็น สส.ในพื้นที่ หลังจากนั้นได้นำทีมเราจากกับประเทศจีนในประเด็นการส่งออกเพื่อลดมาตรการกีดกันภายใต้ข้อตกลงเรื่องเขตการค้าเสรี และเราจากข้อเพิ่มโควตาการนำเข้าลำไยในมณฑล กวางสี เพิ่มอีก 20% มณฑล กวางตุ้งอีก 25% มณฑลฟูเจี้ยนอีก 30% และมณฑลเสฉวน มณฑลยูนนาน มณฑลไหหนานเพิ่มอีก 50%

และเพื่อแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตการส่งออกลำไยของไทยไปยังประเทศจีน ต้องระมัดระวังเรื่องการตกค้างของสารสารเมซัลเฟอไรด์ออกไซค์และเมตามิโดฟอส ซึ่งสารเมซัลเฟอไรด์ออกไซค์จะเป็นในส่วนของผู้ส่งออกนิยมใช้ถนอมลำไยให้ยืดอายุลำไยระหว่างการส่งออก ส่วนสารเมตามิโดฟอส เมื่อก่อนใช้ในยาฆ่าแมลงแต่ปัจจุบันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้กำหนดโทษสูงสุดสำหรับผู้ที่ครอบครองไว้ที่ปรับหนึ่งล้านบาท จำคุก สิบปีหรือทั้งจำและปรับอีกทั้งรัฐบาลให้เป็นสารควบคุมห้ามนำเข้า ดังนั้นเพื่อให้ผู้บริโภคเกิดความเชื่อมั่นในคุณภาพและรักษาส่วนแบ่งตลาดของไทยไว้ไม่ให้ลดน้อยลง เนื่องจากปัจจุบันเทคโนโลยีการผลิตสินค้าการเกษตรก้าวไกลมาก ดังนั้นการพัฒนาสายพันธุ์ การเพาะปลูกไม่ใช่เรื่องยากและประเทศจีนจะเป็นคู่แข่งที่น่ากลัวของไทย เพราะว่าภูมิอากาศดีและตอนรับเทคโนโลยีได้รวดเร็ว อีกทั้งชาวฮ่องกงเข้ามาช่วยบริหารจัดการได้ดี

หลังจากนั้นรัฐบาลได้ปรับแผนพัฒนาลำไยโดยให้เกษตรกรที่มีสวนลำไยดำเนินการทำบัตรประจำตัวเกษตรกรไทย และบัตรระบบคุณภาพ GAP ของสำนักงานวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 1 จังหวัดเชียงใหม่ กรมวิชาการเกษตร โดยดำเนินการขึ้นทะเบียนเกษตรกรชาวสวนลำไย 110,700 ราย เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพลำไย ซึ่งหลังจากนั้นได้ประสานมาที่อำเภอจอมทอง เพราะเป็นพื้นที่ที่มีการเพาะปลูกลำไยมากที่สุดในประเทศ โดยทางอำเภอจอมทองมอบหมายให้สหกรณ์การเกษตรอำเภอจอมทองหาผู้เข้าร่วมโครงการผลิตลำไยคุณภาพปลอดสารพิษเพื่อการส่งออก

2.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทวิทอง หงส์วิวัฒน์ (2527) ได้เสนอรายงานวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของเกษตรกรรายน้อย (รายย่อย) และผู้ที่ยากจนในชุมชนซึ่งเขาได้เน้นผู้ที่ได้รับประโยชน์มากกว่าคนกลุ่มไหนในสังคมสำหรับรายงานการวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทของเกษตรกรในองค์กรเกษตรกรเพื่อค้นหาแนวทางในการพัฒนาการเกษตรเพื่อที่จะให้มีส่วนร่วมในองค์กรพัฒนาชนบทแนวใหม่พบว่าปัญหาของการพัฒนาเกษตรกรที่สำคัญส่วนน้อยเกิดจากวิธีการพัฒนาชนบทของรัฐที่ผ่านมาซึ่งเน้นในด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญโดยทำให้เกิดปัญหาสังคมรวมทั้งทัศนคติต่างๆ ของเกษตรกรที่รอรับความช่วยเหลือเป็นบางส่วน

นภา ชมไพบูลย์ (2539) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนาในชนบทของเกษตรกรพบว่าด้านรูปแบบการมีส่วนร่วมนั้นสมาชิกมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์มากกว่าขั้นตัดสินใจส่วนน้อยมีส่วนในการตัดสินใจ ส่วนใหญ่เป็นประธานกลุ่ม ลักษณะการมีส่วนร่วมเป็นไปในลักษณะตัวแทนกลุ่มจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ช่องทางการมีส่วนร่วมของสมาชิก กลุ่มยังมีข้อจำกัดอยู่คือปัจจัยทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมการเมืองและประวัติศาสตร์การดำรงอยู่ได้เกิดจากปัจจัยภายใน ได้แก่ ความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม ปัจจัยภายนอก ได้แก่ ความสัมพันธ์กับกลุ่มเกษตรกรอื่นๆ และการสนับสนุนขององค์กรขององค์กรเอกชนและสถาบันการศึกษาที่กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

นภา ชมไพบูลย์ (2539) ได้ทำการศึกษาปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการครอบครัวและชุมชนพัฒนา ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนดวงแข เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรสวัสดิการ การศึกษาพบว่าประชาชนเข้าร่วมในระดับปฏิบัติการที่มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบการเข้าร่วมในลักษณะอื่นๆ เช่น การร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมติดตาม และร่วมประเมินผล

สุรชนี ตันตระกูล (2540) ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์กรอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของโครงการวนศาสตร์ชุมชนบนที่สูงในเขตภาคเหนือ” พบว่าปัจจัยทางด้านเผ่าพันธุ์รายได้รวมของครอบครัวการติดต่อกับพนักงานประจำหน้าที่และทัศนคติต่อผู้นำชุมชนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จขององค์กรด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะที่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการวนศาสตร์ชุมชนบนพื้นที่สูง ทัศนคติโครงการวนศาสตร์ชุมชนบนพื้นที่สูงด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไม่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จขององค์กรด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแต่อย่างใด

นคร ลำปางทิพย์ (2542) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงที่อำเภอ นาแห้ว จังหวัดเลย พบว่าประชาชนร่วมเสนอปัญหาและแสดงความคิดเห็นการร่วมวางแผนหรือจัดทำโครงการฯการร่วมลงมือปฏิบัติตามแผนการร่วมคิดติดตามและประเมินผลในระดับต่ำเพราะมีภาระทางครอบครัวมากทำให้ไม่มีเวลาร่วมกิจกรรมในโครงการและการมีภารกิจในการประกอบอาชีพ

จันทนา สุทธิจารี (2544) กล่าวถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆดังนี้

1. ปัจจัยทางการเมืองคือ การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมมากที่สุดตาม ระบบประชาธิปไตย
2. วัฒนธรรมการเมือง มีผลสำคัญต่อลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งจะแตกต่างกันแต่ละสังคม มีบทบาทสำคัญในการสร้างทัศนคติ ค่านิยม และความเชื่อในการดำรงชีวิตอยู่ของสื่อมวลชน การรับรู้ข่าวสาร
3. โครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจเช่น ระดับการศึกษา รายได้
4. สิ่งแวดล้อมภายนอก เช่น อิทธิพลของสื่อมวลชน การรับรู้ข่าว