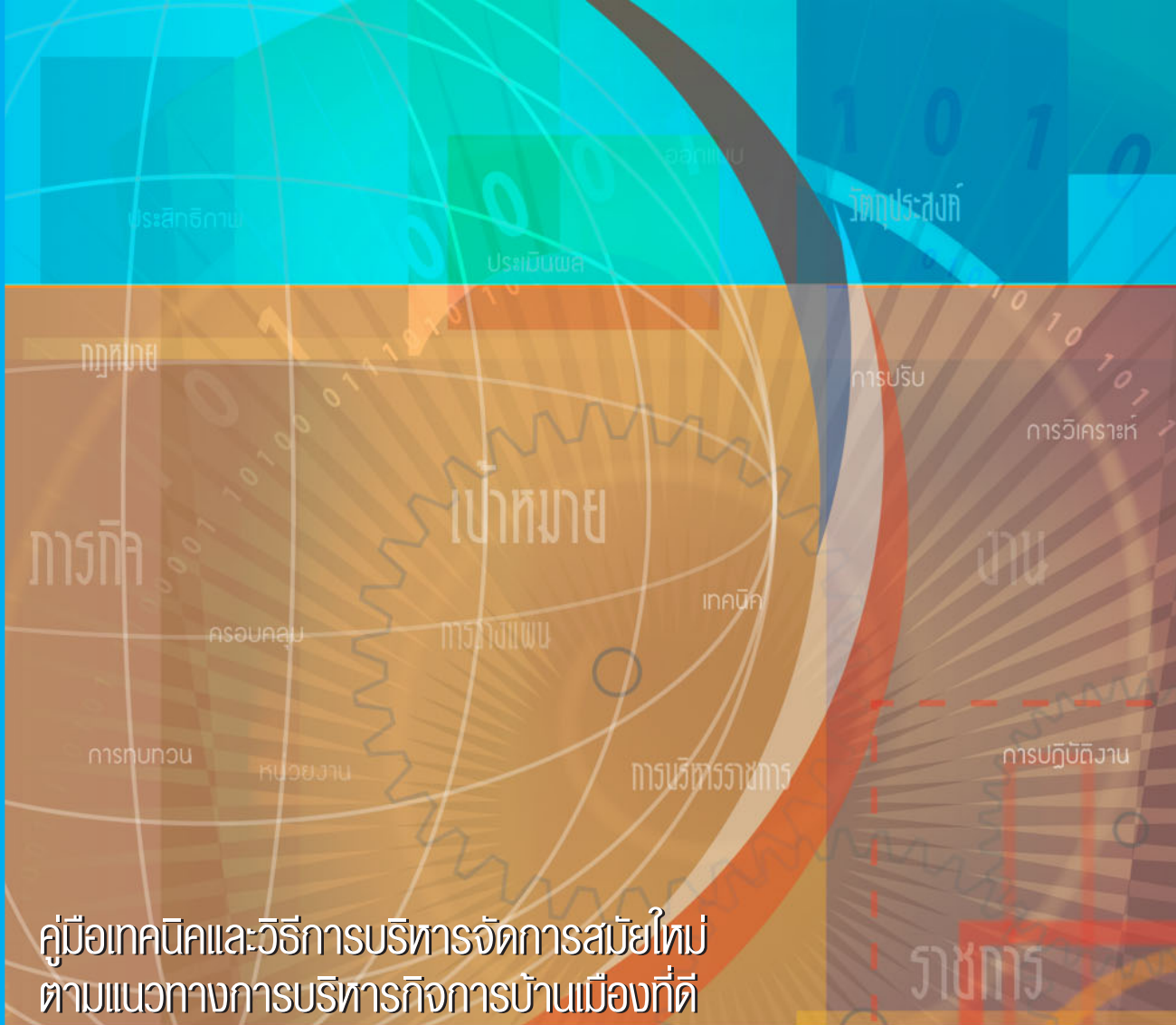




สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
ถ.พิษณุโลก แขวงจตุรดา เขตดุสิต กทม. 10300
โทรศัพท์ 0-2356-9999
Hotline 1785
www.opdc.go.th



**คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่
ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**



**การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
ในการบริหารราชการแผ่นดิน**

คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่
ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การเปิดให้ประชาชน
เข้ามามีส่วนร่วม
ในการบริหารราชการแผ่นดิน

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

นับตั้งแต่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่ส่วนราชการต่างๆ จำเป็นต้องมีแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งมุ่งหวังให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ในกรณีนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ดำเนินการจัดทำคู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขึ้น

เอกสารเล่มนี้เป็นเล่มหนึ่งในเอกสารชุดคู่มือดังกล่าว ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 25 เล่ม โดยสำนักงาน ก.พ.ร. จัดทำขึ้นด้วยความร่วมมือของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้มีความรู้ความเข้าใจหลักการและแนวคิดในเรื่องต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งมีแนวทางที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับดำเนินงานที่เป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดทำเอกสารชุดนี้ ได้รับความร่วมมือจากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านซึ่งร่วมร้อยเรียงความรู้ หลักการ และแนวทางการดำเนินการในแต่ละเรื่อง รวมทั้งนำเสนอตัวอย่างที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

สำนักงาน ก.พ.ร. หวังว่าเอกสารชุดนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่จะนำไปใช้เป็นเครื่องมือผลักดันการดำเนินงานเรื่องต่างๆ ให้บรรลุเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมุ่งหมายให้มีการบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนดังกล่าวข้างต้น กับทั้งมุ่งหวังที่จะให้เป็นเอกสารที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจโดยทั่วไป

(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

1. การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน	1
1.1. ที่มาของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน	1
1.2. ความหมายของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน	3
1.3. เหตุผลที่ต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน	4
1.4. หลักการของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน	6
<hr/>	
2. ความสำคัญและความจำเป็นของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน	9
2.1. แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน	9
2.2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540	12
2.3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	14
<hr/>	
3. การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน	15
3.1. การระบุผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)	16
3.2. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Level of participation)	16
3.3. เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation Techniques)	19

สารบัญ

4. สรุป	22
4.1. กรณีศึกษา การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน	22
- กรณีศึกษาที่ 1 ระบบคลองและประตูน้ำที่รัฐหลุยส์เซียน่า	23
- กรณีศึกษาที่ 2 การควบคุมน้ำท่วมในรัฐแคลิฟอร์เนีย	24
- กรณีศึกษาที่ 3 การเลือกสถานที่จัดเก็บของเสียอันตรายในรัฐอัลเบอร์ตา ประเทศแคนาดา	25
- กรณีศึกษาที่ 4 จุดจบของกากสารเคมีจากคลองเตยสู่ จ.กาญจนบุรี	27
- กรณีศึกษาที่ 5 การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม : องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ	29
4.2. ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน	31
บรรณานุกรม	33
ติดต่อขอข้อมูลเพิ่มเติม	34



1 การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารราชการแผ่นดิน

1.1. ที่มาของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารราชการแผ่นดิน



ปัญหาหลักประการหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในอดีตที่ผ่านมาได้แก่ การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ อันเป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้าง กฎหมายและกระบวนการนโยบายที่มีลักษณะรวมอำนาจไว้ที่กระทรวง ทบวง และกรม กรอบกฎหมายของหน่วยงานเหล่านี้ที่มุ่งเน้นการสั่งการและควบคุม โดยรัฐเป็นผู้กำหนดกฎและทิศทางของสังคมประชาชน เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามโครงสร้าง กฎหมายและกระบวนการนโยบายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงวิธีคิดของภาครัฐ ที่เชื่อว่า (ฉันทนา, ชลิดาภรณ์, 2542 ใน พัทรี และทิวา, 2542)

- ❑ การตัดสินใจด้านนโยบายและโครงการต่างๆ ของรัฐ เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น
- ❑ การดำเนินโครงการ ได้ผ่านขั้นตอนตามระเบียบราชการอยู่แล้ว จึงไม่ใช่หน้าที่ของประชาชน และประชาชนควรต้องเชื่อใจและไว้วางใจหน่วยงานภาครัฐ
- ❑ การร้องเรียนใดๆ เกี่ยวกับโครงการของรัฐ เป็นปัญหาของคนส่วนน้อยที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ให้ตัวเองและพรรคพวก การเรียกร้องเป็นเรื่องของการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์
- ❑ การเรียกร้องของชาวบ้านเป็นเรื่องไม่ชอบธรรม เพราะดำเนินการไม่ถูกต้องตามบางโครงการรัฐต้องดำเนินการ เพื่อให้บรรลุตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ รวมทั้งการดำเนินงานในบางเรื่องมีคำตอบล่วงหน้าอยู่แล้ว การรับฟังความคิดเห็นจึงเป็นส่วนประกอบเท่านั้น
- ❑ การรับฟังความคิดเห็นแบบประชาธิปไตย ข้าราชการจะมีมุมมองว่า ต้องยึดตัวเลขทางสถิติ หรือผลงานการศึกษา เช่น EIA เป็นหลัก แต่ประชาชนจะใช้ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมวิถีชีวิตที่พวกเขาคุ้นเคยเป็นสำคัญ จึงมีความน่าเชื่อถือน้อยกว่า

□ การทำการศึกษา EIA เป็นเรื่องทางเทคนิค ชาวบ้านไม่มีความรู้เรื่องเหล่านี้ จะเห็นไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในขั้นตอนนี้ แต่ควรให้ผู้เชี่ยวชาญดำเนินการ โดยรัฐเป็นผู้ว่าจ้าง และประชาชนควรเชื่อในความเป็นกลางที่เชื่อถือได้ทางวิชาการของรายงานการศึกษาการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment Report-EIA Report)

ความเชื่อที่ว่ารัฐบาลและระบบราชการมีอำนาจในการตัดสินใจและตัดสินใจได้ดีกว่าประชาชนดังกล่าวข้างต้น เริ่มได้รับการท้าทายมากขึ้นเมื่อสถานการณ์หรือบริบทของการบริหารราชการเปลี่ยนแปลงไป อาทิ ประชาชนตื่นตัวและให้ความสนใจต่อปัญหาสาธารณะที่กระทบต่อตัวเขามากขึ้น กระแสประชาธิปไตยและกระจายอำนาจที่มาพร้อมกับระบบเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีส่งผลให้ข่าวสารข้อมูลแพร่กระจายอย่างรวดเร็ว ประกอบกับลักษณะของปัญหาในยุคปัจจุบันมีความซับซ้อน รวบรวมทั้งความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการในการตอบสนองปัญหาใหม่ๆ บัณฑิตเหล่านี้ส่งผลให้มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองและการบริหาร โดยเฉพาะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งผลลัพธ์ที่ชัดเจนของการปฏิรูป คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา กระแสการเรียกร้องของประชาชนในการเข้ามามีส่วนรับรู้และร่วมตัดสินใจในการดำเนินงานของภาครัฐตามกรอบรัฐธรรมนูญได้มีมาอย่างต่อเนื่อง ภาครัฐได้ทำการตอบสนองอย่างระมัดระวัง ที่เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน ได้แก่ การออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยเฉพาะในมาตรา 3/1 ที่กำหนดหลักการการบริหารราชการแผ่นดินว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชน และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 8 (3) (4) และ (5) ที่ต้องการปรับเปลี่ยนทิศทางและวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการให้ยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ดีต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

วันนี้เป็นที่ยอมรับว่าการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นความจำเป็นของการบริหารภาครัฐยุคใหม่ ดังเห็นจากการกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมายสูงสุด รวมทั้งมีกฎหมายและมาตรการออกมารับรองสิทธิของประชาชน อย่างไรก็ตาม การนำหลักการนี้ไปสู่การปฏิบัติหรือการทำให้ระบบราชการเปิดรับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงเป็นความรับผิดชอบของข้าราชการและพนักงานของรัฐทุกคน

คู่มือฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับความหมาย หลักการ เหตุผล ความจำเป็น รวมทั้งกระบวนการและวิธีการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะแบ่งออกเป็น 4 หัวข้อ กล่าวคือ หัวข้อที่ 1) เป็นการ กล่าวถึง **ที่มา ความหมาย เหตุผล และหลักการ** ของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารราชการแผ่นดิน หัวข้อที่ 2) เป็นการอธิบายถึง **ความสำคัญและความจำเป็น** ของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งทางทฤษฎีและทาง กฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งรัฐธรรมนูญและ มาตรการอื่นๆ ที่กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญ หัวข้อที่ 3) เป็นการ ให้ความรู้เกี่ยวกับ **การบริหารจัดการ** เพื่อให้การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีความ หมายอย่างแท้จริง โดยอยู่บนหลักการที่ว่า การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นทั้ง ศาสตร์และศิลปะ ซึ่งมีหลักการที่ต้องยึดถือ แต่ขณะเดียวกันต้องยืดหยุ่นปรับให้เข้ากับ ความพร้อมและความสามารถของประชาชนและสถานการณ์ ในหัวข้อที่ 4) อันเป็นส่วนท้าย ของคู่มือฉบับนี้ มี **ตัวอย่าง** ของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งจากในประเทศและ ต่างประเทศ รวมทั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ราชการจากประสบการณ์ที่ผ่านมา

1.2. ความหมายของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารราชการแผ่นดิน



การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นคำที่มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย แต่ในที่นี้จะ เน้นในบริบทของการบริหารราชการ ดังนั้น **การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ บริหารราชการ หมายถึง กิจกรรมที่หน่วยงานภาครัฐสนับสนุนให้ประชาชนเข้าร่วมใน ขั้นตอนการบริหารราชการต่างๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผล ประโยชน์และร่วมประเมินผล** การสนับสนุนดังกล่าวเป็นได้หลายลักษณะตั้งแต่การบริหาร ราชการแบบเปิดเผย โปร่งใส แจ่มหรืออธิบายกระบวนการทำงานให้ประชาชนได้รับข่าวสาร ข้อมูลจนถึงการกระตุ้น การเอื้ออำนาจให้ได้รับความคิดเห็นจากประชาชนและให้มีส่วนร่วม ในการตัดสินใจนโยบาย โครงการและดำเนินงานของภาครัฐโดยออกไปสนทนาพูดคุยกับ ประชาชน เป็นสื่อกลางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงตัวผู้ตัดสินใจ เปิดกว้างและรับฟังความ คิดเห็นและมุมมองต่างๆและให้เห็นว่ามุมมองความคิดเห็นและสิ่งที่ประชาชนเรียกร้องออกมา ได้ถูกนำมาพิจารณาโดยผู้มีอำนาจตัดสินใจ

การให้ความหมายดังกล่าวนี้ เป็นการให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในแบบที่ภาครัฐใช้ยุทธวิธีแบบ “แนวรุก” กล่าวคือ แสดงให้เห็นถึงเจตนาารมณ์และความจริงจังมุ่งมั่นที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาครัฐเห็นความสำคัญของการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการและเห็นถึงประโยชน์ของการที่ประชาชนแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูล เพื่อเป็นข้อมูลจากสาธารณะ (Public input) และพร้อมจะนำความคิดเห็นและข้อมูลดังกล่าว เข้ามาเป็นส่วนประกอบในการพิจารณาและตัดสินใจ

1.3. เหตุผลที่ต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารราชการแผ่นดิน



ปัจจุบันการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการได้กลายเป็นหลักการสากลของการบริหารราชการยุคใหม่ สำหรับเหตุผลที่ระบบราชการประเทศต่างๆ เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม คือ

□ **เพื่อเป็นการปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายในประเทศต่างๆ** เช่น สหรัฐอเมริกา หรือประเทศในยุโรป และเอเชีย มีการออกกฎหมายกำหนดให้รัฐต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม นับตั้งแต่การรับรองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ และการสร้างกลไกตรวจสอบกลั่นกรองการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปของกฎหมาย เช่น กฎหมาย Administrative Procedure Act (APA) และสหรัฐอเมริกา หรือประเทศต่างๆ ในยุโรป เช่น เดนมาร์ค เนเธอร์แลนด์ สเปน ไอร์แลนด์ และฮังการี หรือตามมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ของไทย ที่กำหนดและให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐ เป็นต้น

□ **เพื่อสร้างความชอบธรรมของการเป็นรัฐบาล ‘ที่ดี’** เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐต้องตัดสินใจในเรื่องที่อาจเป็นข้อถกเถียงโต้แย้งจากหลายมุมมอง นอกจากนั้นผลจากการตัดสินใจดังกล่าวอาจกระทบบุคคลหลายฝ่ายที่มีผลประโยชน์ต่างกัน ฉะนั้น รัฐที่ดีจึงไม่ควรตัดสินใจโดยอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญทางเทคนิคอย่างเดียว ยิ่งการตัดสินใจนั้นจะเป็นเรื่องที่น่าไปสู่ข้อโต้แย้งของหลายๆ ฝ่ายเท่าใด ก็ยิ่งเป็นความจำเป็นที่ภาครัฐต้องให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและมีสิทธิที่จะคาดหวังว่า หน่วยงานภาครัฐจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจ จัดทำกิจกรรมการมีส่วนร่วม เพื่อรับฟังความคิดเห็น

ของประชาชนในเรื่องดังกล่าว และตอบสนอง (response) กล่าวคือ ต้องนำความคิดเห็นที่ได้รับฟังไปประมวลเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ และต้องชี้แจงถึงผลของการตัดสินใจต่อประชาชนในพื้นที่

❑ **เพื่อช่วยให้หน่วยงานภาครัฐได้รับข้อมูล** ที่นอกเหนือจากข้อมูลด้านเทคนิค ข้อมูลและความคิดเห็นที่ได้จากประชาชนในพื้นที่ (public input) จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบาย และมีอำนาจการตัดสินใจ สามารถทำการตัดสินใจได้ดีขึ้นทั้งการตัดสินใจเชิงเทคนิคและการตัดสินใจเชิงธุรกิจ เนื่องจากชุมชนเป็นผู้ที่จะบอกได้ชัดเจนว่า ต้องการอะไร และประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชน มีความคุ้นเคยกับภูมิประเทศแถบนั้น จะมีข้อมูลเชิงลึกที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐในการตัดสินใจ ข้อมูลเชิงลึกเช่นนี้ มักจะหาไม่ได้จากการศึกษาเชิงเทคนิคอย่างเดียว

❑ **การยอมรับและความร่วมมือจากประชาชนและชุมชน** จะทำให้โครงการ นโยบาย ตลอดจนกฎหมายได้รับการยอมรับและความร่วมมือจากประชาชนและชุมชน เนื่องจากประชาชนและชุมชนมองเห็นว่าพวกเขามีบทบาทอย่างมากในการตัดสินใจโครงการ นโยบาย หรือกฎระเบียบดังกล่าว การที่หน่วยงานภาครัฐเข้าไปพูดจากับชุมชนและประชาชนที่เกี่ยวข้องตั้งแต่เนิ่นๆ เป็นการแสดงให้เห็นว่าภาครัฐต้องการสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ แม้จะมีสมาชิกในชุมชนบางคนอาจไม่เห็นด้วยกับโครงการ นโยบายหรือกฎระเบียบ แต่อย่างน้อยก็อาจไม่ออกมาคัดค้านหรือขัดขวางการดำเนินงาน ถ้าภาครัฐสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ตั้งแต่ต้น เอกชนที่ได้รับสัมปทานให้ดำเนินโครงการก็สามารถประหยัดทรัพยากรและเวลาที่อาจสูญเสียไป ถ้าชุมชนออกมาคัดค้านจนโครงการต้องล่าช้าจากการคัดค้านหรือจากการต้องไปขึ้นศาล เมื่อการคัดค้านนั้นเกิดบานปลาย

1.4. หลักการของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารราชการแผ่นดิน



หน่วยงานภาครัฐที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการอย่างมีความหมาย ควรต้องยึดถือหลักการดังนี้ คือ

□ **หลักการรวมผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาในกระบวนการ (Inclusiveness)** ได้แก่ การยอมให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ประชาชนในพื้นที่ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ บุคลากรภาครัฐจากหน่วยงานเจ้าของเรื่อง บุคลากรจากภาคธุรกิจและประชาชนที่ห่วงใย (concerned citizens) สามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเปิดเผย หลักการรวมทุกฝ่ายเข้ามา ตรงกันข้ามกับหลักการกีดกันกลุ่มต่างๆ เข้ามาในกระบวนการ (Exclusiveness) อันเป็นพฤติกรรมที่ภาครัฐพยายามให้มีผู้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการให้น้อยที่สุด อาจดึงเฉพาะพวกที่เห็นด้วยกับโครงการ และกีดกันผู้ที่ทำที่คัดค้านหรือไม่เกี่ยวข้องโดยตรงออกไป โดยอ้างว่าไม่มีส่วนได้เสียโดยตรง การกีดกันดังกล่าวจะเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมล้มเหลว เพราะจะทำให้ผู้ที่ถูกกีดกันเกิดความไม่พอใจและไม่ไว้วางใจในการดำเนินโครงการของภาครัฐ ดังนั้น ความสำเร็จของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ คือ ความสามารถในการให้ประชาชนทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และการมีส่วนร่วมนั้นมาด้วยความเต็มใจและอย่างมีอิสระ

□ **การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินควรเป็นการสื่อสารสองทาง (Dialogue) และมีการตอบโต้กลับ (Feedback)** การสื่อสารสองทาง ได้แก่ การที่ภาครัฐให้ข้อมูลแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่มีการกีดกันกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ขณะเดียวกันก็ต้องสร้างวิธีการเพื่อให้ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มสามารถส่งข้อมูลกลับมายังหน่วยงานภาครัฐได้ เช่น ถ้าภาครัฐให้เอกสาร ข้อเท็จจริง (Fact Sheet) เกี่ยวกับการจัดทำโครงการหรือกิจกรรม และแจกจ่ายแก่ประชาชนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเช่นนี้จะไม่ได้เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากมิได้ให้วิธีการที่ประชาชนจะสามารถส่งข้อมูลกลับมายังหน่วยงานภาครัฐได้ เพื่อให้ได้ข้อมูลจากประชาชน (ซึ่งอาจอยู่ในรูปของความคิดเห็นหรือข้อมูลอื่นๆ) กลับมา หน่วยงานอาจมอบหมายให้มีบุคลากรของหน่วยงานเป็นผู้ติดต่อ รับเรื่องตอบข้อซักถามต่างๆ และประสานกับประชาชน โดยมีชื่อ ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ ของบุคลากรผู้นั้นไว้บน เอกสารข้อเท็จจริง นอกจากนั้น หน่วยงานยังควรพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้ได้เสียงสะท้อนกลับมาจากประชาชน เช่น อาจเขียนข้อความใน

เชิงส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเข้ามา หน่วยงานภาครัฐอาจลงไปติดต่อกับชมรมต่างๆ ในชุมชนนั้น หรือเข้าไปเยี่ยมชุมชน พบปะกับผู้นำชาวบ้าน เป็นต้น การสร้างวิธีการต่างๆ ดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น หรือที่เรียกว่า สร้าง Feedback loop จะทำให้หน่วยงานภาครัฐ หมายถึง ความคิดเห็น ความหวังใญ่ วิตกกังวลของชุมชนที่มีต่อโครงการหรือกิจกรรม และยังช่วยให้ภาครัฐสามารถปรับกิจกรรมการมีส่วนร่วมให้เหมาะสม และทันกับสถานการณ์

การสื่อสารสองทางในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนยังหมายรวมถึง หลังจากที่ได้รับความคิดเห็นและข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ จากประชาชนมาแล้ว ภาครัฐต้องนำความคิดเห็นเหล่านั้นมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจ และพร้อมจะปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์โครงการหรือกิจกรรมตามข้อมูลที่ได้รับมาจากประชาชน ซึ่งก็ได้หมายความว่า ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนตามความคิดเห็นทุกอันที่ได้รับ หากแต่รัฐต้องนำความคิดเห็นทุกอันที่ได้รับมาประกอบการพิจารณาตัดสินใจ และพร้อมจะชี้แจงแสดงเหตุผลว่า เหตุใดหน่วยงานรัฐจึงเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับความคิดเห็นที่ได้รับ

□ การจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการต้องยืนอยู่บนหลักการของความซื่อสัตย์และเปิดเผย อันเป็นหนทางสร้างความไว้วางใจแก่ประชาชน และสร้างความน่าเชื่อถือต่อหน่วยงานโครงการ/กิจกรรม ต่อสาธารณชน ความไว้วางใจและความน่าเชื่อถือจะนำไปสู่การสื่อสารที่ดีระหว่างหน่วยงาน โครงการและประชาชนในพื้นที่ และความร่วมมือในการดำเนินโครงการ

□ ในการสร้างและปฏิบัติตามภารกิจเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม หน่วยงานภาครัฐต้องมีพันธภาระทางจิตสำนึก (*Ethical Obligations*) ที่จะพยายามทุกวิถีทางที่จะสื่อสารกับประชาชนหามาตรการและวิธีการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ยกตัวอย่างเช่น ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบอยู่ตลอดเวลาเกี่ยวกับมาตรการที่ตกลงจะทำหรือไม่ทำ ชี้แจงให้ประชาชนทราบและเข้าใจว่าจะเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการได้อย่างไรบ้าง ชี้แจงให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นและโครงการหรือนโยบายที่รัฐต้องการจัดทำเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้ข้อมูลแก่ทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน และพยายามให้ได้ข้อคิดเห็นจากทุกกลุ่ม รวมทั้งอำนวยความสะดวกเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้เป็นต้น

□ **การเริ่มต้นเร็ว** โครงการของรัฐที่จะประสบความสำเร็จได้นั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเริ่มต้นเร็ว เร็วในที่นี้หมายถึง ตั้งแต่รัฐเริ่มคิดโครงการในระยะแรก จะต้องมีการกระบวนการให้ข้อมูลเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลตั้งแต่ต้น รัฐต้องออกไปหาชุมชนและให้ข้อมูลก่อนจะเริ่มกระบวนการตัดสินใจ หรือที่เรียกว่า Early Outreach การให้ข้อมูลเปิดเผย จริงใจ ตรงไปตรงมาตั้งแต่ต้น จะช่วยสร้างความไว้วางใจในหมู่ผู้มีส่วนได้เสียและลดการให้ข้อมูลข่าวสาร ผิดๆ หรือข่าวลือ ขณะเดียวกัน การให้ข้อมูลแต่เนิ่นๆ จะทำให้ผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้ตระหนักถึงสภาพปัญหาแต่เนิ่นๆ ก่อนการตัดสินใจและสามารถเตรียมข้อมูลที่มีประโยชน์ส่งให้ภาครัฐอันจะเป็นผลให้มีการตัดสินใจที่รอบคอบและถี่ถ้วนรอบด้านมากขึ้น ความล้มเหลวที่พบในการจัดทำกรมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการ หรือกิจกรรมของรัฐที่มีการเริ่มต้นช้า ช้าในที่นี้หมายถึง ภาครัฐเริ่มจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนภายหลังจากได้ริเริ่มโครงการไปแล้ว เช่น มีการตัดสินใจหรือทำสัญญาภาคเอกชนผู้ได้สัมปทานเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ที่ประชาชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมทราบ จะทำให้ความเชื่อถือและความไว้วางใจในภาครัฐหายไปทันที อันจะมีผลกระทบต่อกรดำเนินโครงการไปด้วย ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนในสังคมไทย ได้แก่ โครงการสร้างท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย หรือโครงการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การเริ่มต้นกระบวนการเร็วจึงเป็นหลักการสำคัญในการจัดทำกรมีส่วนร่วมของประชาชน

□ **การวางแผนเพื่อสร้างกรมีส่วนร่วมของประชาชน** การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบความสำเร็จนั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องของโชคแต่เป็นการจัดการที่ต้องอาศัยทัศนคติที่ใจกว้างของผู้จัดและการวางแผนการจัดอย่างเป็นระบบ การวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการจัดลำดับก่อนหลังของโครงการและยุทธวิธีในการจัด ซึ่งหมายความว่าหน่วยงานที่จัดจะต้องมีการประเมินสถานการณ์ของพื้นที่ที่โครงการหรือกิจกรรมลงไป เพื่อเป็นข้อมูลเกี่ยวกับ สถานการณ์ในพื้นที่ จำนวนหรือกลุ่มบุคคลที่สนใจ สามารถระบุได้ว่ากลุ่มใดบ้างเป็นผู้ได้ผู้เสีย และสมควรต้องจัดกิจกรรมกรมีส่วนร่วมอย่างไรจึงจะเหมาะสม เนื่องจากแต่ละพื้นที่แต่ละโครงการมีความแตกต่างกัน การใช้เทคนิควิธีการและกรมีส่วนร่วมในพื้นที่แห่งหนึ่งอาจไม่เหมาะสมกับอีกแห่งหนึ่งก็ได้ การวางแผนที่รอบคอบจึงสำคัญมากต่อความสำเร็จของการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน



2. ความสำคัญและความจำเป็นของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน

การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินกลายเป็นสิ่งจำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ในบริบทการบริหารราชการยุคใหม่ เหตุผลหรือความจำเป็นประการแรกคือ การบริหารราชการยุคใหม่อยู่ภายใต้**กระแสประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม** ซึ่งให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารโดยตรง ประการที่สอง การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการเป็นความจำเป็นเพราะมีการกำหนดไว้ในกฎหมายสูงสุด คือ **รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540** และประการสุดท้ายความจำเป็นของการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมมาจาก**พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546**

2.1. แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน



การศึกษาระวัติศาสตร์ของประชาธิปไตยจากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน พบว่าพัฒนาการของประชาธิปไตยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ยุคด้วยกัน กล่าวคือ

ยุคแรก เป็นสังคมที่เรียบง่าย และเป็นประชาธิปไตยตรง (Direct Democracy) ตัวอย่างสังคมที่ใช้ประชาธิปไตยแบบนี้ คือ นครเอเธนส์ ซึ่งเป็นนครรัฐที่มีประชากรประมาณ 250,000 คน แต่มีประชากรเพียง 40,000 คนเท่านั้นที่เป็นชายซึ่งมีคุณสมบัติเป็นพลเมือง (citizens) และมีสิทธิที่จะเลือกตั้ง ที่เหลือคือ ผู้หญิง เด็ก และทาสซึ่งไม่ใช่พลเมือง พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมประชุมสภาที่มีประมาณปีละ 40 ครั้ง สภาทำหน้าที่ในการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ และผู้ที่เป็นพลเมืองทุกคนมีสิทธิจะแสดงความคิดเห็นและออกเสียง ฉะนั้น พลเมืองแต่ละคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจ

ยุคที่สอง เป็นสังคมที่ซับซ้อนขึ้น สมัยก่อนยุคอุตสาหกรรมและเป็นประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) หลังปี ค.ศ. 1700 ที่สังคมมีความซับซ้อนและมีประชากรมากขึ้น ในระบบการเมืองแบบนี้ จะมีรัฐสภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีคุณสมบัติเป็นพลเมืองทั้งหลาย พลเมืองเหล่านี้สามารถติดต่อหรือพูดกับสมาชิกสภาได้โดยตรง ทำให้เกิดลักษณะที่พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมทางอ้อมโดยผ่านผู้แทน

ฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งก็ช่วยสร้างกลไกการตรวจสอบและรับผิดชอบต่อประชาชนได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากประชาชนสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้ และทำให้เป็นตัวตัดสินได้ว่าพอใจหรือไม่พอใจต่อนโยบาย หรือผลการดำเนินงานของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา

ยุคที่สาม ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เริ่มจากปี ค.ศ. 1900 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เมื่อสังคมต่างๆ มีความซับซ้อนมากขึ้นและตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งมาไม่ได้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจหลักๆ แล้ว เพราะงานเหล่านี้จะกลายเป็นหน้าที่ของระบบราชการและหน่วยงานฝ่ายบริหารต่างๆ ยุคปัจจุบันจึงเป็นยุคที่การตัดสินใจสำคัญต่างๆ ในเบื้องต้นเกิดขึ้นภายนอกรัฐสภาและฝ่ายนิติบัญญัติ ข้าราชการจำนวนมากที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานของรัฐกลับมีบทบาทในการตัดสินใจสำคัญๆ และเอาผลการตัดสินใจนั้นไปดำเนินการ โดยการเห็นชอบของผู้นำหน่วยงานซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และข้าราชการเหล่านี้ก็ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน ดังนั้นการไปออกเสียงเลือกตั้งเพื่อแสดงให้เห็นว่าเห็นด้วยกับนโยบายที่พรรคการเมืองชูเป็นประเด็นหาเสียง จึงกลายเป็นเรื่องที่ฉาบฉวย ประชาชนผู้เลือกตั้งแทบไม่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย กลไกระบบราชการที่มีอยู่ส่งผลให้ช่องว่างระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองห่างกันมากขึ้น ด้วยเหตุผลนี้การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participatory decision-making) จึงกลายเป็นกระแสนิยมไปทั่วโลก เพราะมีความเห็นร่วมกันว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้นที่จะทำให้ประชาชนมีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจและผู้กำหนดนโยบาย ทั้งประเภทที่มาจากการเลือกตั้ง (นักการเมือง) หรือมาจากการแต่งตั้ง (ข้าราชการ) ได้ในลักษณะดังกล่าว ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของพวกเขา โดยประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาท เช่น แสดงความคิดเห็น ให้ข้อมูล หรือร่วมมือในการดำเนินนโยบาย เป็นต้น โดยไม่จำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมเฉพาะในวันเลือกตั้งดังเช่นในสมัยก่อน แต่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะมีกลไกและเงื่อนไขทั้งทางกฎหมายและประเพณีที่ภาครัฐต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย เพื่อให้แน่ใจว่าผลลัพธ์ที่ออกมาจากระบบการเมืองดังกล่าว คือ การตัดสินใจและนโยบายที่ชอบธรรม และได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

สามเสาหลัก (Three Pillars) ของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม



อนุสัญญา Aarhus (Aarhus Convention) อันเป็นการประชุมครั้งที่สี่ของที่ประชุม 'สิ่งแวดล้อมเพื่อยุโรป' ที่จัดขึ้นที่เมือง Aarhus ประเทศเดนมาร์ก เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1998 โดยมีประเทศต่างๆ 39 ประเทศ และสหภาพยุโรปได้ร่วมลงนาม อนุสัญญา Aarhus ถือเป็นข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมที่โยงสิทธิ์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเข้ากับสิทธิมนุษยชน โดยได้พูดถึง สามเสาหลัก (Three Pillars) ของประชาธิปไตย อันได้แก่ สิทธิของประชาชนที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจภาครัฐ และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

เสาหลักที่หนึ่ง สิทธิของประชาชนที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีความหมายก็ต่อเมื่อมีข้อมูลที่เที่ยงตรง ถูกต้อง สมบูรณ์ และทันสมัย การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรก เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนที่จะได้ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่รัฐ และเป็นหน้าที่ของภาครัฐจะต้องให้ข้อมูลเมื่อได้รับการร้องขอ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแบบนี้เรียกว่าเป็นแบบ 'แนวรับ' กล่าวคือ ภาครัฐอยู่เฉยๆ รอให้ถูกร้องขอจึงจะให้ข้อมูล กับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารประเภทที่สอง เป็นสิทธิของประชาชนจะได้รับข้อมูลข่าวสารและเป็นหน้าที่ภาครัฐ ต้องรวบรวมและแจกจ่ายข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เพื่อเห็นแก่ประโยชน์สาธารณะโดยไม่ต้องรอให้ถูกร้องขอ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารประเภทหลังนี้เรียกว่าเป็นแบบ 'แนวรุก' ซึ่งเหมาะสมกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากกว่า

เสาหลักที่สอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ เป็นเสาหลักอันที่สองตามอนุสัญญา Aarhus ซึ่งการมีส่วนร่วมดังกล่าว แบ่งออกเป็น 3 ประเภทกล่าวคือ ประเภทแรก เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมโดยประชาชนที่ถูกกระทบจากการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งของภาครัฐ ประเภทที่สอง เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในแผน โครงการ และนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และประเภทที่สาม เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดเตรียมร่างกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใดๆ ที่มีผลทางกฎหมาย ทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวนี้ ได้บัญญัติไว้ในมาตราที่ 6,7 และ 8 ของอนุสัญญา Aarhus

เสาหลักที่สาม การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เป็นการบังคับใช้สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ระบุไว้ในระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ และช่วยสร้างความเข้มแข็งในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศนั้นๆ และช่วยสร้างกลไกเพื่อให้ประชาชนสามารถบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้โดยตรง

เสาหลักทั้ง 3 นี้ ได้กลายเป็นหัวข้อสำคัญ ในการประชุมเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่เมือง Johannesburg ในปี ค.ศ. 2002 หลักการดังกล่าวถือเป็นหลักพื้นฐานของแนวคิด และแนวทางปฏิบัติของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารของประเทศต่างๆ ทั่วโลกตลอดจนประเทศไทย

2.2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540



รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ความคิดเห็นของประชาชนมีส่วนร่วมสำคัญในการกำหนดบทบัญญัติ และกลไกของรัฐธรรมนูญ ยิ่งกว่านั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นโดยตัวแทนของประชาชนที่ ทำผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีกรอบความคิดเรื่อง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และ หลักการของสามเสาหลักของประชาธิปไตยตามอนุสัญญา Aarhus โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิ ของประชาชนที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจของภาครัฐ โดยกำหนดไว้ในบทบัญญัติในมาตราต่างๆ ยกตัวอย่าง เช่น

□ กำหนดให้บุคคลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครอง ของทางราชการ (มาตรา 58) หลักการดังกล่าวนี้ ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อมูล ข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 รองรับ

□ กำหนดให้บุคคลมีสิทธิรับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากทางราชการเกี่ยวกับการ ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อชุมชน ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินการ ดังกล่าว รวมทั้งมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น (โดยกำหนดให้มีกฎหมายกำหนด กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้นเพื่อรองรับสิทธิดังกล่าว (มาตรา 59)

□ ให้สิทธิในการร่วมตัดสินใจการบริหารจัดการและรับผลประโยชน์ในเรื่องสิ่งแวดล้อม และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม จารีตประเพณี กล่าวคือ ให้สิทธิแก่บุคคลในการมีส่วนร่วม กับรัฐและชุมชนบำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ และในการคุ้มครอง รักษาสิ่งแวดล้อม และได้จัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยภาคเอกชน และนักวิชาการ เพื่อให้ความเห็นประกอบการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมด้วย (มาตรา 56)

□ ในด้านวัฒนธรรม ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิในการอนุรักษ์จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาของท้องถิ่น มีสิทธิในการร่วมจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนดังกล่าว (มาตรา 46)

□ ในกระบวนการนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยการรวมตัวกันจำนวนตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป (มาตรา 170) นอกจากนี้ในระดับท้องถิ่นก็มีสิทธิเข้าชื่อในการร้องขอให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้อีกด้วย (มาตรา 287)

ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังได้กำหนดแนวทางให้รัฐดำเนินการเพื่อสนับสนุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังต่อไปนี้

□ ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76)

□ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในด้านของการคุ้มครองบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 79)

□ เสริมสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน (มาตรา 80)

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ระบุให้สิทธิประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติ ซึ่งทำได้ 2 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติ โดยการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีรายละเอียดตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติ โดยการทำประชามติตามหลักการและรายละเอียดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎหมาย อาจทำได้ใน 2 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎหมายโดยการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามรายละเอียดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎหมาย โดยการเข้าชื่อร้องขอเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎหมาย โดยการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 190

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและการออกใบอนุญาต อาจทำได้ใน 2 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบที่เป็นสถาบัน ได้แก่ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มาตรา 56 วรรค 2) และองค์การอิสระด้านการคุ้มครองผู้บริโภค (มาตรา 56) และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นลักษณะกระบวนการ (มาตรา 59)

2.3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546



นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ได้กำหนดสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการบริหารงานภาครัฐแล้ว ยังมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 8 (3) (4) (5) ที่ได้กำหนดไว้ชัดเจนถึงการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมือง ดังนี้

1) การถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centered) ที่จะได้รับการบริการจากภาครัฐ (มาตรา 8)

2) ก่อนจะดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดี ผลเสียให้ครบทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน เมื่อจะดำเนินการกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้นๆ (มาตรา 8 ข้อ 3)

3) ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องคอยรับฟังความคิดเห็น และความพึงพอใจของสังคมโดยรวม และประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการให้เหมาะสม (มาตรา 8 ข้อ 4)

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

4) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ให้หน่วยราชการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้นเกิดจากส่วนราชการอื่น หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป (มาตรา 8 ข้อ 5)

จะเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกากฉบับนี้มุ่งเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับส่วนราชการเพื่อไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และในส่วนของกรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารบ้านเมืองนั้น ในมาตรา 8 (3) (4) (5) ของพระราชกฤษฎีกาได้มีการตราข้อบังคับเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนให้ส่วนราชการ ต้องให้ข้อมูล ชี้แจง รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และนำข้อคิดเห็นเหล่านั้นไปปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อปรับวิธีการทำงานให้เหมาะสม นอกจากนี้ ถ้ามีปัญหาอุปสรรคจากการดำเนินงานเกิดขึ้น หน่วยราชการต้องรีบแก้ไขโดยเร็ว หรือประสานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็ว



3. การบริหารจัดการการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารราชการแผ่นดิน

การตระหนักถึงความสำคัญของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการยังไม่พอเพียงในการทำให้ประสบผลสำเร็จ สิ่งที่สำคัญที่ควรให้ความสนใจ คือ การบริหารจัดการซึ่งในที่นี้เน้นย้ำความสำคัญของการวางแผนอย่างเป็นระบบก่อนการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนของการวางแผนทำให้ภาครัฐทราบว่าผู้ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมหรือผู้ที่ควรเข้ามามีส่วนร่วมคือใคร ทราบว่าระดับการมีส่วนร่วมและเทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมนั้นควรเป็นอย่างไร ดังนั้น การบริหารจัดการ การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น จำเป็นต้องหาคำตอบใน 3 เรื่อง คือ

- ❓ ใครควรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ
- ❓ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการควรเป็นไปในระดับใด
- ❓ กิจกรรมหรือเทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

3.1. การระบุผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)



การตอบคำถามว่าใครควรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการนั้น โดยหลักการแล้ว อาจต้องการให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการทุกเรื่อง แต่ในความเป็นจริงคงเป็นไปได้ ประการแรก ประชาชนไม่มีเวลาและมีความสนใจในแต่ละประเด็น การบริหารราชการที่แตกต่างกัน ประการที่สอง การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมีค่าใช้จ่ายและใช้เวลาในการดำเนินการ ดังนั้น สิ่งสำคัญ คือ ต้องสร้างความมั่นใจว่าผู้ที่ต้องการมีส่วนร่วมหรือผู้ที่ควรมีส่วนร่วมอยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วมได้รับโอกาสนั้น โดยภาครัฐต้องยึดหลักการไม่กีดกันกลุ่มใดๆ

กลไกที่สร้างความมั่นใจ คือ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบจากประเด็นการบริหารหรือการตัดสินใจนั้น การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย คือ การระบุผู้มีส่วนได้เสีย ขณะเดียวกันได้วิเคราะห์ว่าผู้มีส่วนได้เสียมีระดับความสนใจและผลประโยชน์อะไรในประเด็นการบริหารราชการนั้น รวมทั้งการมีอิทธิพลและความสำคัญต่อการบริหารราชการ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ทำให้หน่วยงานมั่นใจว่าการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมถูกกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนที่หน่วยงานของรัฐต้องอำนวยความสะดวกเป็นพิเศษ เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีความหมายและสามารถกำหนดเทคนิคการมีส่วนร่วมเหมาะสมกับกลุ่มประชาชน

3.2. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Level of participation)



ประเด็นต่อมาที่จำเป็นต้องหาความชัดเจนก่อนการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ คือ การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการควรเป็นไปในระดับใด การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นคำที่มีความหมายกว้างและมีหลายระดับ จากการมีส่วนร่วมน้อยไปสู่การมีส่วนร่วมมาก นักวิชาการได้จัดระดับการมีส่วนร่วมไว้หลากหลาย แต่ในที่นี้ขอใช้แนวคิดระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เสนอโดย International Association for Public Participation (IAP 2) ซึ่งเป็นสถาบันฝึกอบรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีชื่อเสียงของสหรัฐอเมริกา ซึ่ง IAP 2 ได้จัดระดับการมีส่วนร่วมไว้ 5 ระดับ ดังต่อไปนี้



□ **การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (inform)** เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ต่ำที่สุดบทบาทของประชาชนมีน้อยมากเพียงแต่รับทราบที่เกิดอะไรที่ไหน ดังนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจากรัฐสู่ประชาชน เช่น การจัดทำสื่อเผยแพร่ การทำวารสาร การจัดทำป้าย การพาชมสถานที่จริง การใช้สื่อวิทยุและโทรทัศน์ ถึงแม้การให้ข้อมูลจะอยู่ในระดับการมีส่วนร่วมต่ำ แต่การให้ข้อมูลเป็นสิ่งที่จำเป็นมากต่อการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น เพราะถ้าประชาชนไม่ทราบข้อมูลที่ครบถ้วน การตัดสินใจที่สมเหตุสมผลจึงไม่เกิดขึ้น

□ **การมีส่วนร่วมในระดับหารือ (Consult)** เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริง ความรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนมีบทบาทในฐานะการให้ข้อมูล การตัดสินใจเป็นของหน่วยงานภาครัฐ รูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ

□ **การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท (Involve)** เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความ

คิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่างๆ รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วม แบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าการมีส่วนร่วมในขั้นนี้

□ **การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (Collaboration)** เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ฉะนั้น ความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชน และคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน

□ **การมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจแก่ประชาชน (Empower)** เป็นขั้นที่ให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับที่สูงที่สุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ รัฐบาลดำเนินการตามการตัดสินใจนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่รู้จักกันดีคือ การลงประชามติ และการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งโดยกระบวนการประชาคมนั้นอยู่ในขั้นนี้ เพราะทั้ง 2 กรณี เป็นการให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ และภาครัฐดำเนินการตามผลการตัดสินใจ ภาครัฐมีบทบาทในการจัดหาข้อมูล สร้างความเข้าใจแก่ประชาชนและนำเสนอทางเลือกเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจ ซึ่งประเด็นที่ประชาชนตัดสินใจมักเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ประโยชน์ของการตัดสินใจในขั้นนี้คือการสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน ความเข้าใจและความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน

การตัดสินใจว่าการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับใดคงเป็นเรื่องของนโยบายของหน่วยงาน หรือผู้นำหน่วยงานต้องกำหนดให้ชัดเจนตั้งแต่ต้น และต้องแจ้งให้ประชาชนทราบก่อนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับระดับการมีส่วนร่วม ประสบการณ์ที่ผ่านมาหลายครั้งในการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม ภาครัฐอาจต้องการกำหนดระดับการมีส่วนร่วมไว้แค่การให้ข้อเท็จจริง/ข้อมูล (Inform) และการปรึกษาหารือ (Consult) ในขณะที่ประชาชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชนคาดหวังว่าการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมหมายถึงมีอำนาจในการตัดสินใจ (Empower) ซึ่งถ้าไม่มีการสื่อสารสร้างความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการจัดและระดับการมีส่วนร่วมให้ชัดเจนตั้งแต่ต้น จะนำไปสู่ความขัดแย้งได้ การวางแผนโครงการการมีส่วนร่วม โดยกำหนดระดับการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนจึงมีความจำเป็น

3.3. เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation Techniques)



การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสามารถดำเนินการได้หลายหลายวิธี เช่น การรับทราบข้อมูลจากประชาชนอาจเป็นในรูปของการออกแบบสอบถาม หรือการทำสนทนากลุ่มย่อยก็ได้ การให้ข้อมูลประชาชนสามารถทำได้หลายรูปแบบ การจัดกิจกรรมเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จึงต้องคำนึงถึงรูปแบบและเทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม ประเด็นสำคัญก็คือ การออกแบบเทคนิคการมีส่วนร่วมต้องคำนึงถึง**จุดประสงค์ของการจัด** เช่น เพื่อให้ข้อมูล/ข้อเท็จจริง หรือ เพื่อปรึกษาหารือ นอกจากนี้ การเลือกเทคนิคยังต้องคำนึงถึงประเด็นที่จะจัดการมีส่วนร่วมนั้น ให้อยู่ภายใต้ **กรอบกฎหมาย** ที่ระบุเรื่องการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ เช่น กฎหมายการทำ EIA ที่มีภาระบ่งชี้ให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Consult) อยู่แล้ว ยิ่งกว่านั้นการออกแบบเทคนิคหรือกิจกรรมการมีส่วนร่วม ต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับ **กลุ่มเป้าหมาย** ทั้งในด้านความสะดวกและความสามารถ เช่น การให้กรอกแบบสอบถามอาจไม่เหมาะกับกลุ่มเป้าหมายที่อ่านหนังสือไม่ออก การประชาสัมพันธ์ทางเว็บไซต์อาจไม่เหมาะสมกับกลุ่มคนในชนบท การจัดประชุมในเวลาทำงาน ประชาชนอาจไม่ว่างมาร่วมประชุม นอกจากนี้ การเลือกเทคนิคยังต้องคำนึงถึง **ปัจจัยด้านงบประมาณ** สำหรับการจัด ช่วงเวลาที่จะมีสำหรับกิจกรรมการมีส่วนร่วม ตลอดจนบุคลากรของหน่วยงานผู้จัดที่จะต้องมี **ทักษะ** ในการจัดรูปแบบของเทคนิคการมีส่วนร่วมดังกล่าวด้วย

เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลากหลาย อย่างไรก็ตามในคู่มือฉบับนี้จะยึดถือตามหนังสือ คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งได้แบ่งเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ

- เทคนิคการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล
- เทคนิคการมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น
- เทคนิคการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ

โดยแต่ละกลุ่มมีเทคนิคดังต่อไปนี้

กลุ่มเทคนิคการมีส่วนร่วม ในการให้ข้อมูล	กลุ่มเทคนิคการมีส่วนร่วม ในการรับฟังความคิดเห็น	กลุ่มเทคนิคการมีส่วนร่วม แบบปรึกษาหารือ
<ul style="list-style-type: none"> - เอกสารข้อเท็จจริง - จดหมายข่าว - รายงานการศึกษา - การจัดทำวีดิทัศน์ - การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร - การแถลงข่าว - เวทีนำเสนอข้อมูล - การสื่อสารผ่านวิทยุกระจายเสียง - การจัดสัมมนาวิชาการให้แก่สื่อมวลชน - หอกระจายข่าวชุมชน - ทัศนศึกษา/การเยี่ยมชมโครงการ - การนำเสนอ - การชี้แจงให้ประชาชนในการประชุมของทางราชการ 	<ul style="list-style-type: none"> - การสัมภาษณ์รายบุคคล - การสนทนากลุ่มย่อย - การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ - การสำรวจความคิดเห็น - สายด่วนสายตรง - การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (ประชาพิจารณ์) 	<ul style="list-style-type: none"> - เวทีสาธารณะ - การพบปะแบบไม่เป็นทางการ - คณะทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล - การประชุมเชิงปฏิบัติการคณะที่ปรึกษา

รายละเอียดของแต่ละเทคนิค ได้แก่ วัตถุประสงค์ของเทคนิค ลักษณะสำคัญของเทคนิค วิธีดำเนินการ สถานการณ์ที่เหมาะสมกับการใช้เทคนิคอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือใช้ทดแทนกัน ประโยชน์และข้อจำกัดของเทคนิค เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เทคนิคประสบความสำเร็จ ผลลัพธ์และสิ่งที่ดำเนินการต่อ ทั้งหมดนี้มีบรรจุอยู่ในหนังสือคู่มือการมีส่วนร่วม ที่ได้ข้างแล้ว

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

เพิ่มระดับหรือบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน

ให้ข้อมูลข่าวสาร Inform	หารือ Consult	เข้ามามีบทบาท Involve	สร้างความร่วมมือ Collaboration	เสริมอำนาจ Empower
เป้าหมาย :	เป้าหมาย :	เป้าหมาย :	เป้าหมาย :	เป้าหมาย :
เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางเลือกและแนวทางแก้ไข	เพื่อได้รับข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับสภาพปัญหาทางเลือก และแนวทางแก้ไข	เพื่อร่วมทำงานกับประชาชน เพื่อสร้างความมั่นใจกับประชาชนว่าความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะได้รับการพิจารณา	เพื่อเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ ตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือกและแนวทางแก้ไข	เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ
สัญญาต่อประชาชน :	สัญญาต่อประชาชน :	สัญญาต่อประชาชน :	สัญญาต่อประชาชน :	สัญญาต่อประชาชน :
เราจะทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร	เราจะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน หรือรวมทั้งตระหนักถึงข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนในการตัดสินใจ	เราจะทำงานกับประชาชนเพื่อให้ความคิดเห็นและข้อมูลจากประชาชนสะท้อนในทางเลือก	เราจะร่วมงานกับประชาชนเพื่อได้ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นใหม่รวมทั้งนำข้อเสนอแนะของประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้	เราจะปฏิบัติสิ่งที่ประชาชนตัดสินใจ
รูปแบบการมีส่วนร่วม :	รูปแบบการมีส่วนร่วม :	รูปแบบการมีส่วนร่วม :	รูปแบบการมีส่วนร่วม :	รูปแบบการมีส่วนร่วม :
<input type="checkbox"/> เอกสารข้อเท็จจริง <input type="checkbox"/> การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ <input type="checkbox"/> การพบปะแบบไม่เป็นทางการ	<input type="checkbox"/> ข้อเสนอแนะสาธารณะ <input type="checkbox"/> การสนทนากลุ่มย่อย <input type="checkbox"/> การสำรวจความคิดเห็น <input type="checkbox"/> เวทีสาธารณะ	<input type="checkbox"/> การประชุมเชิงปฏิบัติการ <input type="checkbox"/> การสำรวจความคิดเห็นโดยวิธีการปรึกษาหารือ	<input type="checkbox"/> คณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน <input type="checkbox"/> การสร้างฉันทมติ <input type="checkbox"/> กระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม	<input type="checkbox"/> คณะกรรมการประชาชน <input type="checkbox"/> การลงประชามติ <input type="checkbox"/> การตัดสินใจโดยระบบตัวแทน

ตารางที่ 1 แสดงตัวอย่างความสัมพันธ์ของระดับการมีส่วนร่วมและเทคนิคการมีส่วนร่วม

หมายเหตุ: ปรับปรุงจาก Public Participation Spectrum พัฒนาโดย

International Association for Public Participation

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ข้อมูลทั้ง 3 ประเด็น คือ ใครคือผู้เข้ามามีส่วนร่วม ผู้มีส่วนร่วมร่วมในระดับใด โดยมีกิจกรรมการมีส่วนร่วมอย่างไร จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถจัดทำแผนการการมีส่วนร่วมและแผนปฏิบัติการเพื่อการปฏิบัติจริง



4. สรุป

บทสรุปของคู่มือประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

- 1) กรณีศึกษาสะท้อนประสบการณ์ และประโยชน์ของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ
- 2) ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานภาครัฐในการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ

4.1. กรณีศึกษา การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารราชการแผ่นดิน



ในตอนท้ายของคู่มือชุดนี้จะเป็นการนำเสนอกรณีศึกษา 5 กรณี ที่แสดงให้เห็นว่า การไม่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อาจนำไปสู่ความขัดแย้งในการดำเนินโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ ขณะเดียวกันกรณีศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีผลดี คือทำให้ภาครัฐประสบความสำเร็จในการดำเนินโครงการ เนื่องจากได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชนเป็นอย่างดี ในทั้ง 5 กรณีที่นำมาเสนอนี้ เป็นตัวอย่างของต่างประเทศ 3 กรณี แสดงให้เห็นทั้งความสำเร็จและล้มเหลว ส่วนกรณีศึกษาที่ 4 และ 5 เป็นของประเทศไทย ที่ชี้ให้เห็นว่า การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ส่งผลดีต่อการดำเนินงานของภาครัฐ

กรณีศึกษาที่ 1 ระบบคลองและประตูน้ำในรัฐหลุยเซียน่า

หน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่มีชื่อว่า The Army Corps of Engineers (The Corps) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักตลอดช่วงระยะเวลาในประวัติศาสตร์กว่าสองร้อยปีนั้น หน่วยงานแห่งนี้ได้รับผิดชอบโครงการขนาดใหญ่ในสหรัฐอเมริกาหลายแห่ง นับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 1900 คือ การป้องกันน้ำท่วมและโครงการก่อสร้างแหล่งเก็บน้ำขนาดใหญ่ซึ่งรวมถึงเขื่อนด้วย

ในทศวรรษที่ 1970 The Corps ได้ดำเนินความพยายามที่จะสร้างคลองและประตูน้ำที่บริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำมิสซิสซิปปี ทางชายฝั่งตอนใต้ของรัฐหลุยเซียน่า ใกล้เมืองนิวออร์ลีน โครงการนี้ถือเป็นองค์ประกอบหลักของท่าเรือแห่งใหม่ และโครงการนี้ฝ่ายสนับสนุนโครงการคาดว่าจะเป็นการดำเนินการตามความพยายามที่จะรักษาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้

อย่างไรก็ตาม ระบบคลองและประตูน้ำนั้นจะต้องตัดผ่านชุมชน เช่นต์ เบอ์นาต แพริช จากความกลัวที่ชุมชนจะถูกผ่าออกเป็นสองซีก ความเสี่ยงต่อปัญหาน้ำท่วมที่สูงขึ้น และสิ่งแวดล้อมที่จะถูกทำลายไป ชาวเช่นต์ เบอ์นาต แพริชซึ่งประกอบด้วยชาวบ้านในท้องถิ่น ผู้นำฝ่ายบริหารและการเมืองในท้องถิ่น และนักกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ได้ลุกขึ้นมาต่อต้านโครงการของ The Corps ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น คือ นายกเทศมนตรีและสมาชิกวุฒิสภา

การวางแผนโครงการ ตลอดจนความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นได้ดำเนินต่อไปหลายปี โดยเจ้าหน้าที่ของ The Corps ก็มองไม่เห็นเหตุผลอะไรที่จะต้องปรับปรุงความสัมพันธ์กับชุมชน นอกจากนี้ The Corps ได้ใช้วิธีการเดิมที่ได้ทำมา ซึ่งก็คือ การเรียกประชุมชุมชนเพื่อประกาศแผนงานของโครงการเพียงครั้งเดียว

ชาวของโครงการได้กระตุ้นให้เกิดการถกเถียงขึ้นในชุมชนและสมาชิกชุมชนได้เริ่มคาดหวังถึงผลร้ายที่จะเกิดขึ้น และรู้สึกว่าการนำส่งเสีย พวกเขาคิดว่า The Corps นั้น ได้ทำการตัดสินใจไปแล้วว่าจะดำเนินโครงการ โดยอาจให้การประมุขกับกลุ่มทุนในท้องถิ่น (และแท้จริงแล้วข้อสงสัยดังกล่าวนั้นนับว่าเป็นความจริงเป็นส่วนใหญ่) เนื่องจาก The Corps เริ่มโครงการด้วยความช่วยเหลือของอุตสาหกรรมในท้องถิ่น ซึ่ง The Corps มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและยาวนานกับกลุ่มทุนดังกล่าว จากนั้นจึงนำแผนการดังกล่าวไปประกาศให้ชุมชนได้รับรู้ โดยมีคำตอบไว้ในใจอยู่แล้ว การประชุมนี้เป็นเพียงการแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งที่รุนแรงมากขึ้น และดูเหมือนจะไม่สามารถหาทางออกได้ การกระทำดังกล่าวได้ทำลายชื่อเสียงของ The Corps ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลาง ในที่สุดทั้งสองฝ่ายก็ต้องหันมาพึ่งศาล

แม้ว่าจะเผชิญกับการต่อต้านในชุมชนและความท้าทายทางกฎหมาย หน่วยงานของ The Corps ในท้องถิ่นก็ได้ส่งโครงการไปให้สำนักงานใหญ่ เพื่อทำการอนุมัติในปี 1975 และก็ได้รับการอนุมัติในปีถัดมา แต่ในที่สุดก็ไม่ได้มีการสร้างระบบคลองและประตูน้ำดังกล่าว เนื่องจากเมื่อ จิมมี คาร์เตอร์ ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในปี 1976 ก็ได้ยกเลิกโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่มีปัญหาความขัดแย้งทั้งหมด รวมทั้งโครงการที่เช่นต์ เบอ์นาต แพริชนี้ด้วย

ที่มา Beierle C. Thamas, 2544, “การมีส่วนร่วมของประชาชนและการแก้ปัญหาความขัดแย้งในโครงการด้านสาธารณูปโภคขนาดใหญ่” ใน สุชาวัลย์ เสถียรไทย (บรรณาธิการ), **ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม**, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สหายธาร, หน้า 282-283

กรณีศึกษาที่ 2 การควบคุมน้ำท่วมในรัฐแคลิฟอร์เนีย

โครงการแห่งหนึ่งของกองทหารช่าง (The Corps) ในสหรัฐอเมริกา เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 70 ณ เมืองซานฟรานซิสโก รัฐแคลิฟอร์เนีย โครงการนี้เป็นโครงการใหม่ The Corps ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยการเข้ามาพัฒนาโครงการควบคุมน้ำท่วมในชุมชนรายได้ต่ำแถบเมืองซานฟรานซิสโก ชุมชนดังกล่าวตั้งอยู่ในบริเวณที่ลุ่มระหว่างลำธารสองแห่ง และต้องประสบกับปัญหาน้ำท่วมซึ่งบ่อยครั้ง การควบคุมความเสียหายจากการเกิดน้ำท่วมเป็นประจำนั้นพบว่า มีความจำเป็นต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของชุมชนเป็นอย่างมาก

เนื่องจากโครงการนี้เป็นโครงการใหม่ เจ้าหน้าที่ภาคสนามค่อนข้างจะถูกบังคับให้ต้องยอมรับกระบวนการตัดสินใจแบบเปิดกว้างมาก The Corps เข้ามาในช่วงเวลาเดียวกันกับที่รัฐบาลกลางได้เข้ามาสนับสนุนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของชุมชนโดยอาศัยกระบวนการที่เปิดกว้างเช่นกัน การปฏิรูปของ The Corps จึงไปกันได้ดีกับแผนงานรวมของภาครัฐ และได้มีการดำเนินการความพยายามในสองลักษณะควบคู่กันไป

เพื่อออกแบบโครงการควบคุมน้ำท่วม The Corps ได้เปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนมากกว่าที่จะทำแผนงานเองแล้วเอาไปเสนอชุมชนเลย เจ้าหน้าที่ภาคสนามของ The Corps ได้เข้าพบกับกลุ่มคนต่างๆในชุมชน เช่น อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม สมาคมผู้มีรายได้น้อย และนักกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับรัฐ มีการจัดระบบการประชุม โดยมีการเสนอทางเลือกของการควบคุมน้ำท่วมในแบบต่างๆ จากนั้นจึงให้ทุกฝ่ายเลือกเอาทางเลือกใดทางหนึ่ง The Corps นั้น มีบทบาทอย่างสูงในการเสนอทางเลือกต่างๆ ให้ชุมชนและก็ให้ประชาชนเข้ามาร่วมตั้งแต่นั้น ชุมชนจึงมีเวลาที่จะเสนอทางเลือกใหม่ได้

โดยอาศัยการประชุมแบบไม่เป็นทางการ The Corps ได้พัฒนาแผนการที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนต่างๆ เมื่อมีการประกาศสร้างโครงการอย่างเป็นทางการ ข้อขัดแย้งต่างๆ ก็ได้รับการแก้ไขลุกลงไปหมดแล้ว แผนการที่จะ “นำเสนอทางเลือกบางอย่างแก่ทุกคน” ก็ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากชุมชน และในปี 1976 ยังได้รับการอนุมัติจากสำนักงานใหญ่ของ The Corps และจากคณะรัฐมนตรี ตลอดจนได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสภาองเกรสด้วย ไม่เพียงแต่ The Corps จะสามารถพัฒนาแผนงานให้เป็นที่ยอมรับและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเท่านั้น ยังได้รับการสนับสนุนจากชุมชน ได้รับความไว้วางใจและความเคารพจากชุมชน แม้ว่าจะดูน่าเคลือบแคลงในระยะแรกก็ตาม

ที่มา Beierle C. Thamas, 2544, “การมีส่วนร่วมของประชาชนและการแก้ปัญหาความขัดแย้งในโครงการด้านสาธารณูปโภคขนาดใหญ่” ใน สุธาวัลย์ เสถียรไทย (บรรณาธิการ), **ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม**, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร, หน้า 283-284.

กรณีศึกษาที่ 3 การเลือกสถานที่จัดเก็บของเสียอันตราย ในรัฐอัลเบอร์ตา ประเทศแคนาดา

สถานที่จัดเก็บของเสียอันตรายนั้นเป็นปัญหาข้อขัดแย้งทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาอย่างมากตลอดมา เมื่อมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น ชุมชนมักมองเห็นภาพของการรั่วไหลของของเสียมีพิษ เด็กที่เป็นโรคมะเร็ง ประชาชนไม่มีความเชื่อถือต่อองค์กร ทั้งของรัฐและเอกชนในด้านความสามารถในการจัดการของเสียอันตรายอย่างรุนแรงอย่างไรก็ตาม ก็มีแรงผลักดันให้รัฐต้องพยายามแสวงหาแหล่งกำจัดและบำบัดของเสียอันตรายในลักษณะที่สามารถควบคุมได้ ทั้งต้องมีความปลอดภัยเพียงพอ มากกว่าจะยอมให้โยนทิ้งลงแม่น้ำและพื้นที่ต่างๆ ประชาชนและฝ่ายสนับสนุนที่กำลังแสวงหาสถานที่สร้างโรงงานบำบัดของเสียมีพิษนั้น มักจะใช้รูปแบบการตัดสินใจแบบ **"บนลงล่าง"** (Top down model) โดยเริ่มจากการกำหนดสถานที่ตั้ง ซึ่งมักเป็นความลับโดยพิจารณาจากเงื่อนไขทางเทคนิคและสังคม และจากนั้นฝ่ายสนับสนุนก็จะพยายามหว่านล้อมให้ชุมชนยอมรับข้อเสนอชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งไม่เหลืออะไรให้เป็นทางเลือกเลย และก็จะพยายามขัดขวางการก่อสร้างโรงงาน ความขัดแย้งและการไม่ยอมเชื่อถือเป็นเรื่องปกติโดยแท้จริงแล้วยังไม่มีการสร้างโรงงานบำบัดของเสียอันตรายใดๆเลยในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา นับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 80

ในกรณีของโรงงานบำบัดของเสียอันตรายที่ สวอร์น ฮิลล์ ในอัลเบอร์ตา ประเทศแคนาดา นั้น กลับมีความแตกต่างจากสภาพของ NIMBY (Not In My Backyard) สำหรับการหาสถานที่สร้างโรงงานบำบัดของเสียอันตรายในที่อื่น สิ่งที่ชุมชนชาวสวอร์น ฮิลล์ ต้องตัดสินใจนั้น เป็นโรงงานบำบัดของเสียอันตรายที่มีขนาดใหญ่และสำคัญที่สุด และยังได้รับความเห็นชอบอย่างท่วมท้นจากชุมชน ที่นี้เป็นเพียงแห่งเดียวที่ประชาชนมีความสมัครใจและเข้ามามีส่วนร่วมอย่างสูง

ตอนต้นศตวรรษที่ 80 อัลเบอร์ตาประสบปัญหาการเพิ่มขึ้นของปริมาณของเสียอย่างมาก จำเป็นต้องเพิ่มศักยภาพในการบำบัดและกำจัดของเสีย เพื่อที่จะไม่ต้องพึ่งโดยขาดการจัดการที่เหมาะสม แต่ความพยายามใดๆ ในการตั้งโรงงานบำบัดของเสียอันตรายโดยภาคเอกชนนั้นกลับประสบความล้มเหลว โดยสาเหตุส่วนใหญ่มาจากการต่อต้านของชุมชน เมื่อเห็นว่าจะต้องเผชิญกับปัญหาการต่อต้านอย่างไม่มีที่สิ้นสุดต่อไป ผู้บริหารระดับสูงของอัลเบอร์ตาจึงได้สั่งหยุดยั้งการแสวงหาสถานที่ตั้ง และเข้ามาแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการ โดยเสนอแนวทางใหม่โดยเปลี่ยนมาเป็นการใช้กระบวนการหาที่ตั้งด้วยความสมัครใจ ควบคู่กับการให้การศึกษาและการให้คำปรึกษากับประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยอาศัยหลักการให้ข้อมูลแก่ชุมชนแล้วเปิดโอกาสให้ชุมชนตัดสินใจเองว่าจะยอมให้มีการตั้งโรงงานบำบัดของเสียอันตรายในชุมชนของตนเองหรือไม่

ในที่สุด ชุมชนกว่าห้าแห่งก็สมัครใจยอมให้มีการตั้งโรงงานบำบัดของเสียอันตรายในเขตของตน จากจำนวนนี้กว่าสามแห่งที่ประชาชนได้มีการออกเสียงยอมรับอย่างท่วมท้น หนึ่งในนั้น คือ สวอร์น ฮิลล์ ที่นี้ประชาชนกว่า 80% จากจำนวนผู้มาออกเสียงทั้งหมดกว่า 70% ออกเสียงอนุมัติโครงการและยังมีเรื่องน่าประหลาดใจนอก

เหนือไปจากกรณี NIMBY คือ ประชาชนจากชุมชนอื่นกลับประท้วงรัฐบาลว่าทำไมไม่อนุมัติให้ตั้งโรงงานบำบัดของเสียอันตรายในชุมชนของตน

ในหลายๆ กรณี สวอ์น ฮิลล์ นั้น นับว่าเป็นทำเลที่มีความเหมาะสม ชุมชนแห่งนี้เคยประสบปัญหาเศรษฐกิจฝืดเคือง ประชาชนสนใจต่อโอกาสการจ้างงานและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่จะได้จากโรงงานบำบัดของเสียอันตราย

แต่อย่างไรก็ตามมิใช่ว่าการเลือกที่ตั้งจะไม่ประสบกับปัญหาเลยทีเดียว ในระยะแรก ประชาชนก็เคลือบแคลงความสามารถของภาครัฐและเอกชนในการจัดการของเสียอันตรายได้อย่างปลอดภัย ต่อมาก็รวมตัวต่อต้านและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมระดับชาติก็พยายามทุกวิถีทางที่จะกระตุ้นให้ประชาชนต่อต้านรัฐบาล เนื่องจากไม่ต้องการให้ชุมชนของตนกลายเป็นที่ทิ้งขยะของเมืองใหญ่

เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งได้มีการก่อตั้งชุมชนของ สวอ์น ฮิลล์ เพื่อแจ้งแผนการให้ชุมชนได้รับทราบ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เปิดสมุดโทรศัพท์โทรไปหาชาวบ้านทุกครั้งเพื่อกระตุ้นให้พวกเขาเข้ามาประชุมร่วมกัน การประชาพิจารณ์ครั้งนี้ได้ช่วยลดกระแสการต่อต้านและความไม่น่าเชื่อถือจากชุมชนในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม ยิ่งไปกว่านั้นการเปิดให้เข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนยังช่วยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนก่อสร้างโรงงาน ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงทำเลที่ตั้ง การเจรจาให้มีการเพิ่มระบบการควบคุมตรวจสอบให้เข้มงวดมากขึ้น และงดไม่ให้มีการเคลื่อนย้ายขยะในเวลากลางคืน การเจรจาต่อรองยังรวมถึงการที่ชุมชนอื่นจะร่วมรับผิดชอบในการจัดการและลดปริมาณของขยะได้อย่างไรเพื่อไม่ให้ สวอ์น ฮิลล์ เป็นฝ่ายรับภาระในการจัดการขยะของเสียอันตรายเพียงแต่ฝ่ายเดียว

ต่อมาก็ได้มีการเปิดโรงบำบัดขึ้นในปี 1987 แต่ก็ยังได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากชุมชน และยังคงไว้ซึ่งคณะกรรมการชุมชนเพื่อกระจายข่าวสารกับชุมชนในวงกว้าง และการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยังคงมีอยู่ในระดับสูง

ที่มา Beierle C. Thamas, 2544, “การมีส่วนร่วมของประชาชนและการแก้ปัญหาคอนกรีตขัดแย้งในโครงการด้านสาธารณูปโภคขนาดใหญ่” ใน สุชาวัลย์ เสถียรไทย (บรรณาธิการ), **ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม**, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร, หน้า 285-287.

กรณีศึกษาที่ 4 จุดจบของภาคการเคมีจากคลองเตยสู่ จังหวัดกาญจนบุรี

นับเป็นเวลาเกือบ 5 ปี (พ.ศ.2534-2538) ที่ความพยายามในการแก้ไขปัญหาที่ฝังกลบภาคการเคมีจากการระเบิดที่ทำเรือคลองเตยไว้ ณ จังหวัดกาญจนบุรี ได้ปิดฉากลงอย่างเรียบร้อย แม้ว่าจะดูว่าเป็นช่วงเวลาที่ยาวนาน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นประสบการณ์ที่มีความหมายต่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมแก่สังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการดำเนินการตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมามีได้สะท้อนให้เห็นถึงลู่วางแห่งความเป็นไปได้ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าไปร่วมดำเนินการกับภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาต่อส่วนรวมร่วมกัน

จากการศึกษาโดยสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (GSED) ในโครงการวิจัยเรื่อง **“ธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อม”** (2546) ซึ่งได้เลือกกรณีการเคมีระเบิดที่ทำเรือคลองเตยและการฝังกลบภาคการเคมีที่จังหวัดกาญจนบุรีเป็นกรณีศึกษาประกอบนั้น ได้พบว่าเบื้องหลังแห่งความสำเร็จของกรณีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจและควรที่จะถือเป็นบทเรียนที่ต้องได้รับการขยายผลให้เกิดการนำไปปฏิบัติในอนาคตต่อไปด้วย กล่าวได้ว่าปัจจัยสำคัญของความสำเร็จคือ ความเข้มแข็งขององค์กรประชาชนท้องถิ่น และรูปแบบกระบวนการในการจัดการปัญหาที่มีลักษณะเปิด ซึ่งก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย

ในส่วนขององค์กรประชาชนท้องถิ่นนั้น กลุ่มอนุรักษ์กาญจนบุรีถือเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้ภาครัฐดำเนินการฝังกลบภาคการเคมีให้ปลอดภัยแก่ชุมชน กลุ่มนี้พัฒนามาจากชมรมอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่ออนาคตชวกาญจนบุรี สมาชิกของกลุ่มที่เป็นแกนนำสำคัญเป็นส่วนหนึ่งของผู้ที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมมาตั้งแต่กรณีเขื่อนน้ำโจนในการดำเนินการของกลุ่มเป็นไปภายใต้อุดมการณ์อนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความตระหนักและห่วงใยต่อชุมชน โดยมี การติดตามการดำเนินการของภาครัฐอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทำให้เกิดการยอมรับจากชุมชนและสามารถทำให้การจัดการปัญหาบรรลุผล

สำหรับในส่วนของคุณภาพและกระบวนการจัดการปัญหาของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องนั้น ได้พบว่า การดำเนินการจัดการปัญหามีผู้ที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมหลายฝ่าย ทั้งภาคประชาชน NGOs ภาคราชการ นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ โดยแต่ละฝ่ายต่างมีบทบาทและความสำคัญที่แตกต่างกันไป ซึ่งหากพิจารณาตามช่วงเวลาของเหตุการณ์ที่สามารถจำแนกได้เป็น 2 ช่วง คือ ช่วงที่เกิดปัญหาตั้งแต่การนำภาคการเคมีไปฝัง จนกระทั่งได้มีการเรียกร้องให้ดำเนินการขุดขึ้นมาฝังกลบใหม่และช่วงหลังจากที่การดำเนินการฝังกลบใหม่ได้เสร็จสิ้นลงจนถึงปัจจุบันนั้นได้สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบและกระบวนการจัดการปัญหาของภาคต่างๆ ซึ่งอธิบายพอสังเขปได้ดังนี้

□ รูปแบบและวิธีการจัดการในช่วงแรก

ภาครัฐ ในช่วงระยะแรกของการจัดการปัญหาภายหลังการเกิดเพลิงไหม้ของสารเคมีที่ทำเรือคลองเตย โดยรัฐบาล รสช. ขณะนั้นได้ตัดสินใจขนย้ายภาคการเคมีไปฝังกลบยัง ต.ลาดหญ้า อ.เมือง จ.กาญจนบุรี ซึ่งการตัดสินใจดำเนินการนี้ เป็นการดำเนินการที่ไม่โปร่งใส เนื่องจากไม่มีการเปิดเผยถึงข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการให้ประชาชนรับรู้ ทำให้ประชาชนขาดความไว้วางใจจนนำไปสู่การชุมนุมต่อต้านในที่สุด

ภาคประชาชน ความตื่นตัวของชุมชน จ.กาญจนบุรีต่อการจัดการฝังบกลบกากสารเคมีในช่วงแรกมีสูงมาก แต่ก็เป็นที่ไปภายใต้รูปแบบและวิธีการคัดค้านอย่างสันติวิธี คือ การติดป้ายประท้วง การร่วมประชุมกลุ่ม การติดตามข่าวสารต่างๆ

องค์กรประชาชนท้องถิ่น ถือว่าเป็นแกนนำที่สำคัญของการเคลื่อนไหวเรียกร้องต่อการนี้เป็นอย่างมาก รูปแบบและวิธีการที่ภาคองค์กรประชาชนท้องถิ่นได้นำมาใช้มีหลายวิธี เช่น การกระตุ่นให้ชาวบ้านและชุมชนมีความสนใจต่อปัญหาโดยการบอกต่อกันไปในหมู่บ้านใกล้เคียง การเสนอข้อมูลผ่านสื่อท้องถิ่น การติดตามการดำเนินการของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง การชักชวนให้ชุมชนเข้าร่วมโดยทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน การแสวงหาความรู้ทางวิชาการจากผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ตลอดจนการดำเนินการโดยตรงต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจโดยการยื่นหนังสือผ่านตัวแทนประชาชนในพื้นที่สู่รัฐบาลโดยตรง เป็นต้น

นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญต่างๆ เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องทางด้านเทคนิคและต้องอาศัยความรู้ทางหลักวิชาการหลายด้าน ทั้งทางด้านเคมี ธรณีวิทยา วิทยาศาสตร์ สาธารณสุข ฯลฯ การที่นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญต่างๆ ได้ร่วมกันให้ความเห็นต่อการดำเนินการจึงเป็นประโยชน์ต่อชุมชนเป็นอย่างยิ่ง

สื่อมวลชน ตลอดช่วงเวลานับตั้งแต่การเกิดปัญหาจนกระทั่งการดำเนินการแก้ไขเสร็จสิ้นลง สื่อมวลชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศได้นำเสนอข้อมูลเผยแพร่แก่ชุมชนและสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้จะเป็นตัวกระตุ้นให้สาธารณะเกิดความสนใจแล้ว ยังมีผลต่อความระมัดระวังในการดำเนินการของภาครัฐอีกด้วย

□ รูปแบบและวิธีการจัดการในช่วงที่สอง

แม้ว่าการดำเนินการฝังบกลบครั้งใหม่ได้เสร็จการดำเนินการไปแล้ว แต่การตรวจติดตามบริเวณพื้นที่ฝังบกลบกากสารเคมีเพื่อระมัดระวังด้านความปลอดภัยก็ยังคงถือเป็นงานสำคัญ ซึ่งในช่วงเวลานี้ผู้ที่มิบทบาทสำคัญคือหน่วยงานภาครัฐ โดยกรมควบคุมมลพิษซึ่งรับหน้าที่ในการตรวจติดตามคุณภาพน้ำและสภาพพื้นที่โดยรอบของหลุมฝังบกลบสารเคมี จะเข้าไปดำเนินการตรวจสอบปีละ 2 ครั้งและรายงานผลต่อคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อดูการแก้ไขปัญหามลพิษจากการฝังบกลบสารเคมี ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ กรรมการชุดนี้ได้มีผู้แทนจากชาวกาญจนบุรีร่วมอยู่ด้วย ดังนั้น จึงถือเป็นช่องทางหนึ่งที่ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและรับข่าวสาร ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดความไว้วางใจ และนำไปสู่ความสำเร็จในความร่วมมือของประชาชน

ที่มา

1. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการธรรมาภิบาล (Good Governance) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม” โดย ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลัดกระทรวงมหาดไทยและคณะ, สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2546
2. หนังสือ “สารพิษกับสังคมนิกร : จากคลองเตยถึงกาญจนบุรี”, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2536
3. หนังสือ “พายัพฯ บันทึก 9 กรณีวิกฤตยุคสังคมนิยม”, อภิญา ตันทวีวงศ์ (บรรณาธิการ), กลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม, 2544
4. บทความ “สุสานสารพิษ กว่าจะถึงวันนี้”, สุภรณ์ ไชยวงศ์, 2541

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงาน

กรณีศึกษาที่ 5 การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม : องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ

องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี มีพื้นที่ 17.5 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 11,186 คน สภาพพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพค้าขาย รับจ้าง บางส่วนประกอบอาชีพทำนาทำไร่ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปินับเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิสามารถจัดบริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและมีผลงานเป็นที่ยอมรับดังเห็นได้จากรางวัลต่างๆที่ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิได้รับ อาทิ เช่น รางวัลชนะเลิศตำบลพัฒนาดีเด่นของกรมพัฒนาชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลดีเด่นของสถาบันวิจัยสภาพทางหญิงชายและการพัฒนาจากสมาคมสถานภาพสตรี และรางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีความเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนจากสถาบันพระปกเกล้า

ความโดดเด่นขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ คือ การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ เช่น การแก้ไขความขัดแย้งด้วยกระบวนการประชาคม ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนแก้ปัญหาร่วมกัน ส่งผลให้เกิดการเรียนรู้ และการเสริมสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็ง และการสร้างความร่วมมือและความเต็มใจของชุมชนในการเสียสละที่ท้องถิ่นในรูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างประชาชนและ องค์การบริหารส่วนตำบลการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอีกหนึ่งกิจกรรมการบริหารที่โดดเด่นด้านการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ เน้นการผสมผสานระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการประชาคมและการเก็บข้อมูลโดยการออกแบบสอบถาม รวมทั้งวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบเพื่อจัดทำแผนพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการและทิศทางการพัฒนาของชุมชนอย่างแท้จริง มีฐานข้อมูลไม่ใช่ตัดสินใจด้วยความรู้สึกหรือเหตุผลทางการเมือง

กระบวนการประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนามีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจและรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งนำเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับทิศทางและแนวทางพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดทำเวทีประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยประชาชนในหมู่บ้าน รวมทั้งตัวแทนกลุ่มต่างๆ ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้แทนหน่วยงานราชการ อาทิ สำนักงานพัฒนาชุมชน ซึ่งดูแลข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน ความรับผิดชอบในการดำเนินการแสดงความคิดเห็นในเวทีประชาคมหมู่บ้านเป็นหน้าที่ของประธานประชาคม องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เพียงผู้อำนวยการสะดวกและอุปกรณ์ต่างๆ ในเวทีประชาคมหมู่บ้านประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ 1) การระดมความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ 2) ขั้นตอนการนำเสนอปัญหาและความต้องการ 3) ขั้นตอนวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญและเร่งด่วน และ 4) ขั้นตอนกำหนดแนวทางพัฒนา

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากการสำรวจปัญหาและความต้องการในหมู่บ้านด้วยกระบวนการประชุมประชาคม เพื่อให้ข้อมูลครอบคลุม องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิมีการสำรวจด้วยแบบสอบถาม ซึ่งผลจากเวทีประชาคมหมู่บ้าน และผลสำรวจจากแบบสอบถามถูกนำมาประมวลรวมกันในเวทีประชาคมตำบลเพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาของแต่ละหมู่บ้านและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ซึ่งเวทีประชาคมตำบลเป็นโอกาสให้ทุกส่วนทั้งประชาชน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการพัฒนาอบต. ร่วมแสดงความคิดเห็น เสนอว่าปัญหาใดมีความสำคัญเร่งด่วน พร้อมแสดงเหตุผลรวมทั้งมีการลงมติด้วยเสียงข้างมากเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นนี้ส่งผลให้แผนพัฒนาของอบต. ห้วยกะปิสะท้อนถึงความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

ที่มา: อรทัย ก๊กผล. 2546. Best Practices ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า

มีบทเรียนบางประการที่ได้จากกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณีที่ยกมาให้ดูเป็นตัวอย่างเป็นตัวอย่าง จะเห็นได้ว่า การตัดสินใจของภาครัฐในโครงการขนาดใหญ่ กระทำไปโดยไม่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ตอนต้น เช่น ที่เกิดขึ้นในกรณีศึกษาที่ 1 ระบบคลองและประตูน้ำในรัฐหลุยส์เซียน่า นำไปสู่ความไม่ไว้วางใจและกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างประชาชนและภาครัฐจนทางออกไม่ได้ และต้องขึ้นศาล ผลที่ตามมาในท้ายที่สุด คือ ไม่สามารถดำเนินโครงการได้ ซึ่งตรงกันข้ามกับกรณีศึกษาที่ 2 การควบคุมน้ำท่วมในรัฐแคลิฟอร์เนีย และกรณีศึกษาที่ 3 การเลือกสถานที่จัดเก็บของเสียอันตรายในรัฐอัลเบอร์ตา ประเทศแคนาดา ที่ภาครัฐมองเห็นความสำคัญของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น มีการวางแผนการมีส่วนร่วมมีการระดมกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอย่างครอบคลุม และเลือกใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมในหลายรูปแบบ และมีการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างภาครัฐกับชุมชนตลอดเวลา สร้างการยอมรับและชอบธรรมในการดำเนินโครงการ จึงเป็นผลให้สามารถจัดการแก้ไขปัญหาไปได้ด้วยดี

ในส่วนกรณีศึกษาของไทยเกี่ยวกับการฝังกบสารเคมีที่จังหวัดกาญจนบุรี จะเห็นว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จในกรณีนี้เกิดจากความเข้มแข็งขององค์การประชาชนท้องถิ่นที่มีประสบการณ์ในการมีส่วนร่วม มีความพร้อมด้านความรู้เกี่ยวกับฝังกบสารเคมีอย่างถูกต้อง จนได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย และการเปิดกว้างของภาครัฐที่เต็มใจเปิดให้กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ตรงไปตรงมาตลอดกระบวนการ เป็นองค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จในกรณีนี้ ในขณะที่กรณีศึกษาที่ 5 การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ เป็นการทำงานในระดับท้องถิ่นที่แสดงให้เห็นว่า การเปิดให้

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานประจำ ทั้งการจัดทำแผนพัฒนาการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีรายได้และการใช้กระบวนการประชาคมแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในชุมชนนำมาสู่การบริหารจัดการภาครัฐที่มีผลสัมฤทธิ์เป็นที่น่าพอใจและยั่งยืน

4.2. ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน



ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานภาครัฐนี้มาจากประสบการณ์กรณีศึกษาทั้งที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลว ในการเปิดหรือการไม่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

- การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่มีสูตรสำเร็จตายตัวที่ใช้ได้กับทุกเรื่องและทุกสถานการณ์ เจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องพิจารณาจากสถานการณ์และลักษณะโครงการหรือประเด็นการบริหารที่แตกต่างกัน
- การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการต้องยึดหลักความคงเส้นคงวา ประสิทธิภาพและศักยภาพ ระยะเวลา และให้เกิดยึดต่อชุมชนและประชาชน
- ผู้รับผิดชอบควรส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้ผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะกลุ่มด้อยโอกาส
- ผู้รับผิดชอบควรอธิบายกระบวนการการมีส่วนร่วมที่จะจัดทำขึ้น และพยายามลดข้อสงสัยเคลือบแคลงที่จะเกิดขึ้น
- เจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องเปิดใจรับข้อมูลข่าวสารใหม่ๆ ที่เข้ามาตลอดเวลา และตั้งประชาชนรอบนอก (มิได้อยู่ในพื้นที่ที่โครงการตั้งอยู่) เข้ามาร่วมให้ข้อมูล
- ให้ความสำคัญกับการสร้างความไว้วางใจเท่าๆ กับการพยายามสร้างระบบข้อมูลข่าวสารที่ดี
- คอยติดตาม และกลับไปหาชาวบ้าน ทำตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับชาวบ้าน
- จงให้คำมั่นสัญญาเฉพาะเท่าที่ท่านทำได้เท่านั้น
- ให้ข้อมูลเพียงพอเท่าที่ชาวบ้านหรือประชาชนเรียกร้อง
- พูดความจริงอย่างตรงไปตรงมา

- ประสานงานกับหน่วยงานของท่าน อย่าให้มีข้อมูลขัดแย้งกัน
- ฟังในสิ่งที่ผู้มีส่วนได้เสียกำลังบอกท่าน มีทักษะของการเป็นผู้ฟังที่ดี (Active Listening)
- หลีกเลี่ยงการทำการประชุมลับๆ เพราะจะนำไปสู่ความระแวงสงสัยได้



บรรณานุกรม

- พัชรี ลิโรรส และทิวดา กมลเวช (บรรณาธิการ), **ความขัดแย้งในสังคมไทยในยุควิกฤตเศรษฐกิจ** โครงการปริญญาโทสำหรับนักบริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สำนักพิมพ์คบไฟ, 2542
- รศ.ดร.ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดพิงษ์ (บรรณาธิการ), **รายงานวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก สถาบันพระปกเกล้า, 2545**
- มูลนิธิปริญญาโทนักบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มูลนิธิ EPA), **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน** คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2546
- อรทัย กักพล, **Best Practices ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น** วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า 2546
- สุธาวัลย์ เสถียรไทย (บรรณาธิการ), **ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม** สำนักพิมพ์สายธาร, 2544
- Haller, Kenneth J. and Patcharee Siroros (eds.), **Legal Foundations for Public Participation for Public Consultation in Government Decision-Making** EPA Foundation, Faculty of Political Science, Thammasat University, 2003
- The Aarhus Convention: An Implementation Guide** United Nations, 2000
- Environmental Protection Agency, "Sites for our Solid Waste" EPA/530-SW-90-019, March 1990 and 40 CFR 25.3 (c)
- International Association for Public Participation, **Planning for Effective Public Participation** (unspecified date)
- <http://www.bewett.norfolk.sch.uk/currie/POLIT/direct.htm>



ติดต่อขอข้อมูลเพิ่มเติม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ถ.พิษณุโลก แขวงจิตรลดา เขตดุสิต กทม. 10300

โทรศัพท์ 0-2356-9999

Hotline 1785

www.opdc.go.th