



# การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: เทคนิควิธีและการนำไปสู่การปฏิบัติ



# การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: เทคนิควิธีและการนำไปสู่การปฏิบัติ

# การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: เทคนิควิธีและการนำไปสู่การปฏิบัติ

พิมพ์ครั้งที่ 1      มิถุนายน 2560

ISBN                978-616-379-016-3

จำนวนที่พิมพ์      1,200 เล่ม

จัดทำโดย          สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)  
59/1 ถนนพิษณุโลก แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร  
โทร.                0 2356 9999  
โทรสาร 0 2281 8328

เรียบเรียงโดย      นางพรทิพย์ แก้วมูลคำ : เรียบเรียงจากเอกสารการบริหารราชการ  
แบบมีส่วนร่วม (เทคนิคการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและ  
กรณีศึกษาที่ดี) ซึ่งคณะผู้วิจัยจากสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (TU-RAC) ประกอบด้วย

- รองศาสตราจารย์ ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ หัวหน้าโครงการ
- นายเชษฐา ณ ระนอง
- นางสาวจามรี จำปา

จัดทำเพื่อเสนอ สำนักงาน ก.พ.ร. ตามโครงการศึกษาและประมวลความรู้  
เกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (กันยายน 2557)

จัดพิมพ์ที่          ศูนย์สื่อและสิ่งพิมพ์แก้วเจ้าจอม มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา  
เลขที่ 1 ถนนอุทองใน แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300  
โทร.                0 2160 1263-4  
โทรสาร            0 2160 1309

---

เอกสารฉบับนี้เป็นลิขสิทธิ์ของ สำนักงาน ก.พ.ร.

การพิมพ์ซ้ำ หรือการนำข้อมูลทั้งหมดหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของเอกสารนี้ไปเผยแพร่

ไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็ตาม จะต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร จาก สำนักงาน ก.พ.ร.

# คำนำ

สังคมไทยปัจจุบัน ประชาชนมีการตื่นตัวในเรื่องสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพ ในฐานะเป็นพลเมือง เป็นผลให้มีการเรียกร้องสิทธิในการรับรู้และสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ ทางนโยบาย และเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคม รวมทั้งมีการรวมตัวเป็น กลุ่มประชาสังคมและเริ่มเรียกร้องการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและบริหารงาน ภาครัฐมากขึ้น อันมีรากฐานมาจากกรอบแนวคิดทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงจากประชาธิปไตย แบบตัวแทน (Representative Democracy) เป็นประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่ยอมรับ และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง ทั้งทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการเสนอความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงาน ทำให้เกิดกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและตัดสินใจที่รอบคอบโปร่งใส เป็นธรรม ได้รับการยอมรับจากประชาชน อันนำไปสู่ความสามารถในการตอบสนองความคาดหวังหรือ ความต้องการของประชาชนในคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดความว่า...ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสม ของแต่ละภารกิจ ซึ่งเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการ ที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือเพื่อ ประโยชน์สุขแก่ประชาชนและเกิดผลสัมฤทธิ์ของงานที่วัดผลได้ รวมทั้งกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ ของส่วนราชการต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็น ไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้... และพระราชกฤษฎีกาวาด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ใน หมวดที่ 2 การบริหารราชการเพื่อให้ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (3) ได้กำหนดให้ในการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการนั้น ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการนั้นจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือ ชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น และ (4) ให้ถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการ ที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจ ของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

ในฐานะกลไกหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ ซึ่งการมีส่วนร่วมเป็นหลักการหนึ่งของ “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) หรือ “ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” โดยหากส่วนราชการได้มีการประยุกต์ใช้หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ก็จะสามารถส่งผลให้ระบบราชการมีการบริหารราชการที่มีคุณลักษณะสำคัญเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล คือ โปร่งใส เปิดเผยข้อมูล เป็นธรรม และการบริหารงานที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง มุ่งประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ในการพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมา สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ส่วนราชการตระหนักถึงความสำคัญของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ซึ่งมุ่งหวังให้เกิดการพัฒนาะบบราชการให้เป็นราชการระบบเปิดที่ให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงได้ (Accessibility) และมีวัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการทำงานแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งมีการบูรณาการการทำงานกับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเกิดการดำเนินงานร่วมกันเป็นเครือข่ายความร่วมมือ ที่นำไปสู่การยอมรับและร่วมเป็นพลังความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้จัดทำหนังสือการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: เทคนิคและการนำไปสู่การปฏิบัติ นี้ขึ้น เพื่อนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เทคนิควิธีการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม และการประยุกต์ใช้ในการสร้างการมีส่วนร่วม รวมทั้งกรณีศึกษาหรือกรณีตัวอย่างการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ทั้งของต่างประเทศและประเทศไทยตามบริบทการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ซึ่งหนังสือฉบับนี้เป็นการประมวลผลการศึกษาวิจัยและผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการของ สำนักงาน ก.พ.ร. ที่ดำเนินงาน มาอย่างต่อเนื่อง

สำนักงาน ก.พ.ร. ขอขอบคุณ ประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เกี่ยวกับการพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (นายทรงศักดิ์ วงศ์ภูมิวัฒน์) และคณะกรรมการฯทุกท่าน คณะผู้วิจัยจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่สนับสนุนการจัดทำหนังสือเล่มนี้ให้สำเร็จได้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐอื่น รวมทั้งผู้สนใจและค้นคว้าเพื่อเรียนรู้ในการนำประยุกต์ใช้เพื่อส่งเสริมการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการให้เกิดการทำงานร่วมกันแบบหุ้นส่วนหรือพันธมิตร ที่มีความเป็นเจ้าของในผลของการพัฒนาร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารจัดการภาครัฐที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อสร้างผลลัพธ์สำคัญของการพัฒนาระบบราชการไทย คือประโยชน์สุขของประชาชนชาวไทยอย่างแท้จริง

## คำนำ

|                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| บทที่ 1 บทนำ                                                               | 1   |
| บทที่ 2 แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม                                 | 7   |
| 1. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน                                           | 9   |
| 2. แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม                                      | 15  |
| 3. ประโยชน์ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม                                 | 19  |
| บทที่ 3 เทคนิคการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม                                  | 21  |
| 1. การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย                                        | 23  |
| 2. เทคนิคการสร้างการมีส่วนร่วม                                             | 31  |
| 3. การจัดการความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วม                                       | 66  |
| บทที่ 4 การนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปสู่การปฏิบัติ             | 81  |
| 1. แนวทางการประยุกต์ใช้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม                        | 82  |
| • รูปแบบที่ 1: การกำหนดประเด็นสาธารณะ                                      | 84  |
| • รูปแบบที่ 2: การกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน                               | 89  |
| • รูปแบบที่ 3: การจัดสรรทรัพยากรเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานในระดับพื้นที่ | 93  |
| • รูปแบบที่ 4: กระบวนการกำหนดกฎหมาย                                        | 98  |
| • รูปแบบที่ 5: การออกแบบและจัดบริการสาธารณะ                                | 108 |

|                                                                                                                                                           | หน้า |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 2. กรณีศึกษาของการประยุกต์ใช้แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม                                                                                           | 116  |
| • กรณีศึกษาจากต่างประเทศ                                                                                                                                  |      |
| 1) การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของ<br>ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส                                                                                             | 117  |
| 2) การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของสหราชอาณาจักร                                                                                                           | 128  |
| 3) การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประเทศออสเตรเลีย                                                                                                        | 136  |
| • กรณีศึกษาที่ดีในประเทศไทย                                                                                                                               | 148  |
| 1) การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของจังหวัด<br>กรณีศึกษา: การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของจังหวัดน่าน                                                        | 148  |
| 2) การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของส่วนราชการ<br>ระดับกรม/เทียบเท่า<br>กรณีศึกษา: การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของ<br>กรมชลประทาน                           | 153  |
| กรณีศึกษา: การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของ<br>กรมปศุสัตว์                                                                                                 | 161  |
| 3) การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครอง<br>ส่วนท้องถิ่น<br>กรณีศึกษา: การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของ<br>เทศบาลตำบลเกาะคา อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง | 167  |
| 3. บทสรุป                                                                                                                                                 | 175  |



ບຫຼັກ **1**

ບຫນ້າ

# บทที่ 1

## บทนำ

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานของภาครัฐในปัจจุบัน เนื่องจากบริบทของการบริหารราชการมีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ทั้งจากบริบทในระดับนานาชาติ กรอบการเมือง การปกครอง และการบริหารประเทศ กล่าวคือ ในระดับนานาชาติ มีวาระชัดเจน (Global Agenda) เกี่ยวกับการบริหารภาครัฐแบบมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างธรรมาภิบาล (Participatory and Good Governance) ซึ่งการบริหารราชการยุคใหม่มิใช่เพียงการทำงานตามกฎระเบียบหรือสาย การบังคับบัญชา แต่เป็นเรื่องความสัมพันธ์ กับประชาชน (Shifting from Government to Governance) ที่ภาครัฐต้องยึดหลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หลักนิติรัฐ (Rule of Law) และหลักความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) ในการบริหารจัดการภาครัฐ และในระดับประเทศ สังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องกรอบความคิดทางการเมืองจากการให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ที่กำหนดกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงทั้งในทางการเมืองและการบริหาร อาทิ สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งการมีบทบาทยุติให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบาย การมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ การประเมินผลและการตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่ให้สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวด 6 รัฐสภาหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น และหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของภาคประชาชนที่มีการตื่นตัวมากขึ้นในเรื่องสิทธิมนุษยชน มีการเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคมและต้องการให้ภาครัฐมีการบริหารจัดการที่โปร่งใส เป็นธรรมรวมทั้งเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการโดยตรง และมีการรวมตัวเป็นกลุ่มภาคประชาสังคมเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและบริหารราชการมากขึ้น

ในการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ซึ่งบัญญัติ ในวรรค 3 ว่า “...ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ” รวมทั้งมีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการที่เป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการที่ต้องการให้ระบบราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ ในหมวดที่ 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (3) ได้กำหนดให้ในการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการนั้น ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการนั้นจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจ เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากการกิจนั้น และ (4) ให้ถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการ ที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้มีการปรับปรุงวิธปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

เพื่อพัฒนาระบบราชการไทยให้เป็นราชการระบบเปิด ที่ส่วนราชการมีกลไกการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่ต่อเนื่องและสร้างสรรค์ เป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ (Accessibility) มีการติดต่อสื่อสารสองทางกับประชาชน (Dialogue) ทั้งที่เป็นทางการ

และไม่เป็นทางการ และนำข้อคิดเห็นของประชาชนมาประกอบการตัดสินใจขององค์กร พร้อมทั้งอธิบายเหตุผล รวมไปถึงการจัดกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทันทั่วถึงที่ถูกต้อง โปร่งใส และจริงใจ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมตามแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ทั้งการร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมในการจัดและให้บริการสาธารณะที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมติดตามการดำเนินงานและประเมินผล ที่ก่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีการทำงานเป็นเครือข่ายความร่วมมือในการผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาหรือการแก้ไขประเด็นปัญหาสาธารณะต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติในการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่มุ่งเน้นการบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้จัดทำเอกสาร “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: เทคนิควิธีและการนำไปสู่การปฏิบัติ” ฉบับนี้ ซึ่งเป็นการประมวลผลที่ได้จากการศึกษาวิจัย และการนำไปสู่การปฏิบัติในส่วนราชการและจังหวัดในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการนำเสนอแนวคิด เทคนิค และการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปสู่การปฏิบัติ ทั้งในการกำหนดประเด็นสาธารณะ การกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน การจัดสรรทรัพยากรเพื่อกำหนดทิศทางของหน่วยงานในระดับพื้นที่ การร่างและกำหนดกฎหมาย และตัวอย่างการประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน/โครงการโดยใช้แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งการอธิบายโดยใช้กรณีศึกษาที่ดีที่เป็นนวัตกรรมทางการบริหารของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม กรณีศึกษาที่ดีมีทั้งจากต่างประเทศ คือ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และประเทศออสเตรเลีย กอปรกับกรณีศึกษาที่ดีของประเทศไทย คือ จังหวัดน่าน (กรณีศึกษาที่ีระดับจังหวัด) กรมชลประทาน และ กรมปศุสัตว์ (กรณีศึกษาที่ีระดับกรม) และเทศบาลเกาะคา อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง (กรณีศึกษาที่ีระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เพื่อแสดงให้เห็นว่าได้มีการขับเคลื่อนและขยายขอบเขตการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระบอบราชการไทย และเผยแพร่ความรู้/แนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ โดยเนื้อหาสาระของเอกสารแบ่งออกเป็น 4 บท ดังนี้

## บทที่ 1 บทนำ

เกริ่นนำให้เห็นเกี่ยวกับหลักการ/เหตุผลในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และวัตถุประสงค์ในการจัดทำเอกสาร รวมทั้งภาพรวมของเนื้อหาทั้งหมดที่นำเสนอในเอกสารฉบับนี้

## บทที่ 2 แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

นำเสนอแนวคิดต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกันทั้ง 3 แนวคิด คือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชน และการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยอธิบายถึงแนวคิดและตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนของสมาคมการมีส่วนร่วมสากล (International Association for Public Participation - IAP2) ที่แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Spectrum) ออกเป็น 5 ระดับ และแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่อธิบายเกี่ยวกับแนวคิดการพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside-out Approach) และการพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside-in Approach) ซึ่งต้องมีการพัฒนาทั้งระดับองค์การ ระดับสถาบัน และระดับบุคลากร รวมทั้งกล่าวถึงประโยชน์ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

## บทที่ 3 เทคนิคการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม

นำเสนอขั้นตอนและประโยชน์ของเทคนิคการสร้างการมีส่วนร่วม ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วย การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบจากกระบวนการตัดสินใจ การกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือการดำเนินโครงการ โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังมีความหมายครอบคลุมถึงผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ เช่น องค์กรระดับชาติ สถาบันการศึกษา เป็นต้น และการอธิบายเทคนิค ที่จะเลือกมาใช้ในการสร้างการมีส่วนร่วมในแต่ละระดับการมีส่วนร่วม ตั้งแต่การให้ข้อมูล การปรึกษาหารือ การเข้ามาเกี่ยวข้อง ความร่วมมือ และการเสริมอำนาจ ซึ่งมีวิธีการ วัตถุประสงค์ และขั้นตอนแตกต่างกันไป รวมถึงตัวอย่างการประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน/

โครงการ โดยใช้แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และท้ายสุดของบทนี้จะกล่าวถึงแนวคิด/ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วม เพื่อจัดการกับความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชน หรือระหว่างประชาชนด้วยกันเอง แต่อาจเป็นบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดการกับความขัดแย้งนั้น

#### บทที่ 4 การนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปสู่การปฏิบัติ

นำเสนอเกี่ยวกับการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปสู่การปฏิบัติ โดยอธิบายถึงการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ของการบริหารงานภาครัฐ ได้แก่ การกำหนดประเด็นสาธารณะ การกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน การจัดสรรทรัพยากรเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานในพื้นที่ กระบวนการกำหนดกฎหมาย การออกแบบและการจัดบริการสาธารณะ โดยอธิบายถึงการนำไปใช้ในระบอบราชการไทย และปัจจัยแห่งความสำเร็จและข้อพึงระวังในกระบวนการนั้นๆ รวมทั้งการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมทั้งจากต่างประเทศ คือ กรณีศึกษาที่ดีด้านการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและการวางผังเมืองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส กรณีศึกษาที่ดีด้านสุขภาพของสหราชอาณาจักร และกรณีศึกษาที่ดีด้านการจัดการขยะมีพิษของประเทศออสเตรเลีย และสำหรับกรณีศึกษาที่ดีของประเทศไทยคือ จังหวัดน่าน (ระดับจังหวัด) กรมชลประทานและกรมปศุสัตว์ (ระดับกรมหรือเทียบเท่า) และเทศบาลเกาะคา อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง (ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ตลอดจนสรุปปัญหา หรืออุปสรรค และเงื่อนไข หรือปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ



# บทที่ 2

## แนวคิดการบริหารราชการ แบบมีส่วนร่วม

## บทที่ 2

### แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

แนวคิดประชาธิปไตยได้กำเนิดขึ้นตั้งแต่สมัยกรีกโบราณมากกว่าสองพันปี โดยได้เผยแพร่ในโลกตะวันตกมาอย่างยาวนาน เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแต่ละประเทศต่างก็มีรูปแบบของประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน และเมื่อกล่าวถึงประชาธิปไตย ก็จะต้องนึกถึงวาทะกรรมของประธานาธิบดี Abraham Lincoln ที่สะท้อน “ประชาธิปไตย” ว่า “*ประชาธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน*”

แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เริ่มจากปี ค.ศ. 1960 เมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น และที่ผ่านมามีตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งไม่ได้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจหลักๆ เนื่องจากการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหน้าที่ของระบบราชการและหน่วยงานฝ่ายบริหารต่างๆ และโดยที่การตัดสินใจสำคัญต่างๆ ในเบื้องต้นเกิดขึ้นภายนอกรัฐสภาและฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ข้าราชการจำนวนมากที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานของรัฐกลับมีบทบาทในการตัดสินใจสำคัญๆ และใช้ผลจากการตัดสินใจนั้นไปดำเนินการ โดยการเห็นชอบของผู้นำหน่วยงานซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น การไปออกเสียงเลือกตั้งเพื่อแสดงให้เห็นว่าเห็นด้วยกับนโยบายที่พรรคการเมืองชูเป็นประเด็นหาเสียง จึงเป็นเรื่องที่ประชาชนผู้เลือกตั้งแทบไม่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายกลไกระบบราชการที่มีอยู่ส่งผลให้มีช่องว่างระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองห่างกันมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participatory decision-making) จึงกลายเป็นกระแสนิยมไปทั่วโลก เพราะมีความเห็นร่วมกันว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้นที่จะทำให้ประชาชนมีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจและผู้กำหนดนโยบาย ทั้งประเภทที่มาจากเลือกตั้ง (นักการเมือง) หรือมาจากการแต่งตั้ง (ข้าราชการ) ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของพวกเขา โดยประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาท เช่น แสดงความคิดเห็นให้ข้อมูล หรือร่วมมือในการดำเนินนโยบาย เป็นต้น โดยไม่จำกัดสิทธิ

การมีส่วนร่วมเฉพาะในวันเลือกตั้งดังเช่นในสมัยก่อน แต่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะมีกลไกและเงื่อนไขทั้งทางกฎหมายและประเพณีที่ภาครัฐต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย เพื่อให้แน่ใจว่าผลลัพธ์ที่ออกมาจากระบบการเมืองดังกล่าว คือ การตัดสินใจและนโยบายที่ชอบธรรม และได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งงานของ Garol Patman ได้กล่าวถึงระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้ว่า เป็นระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง และในการตัดสินใจระดับต่างๆ มากขึ้น มิใช่ว่าประชาชนจะสามารถทำได้เพียงเลือกตั้งอย่างเดียว แต่ยังเปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหว และความคืบหน้าของการบริหารจัดการประเทศ โดยผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชน หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น และให้ข้อมูลแก่ผู้ที่ทำหน้าที่แทนตน เพื่อประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และถอดถอนผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชนที่ขาดประสิทธิภาพ บกพร่องต่อหน้าที่หรือไม่สุจริตแล้วแต่กรณี สำหรับประเทศไทยและสังคมไทย ได้พัฒนาและก้าวเข้าสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารโดยตรง โดยจะเห็นพัฒนาการที่ชัดเจนของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจากบทบัญญัติที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และตัวอย่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงประชามติเพื่อรับรองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ โดยรัฐจะทำตามมติที่ประชาชนตัดสินใจเลือก รวมไปถึงบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ในบทนี้ จึงนำเสนอสาระสำคัญของแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ความสำคัญและประโยชน์ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

## 1. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมือง ในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีความหมายเพียงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่เป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่กระแสดังกล่าวในปัจจุบันให้ความสำคัญกับประชาธิปไตย

แบบมีส่วนร่วม ที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกเหนือจากมีสิทธิเพียงการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ปกครองและบริหารประเทศ

ความหมายหรือนิยามของคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)” นั้นมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์ ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชนหรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจ และสังคมหรือการเมืองหรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติชนไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

เจมส์ แอล เครตัน ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง กระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่างๆ ของสาธารณชนไว้อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ ปรีกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

อรพินท์ สฟโชคชัย ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง กระบวนการที่นำประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้าร่วมในการหาวิธีแก้ไขปัญหายากๆ ยุ่งยากซับซ้อน ร่วมกันหาทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในทางสันติ เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ยากๆ ยุ่งยากซับซ้อนที่ยอมรับหรือเป็นฉันทามติของประชาสังคม เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยนำความเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนมาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการตัดสินใจ และกำหนดแนวทางหรือนโยบายสาธารณะที่ภาครัฐจะดำเนินการ

บรรศักดิ์ อูรรณโณ และคณะให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตาม และประเมินผลตามนโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมนั้น

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การให้โอกาสประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจ กำหนดปัญหาความต้องการของตนเองอย่างแท้จริง เป็นการเสริมพลังอำนาจให้แก่ประชาชนหรือกลุ่มองค์กรชุมชนให้สามารถระดมขีดความสามารถในการจัดการทรัพยากร การตัดสินใจ และการควบคุมดูแลกิจกรรมต่างๆ ในชุมชนมากกว่าที่จะเป็นฝ่ายตั่งรับ สามารถกำหนดการดำรงชีวิตได้ด้วยตนเองให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามความจำเป็นอย่างมีศักดิ์ศรี และสามารถพัฒนาศักยภาพของประชาชนหรือชุมชนในด้านภูมิปัญญา ทักษะ ความรู้ ความสามารถ และการจัดการ รวมทั้งรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกได้ และประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างมีอิสระ การทำงานต้องเน้นในรูปกลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน เนื่องจากพลังกลุ่มจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้งานพัฒนาต่างๆ บรรลุสำเร็จตามความมุ่งหมายได้

เอกสารฉบับนี้ ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องมีโอกาสดำเนินการหรือขั้นตอนต่างๆของการบริหาร ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลการปฏิบัติงาน การร่วมแสดงทัศนะความคิดเห็น การร่วมเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น การร่วมคิดแนวทางการแก้ไขปัญหา การร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การร่วมในการดำเนินการ และการร่วมติดตามประเมินผล รวมทั้งการร่วมรับผลประโยชน์จากการพัฒนา

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสานสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน อันจะนำไปสู่การตอบสนองความต้องการของประชาชนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยมีลักษณะสำคัญ คือ

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง มีการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายรัฐ องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไป มีการสื่อสารสองทางทั้งช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมทั้งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นตลอดการดำเนินงาน



2) เป้าหมายของการมีส่วนร่วมที่มุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การตัดสินใจของภาครัฐดีขึ้น เป็นที่ยอมรับร่วมกัน ไม่ใช่เพียงการจัดให้มีส่วนร่วมตามกฎหมายหรือไม่มีความขัดแย้งเท่านั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นเงื่อนไขสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่ช่วยให้กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และการดำเนินโครงการต่างๆ ของภาครัฐเป็นไปด้วยความรอบคอบ โดยคำนึงถึงการตัดสินใจที่ดีที่สุดที่ภาครัฐ ประชาสังคม และผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้มีโอกาสเรียนรู้ทำความเข้าใจประเด็นนโยบายสาธารณะร่วมกัน ปรีกษาหรือร่วมกัน เพื่อแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด ทุกฝ่ายยอมรับมากที่สุด และมีผลกระทบเชิงลบหรือทำให้เกิดอคติน้อยที่สุด ซึ่งการทำงานร่วมกับภาคประชาชนให้ประสบความสำเร็จ ต้องเข้าใจเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1) การมีเสรีภาพในการเข้าร่วม คือ มีอิสระที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ก็ได้ โดยการเข้ามามีส่วนร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ (การถูกบังคับไม่ว่าจะในรูปแบบใด ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม)

2) การมีความเสมอภาคในการเข้าร่วมกิจกรรม ทุกคนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดๆ ต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมประชุมคนอื่นๆ

3) ความรู้ความสามารถของผู้เข้ามามีส่วนร่วม คือ ต้องมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้นๆ ซึ่งหากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย ที่เข้าร่วมกิจกรรมก็จะทำให้การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นไม่ได้ นั่นแสดงว่าจะต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจและศักยภาพให้เขาเหล่านั้นก่อน เพื่อให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

การบริหารกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จำเป็นต้องกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม ซึ่งควรให้ความสำคัญหรือคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ที่เรียกว่า “4S” และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

### 1) หลัก 4 S

Starting early กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องดำเนินการก่อนมีการตัดสินใจ โดยควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ

Stakeholders กระบวนการมีส่วนร่วมที่ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (Inclusive) โดยเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมหรือได้รับผลกระทบทางบวกหรือทางลบ

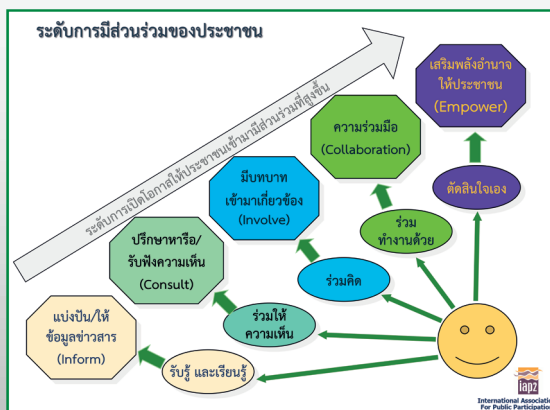
**Suitability** การเลือกรูปแบบหรือเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม โดยพิจารณาจากประเภท และขนาดของโครงการ ความหลากหลายและลักษณะที่แตกต่างกันของพื้นที่ ตลอดจน ความแตกต่างด้านวัฒนธรรม สังคม ค่านิยม และระดับความสนใจของชุมชน

**Sincerity** กระบวนการมีส่วนร่วมที่ให้ความสำคัญกับความจริงจัง เปิดเผย ซื่อสัตย์ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน มีการสื่อสารสองทางตลอดเวลา โดยการให้ข้อมูลที่ถูกต้อง และพอเพียงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการแสดงออกถึงความจริงใจในที่นี้ คือ การให้ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) แก่ประชาชนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ว่าความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ที่ได้รับมีผลต่อการตัดสินใจของหน่วยงานเพียงใด

## 2) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน สิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญหรือ คำนึงถึง คือ **ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน** เนื่องจากจะนำไปสู่การกำหนดทิศทาง ในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่สะท้อนถึงบทบาทและอิทธิพลของประชาชน โดยยิ่งระดับ การมีส่วนร่วมของประชาชนสูงมากเท่าใด บทบาทของประชาชนและการอุทิศตัวของ ประชาชนในกิจกรรมที่เข้ามามีส่วนร่วมก็ยิ่งสูงมากขึ้นเท่านั้น และบทบาทภาครัฐก็จะน้อยลง ตามไปด้วย ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางวิชาการมีหลากหลายตัวแบบ ในที่นี้ ใช้ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนของสมาคมการมีส่วนร่วมสากล (International Association for Public Participation - IAP2) ที่เรียกว่า Public Participation Spectrum โดยประกอบด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน 5 ระดับ ดังภาพที่ 2 - 1

ภาพที่ 2 - 1 : ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Spectrum)



ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสาร (To Inform): เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของภาครัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็จริงถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อยที่สุด แต่ถือว่าเป็นขั้นพื้นฐานและมีความสำคัญมาก ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจากภาครัฐสู่ประชาชน

ระดับที่ 2 การปรึกษาหารือ (To Consult): เป็นการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการ/การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐอย่างอิสระและเป็นระบบ โดยหน่วยงานภาครัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อเสนอแนะความคิดเห็น และประเด็นที่ประชาชนเป็นห่วงไปประกอบเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบายหรือพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน และประกอบการตัดสินใจ

ระดับที่ 3 การเข้ามามีบทบาท (To Involve): เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน โดยมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนงานโครงการ และวิธีการปฏิบัติงาน โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบ อำนาจความสละทว ยอมรับการเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน การมีส่วนร่วมระดับนี้มักดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วม

ระดับที่ 4 ความร่วมมือ (To Collaborate): เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ ตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือก และแนวทางแก้ไข รวมทั้งการเป็นภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น การมีส่วนร่วมในระดับนี้ คือ การสัญญากับประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่า เราจะร่วมงานกับประชาชนเพื่อได้ข้อเสนอแนะและแนวความคิดใหม่ รวมทั้งนำข้อเสนอแนะของประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจที่ค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน เป็นต้น

**ระดับที่ 5 การเสริมอำนาจประชาชน (Empower):** เป็นระดับที่บทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในระดับสูงสุด เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการเป็นผู้ตัดสินใจ โดยหน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้ เน้นให้ประชาชนมีบทบาทในการบริหารจัดการ โดยเป็นผู้ดำเนินการกิจและภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ ได้แก่ การลงประชามติ หรือสภาเมือง

จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมระดับการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน ซึ่งผู้บริหารต้องเลือกระดับการมีส่วนร่วมให้เหมาะสม และสื่อสารให้เข้าใจก่อนที่จะมีกระบวนการมีส่วนร่วม โดยผู้บริหารกระบวนการมีส่วนร่วมต้องมีความชัดเจนว่า ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับใด ซึ่งหากขาดการสื่อสารที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนจะก่อให้เกิดความขัดแย้ง โดยในหลายกรณีพบว่าหน่วยงานภาครัฐต้องการได้รับข้อมูลและความคิดเห็นของประชาชนประกอบการตัดสินใจ ในขณะที่ประชาชนคาดหวังว่าความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชนเป็นสิ่งที่หน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น ก่อนเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องสื่อสารให้ชัดเจนว่า ผลของการมีส่วนร่วมคืออะไร เป็นการมีส่วนร่วมในระดับใด ซึ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจะสะท้อนถึงบทบาท อิทธิพล และการอุทิศตนของประชาชนในกิจกรรมนั้นๆ

## 2. แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) เป็นการจัดการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งจะนำไปสู่ระบบราชการที่มีคุณลักษณะสำคัญตามหลักธรรมาภิบาล คือ เป็นระบบราชการที่มีความสุจริต โปร่งใส เปิดเผยข้อมูล เที่ยงธรรมและมีการบริหารงานที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมุ่งประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ

ความหมายหรือนิยามของ “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)” นั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น เศรษฐฐิตา เป็รื่องพิชญธรร ให้ความหมาย “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” ว่า หมายถึงการบริหารราชการที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารและดำเนินงานของรัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

อรพินท์ สฟโชคชัย ให้ความหมายคำว่า “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” หมายถึงการจัดระบบการบริหารราชการ ขั้นตอนวิธีการปฏิบัติงาน และโครงสร้างของการตัดสินใจในการบริหารราชการ ให้เป็นระบบที่เปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม (Public Participation) ในพันธกิจขององค์กรภาครัฐมากขึ้น องค์กรภาครัฐที่มีระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจะดำเนินการให้บริการสาธารณะและการตัดสินใจเชิงนโยบายในมิติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เน้นความเปิดเผยและโปร่งใส ให้ความสำคัญในการพัฒนาและสรรหาข้าราชการและบุคลากรทุกระดับ โดยยึดถือหลักปรัชญาการมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นบุคลากรที่มีคุณลักษณะดังนี้ คือ มีจิตสาธารณะ ความเป็นประชาธิปไตย เคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เปิดกว้างพร้อมที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

โดยเอกสารฉบับนี้ให้ความหมายตามที่สำคัญงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ให้ไว้ว่า “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” หมายถึง การบริหารราชการที่นำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงานและการประเมินผล โดยมีการจัดระบบงานหรือวิธีการทำงาน การจัดโครงสร้าง และการสร้างวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ

การส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจะบรรลุเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรมนั้น จำเป็นต้องกำหนดรูปแบบและกระบวนการบริหารของหน่วยงานภาครัฐ การสร้างค่านิยม และวัฒนธรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยมีการปรับระบบ และกลไกการบริหารราชการ และพัฒนาทักษะและความพร้อมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เพื่อรองรับการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งต้องพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ซึ่งต้องมีการพัฒนาใน 2 ส่วนพร้อมๆ กัน คือ การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside-out Approach) และการพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside-in Approach) ดังภาพที่ 2 - 2

ภาพที่ 2 - 2 : การพัฒนาภาคราชการและส่งเสริมศักยภาพภาคประชาชน เพื่อการบรรลุเป้าหมายการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม



1. **การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside-out Approach)** เป็นการพัฒนาระบบราชการ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการส่งเสริมให้ส่วนราชการปรับปรุงระบบบริหารงานให้เอื้อต่อการสร้างการมีส่วนร่วม การพัฒนาเพื่อสร้างศักยภาพของข้าราชการ และสร้างความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนทักษะในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้กับข้าราชการระดับต่างๆ และมีการส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งการสรรหาส่วนราชการที่มีวิธีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่โดดเด่นหรือมีแนวปฏิบัติที่ดี เพื่อให้เป็นหน่วยงานตัวอย่างและเผยแพร่แนวทางปฏิบัติที่ดีแก่ส่วนราชการอื่นๆ ซึ่งจะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการและการนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

2. **การพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside-in Approach)** เป็นการสร้างศักยภาพและโอกาส (Empowerment and Enabling) ให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยการสร้างกลไกเครือข่ายภาคประชาสังคม เพื่อผลักดันการบริหารราชการไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และการส่งเสริมให้มีการจัดเวทีประชุมเครือข่ายเพื่อสร้างความเข้าใจ ประสานงาน และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน รวมทั้งการพัฒนาความรู้ความเข้าใจ เพิ่มขีดความสามารถ และเพิ่มโอกาสของภาคประชาสังคมและชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการบริการสาธารณะ การติดตามตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จึงเป็นแนวคิดในการบริหารราชการที่ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยเน้นการปฏิบัติงานที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในลักษณะหุ้นส่วนที่ครอบคลุม ตั้งแต่การริเริ่มการดำเนินงานหรือดำเนินโครงการ จัดทำงบประมาณโครงการ การดำเนินกิจกรรมต่างๆ การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผล การปฏิบัติงาน ซึ่งในการปรับเปลี่ยนระบบราชการไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืน เงื่อนไขสำคัญของหน่วยงานภาครัฐในการปรับเปลี่ยนระบบราชการเพื่อพัฒนาไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ควรให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนใน 3 ระดับ ดังนี้

1) **ระดับองค์การ (Organizational Level)** เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การเพื่อรองรับการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม เช่น จัดตั้งหน่วยงาน กำหนดให้มีบุคลากรรับผิดชอบ กำหนดนโยบายหรืองบประมาณด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น



2) **ระดับสถาบัน (Institutional Level)** เป็นการสร้างวัฒนธรรมการปฏิบัติงานแบบใหม่ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม การปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงาน การปรับกระบวนการทัศน์ของคนในองค์กรให้สามารถปฏิบัติงานกับประชาชนในลักษณะเป็นหุ้นส่วน และการปฏิบัติงานในลักษณะเครือข่าย มีการออกกฎเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติงานเป็นที่รับรู้และเข้าใจ จนเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของคนในองค์กร

3) **ระดับบุคลากร (Individual Level)** เป็นการสร้างบุคลากรให้มีศักยภาพในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการฝึกทักษะบุคลากรในองค์กรให้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานกับประชาชน เช่น ทักษะการสื่อสาร ทักษะการมีส่วนร่วมของประชาชน ทักษะการวิเคราะห์ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และทักษะการบริหารความขัดแย้ง ตลอดจนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

โดยในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มียุทธวิธีในการสร้างระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย

1) **การสร้างหลักการ (Principles)** โดยผู้นำระดับสูงขององค์กรจำเป็นต้องริเริ่มด้วยการสร้างหลักการหรือกำหนดเป็นนโยบายขององค์กรว่าด้วยการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หลักการนี้ยังรวมถึง การสร้างค่านิยม (Values) ที่เป็นแนวทางในกระบวนการเรียนรู้ภายในหน่วยงาน

2) **การจัดโครงสร้างและการจัดการ (Structures and arrangements)** โดยต้องมีการจัดโครงสร้างขององค์กรและระบบบริหารงาน เพื่อรองรับการขับเคลื่อนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เช่น การกำหนดให้มีโครงสร้างหน่วยงาน การกำหนดตำแหน่งหรืออัตรากำลังเพื่อรับผิดชอบในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

3) **การเสริมอำนาจภาคประชาชน** การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์กับภาคประชาชนในลักษณะที่มีความหมาย (Meaningful relationship) กล่าวคือ เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะเท่าเทียมกับภาครัฐในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วน (Partners) ซึ่งจำเป็นต้องสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งให้ประชาชน เช่น ส่งเสริมให้ภาคประชาชนทำงานเป็นกลุ่มในลักษณะเครือข่าย ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และเฉลียวฉลาดเป็นตัวของตัวเอง โดยภาครัฐไม่เข้าไปครอบงำในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 3. ประโยชน์ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

การปรับเปลี่ยนการบริหารราชการของหน่วยงานภาครัฐ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะของหุ้นส่วน การพัฒนาภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชน และการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จะก่อให้เกิดประโยชน์ ต่อหน่วยงานภาครัฐในหลายประการ ได้แก่

1. การตัดสินใจที่มีคุณค่าและความหมาย (Meaningful decision) เพราะภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ แผนงาน การใช้งบประมาณ

2. การใช้ทรัพยากร (Public resources) อย่างรอบคอบ เพราะภาคประชาชน เข้ามามีส่วนในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน

3. ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสร้างสรรค์ เพื่อหาทางแก้ไข ปัญหาสาธารณะต่างๆ ทำให้แนวทางเหล่านั้นได้รับการสนับสนุนเมื่อนำไปปฏิบัติ และได้รับการยอมรับ ซึ่งทำให้ภาครัฐไม่ต้องทำงานในลักษณะโดดเดี่ยวต่อไป

4. การทำงานในลักษณะหุ้นส่วน (Partnership) โดยภาครัฐปรับเปลี่ยนบทบาท เป็นผู้ประสานและอำนวยความสะดวก (Facilitator) ซึ่งสอดคล้องกับบทบาทภาครัฐ ในการบริหารราชการยุคใหม่ ทำให้รัฐสามารถลดขนาดลง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะมีหุ้นส่วนการพัฒนาช่วยแบ่งเบาภาระด้านค่าใช้จ่าย บุคลากร และงบประมาณ

5. ความสามารถในการให้บริการที่ดีขึ้น เพราะสามารถตอบสนองความต้องการ ของประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ ทั้งถึงและตรงจุดมากขึ้น เช่น การสาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น

6. ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชนมีความไว้วางใจเป็นพื้นฐาน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ และร่วมรับผลประโยชน์ รวมทั้ง มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้อย่างเปิดเผยระหว่างกัน

กล่าวโดยสรุป จากพัฒนาการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ส่งผลให้แนวคิด การมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจและให้ความสำคัญในการนำมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

ภาครัฐในปัจจุบัน ซึ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชน และการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นแนวคิดที่ต่างมีความหมายและนิยามที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามก็มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกัน โดยต่างก็มีคำอธิบายที่แสดงให้เห็นและได้คำตอบที่คล้ายคลึงกัน ดังจะเห็นได้จากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ด้วยระบบประชาธิปไตยนั้นได้ถูกปลูกฝังไว้ว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ถ้าขาดประชาชนก็ไม่มีประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันระบบประชาธิปไตยจะพัฒนาก้าวเดินไปข้างหน้านั้น การบริหารราชการก็ต้องมีการจัดระบบการบริหารจัดการที่เป็นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งการจะบรรลุผลได้ต้องสร้างวัฒนธรรมการบริหารจัดการภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยสามารถแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์และเชื่อมโยงระหว่างกันในสามมิติ ได้แก่ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy - PD) การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance - PG) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation - PP) ดังภาพที่ 2 - 3

ภาพที่ 2 - 3 : ความสัมพันธ์ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมของประชาชน





# บทที่ 3

เทคนิคการสร้าง  
กระบวนการมีส่วนร่วม

# บทที่ 3

## เทคนิคการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม

แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ถือเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระบบราชการไทย ทั้งนี้ ในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่จะนำไปสู่ความร่วมมือในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนา ควรมีความเข้าใจเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของเทคนิคหรือวิธีการที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders Analysis) ที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบจากกระบวนการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย หรือการดำเนินโครงการของหน่วยงานภาครัฐ โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังมีความหมายครอบคลุมถึงผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจ เช่น องค์กรระดับชาติ สถาบันการศึกษา เป็นต้น

2. เทคนิคการสร้างการมีส่วนร่วม ที่เป็นเทคนิคการมีส่วนร่วมในแต่ละระดับการมีส่วนร่วม ตั้งแต่การให้ข้อมูล การปรึกษาหารือ การเข้ามาเกี่ยวข้อง ความร่วมมือ และการเสริมอำนาจ ซึ่งในแต่ละรูปแบบจะมีวัตถุประสงค์และขั้นตอนแตกต่างกันไป รวมถึงตัวอย่างการประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน/โครงการ ตั้งแต่การริเริ่มหรือการพัฒนาโครงการ และการบริหารโครงการในภาพรวม

3. การจัดการความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วม ที่ให้ความสำคัญกับการจัดการความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วม เพื่อประยุกต์ใช้ในการจัดการความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชน หรือระหว่างประชาชนด้วยกันเองแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกับความขัดแย้งนั้น

## 1. การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders Analysis) เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ประเมินผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประเมินว่าผลประโยชน์นั้นจะมีผลต่อโครงการที่จะจัดทำอย่างไร การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียจึงทำให้ได้ข้อมูลที่สำคัญมากเกี่ยวกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ทั้งผลกระทบทางบวกและผลกระทบทางลบ ผู้ที่อาจมีอิทธิพลสูงและมีศักยภาพต่อความอยู่รอด หรือความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการ ดังนั้น ผู้จะดำเนินโครงการจึงต้องนำบุคคลผู้ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อสร้างความเข้าใจและให้การสนับสนุนโครงการ หรือบุคคลบางกลุ่มอาจไม่มีอำนาจอิทธิพล แต่เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของโครงการ เช่น เป็นชาวบ้านที่จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการ การสนับสนุนของบุคคลกลุ่มนี้ จึงสำคัญต่อความอยู่รอดของโครงการ จึงต้องมีการสร้างความเข้าใจตั้งแต่ต้น เป็นต้น ซึ่งข้อมูลเหล่านี้เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการมีส่วนร่วมสำหรับโครงการที่จะจัดทำขึ้น ตั้งแต่ขั้นตอนริเริ่มการวางแผน การนำแผนไปปฏิบัติ และติดตามผลในเวลาต่อมา

**ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders)** คือ ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล องค์กร สถาบัน หรือชุมชนที่เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบจากการตัดสินใจ หรือการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินโครงการนั้น รวมทั้งยังมีความหมายครอบคลุมถึงผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ เช่น องค์กรระดับชาติ สถาบันการศึกษา องค์กรเอกชน รัฐบาลท้องถิ่น คู่สัญญา (Contractor) เป็นต้น โดยอาจจำแนกผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1) **ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง (Primary Stakeholders)** คือ บุคคลหรือกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากประเด็นการมีส่วนร่วมโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทั้งทางบวกหรือทางลบ เช่น ประชาชนในพื้นที่ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ เป็นต้น โดยมีการแบ่งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงตามเพศ ชนทางสังคม รายได้ อาชีพ หรือกลุ่มผู้ใช้บริการ

2) **ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรอง (Secondary Stakeholders)** คือ บุคคล กลุ่ม องค์กร สถาบัน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการผลักดันให้ประเด็นการมีส่วนร่วมนำไปสู่การปฏิบัติ เมื่อได้ข้อมูลดีจากกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งอาจแบ่งเป็นกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับเงินทุน

ที่เป็นผู้ออกทุน เช่น บริษัทผู้สัญญาที่ได้รับสัมปทาน เป็นต้น หรือเกี่ยวข้องโดยเป็นหน่วยงาน ผู้ดำเนินโครงการ เช่น กระทรวง ทบวง กรม ผู้มีอำนาจหน้าที่ เป็นต้น หรือเกี่ยวข้องโดยเป็น หน่วยงานอื่นๆ ที่มีใช้เจ้าของประเด็นการมีส่วนร่วมโดยตรงแต่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง และ อาจมีส่วนเกื้อหนุนการดำเนินงานร่วมกันได้ รวมถึงรัฐบาล หรือหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่เป็น เจ้าของโครงการ หรือเกี่ยวข้องโดยเป็นผู้ติดตามเรื่องนั้นมาโดยตลอด เช่น บุคคล องค์กร พัฒนาเอกชน (NGOs) หรือสถาบันการศึกษาที่ติดตามทำวิจัยเรื่องนั้นมาโดยเฉพาะ เป็นต้น หรือเป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ เช่น นักการเมืองท้องถิ่น ผู้นำชาวบ้าน ผู้อาวุโส ผู้นำทางศาสนา ฯลฯ อันเป็นบุคคลที่อาจมีบทบาทหรืออำนาจในการเป็นผู้นำทางความคิด เป็นต้น

3) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก (Key Stakeholders) คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่มีความสำคัญ (Importance) หรือมีบทบาทอำนาจ (Influence) ที่ส่งผลกระทบต่อ ความสำเร็จของโครงการหรือกำหนดขอบเขตของประเด็นการมีส่วนร่วมและแนวทางจัดการ แก้ไขปัญหาสู่การปฏิบัติจริง

#### 1.1 ขั้นตอนการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แบ่งออกได้เป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่

1) ระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อประเมินว่าใครบ้างเป็นผู้มีแนวโน้มจะได้รับประโยชน์ จากโครงการ ใครบ้างที่อาจถูกกระทบในทางลบ มีกลุ่มที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น ชนกลุ่มน้อย ชาวเขา เป็นต้น อยู่ในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบบ้างหรือไม่ และใครบ้าง ที่สนับสนุน หรือใครบ้างที่คัดค้าน รวมทั้งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

2) ประเมินประโยชน์และผลกระทบของโครงการที่อาจมีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อประเมินปฏิกิริยาตอบสนองจากด้านที่เป็นผลประโยชน์และที่เป็นผลกระทบทางลบของ นโยบายหรือโครงการที่อาจมีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประเมินว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมุ่งหวัง อะไรจากโครงการ จะได้ประโยชน์อะไรบ้างจากโครงการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีทรัพยากร หรือกำลังด้านใดบ้าง รวมทั้งทรัพยากรและกำลังที่มีอยู่สามารถนำมาใช้ในการรณรงค์ได้หรือไม่ ตลอดจนเป้าหมายของโครงการขัดแย้งกับผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียอย่างไรบ้าง

3) ประเมินบทบาท อำนาจ และความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในที่นี้ *บทบาท อำนาจ* หมายถึง อำนาจที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีต่อประเด็น การมีส่วนร่วมในรูปของการควบคุมกระบวนการตัดสินใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่น เช่น อาจเป็นหน่วยงาน เจ้าของเรื่อง หรือเป็นผู้ที่ช่วยทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมสามารถดำเนินไป ในพื้นที่ได้ด้วยดี ถือเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่

**ความสำคัญ** หมายถึง การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมมือหรือไม่ร่วมมือย่อมมีผลต่อความอยู่รอดของการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมตามประเด็นและระดับการมีส่วนร่วมที่กำหนดไว้ เช่น ชาวบ้านในพื้นที่ที่โครงการตั้งอยู่และเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการให้ทัศนะความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อประเด็นการมีส่วนร่วม เป็นต้น แม้มีบทบาทอำนาจต่ำแต่มีความสำคัญต่อการดำเนินโครงการ เนื่องจากเป็นกลุ่มประชาชนที่มีวิถีชีวิตอยู่ท่ามกลางผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทั้งทางบวกและลบจากโครงการ หมายความว่าหน่วยงานผู้ดำเนินโครงการต้องใช้ความพยายามในการนำกลุ่มเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วม เพราะจะสามารถให้ข้อเท็จจริงและทัศนะจากประสบการณ์ตรงได้

การประเมินบทบาท อำนาจ และความสำคัญ เป็นการประเมินในเบื้องต้นตามข้อมูลและความรู้เท่าที่พอลึกซึ้งได้ในขณะนั้น แต่ถ้าต้องการประเมินให้ครอบคลุมและลึกกว่านั้นอาจต้องใช้วิธีการปรึกษาหารือกับผู้ที่อยู่ในพื้นที่ โดยในการวิเคราะห์บทบาทอำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจดูจากด้านอำนาจ และสถานภาพทางการเมือง /สังคม /และเศรษฐกิจในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียมีการจัดองค์กรได้ดีมากน้อยแค่ไหน
- กลุ่มมีความสามารถในการคุมทรัพยากรหลักๆ อย่างไรบ้าง
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอิทธิพล / อำนาจที่ไม่เป็นทางการอย่างไร (เช่น ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับนักการเมืองท้องถิ่น หรือ นักการเมืองระดับชาติ เป็นต้น)
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ อย่างไร
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทกลุ่มเป้าหมายของโครงการเห็นด้วยกับโครงการหรือไม่ และมีบทบาทต่อความสำเร็จ / ล้มเหลวของโครงการอย่างไรบ้าง

4) วางยุทธวิธีเพื่อนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม โดยพิจารณาจากประเด็นต่อไปนี้

- ผลประโยชน์ / ความสำคัญ/ อิทธิพลของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม
- ควรพยายามให้ผู้มีส่วนได้เสียหลักๆ ที่อาจไม่มีอิทธิพล/ ทรัพยากร แต่เป็นผู้มีความสำคัญต่อโครงการเข้าร่วม
- สร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมตลอดโครงการ



หลังจากได้ข้อมูลจากการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียข้างต้นแล้ว อาจวางหลักการในการวางแผนว่าใครควรเข้าร่วมในกระบวนการ ดังนี้

- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีบทบาทอำนาจสูงและความสำคัญสูง ต้องให้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีบทบาทอำนาจสูง แต่ความสำคัญต่ำ เช่น ผู้มีอิทธิพลด้านความคิดในท้องถิ่น อาจไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายโดยตรง แต่อาจขัดขวางโครงการได้ จึงต้องสื่อสารให้ข้อมูลที่ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีบทบาทอำนาจน้อย แต่มีความสำคัญสูง เช่น เป็นชาวบ้านในพื้นที่ ต้องให้ความสำคัญสูง และพยายามให้เข้ามามีส่วนร่วม
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีบทบาทอำนาจต่ำ และความสำคัญต่ำ เช่น NGOs ที่อยู่ในพื้นที่แต่ไม่ได้มีบทบาทในเรื่องนี้โดยตรง อาจไม่ต้องให้ความสนใจมากนัก

โดยตัวอย่างตารางการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แสดงดังตารางที่ 3 - 1

ต่อไปนี้

### ตารางที่ 3 - 1 : ตัวอย่างตารางการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

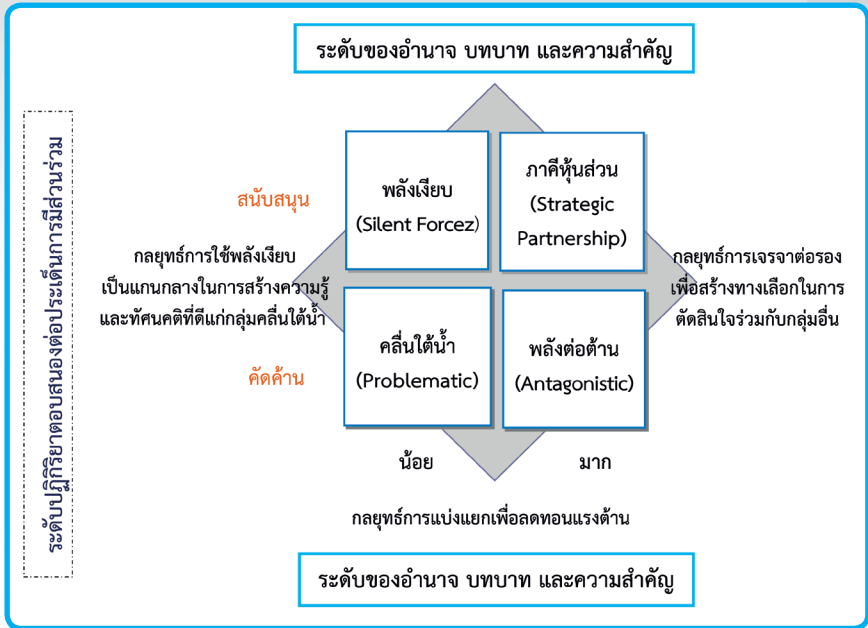
ตัวอย่าง โครงการการศึกษาของเด็กหญิง ที่รัฐบาลต้องการให้เด็กผู้หญิงมีอัตราการศึกษาเพิ่มขึ้น โดยการกระจายอำนาจ การควบคุมดูแลเรื่องนี้มีให้ชุมชน โดยผ่านสมาคมผู้ประกอบการและโรงเรียนที่บริหารจัดการโดยท้องถิ่น โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนจากภริยาผู้นำประเทศ

| กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย | มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับโครงการ | ได้รับผลกระทบต่อโครงการ<br>บวก (+) = ในด้านบวก<br>ลบ (-) = ในด้านลบ<br>ศูนย์ (0) = ไม่มีผลกระทบ | ความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย<br>ที่มีต่อความสำเร็จ<br>การให้คะแนน<br>0 = ไม่มีข้อมูล<br>1 = ไม่สำคัญพอ/ สำคัญน้อย<br>2 = มีความสำคัญบ้าง<br>3 = มีความสำคัญปานกลาง<br>4 = มีความสำคัญมาก<br>5 = มีความสำคัญสูง | ระดับบทบาท อำนาจของ<br>ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ<br>การให้คะแนน<br>0 = ไม่มีข้อมูล<br>1 = มีบทบาทอำนาจน้อย<br>2 = มีบทบาทอำนาจบ้าง<br>3 = มีบทบาทอำนาจปานกลาง<br>4 = มีบทบาทอำนาจมาก<br>5 = มีบทบาทอำนาจสูง |
|---------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| กลุ่มกระทรวงศึกษา         | เพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้      | +                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                  |
|                           | ควบคุมทรัพยากร/กิจกรรม           | -                                                                                               | 4                                                                                                                                                                                                                  | 5                                                                                                                                                                                                                |
|                           | การสนับสนุนของภริยาผู้นำ         | +                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                  |
|                           | ความมั่นคงด้านอาชีพ              | ?                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                  |
|                           | การสนับสนุนจากชุมชน              | +                                                                                               | 3                                                                                                                                                                                                                  | 2                                                                                                                                                                                                                |
| กลุ่มผู้ประกอบการ         | ต้องการย้ายไปทำงานเขตในเมือง     | -                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                  |
|                           | จะมีโรงเรียนเป็นของตนเอง         | +                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                  |
|                           | สามารถตรวจสอบค่าใช้จ่ายได้       | +                                                                                               | 5                                                                                                                                                                                                                  | 1                                                                                                                                                                                                                |
|                           | แรงงานเด็กที่จะช่วยทำงาน         | -                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                  |

| กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย       | มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับโครงการ                  | ได้รับผลกระทบต่อโครงการ<br>บวก (+) = ในด้านบวก<br>ลบ (-) = ในด้านลบ<br>ศูนย์ (0) = ไม่มีผลกระทบ | ความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย<br>ที่มีต่อความสำเร็จ<br>ภายใต้คะแนน<br>0 = ไม่มีข้อมูล<br>1 = ไม่สำคัญพอ/ สำคัญน้อย<br>2 = มีความสำคัญบ้าง<br>3 = มีความสำคัญปานกลาง<br>4 = มีความสำคัญมาก<br>5 = มีความสำคัญสูง | ระดับบทบาท อำนาจของ<br>ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการ<br>ภายใต้คะแนน<br>0 = ไม่มีข้อมูล<br>1 = มีบทบาทอำนาจน้อย<br>2 = มีบทบาทอำนาจบ้าง<br>3 = มีบทบาทอำนาจปานกลาง<br>4 = มีบทบาทอำนาจมาก<br>5 = มีบทบาทอำนาจสูง |
|---------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| กลุ่มเด็กวัยเรียน               | โอกาสการทำงาน                                     | +                                                                                               | 5                                                                                                                                                                                                                  | 1                                                                                                                                                                                                            |
|                                 | การได้สัมผัสกับเพื่อนๆ                            | +                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                              |
| ผู้อาวุโสในหมู่บ้าน             | การมีเวลาไปวัด                                    | -                                                                                               | 2                                                                                                                                                                                                                  | 4                                                                                                                                                                                                            |
|                                 | กังวลเกี่ยวกับค่านิยมชนบทธรรมเนียม<br>ของท้องถิ่น | ?                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                              |
| กลุ่ม NGO <sub>3</sub>          | ต้องการย้ายไปทำงานเขตในเมือง                      | -                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                              |
| ด้านการศึกษาผู้ใหญ่<br>วัยเรียน | เพิ่มระดับการศึกษา                                | +                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                              |
|                                 | ความเป็นไปได้ทางการเงิน                           | 0                                                                                               | 1                                                                                                                                                                                                                  | 1                                                                                                                                                                                                            |
|                                 | ปรับความสัมพันธ์กับกระทรวงศึกษา                   | ?                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                              |

ในการประยุกต์ใช้ 4 ขั้นตอนของการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่ใช้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นหน่วยวิเคราะห์ สามารถแสดงสรุปดังภาพที่ 3 - 1 ต่อไปนี้

ภาพที่ 3 - 1 : แสดงการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและกลยุทธ์การนำเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม



การใช้ระดับบทบาท อำนาจ ความสำคัญ และระดับปฏิริยาตอบสนอง ตามภาพที่ 3-1 สะท้อนให้เห็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยมีข้อค้นพบที่น่าสนใจ 3 ประการ ดังนี้

**ประการที่ 1** จำเป็นต้องระมัดระวังมิให้กลุ่มคลื่นใต้น้ำรวมตัวกับกลุ่มพลังต่อต้าน ด้วยการจัดเวทีการมีส่วนร่วมแยกต่างหากจากกัน โดยนำกลุ่มคลื่นใต้น้ำมาร่วมเวทีกับกลุ่มพลังเงียบให้มาก มิฉะนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมมีโอกาสูงที่จะดำเนินไปท่ามกลางการผูกขาดของทัศนะด้านลบ

**ประการที่ 2** ค้นหาผู้แทนกลุ่มพลังเงียบ และให้ความรู้และทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับประเด็นการมีส่วนร่วม ตลอดจนท่าทีและทัศนคติที่เหมาะสมในกระบวนการมีส่วนร่วมแก่กลุ่มคลื่นใต้น้ำ ซึ่งกลุ่มพลังเงียบจะทำหน้าที่ได้ดีกว่ากลุ่มภาคีหุ้นส่วน ที่แสดงจุดยืนสนับสนุน

อย่างโจ่งแจ้งชัดเจนจนอาจทำให้กลุ่มคลื่นใต้น้ำอึดอัดได้ หาโอกาสใช้การมีส่วนร่วมในระดับความร่วมมือ เพื่อขยายแนวร่วมระหว่างกลุ่มพลังเงียบกับกลุ่มภาคีหุ้นส่วนในการร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานออกแบบและเื้ออำนวยการให้กระบวนการมีส่วนร่วมดำเนินไปอย่างราบรื่น

**ประการที่ 3** แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งที่สนับสนุนและคัดค้าน เพื่อให้ได้มุมมองอย่างรอบคอบและรอบด้าน วิธีที่กล่าวมาข้างต้นจึงมิได้มีเป้าหมายอยู่ที่การกีดกันผู้คัดค้านออกจากกระบวนการมีส่วนร่วมในทางตรงกันข้าม คือ ความพยายามหาทางนำผู้คัดค้านเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อช่วยลดความเสี่ยงจากความขัดแย้งที่ไม่สร้างสรรค์

## 1.2 ประโยชน์ของการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

การวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนำไปสู่ประโยชน์ที่ภาครัฐจะได้รับสำหรับการขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วม 7 ประการ กล่าวคือ

1) ช่วยในการระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักที่เกี่ยวข้อง และแยกกลุ่มสนับสนุนกับกลุ่มคัดค้าน และตระหนักถึงกลุ่มที่ควรให้ความสนใจ เช่น กลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มเด็ก กลุ่มชาวเขา เป็นต้น ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินโครงการของภาครัฐ

2) ช่วยวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านบทบาท อำนาจ และอิทธิพลที่อาจส่งผลกระทบต่อนโยบายหรือโครงการที่ภาครัฐจะดำเนินการ

3) ช่วยให้ได้ข้อมูลในการพิจารณา สอบทานความเหมาะสมของระดับการมีส่วนร่วม และเลือกใช้เทคนิคที่เหมาะสมในกิจกรรมการมีส่วนร่วมแต่ละกิจกรรม แต่ละขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจในนโยบายหรือโครงการที่ภาครัฐจะดำเนินการ

4) ช่วยประเมินผลการตัดสินใจในการผลักดันประเด็นการมีส่วนร่วม ซึ่งอาจได้ข้อสรุปในรูปของโครงการในอนาคต ซึ่งมุ่งเน้นที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อลดผลกระทบทางลบที่เกิดจากการดำเนินการโครงการเป็นการล่วงหน้า และเกื้อหนุนให้เกิดการปรับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการที่รับผิดชอบโครงการกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทางสร้างสรรค์มากขึ้น

5) ช่วยระบุประเด็นทางสังคมอื่นๆ เช่น ความอ่อนไหวทางด้านวัฒนธรรม หรือ ภาษา เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการของภาครัฐ

6) เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐทั้งระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่นได้ปฏิบัติงาน ร่วมกัน และประสานงานกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นกลุ่มหลักในพื้นที่ โดยวิธีพบกันอย่างไม่เป็นทางการ

7) การวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หากใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบมีส่วนร่วม จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐได้รวบรวมข้อมูลที่เป็นมุมมองและทัศนคติของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับสาเหตุ ปัญหา การแก้ไข ซึ่งเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายหรือ ดำเนินโครงการในอนาคต โดยมีฐานความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ และเป็นการเตรียมพร้อม สำหรับการรองรับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติต่อไปได้

## 2. เทคนิคการสร้างการมีส่วนร่วม

ในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีเทคนิคหรือวิธีการ ที่ต้องเลือกใช้อย่างเหมาะสมกับประเด็น เวลา สถานการณ์ และทรัพยากรที่มีจำกัด หรือกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต่างสถานะ ต่างสภาพกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการให้ข้อมูล หรือการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน หรือการปรึกษาหารือร่วมกัน ที่ต้องอาศัยรูปแบบ หรือวิธีการที่ต่างกัน ซึ่งสามารถแบ่งเทคนิคการมีส่วนร่วมเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ เทคนิค การมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล เทคนิคการมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น และเทคนิค การมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ

**2.1 เทคนิคการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล** เป็นเทคนิคที่เป็นการสื่อสารทางเดียว (One-way communicate) เพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อมูล ได้แก่ เอกสารข้อเท็จจริง (Fact sheet) จดหมายข่าว (Newsletter) รายงานการศึกษา (Report study) การจัดทำ วัสดุทัศน การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร (News repositories) การแถลงข่าว (New release) การสัมมนาทางวิชาการให้กับสื่อมวลชน การสื่อสารผ่านวิทยุกระจายเสียง หอกระจายข่าว ชุมชน (Village News Announcement) ทัศนศึกษาและเยี่ยมชมโครงการ (Facility tour/ site visit) การนำเสนอ (Presentation) และการชี้แจงในการประชุมของทางราชการ

**2.2 เทคนิคการมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น** เป็นเทคนิคที่เป็น การสื่อสารสองทาง (Two-way communicate) ซึ่งมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนข้อมูลและ ความคิดเห็น แต่จุดเน้นหรือวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การได้ข้อมูลและความคิดเห็นของประชาชน ได้แก่ การสัมภาษณ์รายบุคคล (Community interview) การสนทนากลุ่มย่อย (Focus group) การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ (Interactive website) การสำรวจความคิดเห็น (Surveys and Telephone polls) สายด่วน สายตรง (Hot line) การรับฟังความคิดเห็น ในเวทีประชุม/สัมมนา และการประชาพิจารณ์

**2.3 เทคนิคการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ** เป็นรูปแบบที่เป็นการสื่อสาร สองทางมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นในเนื้อหาอย่างชัดเจน เทคนิคกลุ่มนี้เป็น การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับที่ค่อนข้างสูง ได้แก่ เวทีสาธารณะ (Public meeting/Forum) การพบปะแบบไม่เป็นทางการ (Open house/ informal meeting) การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนแก่ชุมชน (Community outreach service) การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) และการตั้งคณะที่ปรึกษา (Advisory group)

โดยสามารถพิจารณาตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วม ดังตารางที่ 3 - 2 ต่อไปนี้

ตารางที่ 3 - 2 : เทคนิคการมีส่วนร่วม

กลุ่มที่ 1 : เทคนิคการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล

| เทคนิค                                           | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร (News Repositories) | เป็นแหล่งให้บริการข้อมูลและข่าวสารแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลและข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมที่ประสงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็น ศูนย์ข้อมูลข่าวสารสามารถใช้เป็นประโยชน์ในการจัดข้อมูลและข่าวสารแก่ประชาชน ที่สนใจได้ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นในชุมชนหรือบริเวณใกล้เคียง | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การประเมินสถานที่ตั้งข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม ซึ่งควรตั้งในสถานที่ประชาชนเดินทางไปถึงได้สะดวก</li> <li>2. การคัดเลือกและรวบรวมข้อมูลข่าวสารไว้ในศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลและข่าวสารที่รวบรวมไว้จะขึ้นอยู่กับประเภทของโครงการหรือกิจกรรมที่ประสงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นแต่ละโครงการหรือกิจกรรม</li> <li>3. การเผยแพร่การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ผู้จัดตั้งควรประกาศหรือแจ้งการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร สถานที่ตั้ง และเวลาทำการให้ประชาชนทั่วไปทราบทางสื่อต่างๆ</li> <li>4. การปรับปรุงข้อมูลข่าวสารในศูนย์ข้อมูลข่าวสารให้ทันสมัยอยู่เสมอ ในกรณีที่เป็นการหรือกิจกรรมที่ประชาชนให้ความสนใจมากหรือมีความขัดแย้ง ผู้จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารสมควรพิจารณาจัดเอกสารสำคัญไว้หลายๆ ชุด เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการข้อมูลและข่าวสารได้อย่างทั่วถึง</li> </ol> |
| การจัดทำardtทัศน์                                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เพื่อใช้ประกอบการบรรยายสรุปภาพรวมของโครงการ</li> <li>2. เพื่อใช้ในการเผยแพร่ผลงาน</li> <li>3. เพื่อใช้ประกอบการเรียนรู้ในเทคนิค หรือวิธีการ</li> </ol>                                                                                                                                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การจัดตั้งคณะทำงานจัดทำวีดิทัศน์ ประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้แก่ผู้การศึกษาผู้แทนกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญ และตัวแทนองค์กรประชาชน ฯลฯ</li> <li>2. หากหรือประเด็นจุดมุ่งหมายของการจัดทำวีดิทัศน์ และประเด็นที่จะนำเสนอ</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

| เทคนิค                           | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การจัดทำรหัสทัศน์ (ต่อ)          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <ol style="list-style-type: none"> <li>จัดทำรายละเอียดในประเด็นที่จะนำเสนอในวิสัยทัศน์</li> <li>หรือประเด็นจุดมุ่งหมายของการจัดทำวิสัยทัศน์ และประเด็นที่จะนำเสนอ</li> <li>จัดทำรายละเอียดในประเด็นที่จะนำเสนอในวิสัยทัศน์</li> <li>หรือ หรือจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินงานขั้นตอนไป</li> <li>จัดทำภาพของภาพและคำบรรยาย หรือเสียงประกอบ และกำหนดสถานที่และผู้แสดง</li> <li>ถ่ายทอดวิสัยทัศน์ตามบทที่จัดเตรียมไว้ติดต่อ และบันทึกเสียงประกอบทดลองนำเสนอ</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| การชี้แจงในการประชุมของทางราชการ | <p>เพื่อให้ประชาชนที่เข้าร่วมประชุมได้รับความรู้ในแง่มุมต่างๆ เพิ่มขึ้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการต่างๆ ของรัฐ เป็นเทคนิคที่ต้องอาศัยความร่วมมือ การเข้าร่วม และการพัฒนาความรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ซึ่งเป็นปัจจัยเบื้องต้นที่จะนำไปสู่การสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะกับประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายให้มีทัศนคติในทางบวก สามารถแก้ไขปัญหาคาความขัดแย้งที่เป็นปัญหาของชุมชนหรือประชาชนได้อย่างดี</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>การวางแผนการประชุมขึ้นเบื้องต้น เพื่อให้ได้ข้อมูล วัน เวลา การประชุม ชี้แจง ข้อมูล วิทยากร ประชาชน สถานที่ เส้นทางการเดินทาง เวลา การประชุม การเตรียมเอกสาร และวิธีการประชุมที่จะทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการประชุมให้มากที่สุด</li> <li>การเตรียมการประชุมระยะที่สอง เมื่อได้ข้อมูลภาพรวมแล้ว ในขั้นตอนต่อไป เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องแบ่งหน้าที่ที่ความรับผิดชอบในการประสานงาน และเตรียมการประชุมชี้แจงให้พร้อม โดยแยกการรับผิดชอบออกเป็น 3 กลุ่ม คือ <ol style="list-style-type: none"> <li><b>กลุ่มแรก</b> ประสานติดต่อกับผู้เกี่ยวข้องภายนอก อันได้แก่ วิทยากร (หากมี บุคคลภายนอกเข้าร่วม) เจ้าของสถานที่ และประชาชนกลุ่มเป้าหมาย</li> <li><b>กลุ่มที่สอง</b> จัดเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรง เพื่อให้ การประชุมชี้แจงมีประสิทธิภาพมากที่สุด ผู้รับผิดชอบโครงการต้องกำหนดหัวข้อการประชุมให้ชัดเจนและเฉพาะเจาะจงในมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยไม่ใช้กว้างมากเกินไป และต้องตั้งคำถามล่วงหน้าว่าผู้เข้าร่วมประชุมต้องการรู้หรือสนใจประเด็นไหนเป็นการเฉพาะเจาะจงหรือไม่</li> <li><b>กลุ่มที่สาม</b> การดำเนินการของฝ่ายอำนวยความสะดวกและปฏิบัติการในขณะประชุมและหลังการประชุม เมื่อองค์ประชุมมาถึง เจ้าหน้าที่ที่ทุกฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายอำนวยความสะดวกควรสวัสดิการ ควรเดินทางมาตรวจการประชุมทุกอย่างล่วงหน้า เพื่อบริการความเสถียรและเรียบร้อยเล็ก ๆ น้อยๆ</li> </ol> </li> </ol> |

| เทคนิค                       | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การแถลงข่าว<br>(New Release) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เพื่อสื่อสารข้อมูลเรื่องใดเรื่องหนึ่งสู่สาธารณะผ่านสื่อมวลชนต่างๆ ในกรณีที่ต้องการต้องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสาธารณชนผ่านกิจกรรมการแถลงข่าว</li> <li>2. เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบเรื่องหนึ่งๆ อย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการไปจนถึงการรายงานความก้าวหน้าการดำเนินกิจกรรมในระยะต่างๆ นำเสนอปัญหาอุปสรรคตลอดจนกระทั่งโครงการสิ้นสุด และผลของโครงการบรรลุตามเป้าหมายหรือไม่</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. องค์การต้องกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของการแถลงข่าวให้ชัดเจน พร้อมมอบหมายคณะบุคคลที่รับผิดชอบในการจัดกิจกรรม</li> <li>2. ผู้ได้รับมอบหมายควรประสานงานภายในเกี่ยวกับการจัดเตรียมการแถลงข่าว การจัดประชุมบุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์กร เพื่อสร้างความชัดเจนในจุดประสงค์การจัดกิจกรรมร่วมกัน</li> <li>3. กำหนดกลุ่มสื่อต่างๆ ที่เชิญกรมกิจกรรม เช่น สื่อโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ วิทยุ เป็นต้น ที่สำคัญคณะผู้จัดทำต้องรอบรู้เกี่ยวกับบุคคลในวงการสื่อมวลชน เข้าใจลักษณะและการทำงานของสื่อมวลชน</li> <li>4. ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาและข้อมูล</li> <li>5. จัดเตรียมข้อมูลแก่สื่อมวลชน ในการจัดแถลงข่าวแต่ละครั้ง ผู้จัดทำจำเป็นต้องจัดทำใบแถลงข่าว สรุปสาระสำคัญของเรื่องเป็นประโยคสั้นๆ ตามด้วยการให้รายละเอียดที่สำคัญๆ ให้มีสาระครอบคลุม</li> </ol> |
| การนำเสนอ<br>(Presentation)  | <p>เป็นกระบวนการให้ข้อมูลด้วยการพูด การบอก การอธิบายความรู้ในเนื้อหาเพื่อให้ผู้รับฟังรับรู้เรื่องต่างๆ โดยการนำเสนอ อาจทำได้ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการ โดยใช้วิธีการอื่นประกอบด้วย เช่น การใช้เทปหรือวีดีโอ เพื่อให้ผู้ฟังได้มีความเข้าใจที่ดีต่อการดำเนินการต่างๆ ทั้งในด้านการอนุญาตให้มีการดำเนินการและปรับปรุงแก้ไขกิจกรรมต่างๆ</p>                                                                                                     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การนำเสนอที่ดีควรเริ่มต้นด้วยการทักทาย การแนะนำตัว แนะนำองค์การที่เกี่ยวข้อง และเกริ่นนำเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาและเชื่อมโยงกับประสบการณ์เดิมของผู้ฟัง เพื่อสร้างความเข้าใจและโน้มน้าวไปสู่สาระที่จะนำเสนอต่อไป</li> <li>2. การนำเสนอให้เป็นเนื้อหาสาระหรือประเด็น ควรนำเสนอตามเนื้อหาที่ได้เตรียมไว้ โดยพยายามหลีกเลี่ยงการบรรยายเพียงอย่างเดียว กระตุ้นให้ผู้ฟังมีส่วนร่วมร่วมด้วยการตอบคำถาม</li> <li>3. ผู้นำเสนอต้องระมัดระวังการแสดงออก มิให้เป็นการหันเหความสนใจของผู้ฟังจากเนื้อหา</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

| เทคนิค                                 | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การนำเสนอ (ต่อ)<br>(Presentation)      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <ol style="list-style-type: none"> <li>4. ต้องระมัดระวังในการใช้สื่อให้มีส่วนส่งเสริมเนื้อหาสาระที่นำเสนอให้ชัดเจนที่สุด</li> <li>5. เวลาเป็นผู้ฟัง เวลาที่มีจำกัดต้องใช้เวลาอย่างมีประสิทธิภาพ</li> <li>6. ก่อนจบการนำเสนอทุกครั้งควรเปิดโอกาสให้ผู้ฟังซักถามปัญหาหรือแสดงความคิดเห็นตามความเหมาะสมของตนเอง น้อยๆ และกิจกรรม</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| การสัมมนาทางวิชาการให้กับ<br>สื่อมวลชน | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เพื่อนำเสนอข้อมูลและสร้างความเข้าใจในเรื่องๆ หนึ่ง ได้แก่ สื่อมวลชนต่างๆ เพื่อให้สามารถสื่อสารกับสาธารณชนได้อย่างถูกต้อง</li> <li>2. เพื่อให้สื่อมวลชนและประชาชนได้รับทราบและเรียนรู้หลักการและเหตุผลในเรื่องนั้นๆ รวมทั้งให้ข้อมูลด้านวิชาการและรายละเอียดในประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ ได้ความรู้ความเข้าใจ</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. คณะผู้รับผิดชอบการจัดกิจกรรม จัดประชุมคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์กรเพื่อสร้างความเข้าใจในจุดประสงค์การจัดสัมมนา และวางแผนร่วมกันก่อนแบ่งบทบาทให้แต่ละฝ่ายไปดำเนินการ</li> <li>2. ในการเตรียมการ ควรมีการประเมินและมีความชัดเจน ตอบคำถามตอบคำถามได้ว่ามีความจำเป็นอย่างไรที่ต้องจัดสัมมนา และในการจัดกิจกรรมนั้น มีจุดประสงค์อะไร</li> <li>3. เนื้อหาสาระในการจัดสัมมนา ควรเป็นเรื่องที่ต้องการเวลาในการทำความเข้าใจ เป็นเนื้อหาสาระที่มีความซับซ้อน มีรายละเอียดที่ต้องทำความเข้าใจ</li> <li>4. ส่งจดหมายเชิญสื่อมวลชน ทั้งวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ รวมทั้งเชิญเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องและภาคประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการ</li> <li>5. ในระหว่างการเตรียมการสัมมนา ควรได้มีการปรึกษาหารือ คำนึงถึงในสถานที่ที่จะเกิดขึ้นระหว่างการประชุม ควรได้มีการจัดเตรียมบุคลากรที่เกี่ยวข้องสำหรับตอบคำถาม</li> <li>6. จัดเตรียมเอกสารสำหรับสัมมนาให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาให้พร้อม จำนวนเอกสารที่จัดเตรียมต้องมีจำนวนเพียงพอกับจำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรม</li> </ol> |

| เทคนิค                                   | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การสัมมนาทางวิชาการให้กับสื่อมวลชน (ต่อ) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <ol style="list-style-type: none"> <li>7. ประชุมเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับวิทยากร เพื่อให้วิทยากรเข้าใจในจุดประสงค์ของการจัดสัมมนา</li> <li>8. กำหนดการสัมมนา ผู้จัดจำเป็นที่จะต้องกำหนดระยะเวลาให้สอดคล้องกับเนื้อหา รวมทั้งต้องเปิดเวลาสำหรับการซักถามจากผู้เข้าร่วมสัมมนา</li> <li>9. จัดเตรียมการประเมินผลของการสัมมนา เพื่อทราบการบรรลุผลของการสัมมนาดตามวัตถุประสงค์</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| การสื่อสารผ่านวิทยุกระจายเสียง           | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เพื่อการสื่อสารข้อมูลและข่าวสารของโครงการที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ในสังคม และต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในวงกว้าง และทั่วถึงอย่างรวดเร็ว</li> <li>2. เพื่อกระตุ้นให้สาธารณชนได้รับรู้ และร่วมแสดงความคิดเห็นโต้ตอบโดยการเขียนจดหมาย ไปรษณีย์ หรือโทรสาร โดยใช้เวลาเสารณชนมากพอสมควร</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ผู้รับผิดชอบและผู้ได้รับมอบหมายประสานงานภายในจนเกิดความชัดเจนในคณะบุคคล ส่วนงานที่รับผิดชอบ และความชัดเจนในจุดประสงค์ของการจัดทำข้อมูลสื่อสารผ่านทางวิทยุกระจายเสียง</li> <li>2. ศึกษาค้นคว้าให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับรายการวิทยุกระจายเสียงที่นำมาดำเนินการอย่างไร ใครเป็นผู้รับผิดชอบช่วงเวลาในการกระจายเสียง กลุ่มเป้าหมายของรายการวิทยุชิ้นนั้นๆ</li> <li>3. ศึกษาศักยภาพและข้อจำกัด ความเป็นไปในการใช้วิทยุ กระจายเสียงเพื่อการสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมาย โดยใช้ภาษาง่ายๆ มีรายละเอียดจัดทำข้อมูลที่จะสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมาย โดยใช้ภาษาง่ายๆ มีรายละเอียดข้อมูลที่จะส่งข่าวสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมาย และประเด็นที่ต้องการให้กลุ่มเป้าหมายแสดงความคิดเห็น</li> <li>5. การเตรียมการในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านวิทยุกระจายเสียง ดำเนินการได้หลายลักษณะ เช่น การจัดทำบทความ หรือเปิดรายการให้ผู้ฟังได้โทรศัพท์แสดงความความคิดเห็นกลับมา เป็นต้น</li> </ol> |

| เทคนิค                  | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| จดหมายข่าว (Newsletter) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เพื่อนำเสนอข้อมูลข่าวสารให้แก่สมาชิกหรือผู้สนใจให้รับทราบผลการดำเนินงานขององค์กร</li> <li>2. เพื่อเผยแพร่แนวทางการดำเนินงาน และกิจกรรมของหน่วยงานให้สมาชิกและผู้สนใจทราบ</li> <li>3. เพื่อสรุปเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในองค์กรให้แก่สมาชิก และผู้สนใจ</li> <li>4. เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถให้แก่สมาชิกขององค์กร และผู้สนใจโดยทั่วไป</li> <li>5. เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกได้นำเสนอผลงาน โดยส่งผลงานตีพิมพ์ในจดหมายข่าว</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. จัดตั้งคณะกรรมการจัดทำจดหมายข่าว โดยให้มีการมอบหน้าที่อย่างชัดเจนในทีมงาน และให้มีบรรณาธิการเป็นหัวหน้าทีมงานการจัดทำจดหมายข่าว</li> <li>2. การจัดทำโครงร่างของจดหมายข่าว โดยออกแบบลักษณะโครงสร้างและส่วนประกอบของจดหมายข่าวว่าจะแบ่งเป็นกี่ส่วน และกำหนดโครงสร้างเนื้อหาของจดหมายข่าว</li> <li>3. มอบหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละส่วนให้ผู้รับผิดชอบ</li> <li>4. ประสานขอข้อมูลจากส่วนที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ ทั้งระดับนโยบาย และระดับแผนงานยุทธศาสตร์ รวมทั้งหน่วยปฏิบัติ เพื่อพิจารณาประเด็นในการจัดทำข่าว</li> <li>5. ค้นหาหาข้อมูล บทความ และถ่ายภาพเหตุการณ์จากสื่ออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กร เช่น วารสาร โทรทัศน์ วิทยุ อินเทอร์เน็ต เอกสารเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานอื่นๆ หนังสือพิมพ์ เป็นต้น เพื่อประกอบการจัดทำข่าวและนำเสนอ</li> <li>6. จัดทำร่างจดหมายข่าวและตรวจสอบความถูกต้อง ภาษาที่ใช้จะต้องเข้าใจง่าย และมีรูปแบบที่สวยงาม</li> <li>7. ส่งฉบับร่างที่ตรวจสอบถูกต้องแล้วให้โรงพิมพ์ เพื่อจัดทำเป็นอาร์ตเวิร์ค และตรวจสอบอีกครั้ง</li> <li>8. พิสูจน์อักษรให้ถูกต้อง แล้วเสนอผู้มีอำนาจสั่งพิมพ์แจกจ่ายไปยังกลุ่มเป้าหมาย</li> <li>9. แต่งตั้งผู้รับผิดชอบเพื่อรับทราบข้อมูลย้อนกลับหรือข้อคิดเห็นจากผู้อ่าน</li> <li>10. รวบรวมข้อมูลจากข้อคิดเห็นผู้อ่าน เพื่อตอบคำถามหรือให้ข้อมูลในการจัดทำจดหมายข่าวฉบับต่อไป</li> </ol> |

| เทคนิค                                                  | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ทัศนศึกษาและเยี่ยมชมโครงการ (Facility Tour/ Site Visit) | <p>การจัดทำทัศนศึกษาเป็นรูปแบบหนึ่งของการเรียนรู้ที่ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจที่ดี ตลอดจนการมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูล โดยเป็นที่เป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากเป็นการให้ข้อมูลโดยใช้องานที่จริง</p> <p>ซึ่งประชาชนสามารถสัมผัสและพบเห็นจากความเป็นจริงอันแตกต่างจากการรับรู้โดยการฟัง ที่จะต้องใช้จินตนาการในการทำความเข้าใจ</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. กำหนดวัตถุประสงค์ให้ตรงกับความต้องการของผู้นใจ และเลือกสถานที่ที่เหมาะสม</li> <li>2. สสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ในทุแง่มุมในมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่น ประวัติ ความสำคัญ บุคลากร หัวหน้าหรือเจ้าของที่ตั้ง เป็นต้น</li> <li>3. สสำรวจจำนวนหรือรายชื่อผู้สนใจที่จะร่วมในการทัศนศึกษา และผู้รับผิดชอบในการจัดทำโครงการ หากเป็นการเดินทางไกลควรทำประกันชีวิตแบบกลุ่ม พร้อมทั้งเตรียมวงเงินที่เพียงพอและแลกเช็คการเจ็บป่วยด้วย</li> <li>4. ทำหนังสืออนุญาตเข้าชม โดยระบุวันเดือนปีและเวลาเข้าชมให้ชัดเจน ระบุจำนวนผู้ชม พร้อมทั้งขอให้เจ้าของโครงการ/ ผู้รับผิดชอบโครงการที่จะเข้าไปทัศนศึกษาเป็นมัคคุเทศก์ไปด้วย</li> <li>5. กำหนดการเดินทาง ควรระบุเวลาให้เหมาะสมกับแต่ละกิจกรรมหรือแต่ละสถานที่ที่เข้าชม ติดต่อยานพาหนะให้มีความเหมาะสมกับจำนวนผู้โดยสาร รถควรอยู่ในสภาพที่ดีพร้อมที่จะเดินทางได้อย่างปลอดภัย พนักงานขับรถต้องเป็นผู้ที่สุภาพ เรียบร้อย สุขภาพจิตดี ไม่มีอารมณ์ฉุนเฉียว</li> <li>6. ติดต่อเจ้าหน้าที่ปลายทางเพื่อยืนยันการเดินทางเข้าชมอย่างแน่นอน</li> </ol> |
| รายงานการศึกษา (Report Study)                           | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เพื่อนำเสนอผลการศึกษาต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชน</li> <li>2. เพื่อเป็นเอกสารในการอ้างอิง</li> </ol>                                                                                                                                                                                                        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การจัดตั้งคณะทำงานจัดทำรายงานผลการศึกษา ประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้แก่ ผู้ทำการศึกษา ผู้แทนกลุ่มที่เกี่ยวข้องผู้เชี่ยวชาญ และตัวแทนองค์กรประชาชน ฯลฯ</li> <li>2. คณะทำงานแต่ละคนไปศึกษารายละเอียดผลการศึกษา จัดประชุมสรุปผลการศึกษาและทำสรุปผลการศึกษา รวมทั้ง จัดทำรายงานการศึกษา โดยใช้ข้อมูลจากสรุปผลการศึกษา)</li> <li>3. คณะทำงานประชุมพิจารณารับรองรายงานการศึกษา</li> <li>4. นำเสนอรายงานการศึกษาต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบต่อไป</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

| เทคนิค                                               | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>หอกระจายข่าวชุมชน (Village News Announcement)</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เพื่อนำเสนอข้อมูลแก่ชุมชนโดยเฉพาะชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการได้รับทราบเกี่ยวกับเรื่องราวที่จะเกิดขึ้น</li> <li>2. เพื่อให้กลุ่มชาวบ้านที่อยู่ในหมู่บ้านได้มีโอกาสนะหอนความคิดเห็นกลุ่มผู้องค์กร บนพื้นฐานแนวคิดที่ช่วยเหลือต่อกล่าวจะถูกนำไปประมวลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจก่อนการดำเนินโครงการ</li> <li>3. เพื่อให้ชุมชนได้รับรู้เกี่ยวกับความก้าวหน้า ความต่อเนื่องของโครงการ รวมทั้งสื่อสารให้ชุมชนได้ทราบในประเด็นต่างๆ ที่เกิดขึ้น</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ผู้รับผิดชอบและผู้ได้รับมอบหมาย ประสานงานภายในจนเกิดความชัดเจนในคณะบุคคลและส่วนงานที่รับผิดชอบ</li> <li>2. กำหนดกลไกบุคคลในองค์กรที่จะทำหน้าที่สื่อสารกับชุมชน กรณีที่มีการติดต่อขอข้อมูลเพิ่มเติม หรือมีคำถามมาอย่างต่อเนื่อง</li> <li>3. กำหนดพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มบุคคลที่ต้องการสื่อสารให้ชัดเจน ทั้งนี้ต้องใช้ชัดเจนว่าการดำเนินการดังกล่าวจะดำเนินการในพื้นใดบ้าง</li> <li>4. ศึกษาค้นคว้าให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการหอกระจายข่าวของชุมชนว่าผ่านมามีการอย่างไร ใครเป็นผู้รับผิดชอบ และช่วงเวลาในการกระจายข่าว</li> <li>5. ศึกษาศักยภาพและข้อจำกัด ความเป็นไปได้ในการใช้หอกระจายข่าวเพื่อการสื่อสารกับชุมชน</li> </ol> |
| <p>เอกสารข้อเท็จจริง (Fact Sheet)</p>                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เพื่อใช้ในการสร้างความเข้าใจเบื้องต้นทั่วไปในหลักวิชาการ แนวทางปฏิบัติ ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องและประเด็นที่จะทำการพัฒนาให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและผู้สนใจโดยทั่วไป</li> <li>2. เพื่อสร้างความเข้าใจในกรณีที่เหมาะสม หรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจผิด เนื่องจากได้รับข้อมูลที่ตรงกับความไม่เป็นจริง</li> </ol>                                                                                                                                                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ศึกษาข้อมูลแผนงาน หรือโครงการที่จะดำเนินการ</li> <li>2. วิเคราะห์พื้นที่ กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบ และกลุ่มผู้สนใจ</li> <li>3. วิเคราะห์สภาพปัญหา และประเด็นข้อเท็จจริงที่จะต้องชี้แจง</li> <li>4. เลือกประเด็นที่จะต้องชี้แจงให้เหมาะสมกับแต่ละกลุ่ม</li> <li>5. ศึกษาหลักการ กฎเกณฑ์ ข้อมูลวิชาการของประเด็นข้อเท็จจริง รวมทั้งจัดทำร่างเอกสารข้อเท็จจริง</li> <li>6. หรือผู้เกี่ยวข้องโดยไม่แต่ละประเด็นข้อเท็จจริง ปรับปรุงแก้ไข</li> <li>7. นำเสนอผู้มีอำนาจในการอนุมัติเอกสารข้อเท็จจริง จัดพิมพ์และแจกจ่ายกลุ่มเป้าหมาย</li> </ol>                                                                                              |

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: เทคนิควิธีและการนำไปสู่การปฏิบัติ



| เทคนิค                                                 | วัตถุประสงค์                                                                                                                                    | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ<br>(ปรึกษาพิจารณา) (ต่อ) |                                                                                                                                                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>หลังจากการจัดการรับฟังความคิดเห็นแล้ว เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบคิดเห็นจะต้องจัดทำเอกสารรวบรวมบันทึกการแสดงความคิดเห็นด้วยวาจาและที่เป็นหนังสือแล้วประกาศในสถานที่ที่ประชาชนสามารถขอออกและตรวจสอบเอกสารบันทึกการแสดงความคิดเห็นให้ทราบทั่วกัน</li> <li>เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ต้องจัดทำรายงานสรุปผลความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจของผู้บริหาร</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| การสัมภาษณ์รายบุคคล<br>(Community Interview)           | เพื่อให้ได้ข้อมูลความเป็นจริง เรื่องใดหรือหลายเรื่องอย่างลึกซึ้ง และตรงกับความเป็นจริงของสถานการณ์ เหตุการณ์ หรือโครงการที่จะดำเนินการในพื้นที่ | <ol style="list-style-type: none"> <li>การคัดเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งเป็นบุคคลที่จะเป็นกุญแจสำคัญไปสู่ข้อมูลความจริง ความคิดเห็น เหตุผลของการสนับสนุน หรือคัดค้านเรื่องที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ ตลอดจนแนวโน้มการตัดสินใจจะเป็นทิศทางใดเป็นวิธีการสำคัญขั้นต้น</li> <li>การเข้าไปในพื้นที่หรือการนัดหมายกับผู้ให้สัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ ด้วยการโทรศัพท์ติดต่อล่วงหน้า หรือจดหมายนัดล่วงหน้า หรือไปพบปะครั้งแรกเพื่อทำความเข้าใจความเป็นมา วัตถุประสงค์ และประเด็นสำคัญของเนื้อหาการสัมภาษณ์</li> <li>การแนะนำตัว ผู้สัมภาษณ์จะต้องแนะนำตัวเองให้ละเอียดมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อสร้างความคุ้นเคยและไว้วางใจ</li> <li>การสร้างความสัมพันธ์ที่ดี การยุติมิตรให้เป็นพหุเศวตวิทน มีประสบการณ์ชีวิตหรือรู้จักคนที่คุ้นเคยกัน และทำตัวอ่อนน้อมถ่อมตน การมีสีหน้ายิ้มแย้มแจ่มใส และจริงใจจะช่วยให้บรรยากาศดีขึ้นตั้งแต่เริ่มต้น</li> <li>การสร้างความเข้าใจและชี้แจงวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ (สัมภาษณ์จะต้องทำความเข้าใจกับวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ทั้งหมด และวัตถุประสงค์ของคำถามแต่ละข้อที่ต้องการได้ข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อชี้แจงและทำความเข้าใจกับผู้ให้สัมภาษณ์อย่างชัดเจนจนไม่มีข้อสงสัย</li> </ol> |

| เทคนิค                                             | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การสัมภาษณ์รายบุคคล<br>(Community Interview) (ต่อ) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <ol style="list-style-type: none"> <li>6. การสังเกตและบันทึกข้อความ ประเด็นการสังเกตเกี่ยวกับใคร ทำอะไร ที่ไหน อย่างไร ทำไม่ ต้องสิ่งต่างๆ มีความสำคัญ เพื่อช่วยประกอบ การสัมภาษณ์ให้ข้อมูลสมบูรณ์ขึ้น</li> <li>7. การสัมภาษณ์และการจดบันทึก ผู้สัมภาษณ์จะต้องเตรียมการจดบันทึก ในขณะที่ทำการสัมภาษณ์ลงในแบบบันทึกหรือแบบสัมภาษณ์อย่าง มีโครงสร้างที่กำหนดขึ้น</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| การสนทนากลุ่มย่อย<br>(Focus Group)                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เพื่อใช้สร้างหรือทดสอบข้อมูลความเป็นจริง ในเรื่องต่างๆ ที่เกิดข้อสงสัย และต้องการได้รับ คำตอบจากกลุ่มคนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง</li> <li>2. เพื่อสำรวจความคิดเห็น ทิศนคติของกลุ่มคนว่ามีความคิดเห็น ต่อเรื่องหนึ่งๆ อย่างไรบ้าง และประมวลความคิดเห็น ประกอบการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องนั้นๆ</li> <li>3. เพื่อค้นหาคำตอบที่คลุมเครือ โดยอาศัยกลุ่มคนต่างๆ ในการแลกเปลี่ยนคำตอบที่ยังไม่ชัดเจน</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ใช้พื้นที่เตรียมที่แจ้งทำความเข้าใจกับผู้ส่วนเกี่ยวข้อง</li> <li>2. ประสานงานและคัดเลือกบุคคลสำคัญเหมือนวิธีการสัมภาษณ์ (ผู้นำธรรมชาติผู้นำกลุ่ม/องค์การ) ผู้สนใจปัญหาและแนวท่วงแกไข</li> <li>3. การเตรียมการนัดหมายกลุ่มบุคคล 6 - 12 คน ในเรื่องวัน เวลา สถานที่ควรเป็นที่โล่งโปร่ง สบาย มีวิวทิวทัศน์ร่มรื่นและสะดวก</li> <li>4. ชี้แจงเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับจากการสนทนากลุ่ม</li> <li>5. อธิบายและปรับปรุงแนวทางประเด็นการสนทนา คำนึงและแลกเปลี่ยนกันอย่าอิสระ โดยมีผู้ดำเนินการเป็นผู้ตั้งประเด็นให้แต่ละคนได้แสดงความคิดเห็น และข้อมูลอย่างทั่วถึงกัน</li> <li>6. ดำเนินการสนทนากลุ่ม โดยอาจจะเริ่มต้นจากการถามสารทุกข์สุกดิบ การทำมาหากิน สภาพภูมิอากาศ ภูมิประเทศทั่วๆ ไป จากนั้นจึงเข้าสู่ประเด็นเนื้อหา</li> <li>7. สรุปความคิดเห็นในภาพรวมแต่ละประเด็นเป็นระยะๆ</li> <li>8. เขียนใส่กระดาษชาร์ตแผ่นใหญ่ เพื่อให้เห็นประเด็นข้อมูลและความคิดเห็นที่สำคัญๆ</li> <li>9. สรุปภาพรวมข้อมูลและความคิดเห็นรวมของทุกคน</li> </ol> |

| เทคนิค                                                      | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ (Interactive Website)</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>เพื่อให้เป็นเครื่องมือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบสองทาง หน่วยงาน บุคคล หรือองค์การอื่นที่ดำเนินการ สามารถติดต่อหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวสารกับประชาชนที่แสดงความคิดเห็นระหว่างกันได้</li> <li>เพื่อให้การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ มีลักษณะเป็นการสื่อสารข้อมูลและข่าวสารแบบสองทางอย่างสมบูรณ์</li> </ol> | <p><b>การจัดทำเว็บไซต์</b></p> <p>หน่วยงาน บุคคล หรือองค์การที่ดำเนินการ อาศัยตั้ง Internet Server และระบบฐานข้อมูลขึ้นเอง หรืออาจใช้บริการจากผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Service Provider) ก็ได้ เมื่อจัดทหรือติดตั้ง Internet Server และระบบฐานข้อมูลได้แล้ว หน่วยงาน บุคคล หรือองค์การที่ดำเนินการ ต้องจัดทำเว็บไซต์ที่จะเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจกรรมหรือกิจกรรมได้</p> <p><b>การรวบรวมความคิดเห็นของประชาชน</b></p> <p>ทำนองเดียวกับการจัดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นผ่านสื่ออื่นๆ หน่วยงาน บุคคล หรือองค์การอื่นที่ดำเนินการ สมควรดำเนินการรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนแต่ละประเด็นอย่างเป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการประมวล และวิเคราะห์ผล การแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อไป</p> <p>อย่างไรก็ตาม บุคคลหรือองค์การที่ดำเนินการอาจอาศัยเทคโนโลยีช่วยในการประมวลและวิเคราะห์ผลการแสดงความคิดเห็นของประชาชน หากระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านเว็บไซต์ได้รับการออกแบบอย่างเหมาะสม จะสามารถช่วยประมวลและวิเคราะห์ผลการรับฟังความคิดเห็นได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้อง และแม่นยำ</p> <p><b>การเผยแพร่การจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์</b></p> <p>ทำนองเดียวกับการจัดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นผ่านสื่ออื่นๆ หน่วยงาน บุคคล หรือองค์การอื่นที่ดำเนินการ สมควรประกาศ หรือแจ้งการดำเนินการให้ประชาชนทั่วไปทราบทางสื่อต่างๆ เช่น การแถลงข่าว เว็บไซต์ วิทยุกระจายเสียง พกกระจายข่าวชุมชน การสัมมนาทางวิชาการ ฯลฯ อย่างทั่วถึง เพื่อให้ประชาชนที่สนใจร่วมแสดงความคิดเห็นของตนได้</p> |

| เทคนิค                                            | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การสำรวจความคิดเห็น (Surveys and Telephone Polls) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เพื่อเป็นช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นแบบย้อนกลับ (Feedback)</li> <li>2. เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นเฉพาะเรื่องที่ทางสื่อถือทางสถิติ</li> <li>3. เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นที่สะท้อนถึงความรู้สึกของชุมชน</li> <li>4. เพื่อหาคำตอบว่าชุมชนได้รับข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างไรหรือไม่ หรือได้รับข้อมูลจากวิธีการหรือแหล่งอื่นๆ หรือไม่อย่างไร</li> <li>5. เพื่อศึกษาประสิทธิภาพของกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงที่ผ่านมา</li> <li>6. เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงเอกสารหรือข้อมูลที่เผยแพร่ออกไปแล้ว</li> <li>7. เพื่อวัดความรู้สึกและเหตุผลเกี่ยวกับโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างการจัดดำเนินโครงการหรือกิจกรรม</li> <li>8. เพื่อถามความคิดเห็นและความรู้สึกหลังการประชุมหรือการรับฟังเวทีสาธารณะ</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ระบุเป้าหมายให้ชัดเจนว่า ต้องการรู้จากข้อมูลใด ต้องอธิบายให้ชัดเจนเพื่อผู้ตอบจะได้ยินตอบ</li> <li>2. ต้องให้ผู้มีความชำนาญเป็นผู้ตั้งคำถามจึงจะทำให้คำตอบที่นำเชื่อถือเป็นระบบ หากที่ใดมีสื่อมวลชนเองถูกกล่าวหาว่าลำเอียง อคติ หรือไปละเมิดสิทธิส่วนบุคคล จะทำให้ผลที่ได้ไม่น่าเชื่อถือ</li> <li>3. หากเป็นแบบสอบถามที่ใช้วิธียื่นตอบ ก็ควรเป็นคำถามปลายเปิด มีตัวเลือก (Multiple Choice) ซึ่งประชาชนจะตอบได้ง่าย และตอบมากกว่า มีค่าทางสถิติที่น่าเชื่อถือมากกว่า แต่ก็ควรคำถามปลายเปิด หรือให้มีข้อเสนอแนะเพื่อจะได้ข้อมูลหรือความรู้สึกที่สมบรูณ์มากกว่าในสิ่งที่ไม่ได้ถาม</li> <li>4. หากเป็นการสอบถามปากเปล่าหรือใช้การสัมภาษณ์ ค่าถามต้องไม่ยาวเกินไป ชัดเจน ไม่ทำให้สับสน ไม่ใช่อีกคำถาม หรือจะทำให้เกิดความลำเอียงหรืออคติ</li> <li>5. ทดสอบ/ทดลองใช้คำถาม เพื่อประกันว่าคำถามไม่ลำเอียงและจะได้ข้อมูลที่ต้องการ</li> <li>6. การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย หากเป็นกลุ่มเล็กอาจถามทุกคน แต่หากผู้ส่วนใหญ่มีจำนวนมากก็ใช้วิธีสุ่มอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ ต้องเป็นไปตามมาตรฐานอย่างจริงจังเพื่อให้ได้ตัวแทนที่แท้จริง</li> </ol> |
| สายด่วนสายตรง (Hot Line)                          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เพื่อใช้ในการให้ข้อมูลแก่ประชาชน รับฟังความคิดเห็นแบบทางเดียว และใช้ติดต่อเราลา เพื่อช่วยแก้ไขข้อข้องใจในทันทีทันใด</li> <li>2. เพื่อใช้ในการให้ข้อมูลเบื้องต้น/ข้อมูลที่ชัดเจนของหน่วยงานที่ประชาชนสนใจและต้องการเร่งด่วน</li> <li>3. ใช้สำหรับผู้ผู้สนใจมาปรึกษาร่วมกัน อยากเสนอความคิดเห็นหรือขอทราบข้อมูลทันที ไม่ว่าจะอยู่ใกล้หรือไกลจากโครงการ</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มอบหมายให้ทีมงานรับผิดชอบ การติดตั้งโทรศัพท์ ส่วนสายตรง ควรพิจารณาติดตั้งมากกว่า 1 สาย เพื่อป้องกันโทรศัพท์ที่เข้ามาแล้วเกิดสัญญาณไม่ว่าง</li> <li>2. ประชุมสัมมนาให้ชุมชนได้รับรู้เรื่องโทรศัพท์สายด่วนสายตรงอย่างทั่วถึง เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนร่วมแสดงความความคิดเห็น</li> <li>3. บันทึกคำถามอย่างเป็นระบบ เวลาที่รับ ผู้ถาม ตอบกลับเมื่อไร อย่างไร สถิติคำถาม หรือข้อมูลที่ประชาชนสอบถามหรือเสนอเข้ามา</li> <li>4. ตรวจสอบว่า ได้ตอบคำถามทุกคำถาม/ติดต่อกลับไปยังผู้ประสงค์ให้ติดต่อกลับเรียบร้อยแล้วหรือไม่</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

### กลุ่มที่ 3 : เทคนิคการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ

| เทคนิค                                                                    | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนแก่ชุมชน (Community Outreach Service) | การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนแก่ชุมชน เป็นการจัดการกิจกรรมที่หลากหลายเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นมีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมของชุมชน รูปแบบของกิจกรรมเน้นการให้ความรู้กับชุมชนในประเด็นที่ต้องการ และการได้รับความรู้ตอบกลับจากชุมชน ความสำคัญของกิจกรรมนี้มุ่งไปที่การรับรู้คำถามของชุมชนในประเด็นสำคัญ กิจกรรมที่จัดขึ้นจะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ ในท้องถิ่น แม้ว่ากิจกรรมแบบเดียวกันนี้ได้ผลในพื้นที่หนึ่ง แต่ไม่ได้เป็นหลักการกันว่าจะประสบความสำเร็จในพื้นที่หนึ่ง | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. สสำรวจภาคสนามเบื้องต้นและศึกษาชุมชนเป้าหมาย ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ชำนาญการสาขาต่างๆ ในคณะทำงาน จะต้องดำเนินการเพื่อทำความเข้าใจกับพื้นที่และชุมชน ศึกษาสภาพทั่วไปของพื้นที่ ศึกษาชีวิตความเป็นอยู่วัฒนธรรม ประเพณีของประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ</li> <li>2. พิจารณากลุ่มเป้าหมาย ที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่องค์การของรัฐ ผู้แทนสมาชิกในชุมชน องค์การด้านสิ่งแวดล้อม หรือองค์การที่สอดคล้องกับเรื่องที่จะจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วม องค์การเอกชนผู้แทนภาคธุรกิจองค์กร หรือประชาชนกลุ่มอื่นๆ ที่สนใจ เป็นต้น</li> <li>3. วางแผนโครงการว่าจะมีกิจกรรมหรือแผนงานย่อยอะไรบ้าง วัตถุประสงค์ และวิธีดำเนินงานของแต่ละแผนงานย่อย</li> <li>4. จัดเตรียมสื่อประชาสัมพันธ์ เพื่อการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ เช่น การจัดเตรียมแผ่นพับ เอกสารประกอบการให้ความรู้ข่าวสาร การจัดเตรียมนิทรรศการ เป็นต้น</li> <li>5. ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบถึงรายละเอียดการดำเนินการและประสานความร่วมมือที่เกี่ยวข้อง</li> <li>6. กำหนดเวลาและสถานที่ที่ชุมชนสะดวกในการเข้าร่วม กรณีจัดเวทีสาธารณะการประชุมกลุ่มย่อย เป็นต้น</li> <li>7. ประกาศการประชุหรือกิจกรรมผ่านสื่อที่ชุมชนใช้เป็นประจำ เพื่อโน้มน้าวว่าข่าวสารจะส่งถึงกลุ่มประชากรเป้าหมาย รวมทั้งการส่งข่าวผ่านสื่อมวลชน เช่น ผู้นำชุมชน นายจ้าง องค์กรธุรกิจ และสื่อสารมวลชนต่างๆ เป็นต้น</li> <li>8. เตรียมดำเนินกิจกรรม โดยจัดหาข้อมูลที่จะให้ความรู้กับชุมชนในประเด็นที่สนใจโดยภาษาที่ง่ายต่อการเข้าใจ</li> </ol> |

| เทคนิค                             | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เพื่อให้เกิดการพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นภายในกลุ่มตามประเด็นที่กำหนด และนำผลที่ได้ไปเป็นแนวทางปฏิบัติ</li> <li>2. เพื่อการทำความเข้าใจในประเด็นที่กำหนด หรือป้องกัน ความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง</li> <li>3. เพื่อให้ได้ข้อตกลงในเรื่องที่จะดำเนินการ</li> <li>4. ใช้ในการตัดสินใจเสนอทางเลือกหรือการพัฒนาทางเลือก</li> <li>5. เพื่อให้มีการกำหนด ค้นหาข้อกังวล และข้อห่วงใยในเรื่องต่างๆ</li> <li>6. พิจารณาทบทวนวิธีการศึกษา และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. กำหนดหัวข้อหรือประเด็นที่จะประชุมว่าเรื่องอะไร</li> <li>2. กำหนดประเด็น หรือเป้าหมายของการประชุมให้ชัดเจนว่า ต้องการอะไร มากน้อยเพียงใด</li> <li>3. วางแผนการประชุม สถานที่ วัน เวลา วิธีการ ขั้นตอนการดำเนินการประชุมข้อมูลที่ต้องใช้ว่าจะใช้รูปแบบการนำเสนอข้อมูลอย่างไรให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย</li> <li>4. ผู้เข้าร่วมประชุม ต้องกำหนดล่วงหน้าเรื่องที่จะดำเนินการนี้ กระทบกับคนกลุ่มใดบ้าง อย่างไร / ผู้สนใจต้องให้ตัวแทนของคนทุกกลุ่มและผู้สนใจเข้าร่วมประชุม โดยมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน</li> <li>5. ต้องประชาสัมพันธ์ให้ทราบอย่างทั่วถึงทางสื่อ ทั้งวิทยุ หนังสือพิมพ์ หอจดบันทึกไปสเดอไรท์ทั่วถึง เพื่อเป็นการกระตุ้น ทั้งผู้สนใจ และกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ</li> <li>6. เตรียมคณะทำงานสำหรับเป็นผู้นำการประชุมหรือผู้อำนวยการกลุ่ม (Facilitator) เพื่อเอื้อให้เกิดกระบวนการประชุม กระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยน และนำไปสู่ข้อสรุปของประชาชน</li> <li>7. กำหนดขั้นตอน รูปแบบกิจกรรมที่เคารพ และกระตุ้นให้ผู้เข้าประชุมมีส่วนร่วมที่จะนำไปสู่เนื้อหาหรือเป้าหมายที่ต้องการ</li> <li>8. เตรียมวิทยากรหรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่จะประชุม</li> <li>9. เตรียมการประเมินผล</li> </ol> |

| เทคนิค                                                       | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>การพบปะแบบไม่เป็นทางการ (Open House/Informal Meeting)</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เป็นการแสดงความจำนงของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความกระจ่างในประเด็นข้อสงสัย หรือข้อวิตกกังวลของสังคม</li> <li>2. เพื่อให้ประชาชนผู้สนใจได้พบปะพูดคุย ซักถาม แสดงความคิดเห็นในประเด็นที่มีความสนใจอย่างไม่เป็นทางการกับเจ้าหน้าที่แบบตัวต่อตัว หรือเป็นการพบปะกันในในกลุ่มเด็ก</li> <li>3. เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะที่ได้รับไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดการดำเนินการด้านต่างๆ ให้ความเหมาะสม ยอมรับได้ต่อไป</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. กำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่เหมาะสมที่ประชาชนสะดวก สถานที่นัดหมายควรเข้าถึงได้ง่ายและเป็นที่คุ้นเคยของประชาชนในท้องถิ่น</li> <li>2. คาดการณ์จำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรม จัดห้องให้เหมาะสม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้พบปะและพูดคุยกับผู้เข้าร่วมแต่ละกลุ่ม ถ้าคาดว่าจะมีคนเข้าร่วมมาก จัดทำเอกสารประกอบการบรรยาย เอกสารเหล่านี้จะรวมถึง แผ่นพับ โปสเตอร์ และเอกสารข้อเท็จจริง</li> <li>3. การนัดหมายและแจ้งให้ประชาชนทราบว่า จะมีการพบปะอย่างไรเป็นทางการ ควรดำเนินการล่วงหน้า 2 สัปดาห์ก่อนที่จะมีกิจกรรมนี้</li> <li>5. จัดเตรียมเจ้าหน้าที่ ผู้ให้ข่าวสารข้อมูลและรับฟังความคิดเห็น ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะสามารถให้ข้อมูลทางด้านเทคนิคและนโยบายได้อย่างครบถ้วน</li> <li>6. จัดเตรียมข้อมูลทั้งหมดที่มีอยู่สำหรับผู้รับผิดชอบแต่ละด้านได้ใช้ตอบคำถาม</li> <li>7. ประชุมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งสรุปและซักซ้อมแต่ละขั้นตอนในประเด็นต่างๆ ที่สำคัญ คาดคะเนคำถามที่ผู้เข้าร่วมอาจถามในระหว่างการพบปะ และการเตรียมคำตอบล่วงหน้า</li> <li>8. แจ้งผลการพบปะแบบไม่เป็นทางการ โดยการสรุปประเด็นข้อสนใจ และคำขอรวบรวมทั้งการดำเนินการต่อไปในอนาคตของหน่วยงาน ผู้รับผิดชอบในการปรับปรุงรายละเอียดของโครงการ</li> </ol> |

| เทคนิค                               | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การตั้งคณะที่ปรึกษา (Advisory Group) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เพื่อมุ่งนำตัวแทนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ทั้งภายในและภายนอกองค์กรมาทำงานร่วมกันในรูปของคณะกรรมการในการให้คำปรึกษาที่จำเป็นต่อการดำเนินงานแก่ผู้บริหารขององค์กร ทั้งในระดับแผนงาน โครงการ หรือสถานการณ์ปัญหาต่างๆ</li> <li>2. เพื่อมุ่งจัดตั้งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารขององค์กร โดยผู้บริหารฯ ถือเป็นขั้นตอนสำคัญของการขอข้อคิดเห็นจากคณะที่ปรึกษา ก่อนการจัดทำ ดำเนินการ หรือ ขออนุมัติการดำเนินงาน</li> <li>3. เพื่อการมีส่วนร่วมในระดับที่เรียกว่า Consultative Level คือ เป็นคณะกรรมการที่ให้ข้อคิดเห็นต่อผู้บริหารขององค์กร โดยนำประเด็นทางเลือก หรือ ข้อคำถามบรรจุเป็นวาระการประชุม ซึ่งอาจกำหนดความถี่แน่นอน เช่น 3 เดือนต่อครั้ง เป็นต้น</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. กำหนดกรอบบทบาทหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาทัวโจสำคัญของขั้นตอนนี้ คือการระบุ ว่า คณะที่ปรึกษามีบทบาทให้คำปรึกษา ในเรื่องใด โดยในเรื่องนั้นๆ จำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นพิเศษบ้าง และวิธีให้คำปรึกษาอยู่ในรูปของการให้ข้อเสนอแนะในที่ประชุมเพียงวิธีเดียวหรือในรูปแบบอื่นด้วย</li> <li>2. กำหนดคุณสมบัติและคัดเลือกสมาชิกของคณะที่ปรึกษา ทัวโจสำคัญของขั้นตอนนี้ คือ การกำหนดจำนวนคณะที่ปรึกษา คุณสมบัติของคณะที่ปรึกษา โดยอิงกับกรอบบทบาทหน้าที่ในข้อที่ 1. หลังจากนั้นจึงกำหนดรายชื่อบุคคลกลุ่มเป้าหมายแล้วให้คะแนนคัดเลือกเรียงตามลำดับความสำคัญ</li> <li>3. เชิญเข้าเป็นคณะที่ปรึกษา ทัวโจสำคัญของขั้นตอนนี้ คือการเลือกวิธีการเข้าถึง (Approach) ที่เหมาะสม โดยเริ่มจากการหาทามด้วยวาจา โดยผู้ทีบุคคลเป้าหมายนั้นถือเป็นการส่วนตัว หลังจากนั้นคือ การออกจดหมายเชิญอย่างเป็นทางการ</li> <li>4. จัดประชุมคณะที่ปรึกษา ทัวโจสำคัญของขั้นตอนนี้ คือการกำหนดวัตถุประสงค์ของการประชุมให้ชัดเจน คือ ต้องการได้อะไรเสนออย่างเจาะจงในคราวใดแล้วจึงกำหนดวาระการประชุม ที่เปิดโอกาสให้คณะที่ปรึกษาเสนอข้อคิดเห็นอย่างทั่วถึง ตามประเด็นคำถามที่มี การกำหนดไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจน</li> </ol> |

| เทคนิค                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | วัตถุประสงค์ | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>เวทีสาธารณะ (Public Meeting/ Forum)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างคณะทำงานและประชาชนผู้สนใจ</li> <li>2. เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้แสดงความคิดเห็นเห็นชอบและคัดค้านการเปลี่ยนแปลงข้อมูลจะเป็นผู้ตอบข้อซักถามและนำข้อเสนอแนะที่ได้จากการประชุมไปพัฒนาปรับปรุงรายละเอียดการดำเนินงานโครงการให้เหมาะสมต่อไป</li> <li>3. เพื่อการแก้ไขปรับปรุงหรือการพัฒนาโครงการที่มีอยู่เดิมให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นก็ได้เช่นกัน ผลที่ได้จากเวทีสาธารณะจะนำไปสู่การพัฒนาโครงการใหม่ หรือการปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดของโครงการให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น</li> </ol> |              | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. คณะทำงานแลกเปลี่ยนข้อมูล และร่วมกันกำหนดรายละเอียดต่างๆ ในการประชุม</li> <li>2. กำหนดสถานที่และเวลาในการประชุม โดยพิจารณาช่วงเวลาและสถานที่ที่ประชาชนสามารถเข้าร่วมประชุมได้</li> <li>3. จัดให้มีที่นั่งและแสงสว่างเพียงพอ มีไมโครโฟนและเครื่องบันทึกเสียง พร้อมทั้งอุปกรณ์อื่นๆ ที่จำเป็น</li> <li>4. ประกาศกำหนดการประชุมล่วงหน้าประมาณ 2 - 4 สัปดาห์ ผ่านผู้ชุมชน หนังสือพิมพ์ สื่อมวลชน ป้ายประกาศ ส่งประกาศ การประชุมถึงกลุ่มผู้สนใจทางไปรษณีย์หรือโทรศัพท์</li> <li>5. รวบรวมเอกสารการประชุมในประเด็นสำคัญที่พิจารณา หรือประเด็นที่ต้องการได้รับความคิดเห็นจากการประชุม ถ้าเป็นไปได้อาจเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดประเด็นการประชุม ถ้าเป็นไปได้อาจเปิดโอกาสให้เตรียมเอกสารที่ตรงกับประเด็นปัญหาที่จะอภิปรายให้ประชาชนได้ศึกษาก่อนการประชุม โดยเผยแพร่ผ่านผู้นำชุมชน และเตรียมไว้ ณ สถานที่ประชุมเพื่อแจกจ่ายแก่ผู้สนใจ รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง</li> <li>6. อำนวยความสะดวกให้ประชาชนที่จะเขียนคำถาม ข้อคิดเห็น และวิจารณ์ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการมีส่วนร่วมแต่ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ ใช้วิธีนี้ส่งเอกสารแสดงความคิดเห็นล่วงหน้า</li> <li>8. อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เข้าร่วมประชุมในกรณีต่างๆ เช่น กรณีที่มีผู้อภิปรายใช้ภาษาที่ไม่ใช่ภาษาถิ่น ให้จัดเตรียมล่าม และอำนวยความสะดวกจัดให้มีล่ามภาษามือ</li> <li>9. เตรียมเอกสารลงทะเบียนเพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้กรอกชื่อ ที่อยู่ เพื่อจะส่งข่าวสารทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ หรือวิธีการที่สะดวกในการติดต่อ กับผู้เข้าร่วมประชุมได้ภายหลัง</li> </ol> |

| เทคนิค                                       | วัตถุประสงค์ | ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เวทีสาธารณะ (ต่อ)<br>(Public Meeting/ Forum) |              | <ol style="list-style-type: none"> <li>10. ข้อมูลการนำเสนอล่วงหน้า โดยเฉพาะผู้ที่ไม่คุ้นเคยกับการพูดในที่สาธารณะ นำคำติชมที่ได้รับระหว่างการอภิปรายมาปรับปรุงการพูด และเนื้อหาที่จะพูดให้สอดคล้องการเข้าใจ</li> <li>11. คณะทำงานแลกเปลี่ยนข้อมูล และร่วมกันกำหนดรายละเอียดต่างๆ ในการประชุม</li> <li>12. กำหนดสถานที่และเวลาในการประชุม โดยพิจารณาช่วงเวลาและสถานที่ที่ประชาชนสามารถเข้าร่วมประชุมได้</li> <li>13. จัดให้มีที่นั่งและแสงสว่างเพียงพอ มีไมโครโฟนและเครื่องบันทึกเสียง พร้อมทั้งอุปกรณ์อื่นๆ ที่จำเป็น</li> <li>14. ประกาศกำหนดการประชุมล่วงหน้าประมาณ 2 - 4 สัปดาห์ผ่านผู้นำชุมชน หนังสือพิมพ์ สื่อมวลชน ป้ายประกาศ หรือส่งประกาศ การประชุมถึงกลุ่มผู้สนใจทางไปรษณีย์หรือโทรศัพท์</li> <li>15. เริ่มประชุมโดยการแจ้งวัตถุประสงค์ของการประชุม และระเบียบวาระการประชุม นำเสนอในประเด็นที่ตั้งโครงการ ข้อมูลเบื้องต้น และวัตถุประสงค์ของโครงการ ควรใช้เวลาให้สั้น เพื่อให้มีเวลาเพียงพอสำหรับการซักถามและแสดงความคิดเห็นไม่ประเด็นต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน</li> <li>16. พิจารณารูปแบบการประชุมที่แตกต่างจากการประชุมอย่างเป็นทางการ เพื่อกระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่</li> <li>17. บันทึกเกี่ยวกับประเด็นสำคัญที่อยู่ในความสนใจ ความวิตกกังวลของประชาชน พร้อมทั้งเตรียมสรุปย่อในประเด็นต่างๆ เมื่อเสร็จการประชุม และประกาศให้ทราบในโอกาสต่อไป</li> </ol> |

## 2.4. การประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน/โครงการ

เพื่อให้เห็นภาพการประยุกต์ใช้ที่ชัดเจนขึ้น จึงนำเสนอแนวทางการประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการบริหารโครงการ ซึ่งในที่นี้หมายถึงโครงการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ที่มีการกำหนดแผนงานการมีส่วนร่วมและกิจกรรมการมีส่วนร่วมต่างๆ ไว้เป็นส่วนหนึ่ง โดยแนวทางการประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมจะแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

- 1) แนวทางการประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการบริหารโครงการในภาพรวม
- 2) แนวทางการประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการริเริ่มหรือพัฒนา โครงการก่อนการอนุมัติของรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

“โครงการ” หมายถึง ชุตงานหรือลำดับของงาน ซึ่งมีลักษณะแน่นอนและเจาะจงเป็นงานที่เป็นเอกเทศที่มีเป้าหมายเพื่อบรรลุผลสำเร็จในตอนท้ายของการดำเนินโครงการภายใต้ทรัพยากรและระยะเวลาที่กำหนด โดยทั่วไปโครงการส่วนใหญ่มีลักษณะเฉพาะตัว อันเนื่องมาจากการที่มีเป้าหมายเฉพาะด้าน จึงก่อให้เกิดความเสี่ยงและทำให้ไม่สามารถลดระดับโครงการให้กลายเป็นงานประจำอย่างสมบูรณ์ได้ โดยโครงการที่ใช้เป็นโจทย์สำหรับประเด็นนี้ คือ โครงการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ที่โครงการจัดตั้งและดำเนินการ ดังนั้น คำว่า “พื้นที่” จึงอาจมีปริณัยผลตั้งแต่ระดับหมู่บ้านไปจนถึงระดับประเทศ ตัวอย่างของโครงการที่เข้าข่ายดังกล่าวข้างต้น เช่น โครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โครงการจัดการพลังงาน และโครงการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง เป็นต้น

กระบวนการบริหารโครงการ หรือ “วงจรชีวิตของโครงการ” โดยทั่วไปโครงการส่วนใหญ่ประกอบด้วย ขั้นตอนการบริหาร ซึ่งเรียกกันว่า “วงจรชีวิตของโครงการ” ดังต่อไปนี้

- การริเริ่มโครงการ: จุดตัดสินใจของขั้นตอนนี้มักอยู่ที่การประเมินความเป็นไปได้และผลกระทบด้านต่างๆ ของโครงการ เพื่อใช้ประเมินว่าควรอนุมัติโครงการหรือไม่ หรือควรคัดเลือกโครงการใด (ในกรณีที่มีหลายโครงการให้เลือกพิจารณา) และหากมีการอนุมัติหรือคัดเลือกแล้ว การบริหารโครงการต้องคำนึงถึงปัจจัยเสี่ยงและปัจจัยแห่งความสำเร็จใดบ้าง ในบริบทของการบริหารโครงการเมื่อสิ้นสุดขั้นตอนนี้ขอบเขตการดำเนินงานของโครงการจะมีการกำหนดหรือระบุอย่างชัดเจน (ในกรณีที่อนุมัติโครงการ)
- การออกแบบโครงสร้างการบริหารโครงการ: จุดตัดสินใจของขั้นตอนนี้ ได้แก่ การคัดเลือกโครงสร้างบทบาท อำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมสำหรับทีมงานโครงการในการบริหารโครงการให้เป็นไปตามขอบเขตการดำเนินงานที่กำหนดไว้
- การวางแผนโครงการ: ครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดงบประมาณและทรัพยากรสำหรับโครงการ ตลอดจนการจัดทำกำหนดการของโครงการ ความสำคัญของขั้นตอนนี้จึงอยู่ที่การตัดสินใจว่า จำเป็นต้องใช้งบประมาณ ทรัพยากรและลำดับของกิจกรรมแบบใด จึงจะทำให้โครงการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้
- การควบคุม-ติดตามผลและประสานการดำเนินงาน: หมายถึง การกำกับดูแลให้การดำเนินงานของโครงการเป็นไปตามกำหนดการ ใช้ทรัพยากรและได้ผลผลิตตามที่กำหนดไว้ โดยมีการประสานความร่วมมือแจ้งข่าวสาร ความคืบหน้า และปัญหาอุปสรรค จุดสำคัญของการตัดสินใจสำคัญในขั้นตอนนี้ คือ การคัดเลือกแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีผลต่อความคืบหน้าของโครงการ ซึ่งอาจต้องมีการคัดเลือกแนวทางการปรับลักษณะการดำเนินงานของโครงการเพื่อลดหรือขจัดความเสี่ยงและผลกระทบอันไม่พึงปรารถนา

- 
- การประเมินและตรวจสอบโครงการ: การตัดสินใจที่สำคัญของขั้นตอนนี้คือ การตัดสินใจว่าโครงการประสบความสำเร็จ/ล้มเหลวเพียงใด และอะไรเป็นสาเหตุ เพื่อคัดเลือกมาตรการหรือแนวทางป้องกันและแก้ไขต่อไป การประเมินและตรวจสอบโครงการ ส่วนใหญ่จะกระทำทั้งระหว่าง การดำเนินการและหลังเสร็จสิ้นโครงการ
  - การตัดสินใจเกี่ยวกับขนาดของโครงการ: คือ การตัดสินใจว่าควรยุติหรือดำเนินโครงการต่อไป ในกรณีที่ตัดสินใจดำเนินโครงการต่อไปก็ต้องมีการตัดสินใจเพื่อคัดเลือกว่าจำเป็นต้องมีโครงสร้างการบริหาร และทรัพยากรในด้านใดบ้างในปริมาณเท่าใดจึงจะเพียงพอสำหรับความต่อเนื่องของโครงการ

### 1) แนวทางการประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการบริหารโครงการในภาพรวม

การประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมที่ส่งผลต่อการตัดสินใจที่สำคัญในแต่ละขั้นตอนการบริหารโครงการในทางปฏิบัติจริง ควรให้ความสำคัญกับขั้นตอนการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย และควรมีการกำหนดลำดับของเทคนิคการมีส่วนร่วมโดยคำนึงถึงความสามารถของแต่ละเทคนิคในการรองรับ และเปิดกว้างให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจบริหารโครงการได้อย่างแท้จริง โดยในแต่ละขั้นตอนของการบริหารโครงการ เราสามารถใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมได้หลายเทคนิค เนื่องจากในทางปฏิบัติจริงหลายเทคนิคสามารถใช้ร่วมกันหรือใช้แทนกันได้ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ประยุกต์ใช้ควรมีการเปรียบเทียบข้อเด่น ข้อด้อยของแต่ละเทคนิค และเลือกใช้เทคนิคแบบผสมผสาน โดยคำนึงถึงข้อจำกัดด้านเวลา ด้านงบประมาณ ตลอดจนปริมาณและประเภทปฏิริยาของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แสดงดังตารางที่ 3 - 3

ตารางที่ 3 - 3 : แนวทางการประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการบริหารโครงการในภาพรวม

| ขั้นตอน<br>เทคนิค                             | 1. การริเริ่มโครงการ | 2. การออกแบบโครงสร้าง | 3. การวางแผนโครงการ | 4. การควบคุมติดตามผล | 5. การประเมินและตรวจสอบโครงการ | 6. การตัดสินใจเกี่ยวกับขนาดของโครงการ |
|-----------------------------------------------|----------------------|-----------------------|---------------------|----------------------|--------------------------------|---------------------------------------|
| เวทีสาธารณะ                                   | ✓                    |                       |                     |                      |                                | ✓                                     |
| การพบปะแบบไม่เป็นทางการ                       | ✓                    |                       |                     | ✓                    | ✓                              | ✓                                     |
| คณะทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล                 | ✓                    |                       | ✓                   |                      | ✓                              |                                       |
| การประชุมเชิงปฏิบัติการ                       | ✓                    | ✓                     | ✓                   | ✓                    | ✓                              | ✓                                     |
| คณะที่ปรึกษา                                  | ✓                    | ✓                     | ✓                   | ✓                    | ✓                              | ✓                                     |
| การสัมภาษณ์บุคคล                              | ✓                    |                       |                     |                      | ✓                              | ✓                                     |
| การสนทนากลุ่มย่อย                             | ✓                    | ✓                     | ✓                   |                      | ✓                              | ✓                                     |
| การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์                | ✓                    |                       |                     | ✓                    | ✓                              | ✓                                     |
| การสำรวจความคิดเห็น                           | ✓                    |                       | ✓                   | ✓                    | ✓                              | ✓                                     |
| สายด่วนสาธารณะ                                | ✓                    |                       |                     | ✓                    | ✓                              |                                       |
| การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (ประชาสัมพันธ์) | ✓                    |                       |                     |                      | ✓                              | ✓                                     |
| เอกสารข้อเท็จจริง                             | ✓                    |                       | ✓                   | ✓                    | ✓                              | ✓                                     |
| จดหมายข่าว                                    |                      |                       |                     | ✓                    | ✓                              |                                       |
| รายงานการศึกษา                                | ✓                    | ✓                     | ✓                   |                      | ✓                              |                                       |
| วิดิทัศน์                                     | ✓                    |                       | ✓                   | ✓                    | ✓                              |                                       |

| ขั้นตอน<br>เทคนิค                     | 1. การริเริ่มโครงการ | 2. การออกแบบโครงสร้าง | 3. การวางแผนโครงการ | 4. การควบคุมติดตามผล | 5. การประเมินและตรวจสอบโครงการ | 6. การตัดสินใจเกี่ยวกับอนาคตของโครงการ |
|---------------------------------------|----------------------|-----------------------|---------------------|----------------------|--------------------------------|----------------------------------------|
| การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร          | ✓                    |                       | ✓                   | ✓                    | ✓                              |                                        |
| การแลกเปลี่ยนข้อมูล                   | ✓                    | ✓                     |                     | ✓                    | ✓                              | ✓                                      |
| เว็บไซต์นำเสนอข้อมูล                  | ✓                    |                       | ✓                   | ✓                    | ✓                              | ✓                                      |
| การสื่อสารผ่านวิทยุกระจายเสียง        | ✓                    |                       |                     | ✓                    | ✓                              | ✓                                      |
| การจัดสัมมนาทางวิชาการให้สื่อมวลชน    | ✓                    |                       | ✓                   | ✓                    | ✓                              |                                        |
| หอกระจายข่าวชุมชน                     | ✓                    |                       |                     | ✓                    | ✓                              |                                        |
| ทัศนศึกษา/เยี่ยมชมโครงการ             | ✓                    |                       |                     | ✓                    | ✓                              | ✓                                      |
| การนำเสนอ                             | ✓                    | ✓                     | ✓                   | ✓                    | ✓                              | ✓                                      |
| การจัดตั้งประชาชนในการประชุมของทางการ | ✓                    | ✓                     | ✓                   | ✓                    | ✓                              | ✓                                      |

ดังตัวอย่างการประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมในการบริหารโครงการ  
กำจัดขยะของเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดทางภาคเหนือได้สำรวจความคิดเห็นของ  
ประชาชนเกี่ยวกับความเร่งด่วนของปัญหาขยะ แล้วนำผลการสำรวจความคิดเห็นมานำเสนอ  
ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ ซึ่งประกอบไปด้วยคณะผู้บริหารของเทศบาลและตัวแทนชุมชน  
เพื่อร่วมกันกำหนดเป้าหมายในการจัดการกับปัญหาขยะแต่ละประเภท หลังจากนั้นเทศบาล  
จึงจัดตั้งคณะที่ปรึกษา เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำด้านเทคนิคเกี่ยวกับการออกแบบ  
โครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกณฑ์คัดเลือกที่ดินที่เหมาะสมสำหรับสร้างสถานที่กำจัดขยะด้วย  
การฝังกลบ ซึ่งต่อมาคณะผู้บริหารจึงจัดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความเห็นและปรึกษาหารือ  
ถึงความเหมาะสมของเกณฑ์คัดเลือกที่ดินจากตัวแทนชุมชนและตัวแทนจากทุกสาขาอาชีพ  
ที่อยู่ในพื้นที่ของเทศบาล โดยนำข้อคิดเห็นที่ได้รับมาใช้ประกอบการคัดเลือกที่ดินที่เหมาะสม  
ที่สุดในการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับตัวแทนชุมชนและคณะที่ปรึกษา นอกจากนี้ เทศบาล  
มีการแจ้งข่าวสารความคืบหน้าของโครงการเป็นระยะๆ ผ่านทางจดหมายข่าวและหอกระจาย  
ข่าวชุมชน รวมทั้งมีการนำตัวแทนชุมชนไปเยี่ยมชมโครงการและร่วมในการติดตามตรวจสอบ  
ความคืบหน้าของโครงการด้วย ซึ่งทำให้การบริหารโครงการกำจัดขยะดำเนินไปอย่างราบรื่น

## 2) แนวทางการประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการริเริ่มหรือ พัฒนาโครงการก่อนการอนุมัติของรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการ ที่เกี่ยวข้อง

จากภาพรวมของการบริหารวงจรชีวิตโครงการและตัวอย่างข้างต้น  
จะเห็นว่าขั้นตอนที่มีความสำคัญต่อแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ *ขั้นตอน  
การริเริ่มโครงการ* เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้จะมีผลต่อ “การตัดสินใจ”  
ที่มีผลต่อการจัดตั้งและการดำรงอยู่ของโครงการ และในหลายกรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้น  
ระหว่างดำเนินโครงการที่ริเริ่มโดยรัฐกับประชาชน ก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากขาดการมีส่วนร่วม  
ของประชาชนในขั้นตอนสำคัญนี้ ดังนั้น ผู้ประยุกต์ใช้จึงจำเป็นต้องเข้าใจว่าจะสามารถ  
นำเทคนิคการมีส่วนร่วมประเภทใดมาใช้ในการขั้นตอนนี้ได้บ้าง

## การริเริ่มโครงการ ประกอบไปด้วยขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

### ■ การระบุและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาหรือประเด็นการพัฒนา:

ในบริบทของการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นตอนนี้คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงออกถึงความต้องการของกลุ่มในการจัดการกับสถานการณ์อันไม่พึงประสงค์ เพื่อกำหนดขอบเขตของปัญหาหรือประเด็นการพัฒนาร่วมกัน แล้วจัดลำดับความสำคัญและความเร่งด่วน ดังนั้นในขั้นตอนนี้จุดเน้นที่สำคัญ คือ ประชาชนมีความต้องการร่วมกันในการจัดการกับปัญหาใดก่อนและหลังตามเกณฑ์ที่เหมาะสม

### ■ การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์หรือ

เป้าหมาย: ขั้นตอนนี้คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมกันกำหนดสาเหตุของปัญหา เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการจัดการกับสาเหตุของปัญหา ในลักษณะที่จะทำให้สภาพการณ์อันไม่พึงประสงค์ลดลงหรือหมดไป ดังนั้น ในขั้นตอนนี้จะเป็นการตัดสินใจร่วมกันของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่า วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่เหมาะสมในการจัดการกับปัญหาคืออะไร เพียงใด ครอบคลุมพื้นที่ใด และต้องเสร็จสิ้นภายในเวลาใด

### ■ การกำหนดและคัดเลือกแนวทางการจัดการ: หลังจากที่ได้

วัตถุประสงค์และเป้าหมายแล้ว จึงนำมากำหนดทางเลือกในการจัดการกับปัญหา โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในด้านต่างๆ ตลอดจนความคุ้มค่าในการลงทุน ดังนั้น จุดเน้นที่สำคัญของขั้นตอนนี้คือ ประชาชนคิดว่าทางเลือกใดที่มีความเหมาะสมที่สุดในการจัดการกับสภาพปัญหาตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ร่วมกันกำหนดในขั้นตอนก่อนหน้านี้ โดยทางเลือกที่ได้รับการประเมินว่าเหมาะสมจะถูกแปรเป็นแผนงาน โครงการต่อไป

### ■ การนำเสนอเพื่ออนุมัติหลักการของโครงการ: ขั้นตอนนี้คือ การนำเสนอ

สาระสำคัญของโครงการที่แสดงถึงขอบเขตการดำเนินการเบื้องต้น เช่น ความสำคัญและความจำเป็นของโครงการ ขอบเขตของงานและกิจกรรม กำหนดการโครงการเบื้องต้น และการประมาณการทรัพยากรที่ใช้ เป็นต้น เพื่อนำเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาตัดสินใจ ซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำรายละเอียดของโครงการในขั้นตอนการบริหารต่อไป

ในแต่ละขั้นตอนที่กล่าวแล้วข้างต้น สามารถประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมได้ ดังตารางที่ 3 - 4 ต่อไปนี้

ตารางที่ 3 - 4 : การประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการริเริ่มโครงการ

| ขั้นตอน<br>เทคนิค                 | การระบุและจัดลำดับ<br>ความสำคัญของปัญหา                                                                                               | การวิเคราะห์สาเหตุ<br>เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์/<br>เป้าหมาย                                                    | การคัดเลือกแนวทางการ<br>จัดการที่เหมาะสม                                                                                                                 | การนำเสนอ<br>หลักการโครงการ<br>เพื่อพิจารณาอนุมัติ                                                                                      |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                   |                                                                                                                                       |                                                                                                              |                                                                                                                                                          |                                                                                                                                         |
| เวทีสาธารณะ                       | ใช้สำหรับการหารือสภาพ<br>ปัญหาและความต้องการของ<br>ประชาชนผู้เกี่ยวข้องในวงกว้างแก่<br>คณะทำงานแลกเปลี่ยนข้อมูล                       | ใช้สำหรับการหารือเพื่อเสนอแนะ<br>สาเหตุของปัญหาให้คณะทำงาน<br>แลกเปลี่ยนข้อมูลนำไปประกอบ<br>การพิจารณา       | ใช้สำหรับการหารือเพื่อ<br>เสนอแนะแนวทาง การแก้ไข<br>ปัญหาให้คณะทำงานแลกเปลี่ยน<br>ข้อมูลนำไปประกอบการจัดทำ<br>ทางเลือกในการจัดการต่อไป                   | ใช้สำหรับการหารือเพื่อปรับ<br>หลักการของโครงการให้มี<br>ความเหมาะสมก่อนเข้าสู่การ<br>พิจารณาอนุมัติ                                     |
| การพบปะแบบ<br>ไม่เป็นทางการ       | ใช้สำหรับการสอบถามข้อมูล<br>ปัญหาและความต้องการเฉพาะกลุ่ม<br>อย่างเจาะจง                                                              | ใช้สำหรับการสอบถามข้อมูลและ<br>ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุและ<br>เป้าหมายของแต่ละกลุ่มต้องการให้<br>เกิดขึ้น   | ใช้สำหรับการแลกเปลี่ยน<br>ความคิดเห็นอย่างไม่เป็นทางการ<br>ในการกำหนดทางเลือกในการ<br>แก้ไขปัญหา                                                         | ใช้สำหรับการนำเสนอ<br>หลักการของโครงการเพื่อให้<br>ประชาชนแต่ละกลุ่มที่นัดพบอย่าง<br>ไม่เป็นทางการแสดงความคิดเห็น<br>ในการปรับปรุงแก้ไข |
| การทำงานเพื่อ<br>แลกเปลี่ยนข้อมูล | ↕                                                                                                                                     | ใช้ประกอบเทคนิคการมีส่วนร่วม<br>ประเภทอื่นในการรวบรวมคำถาม<br>หรือข้อกังวลของชุมชน เช่น<br>เทคนิคเวทีสาธารณะ | ↗                                                                                                                                                        |                                                                                                                                         |
| การประชุมเชิงปฏิบัติการ           | ใช้สำหรับการระดมความคิดเห็น<br>เพื่อกำหนดขอบเขตของปัญหา<br>และจัดลำดับความสำคัญ<br>ปัญหาควบคู่กับการให้ความรู้<br>ความเข้าใจเพิ่มเติม | ใช้สำหรับการระดมความคิดเห็น<br>เพื่อหาสาเหตุและกำหนดวัตถุประสงค์<br>เป้าหมายร่วมกัน                          | ใช้สำหรับการระดมความคิดเห็น<br>เพื่อกำหนดและคัดเลือกทางเลือก<br>โดยมีการให้ความรู้หรือข้อมูล<br>เกี่ยวกับความเป็นไปได้และ<br>ความเหมาะสมของทางเลือกต่างๆ | ใช้สำหรับการระดมความคิดเห็น<br>เพื่อกำหนดหรือปรับปรุงหลักการ<br>ของโครงการ                                                              |

| ขั้นตอน<br>เทคนิค                  | การระบุและจัดลำดับ<br>ความสำคัญของปัญหา                                                                                                                                  | การวิเคราะห์สาเหตุ<br>เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์/<br>เป้าหมาย                                                             | การคัดเลือกแนวทาง<br>จัดการที่เหมาะสม                                                                                         | การนำเสนอ<br>หลักการโครงการ<br>เพื่อพิจารณาอนุมัติ                                                                                                  |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| คณะที่ปรึกษา                       | ใช้สำหรับการให้ข้อเสนอแนะ<br>ในการสำรวจและประเมินปัญหา<br>ความต้องการของประชาชนใน<br>พื้นที่                                                                             | ใช้สำหรับการให้ข้อคิดเห็น<br>ทางเทคนิคที่จำเป็นต่อการ<br>วิเคราะห์สาเหตุและความสัมพันธ์<br>ระหว่างสาเหตุด้านต่างๆ     | ใช้สำหรับการให้ข้อเสนอแนะ<br>ในการประเมินความเป็นไปได้ทาง<br>ด้านเทคนิคสำหรับประกอบ<br>การพิจารณาทางเลือก                     | ใช้สำหรับการให้ข้อเสนอแนะ<br>ในการจัดเตรียมหลักการสำคัญของ<br>โครงการ โดยคำนึงถึงข้อมูลและ<br>ข้อคิดเห็นที่ได้รับจากประชาชน<br>ผ่านเทคนิคประเภทอื่น |
| การสัมภาษณ์บุคคล                   | ใช้สำหรับการสำรวจ ปัญหา<br>และความต้องการแบบตัวต่อตัว<br>เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ที่<br>เป็นจริง                                                                         | ใช้สำหรับการสอบถาม<br>ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์<br>ในพื้นที่ที่อาจเป็นสาเหตุของปัญหา                              | ใช้สำหรับการสอบถามแนวทาง<br>การแก้ไขปัญหที่เป็นจริงในพื้นที่<br>ที่ผ่านมาในอดีต                                               | ใช้สำหรับสอบถามข้อคิดเห็น<br>ของแกนนำกลุ่มเกี่ยวกับหลักการ<br>ของโครงการก่อนมีการปรับปรุง                                                           |
| การสนทนากลุ่มย่อย                  | นำข้อมูลสภาพปัญหาและ<br>ความต้องการที่ได้จากการสำรวจ<br>ความคิดเห็นมาสอบถามให้เกิด<br>ความละเอียด ชัดเจน<br>- สำรวจทัศนคติของประชาชน<br>ต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ | ใช้สำหรับการสอบถาม<br>ความคิดเห็นหรือข้อมูลเพื่อพิสูจน์<br>สมมติฐานเกี่ยวกับสาเหตุของ<br>ปัญหา                        | ใช้สำหรับการสอบถามทัศนคติ<br>ของกลุ่มเกี่ยวกับข้อควรคำนึงถึง<br>ในการกำหนดและประเมิน<br>ทางเลือกต่างๆ ในการจัดการกับ<br>ปัญหา | ใช้สำหรับสอบถามความคิดเห็น<br>เพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักการ ของ<br>โครงการเพื่อประมวลความคิดเห็น<br>ในการจัดทำโครงการในรายละเอียด<br>ต่อไป              |
| การแสดงความคิดเห็น<br>ผ่านเว็บไซต์ |                                                                                                                                                                          | ใช้สำหรับเปิดโอกาสให้<br>ประชาชนมีช่องทางเพิ่มเติม<br>ในการแสดงความคิดเห็นหรือให้<br>ข้อมูลเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการ |                                                                                                                               |                                                                                                                                                     |

| ขั้นตอน<br>เทคนิค                                   | การระบุและจัดลำดับ<br>ความสำคัญของปัญหา                                                                                                                 | การวิเคราะห์สาเหตุ<br>เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์/<br>เป้าหมาย                                                                                                                                                   | การคัดเลือกแนวทาง<br>จัดการที่เหมาะสม                                                                                                    | การนำเสนอ<br>หลักการโครงการ<br>เพื่อพิจารณาอนุมัติ                                                                              |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การสำรวจความคิดเห็น                                 | ↓                                                                                                                                                       | ใช้สำหรับการสอบถาม<br>ความคิดเห็น/ทัศนคติ และเปิดโอกาส<br>ในการให้ข้อมูลจากประชาชนใน<br>วงกว้างภายในเวลาจำกัด เพื่อนำ<br>มาประกอบในการทดสอบ/<br>ประเมินความเป็นจริงในเรื่องต่างๆ<br>อย่างเจาะจงต่อไป        | ↑                                                                                                                                        |                                                                                                                                 |
| สายด่วนสายตรง                                       | ↓                                                                                                                                                       | ใช้สำหรับเปิดโอกาสให้<br>ประชาชนมีช่องทางเพิ่มเติมใน<br>การแสดงความคิดเห็นหรือให้<br>ข้อมูลเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการ                                                                                       | ↑                                                                                                                                        |                                                                                                                                 |
| การปรึกษาหารืออย่าง<br>เป็นทางการ<br>(ประชาพิจารณ์) | ใช้สำหรับการรับทราบข้อคิดเห็น<br>และทัศนคติที่ต่อสภาพปัญหา<br>และระดับความสำคัญของปัญหา<br>จากประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยมี<br>การให้ข้อคิดเห็นจากผู้ชำนาญการ | ใช้สำหรับการเปิดโอกาสให้<br>กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย<br>สะท้อนทัศนะเกี่ยวกับสาเหตุ<br>ของปัญหา โดยเปิดโอกาสให้<br>ผู้ชำนาญการแสดงความคิดเห็น<br>เพิ่มเติมประกอบการพิจารณา<br>ของผู้เข้าร่วมด้วย | ใช้สำหรับการรับฟังความคิดเห็น<br>ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่<br>หลากหลายในการแสดงความเห็น<br>เกี่ยวกับการแก้ปัญหาในแต่ละ<br>ทางเลือก | ใช้สำหรับการรับฟังข้อคิดเห็น<br>เกี่ยวกับความเหมาะสมของร่าง<br>โครงการเบื้องต้น ก่อนการแก้ไข<br>เพื่อเสนอให้พิจารณาอนุมัติต่อไป |

| ขั้นตอน<br>เทคนิค | การระบุและจัดลำดับ<br>ความสำคัญของปัญหา | การวิเคราะห์สาเหตุ<br>เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์/<br>เป้าหมาย                                                                                                                                                                                 | การคัดเลือกแนวทาง<br>จัดการที่เหมาะสม | การนำเสนอ<br>หลักการโครงการ<br>เพื่อพิจารณาอนุมัติ |
|-------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------|
| เอกสารข้อเท็จจริง | ↓                                       | ใช้สำหรับการให้ข้อมูลทาง<br>สถิติและหลักการนโยบายแก่<br>ประชาชนเพื่อประกอบการ<br>พิจารณาหรือใช้อ้างอิงสำหรับ<br>การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น<br>ริเริ่มโครงการ ในขั้นตอนต่างๆ                                                             | ↑                                     |                                                    |
| จดหมายข่าว        | ↓                                       | - ใช้สำหรับการเสนอข่าวสาร<br>ความคืบหน้าที่ประชาชนให้<br>ความสนใจในระหว่างกรริเริ่มโครงการ<br>- เปิดโอกาสให้ประชาชนมี<br>ช่องทางในการแสดงความคิดเห็น<br>เกี่ยวกับการริเริ่มโครงการเพิ่มเติม<br>(เช่น การเขียนบทความข้อคิดเห็น<br>เป็นต้น) | ↑                                     |                                                    |
| รายงานการศึกษา    | ↓                                       | ใช้สำหรับเผยแพร่ผลสรุป<br>การศึกษาหรือผลการแลกเปลี่ยน<br>ความคิดเห็นในขั้นตอนการริเริ่ม<br>โครงการให้ประชาชนรับทราบ                                                                                                                       | ↑                                     |                                                    |

| ขั้นตอน<br>เทคนิค                | การระบุและจัดลำดับ<br>ความสำคัญของปัญหา                                         | การวิเคราะห์สาเหตุ<br>เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์/<br>เป้าหมาย                                                                                                                                    | การคัดเลือกแนวทาง<br>จัดการที่เหมาะสม                                                                                                  | การนำเสนอ<br>หลักการโครงการ<br>เพื่อพิจารณาอนุมัติ                                                   |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                  |                                                                                 |                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                        |                                                                                                      |
| วิธีต้น                          | ใช้สำหรับการนำเสนอภาพ<br>เหตุการณ์ปัญหาหรือการสัมภาษณ์<br>ประชาชนในพื้นที่ปัญหา | ใช้สำหรับการนำเสนอภาพ<br>เหตุการณ์หรือที่ตั้งของจุดที่เป็น<br>สาเหตุของปัญหา                                                                                                                 | ใช้สำหรับการนำเสนอภาพ<br>แนวทางปฏิบัติสำหรับแก้ไขปัญห<br>ที่เคยมีการปฏิบัติมาแล้วทั้งใน<br>พื้นที่หรือที่เป็นกรณีศึกษาจาก<br>แหล่งอื่น | ใช้สำหรับการนำเสนอภาพ<br>กิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน<br>ประกอบกับการนำเสนอโครงการเพื่อ<br>อนุมัติ |
| การจัดตั้งศูนย์ข้อมูล<br>ข่าวสาร | ↓                                                                               | ใช้สำหรับเป็นแหล่งรวมข้อมูล<br>รายงานการศึกษาหรือบทสัมภาษณ์<br>ในระหว่างการจัดเริ่มโครงการใน<br>ลักษณะที่ประชาชนกลุ่มต่างๆ<br>สามารถเข้าถึงเพื่อค้นคว้า อ้างอิง<br>ประกอบ การตัดสินใจได้     | ↑                                                                                                                                      |                                                                                                      |
| การแถลงข่าว                      | ↓                                                                               | ใช้สำหรับประชาสัมพันธ์ให้<br>ประชาชนเกิดความสนใจเข้ามา<br>มีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ                                                                                                      | ↑                                                                                                                                      |                                                                                                      |
| เวทีนำเสนอข้อมูล                 | ↓                                                                               | - ใช้ในกรณีที่ต้องการให้<br>สื่อมวลชนช่วยกระจายข่าวให้<br>ประชาชนเกิดความเข้าใจข้อมูลที่<br>ถูกต้องในการริเริ่มโครงการ<br>- ใช้กรณีที่ต้องการสื่อสารมวลชน<br>กระตุ้นความสนใจเข้ามามีส่วนร่วม | ↑                                                                                                                                      |                                                                                                      |

| ขั้นตอน<br>เทคนิค                         | การระบุและจัดลำดับ<br>ความสำคัญของปัญหา | การวิเคราะห์สาเหตุ<br>เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์/<br>เป้าหมาย                                                                                                                                                                                              | การคัดเลือกแนวทาง<br>จัดการที่เหมาะสม | การนำเสนอ<br>หลักการโครงการ<br>เพื่อพิจารณาอนุมัติ |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------|
| การสื่อสารผ่าน<br>วิทยุ กระจายเสียง       | ↓                                       | ใช้สำหรับการนำข้อมูลเกี่ยวกับ<br>สภาพปัญหา และแนวทางการจัดการ<br>ปัญหา เผยแพร่ไปสู่ประชาชนใน<br>วงกว้าง เพื่อให้ร่วมกันแสดง<br>ความคิดเห็นผ่านทางจดหมายหรือ<br>ไปรษณียบัตร ในระหว่างริเริ่ม<br>โครงการ                                                 | ↑                                     |                                                    |
| การจัดสัมมนาทางวิชาการ<br>ให้แก่สื่อมวลชน | ↓                                       | ใช้สำหรับกรณีที่ต้องการให้<br>สื่อมวลชนเกิดความรู้ที่ถูกต้อง<br>เกี่ยวกับความจำเป็นที่ต้องริเริ่ม<br>โครงการตามสภาพปัญหาและ<br>แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม<br>เพื่อช่วยเผยแพร่ข้อมูลและทัศนคติ<br>ที่ถูกต้องแก่ประชาชนต่อไป                          | ↑                                     |                                                    |
| หอกระจายข่าวชุมชน                         | ↓                                       | ใช้สำหรับการนำข้อมูลเกี่ยวกับ<br>สภาพปัญหาและแนวทางการจัดการ<br>ปัญหาเผยแพร่ไปสู่ประชาชนอย่าง<br>เจาะจงตามหมู่บ้าน ที่อาจได้รับ<br>ผลกระทบจากโครงการสูง เพื่อให้<br>ร่วมกันแสดงความคิดเห็นตาม<br>ช่องทางต่างๆ มายังคณะทำงาน<br>ในระหว่างริเริ่มโครงการ | ↑                                     |                                                    |

| ขั้นตอน<br>เทคนิค                        | การระบุและจัดลำดับ<br>ความสำคัญของปัญหา | การวิเคราะห์สาเหตุ<br>เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์/<br>เป้าหมาย                                                           | การคัดเลือกแนวทาง<br>จัดการที่เหมาะสม | การนำเสนอ<br>หลักการโครงการ<br>เพื่อพิจารณาอนุมัติ |
|------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------|
| ทัศนศึกษา/เยี่ยมชม<br>โครงการ            | ↓                                       | ใช้สำหรับการนำประชาชนไป<br>พบสถานที่จริงหรือสภาพการณ์จริง<br>ที่จำเป็นสำหรับประกอบการคิดเห็น<br>ในการริเริ่มโครงการ | ↑                                     | ↑                                                  |
| การนำเสนอ                                | ↓                                       | ใช้ประกอบเทคนิคการมี<br>ส่วนร่วมประเภทอื่นๆ                                                                         | ↑                                     | ↑                                                  |
| การชี้แจงประชาชน<br>ในการประชุมของทางการ | ↓                                       | ใช้สำหรับการชี้แจงข้อเท็จจริง<br>หรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับความจำเป็น<br>ในการริเริ่มโครงการ                            | ↑                                     | ↑                                                  |



นอกจากนี้ การประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมในการบริหารโครงการ เรายังสามารถใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมในการออกแบบและกำหนดข้อบังคับ กฎหมาย ตลอดจนนโยบายสาธารณะอื่นๆ ได้อีกด้วย ตัวอย่างของเทคนิคการมีส่วนร่วมที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้สำหรับการณดังกล่าว ได้แก่ เวทีสาธารณะ การประชุมเชิงปฏิบัติการ คณะที่ปรึกษา การสำรวจความคิดเห็น การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (ประชาพิจารณ์) รายงานการศึกษา เวทีการนำเสนอข้อมูล ฯลฯ ซึ่งเป็นหลักประกันว่า การกำหนดข้อบังคับ กฎหมาย ตลอดจนนโยบายสาธารณะต่างๆ ที่มีผลต่อการกำหนดโครงการนั้นจะได้อำนาจการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงด้วย ทั้งนี้ ในการประเมินว่าควรใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมใดสำหรับขั้นตอนใดของการบริหารโครงการนั้น ควรคำนึงในเรื่องดังต่อไปนี้

- **เกี่ยวกับระยะเวลา:** เทคนิคการมีส่วนร่วมควรมีการประยุกต์ใช้ในขั้นตอนซึ่งอยู่ในช่วงเวลาที่มีผลต่อการตัดสินใจในการบริหารโครงการอย่างแท้จริง
- **เกี่ยวกับความเหมาะสมของเทคนิค:** พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ ข้อเด่นและข้อด้อยของเทคนิคการมีส่วนร่วมแต่ละเทคนิค
- **เกี่ยวกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย:** พิจารณาถึงจำนวนและปฏิกริยาที่ผู้เกี่ยวข้องมีต่อโครงการทั้งที่ได้เกิดขึ้นแล้วหรือเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

กล่าวโดยสรุป การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและใช้เทคนิคที่หลากหลาย โดยมีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมต่างๆ เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในแต่ละระดับ ทั้งนี้ การประยุกต์ใช้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของบริบทหรือสภาพแวดล้อมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องความพร้อมของทรัพยากรต่างๆ หรือสภาพแวดล้อมของพื้นที่

### 3. การจัดการความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วม

**ความขัดแย้ง (Conflict)** เป็นปฏิสัมพันธ์เชิงลบที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกิดจากความคิด ค่านิยม และวิถีชีวิตที่ไม่สอดคล้องกัน โดยมีการแสดงออกในด้านลบ มีการเผชิญหน้า กดดันเพื่อชัยชนะเหนืออีกฝ่าย มีรูปแบบ เช่น การโต้เถียง การต่อสู้

ความเป็นศัตรู การเป็นปฏิปักษ์ การไม่ให้ความร่วมมือ เป็นต้น โดยเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น บุคคลจะมีพฤติกรรมตอบสนองต่อความขัดแย้งในลักษณะต่างๆ ซึ่งจำแนกเป็น 5 ประเภท ได้แก่

■ **พฤติกรรมการแข่งขันเอาชนะ (Competition)** เป็นการแสดงพฤติกรรมที่มุ่งการเอาแพ้เอาชนะ (win/lost) ในระดับสูง พฤติกรรมความร่วมมืออยู่ในระดับต่ำ เน้นการเอาแต่ใจตัวเองมุ่งเอาชนะของตัวเองเป็นประการสำคัญ โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์หรือความสูญเสียของผู้อื่น แสดงการคุกคาม ข่มขู่ หรือแม้แต่การอ้าระเบียบเพียงเพื่อจะให้ตนได้ประโยชน์ และได้ชัยชนะในที่สุด

■ **พฤติกรรมความร่วมมือ (Collaboration)** เป็นลักษณะที่อยู่ในระบบทุกฝ่ายเป็นผู้ชนะ (win/win) เป็นพฤติกรรมมุ่งเอาชนะในระดับสูง แต่แสดงพฤติกรรมร่วมมือระดับสูงด้วย ยุทธวิธี คือ ให้ความสำคัญกับการเก็บรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็น มองหาทางเลือกใหม่ เจรจากันอย่างเปิดเผย ยอมรับความเห็นที่คัดค้านหรือไม่เห็นด้วย มีการตัดสินใจบนกระบวนการหาทางออกร่วมกัน กล่าวต่อสู้ต่อความขัดแย้ง เปิดเผยยอมรับความเปลี่ยนแปลง ทดลองทางเลือกทุกทาง วางแผนและแก้ปัญหาเพื่อป้องกันวิกฤติ มุ่งให้เกิดความพอใจทั้งตัวเองและบุคคลอื่น บนผลลัพธ์ที่เกิดผลดีต่อทุกฝ่าย

■ **พฤติกรรมประนีประนอม (Compromise)** เป็นลักษณะของพวกแพ้งบางชนะบ้าง (win some/ lost some) กลุ่มนี้จะยอมถอยถ้างอีกฝ่ายถอยเช่นกัน ยุทธวิธี คือ การต่อรอง การแบ่งครึ่งผลประโยชน์ ยอมลดความคาดหวังลงพบกันครึ่งทาง แม้บุคคลประเภทนี้จะอดทนต่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอยู่บ้าง แต่มิได้กระทำด้วยความสบายใจ ลักษณะเด่น คือ เปิดเผย ระมัดระวัง มักปรามมิให้ผู้อื่นพูดสิ่งใดขวานผ่าซากเกินไป

■ **พฤติกรรมยอมให้ (Accommodation)** เป็นลักษณะที่อยู่ในระบบที่มีการแพ้และชนะ (lost/win) เป็นพฤติกรรมที่มุ่งเอาชนะในระดับต่ำ และแสดงพฤติกรรมร่วมมือในระดับสูง เป็นพฤติกรรมที่เน้นการเอาใจผู้อื่น เป็นผู้เสียสละ ปลอมให้ผู้อื่นดำเนินการไปตามที่เขาชอบแม้จะไม่เห็นด้วยก็ตาม ยุทธวิธี คือ ตกลง เอาใจ ปฏิเสธการเจรจา หรือค้นหาข้อมูล

■ **พฤติกรรมหลีกเลี่ยง (Avoidance)** เป็นลักษณะของการยอมแพ้ (lost/lost) เป็นพฤติกรรมที่มุ่งเอาชนะในระดับต่ำ และแสดงพฤติกรรมร่วมมือในระดับต่ำด้วย จะหลบหนี

ปฏิเสธการรับรู้ การยอมถอย เอื้อยเสียล่าช้า คาดหวังให้ความขัดแย้งหายไปเอง ไม่เข้าร่วม การเจรจา หรือค้นหาข้อมูล มักตื่นกลัว ถูกลม หากต้องเจรจาก็จะสับสนและจับประเด็นไม่ได้

ความขัดแย้งย่อมมีโอกาสเกิดขึ้นได้เสมอในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับองค์กร ระดับท้องถิ่นหรือแม้กระทั่งระดับประเทศ แต่เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นแล้วจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้ที่มีหน้าที่จะต้องตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการกับความขัดแย้งและดำเนินการได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ซึ่งความขัดแย้งนั้นเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นได้เสมอ และการจัดการกับความขัดแย้งเป็นหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐที่ต้องดำเนินการไม่ว่าในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพื่อให้เกิดความสงบสุขในสังคม

**การจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management)** เป็นวิธีการที่ใช้ในการจัดการเพื่อให้เกิดข้อยุติเมื่อเกิดข้อพิพาทหรือความขัดแย้งขึ้น คู่กรณีที่เกี่ยวข้องกับข้อขัดแย้งหรือบุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับความขัดแย้งอาจใช้วิธีการจัดการความขัดแย้งได้หลายรูปแบบ ซึ่งการแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่อาจเริ่มในลักษณะที่ไม่เป็นทางการหรือเป็นกระบวนการที่คู่ความเป็นผู้ตัดสินใจเลือกกระบวนการหรือวิธีการ รวมถึงผลของการแก้ไขข้อขัดแย้งไปจนกระทั่งเป็นการแก้ไขข้อขัดแย้งในลักษณะบังคับ ซึ่งวิธีการต่างๆ ขึ้นอยู่กับลักษณะของความขัดแย้ง สถานการณ์ความรุนแรงของปัญหา และอำนาจในการจัดการกับความขัดแย้ง โดยในการแก้ไขความขัดแย้งมี**วิธีการจัดการกับความขัดแย้ง** ดังต่อไปนี้

- **การหลีกเลี่ยงหรือหนีปัญหา (Avoidance)** เป็นวิธีการที่ฝ่ายหนึ่ง ซึ่งโดยปกติเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการแก้ไขความขัดแย้ง โดยไม่สนใจในสิ่งที่อีกฝ่ายหนึ่งเรียกร้องหรือคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต่างไม่สนใจที่จะแก้ไขปัญหานั้น อาจมีสาเหตุมาจากไม่รู้ว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้นหรือรู้แต่ไม่สนใจที่จะแก้ไขความขัดแย้งนั้น หรือไม่เห็นว่าข้อขัดแย้งนั้นเป็นปัญหาสำคัญหรือไม่ได้เป็นผู้ที่มีอำนาจจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือไม่เชื่อว่าการแก้ไขข้อขัดแย้งจะนำไปสู่สิ่งที่ดีขึ้น หรือทั้งสองฝ่ายไม่มีความพร้อมที่จะเจรจาข้อขัดแย้งระหว่างกัน ซึ่งหากข้อขัดแย้งนั้นมีการเริ่มต้นเรียกร้องจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหากอีกฝ่ายหนึ่งใช้วิธีการนี้ ฝ่ายที่เรียกร้องจะมีความรู้สึกว่าการเรียกร้องของตนไม่ได้รับความสนใจหรือการตอบสนองจนเกิดเป็นความรู้สึกว่าเป็นฝ่ายแพ้ ซึ่งวิธีการเช่นนี้อาจนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข

■ การเจรจาต่อรอง (Negotiation) เป็นวิธีการที่คู่พิพาททั้งหมดสมัครใจที่จะแก้ไขปัญหาระหว่างกัน ด้วยการพูดคุย บอกกล่าวให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบถึงความต้องการและประโยชน์ของฝ่ายตน เจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนประโยชน์ต่างๆ ซึ่งกันและกัน และตกลงใจร่วมกันในการยุติความขัดแย้ง เป็นวิธีการที่สะดวก ง่าย ไม่เป็นทางการ และรวดเร็วที่สุดในการแก้ไขความขัดแย้ง แต่จะเป็นวิธีการที่ประสบความสำเร็จได้นั้นก็ต้องอาศัยทักษะ และความชำนาญในการเจรจาต่อรองของคู่เจรจาที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ และการรักษาความสัมพันธ์มากกว่าการใช้อารมณ์และความรู้สึก รวมทั้งการรักษาจุดยืนของแต่ละฝ่าย ซึ่งมีปัจจัยที่ทำให้การเจรจาล้มเหลว ได้แก่

- 1) คู่เจรจายึดจุดยืนสุดโต่ง
- 2) ขาดทรัพยากรหรือปัจจัยที่จะเข้าร่วม
- 3) ขาดแรงจูงใจของคู่เจรจาบางกลุ่ม
- 4) ขาดข้อมูลสำคัญ
- 5) การสื่อสารที่ไม่ดี
- 6) ไม่ได้ตระหนักถึงทางออกที่จะเป็นไปได้
- 7) ขาดความรู้ที่จะดำเนินการต่อไป

อย่างไรก็ตามในการเจรจาต่อรองมีวิธีการที่สามารถนำมาใช้ดังนี้

- 1) คู่กรณีจะต้องทำใจเย็น (Cool down) สงบสติอารมณ์ก่อนที่จะพูด ซึ่งสำคัญมาก หากยังมีอารมณ์รุนแรงอยู่ก็ไม่สามารถที่จะหาทางออกใดๆ ได้
- 2) ทั้งสองฝ่ายผลัดกันพูดและฟัง โดยการบอกเพียงว่ามีอะไรเกิดขึ้น และเขารู้สึกต่อเรื่องนี้อย่างไร ต้องมีทักษะการฟังอย่างตั้งใจ (Active Listening Skill) ไม่กล่าวโทษกัน
- 3) คู่กรณีร่วมกันคิดหาทางออกเป็นข้อสรุปของปัญหามาแบ่งปันกันให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน
- 4) คู่กรณีตกลงและยอมรับในทางออกข้อสรุปนั้น (Agree)

การเจรจาต่อรอง เป็นวิธีหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เนื่องจากการสร้างบรรยากาศของการแลกเปลี่ยนความคิดของคู่กรณี ซึ่งสามารถยอมรับ และปฏิเสธเงื่อนไขของแต่ละฝ่าย ทำให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุและผลของกันและกันอย่างเปิดเผย และในบางกรณีอาจมีผู้ร่วมเป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ย ก็จะสามารถลดทอน ความตึงเครียดหรือความไม่เข้าใจได้ในระดับหนึ่ง

■ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เป็นวิธีการที่คล้ายกับการเจรจาต่อรอง แต่อาศัยบุคคลที่สามที่เป็นกลางซึ่งเรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” คอยช่วยเหลือ สนับสนุนกระบวนการเจรจาต่อรองให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังร่วมกับคู่พิพาทแสวงหาทางออกที่เหมาะสม ค้นหาผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังหรือจุดยืนของคู่กรณี ซึ่งจะทำให้เกิดความพึงพอใจแก่ทุกฝ่าย อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนมุมมองของตนเอง จากการที่มุ่งจะเอาชนะกันไปสู่ การมองที่ผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นวิธีการที่รวดเร็ว สะดวกและไม่เป็นทางการ โดยจะได้รับการนำมาใช้เสมอ เนื่องจากไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเริ่มการเจรจาต่อรอง หรือการเจรจาต่อรองระหว่างคู่กรณีไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากพบกับทางตันในการเจรจาต่อรอง จนมีผู้กล่าวว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผลผลิตที่เกิดจากความล้มเหลวของการเจรจาต่อรอง

■ อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นวิธีการที่คล้ายคลึงกับการฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งคู่พิพาทยื่นเรื่องและเสนอพยานหลักฐานต่ออนุญาโตตุลาการ หรือคณะอนุญาโตตุลาการ เป็นผู้ตัดสินชี้ขาด โดยการออกคำชี้ขาด (Award) ที่มีผลผูกพันคู่พิพาท กระบวนการนี้จะแตกต่างจากการฟ้องร้องตรงที่ว่า คู่พิพาทมีสิทธิในการเลือกอนุญาโตตุลาการที่จะทำหน้าที่ชี้ขาดได้ รวมไปถึงการตกลงกันถึงกระบวนการในการนำเสนอพยานหลักฐานได้ วิธีการนี้ มักนิยมใช้กับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับธุรกิจการค้า รวมทั้งข้อพิพาทที่คู่ความไม่ต้องการเปิดเผยต่อสาธารณะ

■ การฟ้องร้อง (Litigation) เป็นวิธีการที่คู่พิพาทนำเสนอพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ข้อเรียกร้องของตนและให้บุคคลที่เป็นกลางหรือศาลเป็นผู้ตัดสินความถูกต้อง โดยอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นเป็นหลักในการตัดสิน ซึ่งคู่พิพาทจะต้องยื่นเรื่องราวต่อศาลที่มีเขตอำนาจ โดยอาจเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ขึ้นอยู่กับเนื้อหาสาระของข้อพิพาทหรือความขัดแย้ง

■ **การเผชิญหน้าและประท้วงอย่างสันติ (Non-Violence Confrontation)** เป็นวิธีการที่แม้ว่าจะไม่ได้ใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหาก็ตาม แต่เป็นวิธีการที่ฝ่ายหนึ่งปฏิเสธไม่ทำตาม หรือปฏิบัติในกิจกรรมที่ควรปฏิบัติหรือมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่ได้แก้ไขที่ตัวปัญหา แต่อาจเป็นวิธีการกดดันให้อีกฝ่ายหนึ่งยอมปฏิบัติในสิ่งที่ต้องการ วิธีการดังกล่าวนี้ มักจะใช้ได้ผลดีที่สุด สถานการณ์ที่ฝ่ายที่ถูกประท้วงจะต้องพึ่งพาอาศัยอีกฝ่ายหนึ่งในความเป็นอยู่

■ **การใช้กำลังบังคับ (Forcing)** เป็นวิธีการจัดการกับข้อขัดแย้ง ซึ่งฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่าย และไม่สามารถชักจูงใจให้ฝ่ายที่ด้อยกว่ายอมจำนนหรือคล้อยตามได้ จึงใช้วิธีการบังคับเพื่อยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ในปัจจุบันฝ่ายที่ใช้กำลังบังคับได้นั้น จะต้องมีการกำหนดหรืออำนาจเพียงพอที่จะบังคับหรือทำความเสียหายให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งได้ และต้องแสดงให้เห็นให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบด้วยว่ามีความสามารถเช่นนั้นและจะใช้อำนาจเช่นนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม วิธีการนี้ไม่ใช่การแก้ไขความขัดแย้งที่ปัญหา และคู่กรณีที่ถูกบังคับจะมีความรู้สึกไม่พอใจ จนอาจนำไปสู่การแก้แค้น

การจัดการกับความขัดแย้งมีหลายวิธีการดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น แต่ละวิธีมีความเหมาะสมกับลักษณะและความรุนแรงของความขัดแย้งแตกต่างกันไป สำหรับการจัดการกับความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชน หรือระหว่างประชาชนด้วยกันเอง แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกับความขัดแย้งนั้น ซึ่งวิธีการที่สำคัญที่สามารถใช้แก้ไขความขัดแย้งได้อย่างเหมาะสมก็คือ **การจัดการความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วม (Consensus-Building Conflict Management)**

**การจัดการความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วม** หมายถึง กระบวนการที่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งซึ่งอาจหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความขัดแย้งร่วมกันค้นหาประเด็นหรือกำหนดประเด็นที่เป็นสาระของความขัดแย้งหรือปมปัญหาและร่วมกันหาทางออก ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทุกฝ่ายสำหรับปัญหานั้น กระบวนการจัดการความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วมนี้ อาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไปแล้วแต่นักวิชาการหรือผู้ปฏิบัติจะบัญญัติศัพท์ขึ้นใช้ เช่น การแสวงหาข้อตกลงร่วมกัน (Collaborative agreement-seeking) กระบวนการแบบการมีส่วนร่วม (Consensus-based process) การสร้าง

การมีส่วนร่วม (Making consensus building) การสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน (Facilitated joint decision) การสนับสนุนกระบวนการเจรจาต่อรอง (Facilitated negotiation) วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediated approaches) หรือการสนทนาเชิงนโยบาย (Policy dialogue) เป็นต้น โดยมีแนวทางที่ต้องให้ความสนใจ ดังต่อไปนี้

1. หลักการสำคัญของวิธีการจัดการความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะทำให้การจัดการความขัดแย้งดังกล่าวประสบความสำเร็จ ได้แก่

1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Consensus decision-making) กล่าวคือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้าร่วมกระบวนการเป็นผู้ร่วมกันตัดสินใจยอมรับในข้อตกลง ไม่ใช่การใช้เสียงส่วนใหญ่ตัดสินใจ

2) การมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย (Inclusiveness) กล่าวคือ บุคคลที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งต้องมีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการเจรจาหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรืออย่างน้อยที่สุดต้องให้ความเห็นชอบกับกระบวนการนี้

3) การยอมรับสถานะของบุคคลที่เข้าร่วม (Accountability) กล่าวคือ บุคคลที่เข้าร่วมกระบวนการจัดการความขัดแย้งนี้ ปกติจะเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลหรือผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นที่ยอมรับของกลุ่มบุคคลหรือผลประโยชน์นั้นรวมทั้งเป็นที่ยอมรับในระหว่างกระบวนการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นด้วย

4) การช่วยเหลืออำนวยความสะดวก (Facilitation) กล่าวคือ บุคคลซึ่งเป็นกลางและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินและควบคุมกระบวนการ รวมทั้งรักษาสบรรยากาศของการสนทนา เจรจาและการสื่อสารระหว่างกันให้เป็นไปอย่างราบรื่น จนบรรลุข้อตกลงได้

5) ความยืดหยุ่น (Flexibility) กล่าวคือ บุคคลที่เข้าร่วมเป็นผู้กำหนดกระบวนการ ประเด็นปัญหาที่จะเจรจาที่ทุกฝ่ายคิดว่าเหมาะสมในการแก้ไขปัญหา

6) การควบคุมกระบวนการร่วมกัน (Shared Control) บุคคลทุกฝ่ายที่เข้าร่วมกระบวนการจะมีหน้าที่ร่วมกันในการกำหนดกฎกติกาพื้นฐานที่ใช้ควบคุมกระบวนการให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น

7) การยอมรับที่จะปฏิบัติตาม (Commitment to implementation) กล่าวคือ บุคคลที่เข้าร่วมกระบวนการนี้และบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง และได้ให้การยอมรับในการดำเนินกระบวนการนี้จะต้องยอมรับในข้อตกลงและปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมกัน

2. ขั้นตอนในการจัดการความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วม ในการจัดการความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วม มีขั้นตอนสำคัญ 3 ขั้นตอน ได้แก่

1) ขั้นตอนก่อนเริ่มกระบวนการ กล่าวคือ เป็นขั้นตอนของการประเมินสถานการณ์ และลักษณะของความขัดแย้งว่า มีความเหมาะสมที่จะใช้กระบวนการนี้ได้ หรือไม่ เป็นกระบวนการในการนำบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาสู่กระบวนการ และการทำงานร่วมกับบุคคลที่เป็นกลาง ซึ่งจะทำหน้าที่ช่วยเหลือการสนทนาเจรจาในการวางแผนการทำงาน การกำหนดกระบวนการ และการตั้งกฎกติกาพื้นฐาน

2) ขั้นตอนระหว่างการดำเนินการ กล่าวคือ เป็นขั้นตอนในการเจรจาแก้ไขปัญหาหรือความขัดแย้ง ซึ่งเริ่มจากการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน การกำหนดขอบเขตของประเด็นปัญหาที่จะเจรจา การสนทนา การเจรจาค้นหาทางเลือกของการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เป็นไปได้และการประเมินทางเลือกต่างๆ เหล่านั้น การเจรจาข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับได้ และการสร้างการยอมรับของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

3) ขั้นตอนหลังกระบวนการ กล่าวคือ การปฏิบัติตามข้อตกลง ซึ่งหมายถึงกระบวนการทำให้ข้อตกลงนั้นสามารถบังคับได้ในแบบพิธีการนำไปปฏิบัติ และการติดตามผลการปฏิบัติตามข้อตกลงนั้น

### 3. การเลือกใช้วิธีการจัดการความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วม

วิธีการจัดการความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วมนี้ ต้องอาศัยปัจจัยหลายประการ จึงจะสามารถนำไปสู่ข้อตกลงที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย ไม่ใช่ว่าความขัดแย้งทุกประเภทที่จะสามารถใช้วิธีนี้ได้ ดังนั้น ผู้จะเลือกใช้วิธีการจัดการความขัดแย้งจึงต้องทำความเข้าใจ และคำนึงถึงลักษณะของความขัดแย้งที่เหมาะสมหรือไม่เหมาะสมกับกระบวนการ โดยพิจารณาลักษณะความขัดแย้ง ดังต่อไปนี้

## 1) ลักษณะของความขัดแย้งที่เหมาะสมกับกระบวนการ

1.1) ความขัดแย้งที่มีประเด็นที่สามารถเจรจาต่อรองได้ และไม่ใช่ประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือคุณค่าพื้นฐานทางสังคม

1.2) ประโยชน์ที่ขัดแย้งกันนั้นสามารถแยกแยะออกมาได้ชัดเจนและจัดความสำคัญได้พอที่จะให้ผู้แทนที่เข้าร่วมกระบวนการได้สนทนาและเจรจาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3) มีความสมดุลระหว่างคู่กรณีที่มีความขัดแย้ง โดยคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สามารถได้รับประโยชน์หรือสิ่งที่ต้องการได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องเจรจา เพราะมีเช่นนั้นแล้วคู่กรณีฝ่ายนั้นก็จะพยายามไม่ให้เกิดกระบวนการบรรลุผล

1.4) เมืองครุฑของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดการกับความขัดแย้งนั้น

1.5) องค์กรของรัฐต้องมีทรัพยากรที่เพียงพอในการสนับสนุนกระบวนการไม่ว่าในเรื่องค่าใช้จ่ายต่างๆ และเวลา

## 2) ลักษณะของความขัดแย้งที่อาจไม่เหมาะสมกับกระบวนการ

2.1) ความขัดแย้งมีขอบเขตที่กว้างขวางเกินกว่าที่จะกำหนดเป็นประเด็น และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดจะต้องเข้าร่วมในกระบวนการจัดการความขัดแย้งได้

2.2) ขอบเขตหรืออำนาจการเจรจามีจำกัดหรือมีการกำหนดข้อตกลงที่ยากแก่การเจรจาไว้ล่วงหน้า

2.3) เหตุการณ์ความขัดแย้งเป็นกรณีเร่งด่วนจนไม่มีเวลาเพียงพอในการดำเนินกระบวนการ

2.4) คู่กรณีฝ่ายหนึ่งมีอำนาจที่อาจจะได้ข้อยุติที่ต้องการโดยไม่ต้องมีการเจรจาหรือมีทางเลือกที่ดีกว่าการที่ต้องมาเจรจา

2.5) คู่กรณีฝ่ายหนึ่งหรือหลายฝ่ายเห็นว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องใช้อำนาจศาลในการตัดสินมากกว่าที่จะใช้กระบวนการเจรจา

2.6) คู่กรณีต้องการให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาดในประเด็นข้อกฎหมายหรือต้องการให้เกิดบรรทัดฐานสำหรับเรื่องอื่นๆ

2.7) คู่กรณีไม่มีความตั้งใจที่จะเข้าร่วมกระบวนการอย่างแท้จริง

2.8) คู่มือต้องการที่จะถ่วงเวลาโดยใช้กระบวนการนี้

2.9) ประเด็นความขัดแย้งอาจไม่มีความสำคัญเพียงพอที่คู่มือจะใช้เวลาในการเข้าร่วมกระบวนการ

2.10) องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่เต็มใจที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงที่เกิดขึ้น

#### 4. การประเมินความขัดแย้ง (Conflict Assessment)

นอกจากการพิจารณาลักษณะของความขัดแย้งใดมีความเหมาะสม หรือไม่เหมาะสมที่จะใช้กระบวนการจัดการความขัดแย้งแล้ว สำหรับภาระรับข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน หรือข้อพิพาทระหว่างประชาชนด้วยกัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีบทบาทในการจัดการกับความขัดแย้ง กระบวนการในการวิเคราะห์ความขัดแย้งเพื่อเรียนรู้ถึงลักษณะของความขัดแย้งเบื้องต้น และบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จะต้องเข้ามาสู่กระบวนการจัดการความขัดแย้งจะช่วยให้กระบวนการรับข้อพิพาทที่จะตามมาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยผู้ทำหน้าที่จัดการความขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นผู้เจรจาหรือผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะสามารถกำหนดขอบเขตในการเจรจาหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องในการจัดให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับความขัดแย้งในเบื้องต้น โดยผ่านกระบวนการประเมินความขัดแย้งเพื่อสามารถรับข้อพิพาทได้ในที่สุด ซึ่งในการประเมินความขัดแย้งจะมีกระบวนการต่างๆ ได้แก่ การค้นหาสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งและเนื้อหาของความขัดแย้ง และการกำหนดตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้น เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการจัดการความขัดแย้ง ดังนี้

1) การค้นหาสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งและเนื้อหาของความขัดแย้ง ได้แก่ การค้นหาต้นตอของความขัดแย้ง ซึ่งจะเป็นการย้อนกลับไปที่พิจารณาตามลำดับของเหตุการณ์ต่างๆ ที่ผ่านมา โดยบุคคลที่มีความขัดแย้งจำเป็นจะต้องมีความชัดเจนว่าปัญหาหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้นเป็นเรื่องอะไรและภูมิหลังหรือที่มาของความขัดแย้งนั้นเป็นมาอย่างไร การค้นหาสาเหตุของความขัดแย้งนั้นมีเป้าหมายสำคัญก็คือ การแยกแยะรายละเอียดของข้อขัดแย้งที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เป็นปัญหาหรือข้อขัดแย้งย่อยๆ ที่เล็กลงเพื่อให้เป็นการง่ายต่อการจัดการกับความขัดแย้งนั้น ซึ่งตามปกติมีประเด็นต่างๆ มากมายบางประเด็นไม่เกี่ยวข้องหรือไม่มีความสัมพันธ์กับประเด็นอื่น และบางประเด็นเป็นปัญหา

ที่ยุ้งยากซับซ้อน โดยในการค้นหาถึงสาเหตุและความเป็นมาเช่นนี้จำเป็นต้องยอมรับมุมมองหรือความเข้าใจของฝ่ายต่างๆ ที่มีความขัดแย้งที่แตกต่างกันออกไปได้ ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่มุมมองในเรื่องเดียวกันของแต่ละฝ่ายจะมีความแตกต่างกันได้ แต่เป้าหมายในการดำเนินการในส่วนนี้ก็คือการค้นหาความจริงที่ทุกฝ่ายยอมรับ และประเด็นใดจำเป็นต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ซึ่งเมื่อได้ข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้นแล้วก็จะเป็นกระบวนการสร้างความเชื่อมโยงของเหตุการณ์เพื่อให้ได้ทราบข้อขัดแย้งที่แท้จริงที่อาจอยู่เบื้องหลังปัญหาหรือข้อขัดแย้งอื่นๆ ในกรณีที่มีความขัดแย้งกันหลายจุดหลายประเด็น ผู้ที่ทำหน้าที่จัดการกับความขัดแย้งจำเป็นจะต้องจัดลำดับความสำคัญก่อน-หลัง หรืออาจจัดลำดับตามความเร่งด่วนของการแก้ไขข้อขัดแย้งว่าข้อขัดแย้งใดจะต้องดำเนินการแก้ไขทันที หรือข้อขัดแย้งอยู่เบื้องหลังที่จะต้องได้รับการแก้ไขในระยะยาวเพื่อความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน

2) การกำหนดตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้น เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการจัดการความขัดแย้ง ซึ่งการประเมินหาบุคคลที่เกี่ยวข้องอาจจะกระทำได้อย่างง่าย ๆ โดยพิจารณาว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบ้างที่ได้รับผลกระทบอันเกิดจากความขัดแย้ง รวมทั้งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดจะมีอำนาจที่ทำให้เกิดผลกระทบนั้นขึ้น ซึ่งอำนาจที่ว่านี้อาจมีลักษณะหลากหลาย เช่น บุคคลนั้นเป็นผู้ควบคุมดูแลทรัพยากรที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้ง เป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจดำเนินการในเรื่องต่างๆ เป็นผู้ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารต่างๆ หรือเป็นผู้นำ เป็นต้น หลังจากนั้นจะเป็นการจัดลำดับความสำคัญของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลว่ามีความเกี่ยวข้องกับข้อขัดแย้งมากน้อยเพียงใด โดยบุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือต้องพึ่งพาการแก้ไขความขัดแย้งมากที่สุดถือว่าเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องในลำดับต้น ส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องลำดับรองได้แก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบทางอ้อมหรือได้รับผลกระทบน้อยจากผลของความขัดแย้งนั้น ซึ่งบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องลำดับต้นจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการแก้ไขความขัดแย้งโดยตรง ส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องในลำดับรองอาจเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นผู้รวบรวมข้อมูล เป็นผู้ช่วยเหลือฝ่ายที่ด้อยกว่าในการเจรจาต่อรองหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรืออาจทำหน้าที่เป็นคนกลางช่วยเหลือในการระงับข้อพิพาท รวมทั้งอาจเป็นผู้ติดตามและบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง โดยการประเมินความขัดแย้งแสดงดังตารางที่ 3 - 5 ดังนี้

ตารางที่ 3 - 5 : ตัวอย่างการประเณินสาเหตุของความขัดแย้ง

| ประเภทของความขัดแย้ง                        | สาเหตุ                                                                                                                                                                                                                                        | ข้อควรตระหนัก<br>ในการจัดการกับความขัดแย้ง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ด้านผลประโยชน์<br>(Interest conflict)       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความต้องการที่แตกต่างกัน การแบ่งปันผลประโยชน์หรือการใช้ทรัพยากรที่ขัดแย้งกัน</li> <li>2. การแข่งขันกันในเรื่องผลประโยชน์</li> <li>3. การไม่แบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน</li> </ol>                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ค้นหาผลประโยชน์ร่วมกันของแต่ละฝ่าย</li> <li>2. ความต้องการที่อยู่เบื้องหลังอาจได้รับการตอบสนองด้วยวิธีการต่างๆ มากกว่าวิธีการที่เห็นได้ชัดในครั้งแรก</li> <li>3. ค้นหาให้ชัดเจนว่าผลประโยชน์นั้นเป็นของจริงหรือเป็นผลประโยชน์ที่เพียงรับรู้ได้เท่านั้น</li> </ol>                                                                                         |
| ด้านข้อมูลข่าวสาร<br>(Data conflict)        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การขาดข้อมูลข่าวสารหรือการตีความข้อมูลข่าวสารที่ไม่เหมือนกัน</li> <li>2. อาจเกิดจากวิธีการที่ใช้ประเมิน หรือตีความข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างกัน</li> <li>3. การสื่อสารระหว่างกันบกพร่อง</li> </ol>     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ทำข้อตกลงเกี่ยวกับความต้องการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร</li> <li>3. ทำข้อตกลงเกี่ยวกับวิธีการที่จะรับข้อมูลข่าวสารและการตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร</li> <li>3. ทำข้อตกลงเรื่องหลักการในการประเมินหรือตีความข้อมูลข่าวสาร</li> <li>4. บุคคลที่สามอาจปรับปรุงแก้ไขการสื่อสารที่มีต่อกัน</li> <li>5. สนับสนุนกระบวนการตัดสินใจอย่างโปร่งใส</li> </ol>                     |
| ด้านความสัมพันธ์<br>(Relationship conflict) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. บุคลิกลักษณะ อารมณ์ การรับรู้ความนึกคิดที่แตกต่างกัน และการมีอคติ</li> <li>2. อุปนิสัย ทักษะและวิธีการแก้ไขปัญหาที่เข้ากันไม่ได้</li> <li>3. ความเป็นมาและความรู้สึกที่ไม่ดีต่อกันในอดีต</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ระบุถึงความยุ่งยากในเรื่องนี้กระตุ้นให้คู่พิพาทหลีกเลี่ยงการย่ำถึงความยุ่งยากที่มีกับอีกฝ่ายหนึ่ง</li> <li>2. มุ่งไปสู่การสร้างการรับรู้และการแก้ปัญหาในเชิงบวก</li> <li>3. กล่าวย้ากฏกติกาพื้นฐานที่ทุกฝ่ายต้องปฏิบัติตาม</li> <li>4. สร้างการทบทวนและสร้างความสัมพันธ์เอาใจใส่ความกังวลและความตั้งใจของผู้เข้าร่วมกระบวนการจัดการความขัดแย้ง</li> </ol> |

| ประเภทของความขัดแย้ง                                  | สาเหตุ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ข้อควรตระหนักในการจัดการกับความขัดแย้ง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ด้านโครงสร้างองค์กรหรือสังคม<br>(Structural conflict) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความคิดเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับบทบาทหรือหน้าที่ในองค์กรหรือสังคม</li> <li>2. ความไม่เท่าเทียมกันหรือความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับอำนาจหรือการควบคุมจัดสรรแบ่งปันทรัพยากร</li> <li>3. ความไม่พอใจต่างๆ ที่นำไปสู่การไม่ให้ความร่วมมือ เช่น โครงสร้างในการมีอำนาจตัดสินใจ ความรับผิดชอบ และการจัดการด้านต่างๆ</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ช่วยให้อีกฝ่ายที่ไม่ได้รับสิทธิในการมีส่วนร่วมได้เข้าใจในการรับรู้ถึงความขัดแย้งในมุมมองตนเองและ มุมมองของต่างกลุ่ม</li> <li>2. ได้ข้อตกลงจากการทบทวนข้อเรียกร้องเฉพาะเรื่องร่วมกัน เช่น มีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อนจนเกินไป หรือการกระทำการแทนที่ไร้คุณภาพ</li> <li>3. มุ่งไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากความขัดแย้งไปสู่การบังคับในทางสังคมที่มีลักษณะยั่งยืนในระยะยาว</li> </ol> |
| ด้านค่านิยม<br>(Value conflict)                       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความแตกต่างในวัฒนธรรมประเพณี สังคม และความเชื่อส่วนบุคคล</li> <li>2. เป้าหมายในชีวิตที่แตกต่างกัน ความคาดหวัง และคุณลักษณะของบุคคลที่มีมาจากประวัติส่วนตัวและการได้รับการเลี้ยงดูมา</li> </ol>                                                                                                                      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ยากที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลง</li> <li>2. ค่านิยมบางประเภทที่แตกต่างกันไม่อาจต่อรองกันได้</li> <li>3. ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์หรือเป้าหมายร่วมกันและหลีกเลี่ยงการแก้ไขความแตกต่างในค่านิยม</li> <li>4. ต้องการกระบวนการเชิงกลยุทธ์ที่ใช้ระยะเวลาเพื่อสร้างการยอมรับนับถือและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมและความเข้าใจในบรรดาผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง</li> </ol>                          |

แหล่งที่มา : พชรี สิริโรส และคณะ, (2548). รายงานการวิจัย โครงการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาระบบราชการ, คู่มือผู้เข้าอบรมวิทยากรตัวคูณ, ในหลักสูตรที่ 3 การแก้ไขข้อพิพาทและความขัดแย้งโดยสันติวิธี. โดย มนตรี ศิลปมหาบัณฑิต และคณะ, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), หน้า 14-16. ปรับปรุงจาก Means and Josayma, (2002). **Community-based forest resource conflictmanagement: a Training Package**, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, p.120.

ในกรณีที่ข้อขัดแย้งไม่สามารถจัดการได้ด้วยวิธีการยุติความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วม เจ้าหน้าที่ของรัฐควรพิจารณาใช้กระบวนการอื่นเพื่อให้สามารถตัดสินใจสำหรับความขัดแย้งอย่างถูกต้องได้แก่ 1) การติดต่อสื่อสาร (Communication) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูล แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างคู่กรณีที่มีความขัดแย้ง ซึ่งจะทำให้เกิดความเข้าใจถึงปัญหามากขึ้นและได้ข้อมูลมากขึ้นก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ และ 2) การปรึกษาหารือ (Consultation) โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งนั้น อาจปรึกษาหารือกับประชาชนเพื่อให้ได้รับคำแนะนำ หรือการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนกระบวนการตัดสินใจ และ 3) วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution) ที่เป็นที่ยอมรับว่า เป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่มีประสิทธิภาพที่ใช้ในการระงับข้อพิพาท 2 รูปแบบ คือการเจรจาต่อรอง และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั่นเอง ไม่ว่าจะเป็นหลักการความสมัครใจ การเน้นถึงประโยชน์มากกว่าตัวบุคคล และการแสวงหาทางออกร่วมกันและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย จนในทางตำราได้มีการเรียกวิธีการนี้ว่าเป็นการเจรจาต่อรอง และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นเดียวกัน ซึ่งวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกเป็นวิธีการที่ถูกหยิบยกมาใช้อย่างมากในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการจัดการกับความขัดแย้งโดยศาล สำหรับประเทศไทยได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจังในช่วงเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา ซึ่งเหตุผลสำคัญประการหนึ่งในการนำเอาวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในกระบวนการยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ก็คือปริมาณคดีที่ร้องขอให้ศาลมีการตัดสินเพิ่มมากขึ้น ขณะที่ข้อจำกัดด้านทรัพยากร ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ทักษะดังกล่าวในการจัดการกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชนและความขัดแย้งระหว่างประชาชนและประชาชนโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดการกับความขัดแย้งนั้น

โดยสรุป ในการจัดการกับความขัดแย้ง ซึ่งมีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปอาจกระทำได้ด้วยวิธีการต่างๆ หลายวิธี แต่ไม่ว่าจะใช้การจัดการกับความขัดแย้งในรูปแบบใดก็จะมีผลสรุปได้ 3 รูปแบบ กล่าวคือ

1) ฝ่ายหนึ่งแพ้ฝ่ายหนึ่งชนะ (Win-Lose Situation) เป็นวิธีการที่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ประโยชน์หรือได้สิ่งที่ต้องการไป ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ (Zero-Sum Game) ซึ่งฝ่ายที่แพ้หรือสูญเสียประโยชน์มักจะไม่พึงพอใจ มีความรู้สึกสูญเสีย

และขัดข้องใจ จนอาจก่อให้เกิดการแก้แค้นหรือเอาคืน จนเกิดเป็นความขัดแย้งอื่นๆ ตามมาอีก ตัวอย่างของการจัดการกับความขัดแย้งที่ก่อให้เกิดผลเช่นนี้ ได้แก่ การบังคับไม่ว่าเกิดจากการใช้กำลังที่เหนือกว่า หรือการใช้เสียงข้างมากเอาชนะอีกฝ่ายหนึ่ง การดำเนินคดีในศาล อนุญาโตตุลาการ เป็นต้น

2) **แพ้ทั้งคู่** (Lose-Lose Situation) เป็นกรณีที่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายไม่สามารถบรรลุความต้องการของตนได้ทั้งหมด แต่เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์อย่างหนึ่งเพื่อแลกกับผลประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง การใช้วิธีการเช่นนี้มีพื้นฐานมาจากแนวคิดที่ว่า การได้มาบางส่วนยังดีกว่าไม่ได้สิ่งใดมาเลย ดังจะเห็นตัวอย่างจากวิธีการ ยื่นหมูยื่นแมว หรือหมูไปไก่มา เป็นต้น

3) **ชนะทั้งคู่** (Win-Win Situation) เป็นวิธีการจัดการกับความขัดแย้งที่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน และแสวงหาทางออกซึ่งเป็นที่ยอมรับและพอใจกับทุกฝ่าย ตัวอย่างของการจัดการกับความขัดแย้งที่ก่อให้เกิดผลเช่นนี้ ได้แก่ การเจรจาต่อรองอย่างมีประสิทธิภาพ และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท



# บทที่ 4

การนำแนวทางการบริหารราชการ  
แบบมีส่วนร่วมไปสู่การปฏิบัติ

# บทที่ 4

## การนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปสู่การปฏิบัติ

แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และเทคนิควิธีการต่างๆ ที่นำเสนอในบทก่อนหน้านี้เป็นการนำเสนอกรอบแนวทางในการส่งเสริมให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากการจัดหรือให้บริการสาธารณะ และการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพของการนำการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปสู่การปฏิบัติ หรือประยุกต์ใช้ในบริบทต่างๆ ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการทำงานแบบมีส่วนร่วมในภาระงานที่มีอยู่เดิม หรือริเริ่มนโยบายหรือโครงการใหม่ๆ ในบทนี้ จึงนำเสนอการประยุกต์ใช้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ และกรณีศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ ที่ใช้แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ทั้งที่เป็นกรณีศึกษาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของต่างประเทศ และกรณีศึกษาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประเทศไทย รวมทั้งบทสรุปเกี่ยวกับปัญหา/อุปสรรค และปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการเปิดระบอบราชการให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้

### 1. แนวทางการประยุกต์ใช้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ในการเปิดระบอบราชการที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานภาครัฐสามารถนำการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในรูปแบบและลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งที่ผ่านมาพบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมีจุดอ่อนที่สำคัญ คือประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการกำหนดนโยบายได้เท่าที่ควร เนื่องจากในกระบวนการนี้กลายเป็นเรื่องเฉพาะของฝ่ายการเมือง

ฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมเพียงบางครั้ง ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจึงควรให้ความสำคัญและหาวิธีการเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยควรนำแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพหรือลดจุดอ่อนในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยในที่นี้จะกล่าวถึงการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมใน 2 ลักษณะ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และการมีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

■ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หมายถึง กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในสังคมเข้ามาทำงานร่วมกัน โดยร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารความรู้ต่างๆ ร่วมกำหนดทิศทาง/แนวทางที่สังคมโดยรวมเห็นพ้องหรือเชื่อว่า ควรจะดำเนินการไปในทิศทางนั้น เช่น หน่วยงานที่มีภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเชื่อว่าการพัฒนาประเทศโดยเน้นการเจริญเติบโตจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงตามกระแสพระราชดำรัส เป็นต้น

■ การมีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ การยอมรับ ตลอดจนสร้างทัศนคติที่ดีต่อกลุ่มเป้าหมาย 2 กลุ่ม กลุ่มแรกคือ ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย เช่น ข้าราชการประจำทั้งในการบริหารราชการส่วนกลางและบริหารราชการส่วนภูมิภาค กลุ่มที่สอง ได้แก่ ประชาชน ตลอดจนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการรับรู้ ความเข้าใจ การยอมรับ และการมีทัศนคติที่ดีของผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้นโยบายบรรลุผลสัมฤทธิ์

โดยประยุกต์ใช้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมผ่านรูปแบบการบริหารราชการใน 5 รูปแบบ ได้แก่

**รูปแบบที่ 1:** การกำหนดประเด็นสาธารณะ (Participatory Governance in Public Issue Assessment)

**รูปแบบที่ 2:** การกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน (Participatory Governance in Ministerial Strategy Formulation)

**รูปแบบที่ 3:** การจัดสรรทรัพยากรเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานในระดับพื้นที่ (Participatory Governance in Resource Allocating Decision)

**รูปแบบที่ 4:** กระบวนการกำหนดกฎหมาย (Participatory Governance in Rule Making)

**รูปแบบที่ 5:** การออกแบบและจัดบริการสาธารณะ (Participatory Governance in Public Service Design and Delivery)

ความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วมใน 5 รูปแบบข้างต้น มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายของหน่วยงานไปสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ การนำหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นสาธารณะ (รูปแบบที่ 1) คือ ปัจจัยนำเข้าของกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการกำหนดกรอบทิศทางการทำงานในรูปของแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี (รูปแบบที่ 2) จากนั้นจึงเข้าสู่กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยกำหนดเป็นโครงการ และใช้หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมากำหนดเป็นแนวทางการจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงานผ่านโครงการในระดับพื้นที่ (รูปแบบที่ 3) และในกรณีที่การกำหนดและนำนโยบายตลอดจนแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติมีความจำเป็นต้องออกกฎหมายรองรับให้เกิดการบังคับใช้ (รูปแบบที่ 4) หรือจำเป็นต้องออกแบบและส่งเสริมบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในมิติคุณภาพการให้บริการและมิติประสิทธิภาพของหน่วยงาน (รูปแบบที่ 5) โดยเหล่านี้นล้วนเป็นโอกาสของหน่วยงานในการนำหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ทั้งสิ้น ดังนั้นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมใน 5 รูปแบบดังกล่าว จึงเป็นวัฏจักรการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่งเสริมให้ประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเป็นหุ้นส่วนกับภาคราชการในการกำหนดและนำนโยบายสู่การปฏิบัติจากต้นน้ำ (กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์) ถึงปลายน้ำ (จัดสรรงบประมาณลงสู่โครงการ การออกกฎหมาย และจัดบริการสาธารณะ) ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

### รูปแบบที่ 1: การกำหนดประเด็นสาธารณะ

**ประเด็นสาธารณะ (Public issue)** หมายถึง ประเด็นปัญหา ประเด็นการพัฒนาตลอดจนประเด็นความท้าทาย ที่มีความสำคัญระดับชาติ ภูมิภาคหรือท้องถิ่น เนื่องจากเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลหรือสังคมโดยรวมว่าจำเป็นต้องหาทางดำเนินการ มิฉะนั้นจะเกิดผลกระทบเสียหายต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะนั้น อีกทั้งยังส่งผลเสียหายต่อความน่าเชื่อถือของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยประเด็นสาธารณะมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

1) หากดำเนินการได้สำเร็จ จะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในประเทศ จึงมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ตลอดจน การเมืองการปกครอง ทั้งในมุขลิกและในแนวกว้าง

2) ก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงทั้งในทางบวกและทางลบ ทั้งในระยะสั้น ระยะ ปานกลางและระยะยาว

3) มีมิติของเวลาในการเริ่มต้นดำเนินการ

4) เป็นที่สนใจของรัฐบาล สังคม ซึ่งมักแสดงออกผ่านการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับ ขอบข่ายประเด็น (scope of issues) หรือแนวทางดำเนินการ (measures) ตลอดจน ผลกระทบ (impacts) อย่างกว้างขวาง หลังจากที่มีการหยิบยกขึ้นมาโดยผู้นำหรือบุคคลสำคัญ ในคณะรัฐบาลหรือสังคม

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมซึ่งได้รับการหยิบยกเป็นประเด็นสาธารณะ ไม่ว่าจะโดย รัฐบาลหรือผู้นำทางสังคมก็ดี หากไม่อยู่ในรูปของขอบข่ายประเด็นก็จะอยู่ในรูปของการแสดง ความคิดเห็นต่อประเด็นสาธารณะนั้นด้วย และบ่อยครั้งที่ประเด็นสาธารณะอยู่ในรูป ของปัญหา เช่น ปัญหาราคาข้าว ปัญหาอัตราเงินเฟ้อ และปัญหาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ตามในหลายกรณีการหยิบยกประเด็นสาธารณะ ก็เกิดจากรูปแบบการแสดงความคิดเห็นของผู้หยิบยกประเด็นนั้นเองด้วย เช่น การใช้กำลัง สลายการชุมนุมเรียกร้องของพันธมิตรภาคประชาชนเพื่อประชาธิปไตย การจัดผู้ค้ายาเสพติด และการตั้งรัฐบาลแห่งชาติเพื่อยุติความขัดแย้งทางการเมือง เป็นต้น

จากนิยามข้างต้นสามารถแบ่งประเด็นสาธารณะออกเป็น 3 ระยะ คือ

1. ประเด็นสาธารณะเร่งด่วน (Hot issues) ได้แก่ ประเด็นปัญหาที่รัฐบาลและ สังคมยอมรับร่วมกันว่าต้องเร่งดำเนินการแก้ไขทันที

2. ประเด็นสาธารณะเร่งด่วนปานกลาง (Warm issues) ได้แก่ ประเด็นการพัฒนา ซึ่งเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลและสังคมว่าไม่จำเป็นต้องลงมือดำเนินการทันที แต่จำเป็นต้อง มีนโยบาย แผนงาน ตลอดจนทรัพยากรรองรับภายใต้กรอบเวลาที่ชัดเจน

3. ประเด็นสาธารณะที่ไม่เร่งด่วน (Cold issues) ได้แก่ ประเด็นท้าทาย ซึ่งเป็น ที่ยอมรับของรัฐบาลและสังคมเห็นร่วมกันว่าเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องใช้เวลา ในการแก้ไขนาน จึงยากแก่การแก้ไขในระยะสั้นและระยะปานกลาง แต่รัฐสามารถเริ่ม ดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปได้ หากมีความพร้อมในการดำเนินการด้วยทรัพยากรที่จำเป็น เพียงพอ

โดยทั่วไปประเด็นสาธารณะจะกลายเป็นหัวข้อถกเถียงและส่งผลกระทบในวงกว้างเมื่อรัฐบาลหรือผู้นำทางสังคมหยิบยกขึ้นมาเป็นเรื่องสำคัญเพื่อเร่งรัดดำเนินการอย่างรวดเร็ว เช่น การแก้ไขปัญหาราคาน้ำมันด้วยพลังงานทดแทน ประเด็นสาธารณะดังกล่าวก็จะกลายเป็นประเด็นสาธารณะเร่งด่วน (Hot issues) และหากประเด็นสาธารณะนั้นได้รับการแปลงเป็นนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการหรือโครงการที่สามารถดำเนินการบรรลุผลสำเร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดจนเป็นที่ยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ประเด็นสาธารณะดังกล่าว ก็จะกลายเป็นประเด็นสาธารณะเร่งด่วนปานกลาง (Warm issues) เช่น ปัญหาเงินบาทแข็งค่า เป็นต้น และเมื่อใดก็ตาม ในระหว่างการแก้ไขประเด็นสาธารณะเร่งด่วน (Hot issues) หากรัฐบาลและสังคมเห็นว่าจำเป็นต้องใช้เวลามากกว่าที่คาดคิดไว้เนื่องจากเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง อีกทั้งยังเกี่ยวพันกับปัจจัยแวดล้อมภายนอกประเทศที่ผันแปรยากแก่การควบคุมด้วย เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาผลกระทบจากภาวะโลกร้อน เป็นต้น ประเด็นสาธารณะเร่งด่วนก็จะกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่ไม่เร่งด่วน (Cold issues) อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลหรือสังคมตัดสินใจหยิบยกประเด็นสาธารณะนั้นๆ กลับมาแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง ก็จะทำให้ประเด็นนั้นเป็นประเด็นสาธารณะเร่งด่วนได้ เช่น ประเด็นปัญหาความยากจน ที่กระทรวงการคลังมีแนวคิดริเริ่มในการลดค่าครองชีพจากการขึ้นราคาสินค้าอุปโภคและบริโภคด้วยการแจกคูปองคนจน เป็นต้น ดังนั้น ประเด็นสาธารณะจึงอาจได้รับการผลักดันโดยรัฐบาลหรือแรงกดดันของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ไปสู่การตัดสินใจว่า ควรกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อประเด็นสาธารณะมีทั้งลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและการบริหารราชการแผ่นดินอย่างกว้างขวางเช่นนี้ การประยุกต์ใช้หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง กล่าวคือ เพื่อลดทอนปัญหาในอดีต และเพื่อเป็นการประกันว่าจะมีการขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะไปสู่การปฏิบัติจริง

ในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในการกำหนดประเด็นสาธารณะ เนื่องจากประเด็นสาธารณะเปรียบดังปัจจัยนำเข้า (input) ของกระบวนการบริหารงานภาครัฐจนกระทั่งได้ผลผลิตในรูปของนโยบายสาธารณะ แผนยุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการ และการบริการสาธารณะ รวมถึงกฎหมายรูปแบบต่างๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดประเด็นสาธารณะอย่างน้อยจึงควรอยู่ในระดับการปรึกษาหารือ (consultation) เพื่อที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบจะได้นำข้อคิดเห็นจากการจัด

กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นไปใช้ในขั้นตอนของการตัดสินใจ และการดำเนินการในรูปของนโยบาย แผน หรือโครงการต่อไป ในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการกำหนด ประเด็นสาธารณะ หน่วยงานที่รับผิดชอบควรคำนึงถึงประเด็นต่อไปนี้

1) ควรกำหนดขอบข่ายของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญ (Key stakeholders) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะอย่างครอบคลุม เจาะจง ชัดเจน ในบริบทของการกำหนด ประเด็นสาธารณะกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ อาจแบ่งได้เป็นสองกลุ่มหลัก คือ กลุ่มแรก ได้แก่ กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมหรือองค์กรชุมชน ท้องถิ่น รวมทั้งส่วนราชการด้วยตนเอง ที่มีบทบาทเคลื่อนไหวดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะนั้นอยู่แล้ว กลุ่มที่สอง ได้แก่ กลุ่มประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบจากการดำเนินงาน ตามประเด็นสาธารณะนั้นๆ

2) ควรกำหนดวัตถุประสงค์หรือผลที่ต้องการได้รับจากการปรึกษาหารือ ซึ่งหน่วยงาน สามารถกำหนดได้ 3 ระดับ โดยอาจเลือกกำหนดเพียงแค่ระดับใดระดับหนึ่ง หรือทั้ง 3 ระดับ ร่วมกันก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระดับความซับซ้อนของประเด็นสาธารณะ และระดับความเข้าใจ ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเด็นสาธารณะนั้นๆ วัตถุประสงค์ทั้ง 3 ระดับ ได้แก่

ระดับที่ 1 เพื่อให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันกำหนดขอบข่ายประเด็น สาธารณะที่ส่วนราชการได้มีการกำหนดไว้แล้ว ดังกรณีประเด็นสาธารณะว่าด้วยการแก้ไข ปัญหาความยากจนควรครอบคลุมหัวข้อใดบ้าง เช่น การลดหนี้สินครัวเรือน การเพิ่มรายได้ และการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรหรือสิ่งมีค่าทางสังคม ได้แก่โอกาสทางการศึกษา เป็นต้น

ระดับที่ 2 เพื่อให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันระบุประเด็นสาธารณะ ตามลำดับความสำคัญ โดยอาจกำหนดเจาะจงลงรายพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย

ระดับที่ 3 เพื่อให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันกำหนดทางเลือกของการนำ ประเด็นสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ เช่น ควรกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ หรือควรกำหนดเป็น โครงการเร่งด่วน หรือกำหนดเป็นกฎหมาย เป็นต้น

3) ควรกำหนดกลไกการนำความคิดเห็นที่ได้จากการปรึกษาหารือเข้าสู่ กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการให้ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) แก่กลุ่มผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียที่เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือ โดยนำความคิดเห็นเข้าสู่การพิจารณาในรูปของ

คณะกรรมการหรือคณะทำงาน ยิ่งหากองค์ประกอบของกลไกดังกล่าวมีตัวแทนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ด้วยก็จะช่วยให้การประยุกต์ใช้หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมบรรลุเจตนารมณ์มากขึ้น

4) ควรเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมในกระบวนการตัดสินใจแบบปรึกษาหารือ ซึ่งเป็นกระบวนการสนทนาพูดคุยปรึกษาหารือ (Deliberative dialogues) ของตัวแทนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มโดยใช้เหตุผลมีใช้อารมณ์ สำหรับกรณีประเด็นสาธารณะเร่งด่วน (Hot issues) เพื่อสร้างความเข้าใจ จุดยืนและผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย อันจะนำไปสู่ความพยายามในการหาทางออกร่วมกันที่ทุกฝ่ายยอมรับได้

นอกจากนี้ การให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นสาธารณะเร่งด่วน (Hot issue) มีข้อควรพิจารณาหรือข้อควรระมัดระวังที่สำคัญ คือทั้งผู้ดำเนินการและผู้ร่วมกระบวนการตัดสินใจแบบปรึกษาหารือต้องแยกแยะได้ถึงความแตกต่างระหว่างการถกเถียง (Debate) กับการปรึกษาหารือในรูปแบบการสานเสวนา(Dialogue) ดังตารางที่ 4-1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 4-1 : ความแตกต่างระหว่างการถกเถียง (Debate) กับการสานเสวนา (Dialogue)

| การถกเถียง                                             | การสานเสวนา                                             |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| 1) เชื่อว่ามีคำตอบที่ถูกอย่างเดียว (และฉันมีคำตอบนั้น) | 1) เชื่อว่าคนอื่นก็มีบางส่วนของคำตอบ                    |
| 2) พร้อมรบ: พยายามพิสูจน์ว่าคนอื่นผิด                  | 2) พร้อมร่วมมือ: พยายามหาความเข้าใจร่วมกัน              |
| 3) เกี่ยวกับการเอาชนะกัน                               | 3) เกี่ยวกับการพิจารณาหาสิ่งที่ร่วมกัน                  |
| 4) ฟังเพื่อจะหาช่องโหว่หรือข้อบกพร่อง                  | 4) ฟังเพื่อที่จะทำความเข้าใจ                            |
| 5) ปกป้องสมมติฐานของเรา                                | 5) ทียบกสมมติฐานของเราขึ้นเพื่อรับการตรวจสอบและอภิปราย  |
| 6) จับผิดมุมมองของฝ่ายอื่น                             | 6) ตรวจสอบมุมมองของทุกๆ ฝ่าย                            |
| 7) ปกป้องมุมมองเดียวจากมุมมองอื่น                      | 7) ยอมรับความคิดของคนอื่น เพื่อนำมาปรับปรุงความคิดของตน |
| 8) แสวงหาจุดอ่อนและข้อบกพร่องในจุดยืนของฝ่ายอื่น       | 8) แสวงหาจุดแข็งและคุณค่าในจุดยืนของฝ่ายอื่น            |
| 9) แสวงหาทางออกที่ตอบสนองจุดยืนของเรา                  | 9) ค้นพบโอกาสและความเป็นไปได้ใหม่ๆ ที่หลากหลาย          |

ในการจัดกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นสาธารณะ หน่วยงานผู้จัดจึงต้องพยายามทำความเข้าใจ และยึดหลักการสานเสวนามาใช้ตลอดกระบวนการ และหลีกเลี่ยงบรรยากาศของการถกเถียง อันจะนำไปสู่การเผชิญหน้าและสร้างความขัดแย้ง โดย

- ยึดหลัก Inclusiveness กล่าวคือ การรวมผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาในกระบวนการสานเสวนาทั้งผู้สนับสนุนและคัดค้านประเด็นสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ การคัดเลือกผู้แทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ควรคิดสรรหให้ครอบคลุมตามลักษณะผลกระทบของประเด็นสาธารณะนั้นๆ ว่าส่งผลกระทบต่อกลุ่มใดบ้าง

- สร้างความมั่นใจให้ผู้แทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มาจากภาคประชาชนของหน่วยงานว่า ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการจัดกระบวนการสานเสวนามีความหมาย กล่าวคือ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเหล่านั้นจะถูกนำมาใช้ในการกำหนดทางเลือกของการกำหนดนโยบายสาธารณะ แผนยุทธศาสตร์ การปรับปรุงบริการสาธารณะ หรือการกำหนดกฎหมายต่างๆ

- หากประเด็นสาธารณะนั้นเกี่ยวข้องกับค่านิยมทางสังคมหรือความขัดแย้ง อันเป็นมรดกตกทอดจากประวัติศาสตร์ ส่วนราชการควรเผยแพร่ข้อมูลความเคลื่อนไหวความเป็นมา และความก้าวหน้าของประเด็นดังกล่าวโดยเร็วก่อนที่ประเด็นสาธารณะนั้นจะได้รับการตีความออกไปหลากหลายทิศทางจากสื่อมวลชนหรือจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มิฉะนั้นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมอาจเป็นช่องทางนำไปสู่ความขัดแย้งหรือการแตกหักได้

## รูปแบบที่ 2: การกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

แผนยุทธศาสตร์ (Strategic plan) ของระบบราชการไทย คือ การแสดงความเชื่อมโยงเชิงเหตุและผลระหว่างเป้าประสงค์ของมิติดำเนินงานต่างๆ อันเป็นผลมาจากการวิเคราะห้ปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรตามแนวคิดการประเมินองค์กรแบบสมดุล (Balanced scorecard) ที่ว่าองค์กรที่ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนนั้นต้องสร้างดุลยภาพระหว่างผลสำเร็จทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ระหว่างการเติบโตในด้านมูลค่าและคุณค่าของสินทรัพย์ที่จับต้องได้และไม่ได้ รวมทั้งการสร้างดุลยภาพระหว่างผลสำเร็จที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ว่าตัวเงิน ดังตัวอย่างแผนยุทธศาสตร์ของระบบราชการไทย ซึ่งประกอบด้วยผลสำเร็จในมิติต่างๆ 4 มิติ คือ

■ มิติประสิทธิผล มุ่งเน้นที่ผลงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อสร้างมูลค่าหรือคุณค่า (Value Creation) ในรูปของประโยชน์สาธารณะ

■ มิติคุณภาพการบริการ ให้ความสำคัญกับความพึงพอใจ (Satisfaction) ของผู้รับบริการและความไว้วางใจ (Trust) ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

■ มิติประสิทธิภาพ มุ่งเน้นที่ความสามารถของหน่วยงานในการใช้ทรัพยากรทั้งงบประมาณ และระยะเวลาการดำเนินงานที่ลดลง เพื่อเพิ่มความพึงพอใจของผู้รับบริการ และสร้างความไว้วางใจจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

■ มิติการพัฒนาองค์กร การสร้างความพร้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Readiness) ด้วยการเสริมสร้างสมรรถนะของบุคลากร การจัดการความรู้เพื่อให้เกิดทุนข้อมูลสารสนเทศ (Information Capital) ตลอดจนเสริมสร้างค่านิยมเพื่อเป็นรากฐานของวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งสามประการดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อน (Key Driver) ผลสำเร็จในมิติประสิทธิภาพที่ส่งผลต่อการบรรลุผลสำเร็จในมิติคุณภาพการบริการ และนำไปสู่ผลสำเร็จในมิติประสิทธิผล

ที่ผ่านมา การกำหนดแผนยุทธศาสตร์ของราชการส่วนกลาง<sup>1</sup> แม้ว่าจะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในกระบวนการวางแผนฯ แต่ยังไม่สามารถสร้างหลักประกันได้ว่ามีผลต่อการตัดสินใจในการกำหนดเนื้อหาของแผนฯ ได้อย่างแท้จริง ซึ่งเกิดจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ

1) ระยะเวลาของการมีส่วนร่วมมีอยู่อย่างจำกัด และมุ่งเน้นไปที่การสะท้อนประเด็นปัญหาที่แยกส่วน จากขั้นตอนการวางแผนยุทธศาสตร์ของราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นเพียงการสะท้อนประเด็นปัญหาเพียงอย่างเดียว จึงไม่ได้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์อย่างครบถ้วนและครอบคลุม

2) เนื้อหาในแผนยุทธศาสตร์ของราชการส่วนกลางขึ้นตรงต่อประเด็นนโยบายของรัฐบาล ที่ได้มีการแถลงต่อรัฐสภาในนามของแผนบริหารราชการแผ่นดิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือแผนยุทธศาสตร์ของราชการส่วนกลาง ที่ให้น้ำหนักความสำคัญกับความสอดคล้องกับประเด็นนโยบายในระดับกระทรวง ซึ่งเป็นเจ้าภาพหลักตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน

<sup>1</sup> ราชการส่วนกลาง หมายถึง ราชการที่ดำเนินการและบริหารโดยหน่วยราชการในส่วนกลางของฝ่ายบริหารเพื่อสนองความต้องการของประชาชน

ดังนั้น เนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์จึงมีความโน้มเอียงที่จะนำไปสู่การกำหนดโครงการที่เรียกว่า เป็น “แบบพิมพ์” เดียวกันทั่วประเทศ ทำให้มีความเสี่ยงต่อการนำไปสู่การละเลยปัญหาและความต้องการของประชาชนเฉพาะกลุ่ม เฉพาะพื้นที่

3) โอกาสของประชาชนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ไม่ครบทั้งกระบวนการ อีกทั้งเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์มีลักษณะขึ้นตรงและรวมศูนย์ จึงอาจกล่าวได้ว่า ภาคประชาชนยังมีบทบาทและอิทธิพลอย่างจำกัดในการตัดสินใจกำหนดแผนยุทธศาสตร์ของราชการส่วนกลาง เมื่อผนวกกับข้อจำกัดด้านระยะเวลาจึงทำให้ราชการส่วนกลางไม่สามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่ทั่วถึง ครอบคลุมประชาชนผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างกว้างขวางและครบทุกกลุ่ม

การกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานตามหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ มีขั้นตอนการดำเนินการดังต่อไปนี้

1) สร้างความเข้าใจกับผู้แทนภาคประชาชนว่า หน่วยงานจัดตั้งขึ้นมาทำไม มีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน คือ ภารกิจพื้นฐาน (Fundamental Mission) ซึ่งแสดงถึงหน้าที่หลักในการส่งมอบผลผลิตสำคัญ (Key Output) แก่หน่วยงานที่อยู่เหนือขึ้นไปหรือที่เรียกว่า “ต้นสังกัด” อย่างไร

2) ภารกิจพื้นฐานแต่ละข้อ ควรมุ่งเน้นไปที่การดำเนินการในเรื่องใดเป็นพิเศษ ซึ่งจะตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มตามประเด็นยุทธศาสตร์ ตลอดจนกลยุทธ์ของหน่วยงาน

3) ความเห็นของประชาชนผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม คิดว่าองค์กรของเราที่ควรจะเป็นในอนาคตหรือต้องมีความเป็นเลิศในด้านใด จึงจะสามารถผลักดันพันธกิจได้ครบทุกข้อ หรือที่เรียกว่า “การกำหนดวิสัยทัศน์” ซึ่งเหตุผลสำคัญที่จำเป็นต้องกำหนด “พันธกิจ” จาก “ภารกิจ” ก่อน เนื่องจากในข้อเท็จจริงที่ว่า ธรรมชาติพื้นฐานขององค์กรภาคราชการ คือ องค์กรที่ยึดภารกิจเป็นบรรทัดฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ การกำหนดพันธกิจจะเป็นกรอบการดำเนินงานที่กำหนดขอบเขตของผลงานหลัก (Key Result Area) ดังนั้น การกำหนดวิสัยทัศน์หรือลักษณะขององค์กรที่ควรเป็นในอนาคต จึงควรกำหนดขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินงานตามพันธกิจ ดังนั้น การกำหนดวิสัยทัศน์จึงควรดำเนินการหลังจากกำหนดพันธกิจแล้ว

4) การกำหนดเป้าประสงค์ (Goal) โดยได้จากการตั้งคำถามสองลักษณะ คือ

- หากพันธกิจนี้ประสบผลสำเร็จ จะเกิดสถานการณ์อันพึงประสงค์ใดบ้าง หรือ
- หากพันธกิจนี้ประสบผลสำเร็จ ใคร (ผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง) จะได้รับประโยชน์อะไร เป้าประสงค์ของพันธกิจจะเป็นกรอบกำหนดเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์ในขั้นแรกๆ ที่เรียกว่า มิติประสิทธิผล

5) กำหนดเนื้อหาของมิติคุณภาพการบริการ ได้แก่ การตอบคำถามที่ว่าเป้าประสงค์จะบรรลุผลดังที่กำหนดไว้ได้นั้น *ประการแรก* คือ ผู้รับบริการ และผู้รับบริการต้องได้รับความพึงพอใจแบบใด เรื่องใดบ้าง *ประการที่สอง* ใคร คือ ภาศิ และภาศิต้องให้ความไว้วางใจด้วยการให้ความร่วมมือแก่หน่วยที่ดำเนินการนั้นในเรื่องใดบ้าง จึงจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการผลักดันให้บรรลุเป้าประสงค์ในมิติประสิทธิผล

6) กำหนดเนื้อหาของมิติประสิทธิภาพ คือ การให้ประชาชนผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มร่วมกันตอบคำถามสำคัญสองลักษณะ ดังนี้

- มีหน่วยงานรับผิดชอบใดที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันผลสำเร็จในมิติคุณภาพการบริการบ้าง

■ หน่วยงานรับผิดชอบเหล่านั้น ต้องมุ่งเน้นไปที่การบริหารทรัพยากรเพื่อดำเนินการในเรื่องใด เช่น การลดระยะเวลาในการปฏิบัติงาน โดยการกำหนดเนื้อหาในมิติประสิทธิภาพเกิดจากเหตุผลสำคัญที่นอกจากจะทำให้การถ่ายทอดเป้าหมายในระดับกระทรวงลงสู่ระดับกรมได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ชัดเจน และสอดคล้องกับโครงสร้างการแบ่งหน้าที่ (Functional Structure) ของหน่วยงาน และช่วยเพิ่มอิทธิพลให้กับความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มในการนำเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติจริงอีกด้วย

7) กำหนดเนื้อหาของมิติการพัฒนาองค์กร ได้แก่ ความครอบคลุมการตอบคำถามสำคัญที่ว่า ในภาพรวมหน่วยงานจะสามารถผลักดันมิติประสิทธิภาพให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น จะต้องพิจารณาปัจจัยแวดล้อมขององค์กรด้านใดบ้าง และอะไรคือสภาพปัญหาของประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับบริการจากหน่วยงาน และอะไรเป็นข้อห่วงใยหรือวิตกกังวลหรือเป็นประเด็นปัญหาของประชาชนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบ้าง

อย่างไรก็ตามในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ มีปัจจัยที่ควรพิจารณาหรือควรคำนึง ดังนี้

1. การให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนยุทธศาสตร์แก่ผู้แทนภาคประชาชน ผู้รับบริการ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มล่วงหน้า เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจของราชการส่วนกลาง หรือแผนยุทธศาสตร์ที่ได้มีการยกร่างไว้แล้ว เป็นต้น เนื่องจากการให้ข้อมูลล่วงหน้าย่อมเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้แทนประชาชนมีเวลาที่จะเตรียมความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของตนเอง หรือประเด็นคำถามสำหรับการทำความเข้าใจเพิ่มเติมจากผู้แทนราชการส่วนกลางได้อย่างเจาะจงชัดเจนยิ่งขึ้น

2. ในระหว่างการระดมความคิดเห็น ผู้แทนหน่วยงานต้องสร้างหลักประกันว่าผู้แทนภาคประชาชน ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มมีความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับขั้นตอนการวางแผนยุทธศาสตร์แต่ละขั้นตอน ตลอดจนขอบข่ายของประเด็นที่อยู่ในระหว่างการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น มิฉะนั้นการระดมความคิดเห็นอาจนำมาซึ่งเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์ที่คลุมเครือหรือเบี่ยงเบนไปจากความต้องการ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่แท้จริงจากมุมมองของภาคประชาชน

3. ในระหว่างการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมาประยุกต์ใช้ โดยให้ภาคประชาชนกำหนดแผนยุทธศาสตร์ หน่วยงานควรต้องดำเนินการเลือกเทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมล่วงหน้า โดยคำนึงด้วยว่าจะไม่กระทบต่อกรอบเวลาหรือปฏิทินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อจัดทำค่าของงบประมาณ เนื่องจากในช่วงแรกเป็นไปได้มากที่ผู้แทนหน่วยงานอาจต้องใช้เวลาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคประชาชน ผู้รับบริการ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มเกี่ยวกับขั้นตอนการวางแผนยุทธศาสตร์

### รูปแบบที่ 3:

### การจัดสรรทรัพยากรเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานในระดับพื้นที่

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรในระดับพื้นที่เป็นรูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่สำคัญมากรูปแบบหนึ่ง เพราะหากการมีส่วนร่วมของประชาชนมีผลต่อการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามลำดับความสำคัญของปัญหาความต้องการและศักยภาพตามพื้นที่

ได้จริง ย่อมเท่ากับว่าหน่วยงานภาครัฐกำลังยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่การเสริมพลังอำนาจ (Empower - ประชาชนตัดสินใจ โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการตามนั้น) เนื่องจากการตัดสินใจกำหนดว่าจะใช้ทรัพยากรการดำเนินงานหรือการตัดสินใจใช้งบประมาณดำเนินงานไปในเรื่องใดๆ ย่อมทำให้เรื่องนั้นนำไปสู่การปฏิบัติจริงได้ และหากประชาชนมีส่วนร่วมคิดร่วมทำ และร่วมติดตามประเมินผลด้วยแล้ว นอกจากจะทำให้แน่ใจได้ว่าจะมีการใช้ทรัพยากรตามที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่นำไปสู่การจัดสรรได้จริงแล้ว จะทำให้ทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางสอดคล้องตามหลักการบริหารกิจการที่ดีอีกด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานในระดับพื้นที่ หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการและงบประมาณ ตามแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลยุทธ์ที่ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานเห็นว่ามีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดโครงการตามกลยุทธ์โดยอาศัยการมีส่วนร่วมจากประชาชนที่ได้รับผลประโยชน์และได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมหรือที่เรียกว่า กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นเอง โดยหัวใจสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรในลักษณะดังกล่าว อยู่ที่การกำหนดเป้าหมายทั้งในเชิงผลผลิต พื้นที่และกลุ่มเป้าหมายของโครงการ รวมทั้งกิจกรรมการดำเนินงาน เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “งบประมาณ” ของโครงการ นอกจากนี้ยังหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารโครงการตามกิจกรรมการดำเนินงาน และติดตามประเมินผลโครงการตามที่กำหนดร่วมกันระหว่างผู้แทนของหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชน

ในอดีตที่ผ่านมา หน่วยงานภาครัฐมักประสบปัญหา/อุปสรรคในการนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ

- โครงการในระดับพื้นที่ที่อยู่ภายใต้กลยุทธ์ของแผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงานภาครัฐ ส่วนใหญ่มีรูปแบบการดำเนินงานและการจัดสรรทรัพยากรลงในแต่ละพื้นที่แบบถัวเฉลี่ยทั่วทั้งประเทศ โดยไม่ได้คำนึงถึงลักษณะเฉพาะของพื้นที่ที่มีภูมิสังคมแตกต่างกัน

- ผลพวงที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรทรัพยากรลงในแต่ละพื้นที่แบบถัวเฉลี่ยทั่วทั้งประเทศ จะทำให้โครงการในระดับพื้นที่ของหลายโครงการไม่สามารถตอบสนอง

ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ เนื่องจากรูปแบบและการใช้งบประมาณของโครงการยังไม่สามารถเข้าถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนเฉพาะกลุ่มหรือเฉพาะพื้นที่ อีกทั้งประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงยังไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการอย่างทั่วถึง เพียงพอ และประชาชนกลุ่มเป้าหมายของโครงการบางกลุ่มยังไม่รับทราบด้วยซ้ำไปว่ามีการดำเนินโครงการอยู่ในพื้นที่ตนเอง

■ ประชาชนกลุ่มเป้าหมายของโครงการในระดับพื้นที่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการ ทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินการ และรับประโยชน์อยู่ในระดับต่ำหรือแทบไม่มีเลย ซึ่งสภาพปัญหาเช่นนี้เป็นข้อบ่งชี้ได้ว่า “โครงการ” ซึ่งเป็นขั้นตอนของการใช้งบประมาณแผ่นดินจากเงินภาษีของประชาชนไม่ได้เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง แต่เน้นความคิดเห็นแบบรวมศูนย์ของราชการส่วนกลาง

■ โครงการตามกลยุทธ์ของแผนปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ยังไม่สอดคล้องประสานกัน ทำให้โครงการในระดับพื้นที่ที่มีเป้าประสงค์เดียวกันมีการใช้งบประมาณที่ซ้ำซ้อน และเกิดความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณตามที่กำหนดไว้

ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้นจะลดลงหรือหมดไปได้ หากเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อกำหนดทิศทาง การดำเนินงานของหน่วยงานผ่านโครงการในระดับพื้นที่ เพราะนอกจากจะช่วยสร้างหลักประกันว่า โครงการจะตอบสนองความต้องการและปัญหาของประชาชนเฉพาะกลุ่มเฉพาะพื้นที่แล้ว ยังทำให้ได้ภาคีเครือข่ายเข้ามาหนุนเสริมร่วมผลักดันโครงการให้มีความคืบหน้าบนฐานของการใช้งบประมาณที่ไม่ซ้ำซ้อนหากแต่หนุนเสริมซึ่งกันและกัน โดยมีประชาชนเป็นผู้ร่วมคิดตั้งแต่ต้น ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลโครงการลดน้อยลงตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อกำหนดทิศทาง การดำเนินงานของหน่วยงานในระดับพื้นที่ในแต่ละขั้นตอนมีข้อควรคำนึง ดังต่อไปนี้

1) ขั้นตอนเตรียมการ ควรมีการคัดเลือกกลยุทธ์ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมายในวงกว้าง เพื่อใช้เป็นจุดเริ่มต้นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการ หรือคัดเลือกโครงการที่มีงบประมาณอยู่แล้ว แต่ยังไม่ได้กำหนดกิจกรรมรายละเอียดที่จะดำเนินการ จึงจำเป็นต้องกำหนดกิจกรรมและจัดสรรงบประมาณตามประเด็นปัญหา (สถานการณ์อันไม่พึงประสงค์) หรือประเด็นการพัฒนา (สภาพการณ์

ที่ดีอยู่แล้วแต่อยากทำให้ดีขึ้น) ที่แตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ นอกจากนี้ ควรมีการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อคัดเลือกผู้แทนกลุ่มเข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งจำเป็นต้องระบุให้ชัดเจนด้วยว่าควรใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมแบบใด ตลอดจนควรจัดกระบวนการมีส่วนร่วมโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (รายจังหวัด กลุ่มจังหวัด รายภาค) หรือกลุ่มเป้าหมายเป็นตัวตั้ง (กลุ่มเยาวชน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้แทนหอการค้า ฯลฯ) โดยคำนึงถึงระยะเวลา งบประมาณ และความพร้อมของบุคลากร ซึ่งในกรณีที่พบว่าบุคลากรยังขาดความพร้อมในด้านความรู้ความเข้าใจ ทักษะคิด และทักษะเกี่ยวกับความหมาย ความสำคัญ และเทคนิคการมีส่วนร่วมก็จำเป็นต้องจัดให้มีการอบรมเชิงปฏิบัติการอย่างเป็นระบบ และมีการประเมินผลการเรียนรู้ของบุคลากรว่ามีระดับความชำนาญที่เพียงพอต่อการผลักดันกระบวนการมีส่วนร่วมตามเทคนิคการมีส่วนร่วมที่กำหนดไว้หรือไม่

2) ขั้นตอนการดำเนินการหรือขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วม ในกรณีที่ใช้ “กลยุทธ์” เป็นโจทย์ตั้งต้น หน่วยงานที่รับผิดชอบควรทำให้ผู้แทนภาคประชาชนเข้าใจเป้าประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นกรอบกำหนดกลยุทธ์นั้นๆ ก่อน จากนั้นจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายร่วมกันกำหนดชื่อโครงการและเป้าหมาย และจัดลำดับความสำคัญของโครงการตามเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญที่เห็นพ้องต้องกัน แล้วจึงกำหนดกิจกรรมดำเนินการ ตลอดจนงบประมาณที่เหมาะสม โดยใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมที่เตรียมการไว้ สำหรับกรณีที่ใช่ “โครงการพร้อมทั้งงบประมาณที่กำหนดไว้แล้ว” เป็นโจทย์ตั้งต้น หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมที่กำหนดไว้เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายระบุประเด็นปัญหา (สถานการณ์อันไม่พึงประสงค์) หรือประเด็นการพัฒนา (สภาพการณ์ที่ดีอยู่แล้วแต่อยากทำให้ดีขึ้น) เพื่อจัดลำดับความสำคัญแล้วคัดเลือกประเด็นที่มีความสำคัญสูงสุดมากำหนดขั้นตอนการบริหารงบประมาณที่มีอยู่แล้ว

3) ขั้นตอนหลังเสร็จสิ้นการดำเนินงาน ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายทราบผลการตัดสินใจของหน่วยงาน และควรมีการประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบกับผู้แทนภาคประชาชน เพื่อแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามกิจกรรมของโครงการ รวมทั้งการจัดตั้งคณะทำงานร่วม เพื่อทำหน้าที่ติดตามและประเมินผล โดยคณะทำงานร่วมควรประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในสัดส่วนที่มากกว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานเจ้าของโครงการ อันจะส่งผลให้ประชาชนรู้สึกมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโครงการร่วมกันอย่างแท้จริง

การจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะงบประมาณโครงการในระดับพื้นที่ที่จะช่วยยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่ระดับการเสริมพลังอำนาจ (empower) ซึ่งเป็นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับสูงสุดได้ต่อเมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ผลักดันให้เกิดปัจจัยแห่งความสำเร็จ 3 ประการ ต่อไปนี้

1. *ทัศนคติของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ* บุคลากรของหน่วยงานผู้รับผิดชอบจำเป็นต้องมีทัศนคติที่ว่า การจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณลงสู่โครงการที่ยึดภารกิจของหน่วยงานและนโยบายรัฐบาลเท่านั้นไม่เพียงพอต่อการตอบสนองความต้องการและการแก้ไขปัญหาของประชาชนที่แตกต่างและหลากหลายอีกต่อไป ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณลงสู่โครงการจำเป็นต้องยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งด้วย (ซึ่งพื้นที่ หมายรวมถึงระดับภาค กลุ่มจังหวัด จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน/ชุมชน) เนื่องจากสิ่งที่สะท้อนความต้องการและปัญหาที่อยู่ในวิถีชีวิตของประชาชนได้ดีที่สุดนั้น คือ “ประชาชน” นั่นเอง อย่างไรก็ตาม การนำหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในการจัดสรรทรัพยากรลงสู่โครงการระดับพื้นที่ของหน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นอย่างยิ่ง แม้ว่าอาจต้องใช้ระยะเวลาในการขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมบ้างก็ตาม เพราะจะเป็นการป้องกันปัญหา อุปสรรคในการกำหนดและนำโครงการไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ไม่ให้เกิดขึ้นเหมือนดังอดีตที่ผ่านมา

2. *การบริหารจัดการโครงการ* การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวข้างต้น ไม่ได้หมายความว่าในการดำเนินโครงการจะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เสมอไป และจำเป็นต้องอาศัยการบริหารจัดการโครงการที่ดี รวมทั้งการติดตามประเมินผลทั้งระหว่างการดำเนินการและหลังเสร็จสิ้นการดำเนินการโครงการ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดตามประเมินผลระหว่างการดำเนินโครงการถือได้ว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้แทนภาคประชาชนมีการประเมินปัญหาที่เกิดขึ้นหรือที่คาดว่าจะเกิดขึ้น เพื่อหาทางป้องกันหรือแก้ไขได้ทันทางที่ ดังนั้น จึงจำเป็นที่ต้องมีการฝึกอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้แทนภาคประชาชนให้มีความรู้และทักษะในการบริหารโครงการตามหลักวิชาการด้วย เช่น หลักการบริหารความเสี่ยงของโครงการ เป็นต้น

3. *พฤติกรรมของภาคีเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการบริหารโครงการ* ผลสำเร็จของโครงการไม่ได้อยู่ที่ว่าเราสามารถวัดผลสำเร็จในรูปของผลผลิต (Output) หรือผลลัพธ์ (Outcome) ได้ตามค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่เท่านั้น แต่อยู่ที่ “ความยั่งยืน” ของ

โครงการด้วย เช่น ความสำเร็จของโครงการชุดลอกคลองให้ใสสะอาดอาจวัดได้จากผลผลิต คือ จำนวนคลองที่ประชาชนร่วมกันชุดลอกขยะปนเปื้อนจนปริมาณน้ำมีค่าความสะอาดตามเกณฑ์ที่กรมชลประทานกำหนด แต่ตราบใดที่ “พฤติกรรม” ของประชาชนสองฝั่งคลองยังคงทิ้งขยะลงลำคลอง และยิ่งหากไม่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการอีก เมื่อเวลาผ่านไปคลองก็กลับมาสกปรกในท้ายที่สุด ดังนั้น การนำหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมาประยุกต์ใช้ในการจัดสรรทรัพยากร ทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐและภาคประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมควรมีการร่วมแรงร่วมใจในการร่วมกันปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่เอื้ออำนวยให้เป้าหมายของโครงการคงดำเนินต่อไปได้ด้วยตัวของประชาชน/ชุมชน และเครือข่ายภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องเองด้วย

#### รูปแบบที่ 4: กระบวนการกำหนดกฎหมาย

**กฎหมาย** ถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการ เพราะเป็นที่มาของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการปฏิบัติงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งกฎหมายเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และประเด็นสำคัญ คือกฎหมายมีผลต่อประชาชนโดยตรง มีสภาพบังคับโดยเฉพาะในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย ซึ่งกฎหมายในที่นี้หมายรวมทั้งกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และ ฝ่ายบริหาร ได้แก่

- **กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ** ประกอบด้วย พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมาย ในกลุ่มนี้หน่วยงานเจ้าของเรื่องมีบทบาทในการยกร่างกฎหมายและนำเสนอฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) และนำสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลำดับ เมื่อผ่านความเห็นชอบก็นำสู่การทูลเกล้าเพื่อลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้ ดังนั้น ในกระบวนการยกร่างกฎหมายของหน่วยงานเจ้าของเรื่องจึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีการชี้แจงให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบกระบวนการของการตรากฎหมาย โดยให้ประชาชนตระหนักว่าผู้ที่มีอำนาจในการตรากฎหมาย คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

- **กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร** ประกอบด้วย พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง ซึ่งกฎหมายในกลุ่มนี้ถือเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งออกตามบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท และเนื้อหาสาระต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมาย

แม่บทกำหนด อย่างไรก็ตาม กฎหมายรองเหล่านี้เป็นการลงในรายละเอียดเพื่อการนำไปสู่การปฏิบัติ จึงกระทบต่อประชาชนโดยตรง หน่วยงานเจ้าของเรื่องจึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบข้อมูลและสามารถเข้ามาร่วมในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งในส่วนกระบวนการออกกฎหมายเหล่านี้มีกระบวนการไม่แตกต่างกันมากนัก โดยอำนาจอนุมัติอยู่ที่คณะรัฐมนตรี

หลายฝ่ายอาจคิดว่าเรื่อง “กฎหมาย” นี้ เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นตัวแทนภาคประชาชน หากแต่ในความเป็นจริงร่างกฎหมายส่วนใหญ่ที่พิจารณากันในรัฐสภา ส่วนใหญ่เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งหน่วยงานเจ้าของเรื่องต่างๆ จัดทำร่างขึ้นและเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติและนำสู่การพิจารณาของรัฐสภา รวมถึงการยกร่างกฎหมายรองหรือกฎหมายของฝ่ายบริหาร เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบ เป็นต้น โดยอาศัยอำนาจกฎหมายแม่บทเพื่อกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติ ดังนั้น กระบวนการจัดทำกฎหมายซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการร่างกฎหมาย

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดกฎหมาย หมายถึง การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน รวมทั้งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ ตั้งแต่การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานเจ้าของเรื่องทั้งที่เป็นการยกร่างกฎหมายใหม่ และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อทางบวกและทางลบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น ทำให้เสรีภาพส่วนบุคคลทางด้านถูกจำกัดลงเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น การมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายดังกล่าวควรดำเนินการครบวงจร ตั้งแต่การให้ข้อมูลแก่ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การให้ประชาชนร่วมกำหนดประเด็นขอบเขตของกฎหมาย และร่วมแสดงความคิดเห็นที่มีต่อร่างกฎหมาย โดยหน่วยงานภาครัฐเจ้าของเรื่องนำข้อมูลและความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในการยกร่างกฎหมาย รวมทั้งให้ข้อมูลย้อนกลับต่อประชาชนอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ในกระบวนการยกร่างกฎหมาย หน่วยงานภาครัฐควรเปิดให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้ร่างกฎหมายนั้นเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง โดยระดับการมีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างกฎหมายนี้อาจเป็นได้ตั้งแต่ระดับปรึกษาหารือ (Consultation) จนถึงสูงสุดคือ ระดับความร่วมมือ (Collaboration) คือมีการตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายที่มีตัวแทนทุกภาคส่วน

รวมทั้งประชาชนร่วมอยู่ในคณะกรรมการนั้น สำหรับการมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจ (Empower) ของประชาชนในการร่างกฎหมายคงเป็นไปได้ยาก แต่ก็สามารถเกิดขึ้นได้ในกรณีร่างกฎหมายนั้นจะให้อำนาจประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจโดยใช้การลงประชามติ

ประเด็นที่มีการถกเถียงถึงความสำคัญและความจำเป็นที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่างกฎหมายโดยตรง คือการตรากฎหมายเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนอยู่แล้ว และประชาชนสามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของตนได้ จึงไม่จำเป็นต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการยกร่างกฎหมายโดยตรง อย่างไรก็ตามในข้อเท็จจริงพบว่า การตรากฎหมายของไทยในอดีตที่ผ่านมามักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีเนื้อหาที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจ และในหลายกรณีพบว่าประชาชนต่อต้านและไม่เห็นด้วยเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ สืบเนื่องมาจากสาเหตุต่อไปนี้

ประการแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดอิสระในการแสดงความคิดเห็นหรือการออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านร่างกฎหมาย เพราะต้องเคารพในมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด โดยเฉพาะในระบบรัฐสภาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากมักเป็นฝ่ายรัฐบาล ประกอบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดกลไกในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณากฎหมาย ในขณะเดียวกันมีข้อจำกัดเกี่ยวกับความเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรไทยที่มีตัวแทนผู้หญิง กลุ่มเด็ก หรือกลุ่มคนพิการ หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสัดส่วนที่น้อยมาก ดังนั้น การพิจารณากฎหมายโดยผ่านตัวแทนเท่านั้นจึงยังไม่เพียงพอ

ประการที่สอง การที่ภาคประชาชนไม่มีบทบาทในกระบวนการยกร่างกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายของฝ่ายบริหารในรูปของกฎกระทรวง ประกาศ หรือคำสั่ง ที่ภาคประชาชนไม่มีโอกาสเข้ามารับรู้หรือให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นใดๆ แก่หน่วยงาน การออกกฎหมายโดยปราศจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน มาจากข้ออ้างของหน่วยงานเรื่องความรวดเร็วเป็นหลัก เป็นสาเหตุให้หน่วยงานสามารถอาศัยช่องว่างดังกล่าวออกกฎกระทรวงหรือประกาศในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้กับเอกชนบางกลุ่มได้โดยง่าย หรืออาจไม่เอื้อต่อการนำไปบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**ประการที่สาม** บทบาทที่จำกัดของภาคประชาชนในกระบวนการร่างกฎหมาย ซึ่งภาคประชาชนอาจมีบทบาทบ้างในการร่างกฎหมายประเภทพระราชบัญญัติ โดยหน่วยงานเจ้าของเรื่องอาจจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ของกรมทรัพยากรน้ำ เป็นต้น และในขั้นตอนการพิจารณาตัวบทกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะเชิญตัวแทนของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมายมาชี้แจง

**ประการที่สี่** แม้ว่าในปัจจุบันจะมีกรอบกฎหมายที่ระบุให้หน่วยงานต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่เนื่องจากยังมิได้มีการตรากฎหมาย หรือระเบียบที่กำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นรองรับในการออกกฎหมายไว้ ทำให้หน่วยงานมีดุลพินิจที่จะกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นตามความสะดวกหรือตามงบประมาณที่มีอยู่ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาของการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมที่อาจไม่ทั่วถึง หรือเป็นเพียงการจัดไปตามกรอบกฎหมายซึ่งมิได้ให้ความสำคัญกับการนำความคิดเห็นและข้อมูลที่ได้รับมาประกอบการพิจารณาและจัดทำกฎหมายอย่างจริงจัง

ในการประยุกต์ใช้หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำหรือยกร่างกฎหมายมีข้อควรคำนึง ได้แก่

1) หน่วยงานเจ้าของเรื่องมีภารกิจในการยกร่างกฎหมายเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ไม่ได้หมายความว่า หน่วยงานจะต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกร่างกฎหมาย เพราะบางร่างกฎหมายเป็นเรื่องภายในหน่วยงาน มีผลกระทบในวงแคบ ประกอบกับการยกร่างกฎหมายเป็นกระบวนการต้องใช้ระยะเวลานาน หน่วยงานเจ้าของเรื่องจึงควรพิจารณาและเลือกว่าการยกร่างกฎหมายใดควรดำเนินการอย่างมีส่วนร่วม โดยเกณฑ์ในการพิจารณาประกอบด้วย

- เนื้อสาระของร่างกฎหมายนั้นกระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวางหรือไม่
- ร่างกฎหมายนั้นเป็นประเด็นร้อนที่ได้รับความสนใจจากสาธารณะและสื่อมวลชนอย่างกว้างขวางหรือไม่
- ประเด็นต่างๆ ของร่างกฎหมายนั้นมีการถกเถียงและความขัดแย้งฝังตัวอยู่หรือไม่ หรือแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีมุมมองต่อเนื้อหากฎหมายที่แตกต่างกันหรือไม่

โดยหากพบว่าร่างกฎหมายฉบับใดนั้นเข้าเกณฑ์ทั้ง 3 ประการดังกล่าว หน่วยงานเจ้าของเรื่องควรจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย

2) การเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างกฎหมาย ควรดำเนินการอย่างครบวงจร ซึ่งอย่างน้อยประกอบด้วย

■ การให้ข้อมูลแก่ประชาชน: การให้ข้อมูลควรมีข้อมูล 2 ประเภท คือ

1) ข้อมูลเกี่ยวกับที่มาของการร่างกฎหมาย และกระบวนการยกร่างกฎหมาย รวมทั้งช่องทางการสื่อสารกับประชาชน และ 2) ข้อมูลเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นที่จะมีการยกร่างกฎหมาย

■ การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมในกระบวนการ: ในกระบวนการยกร่างกฎหมาย อย่างน้อยควรให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมอย่างน้อยใน 2 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นตอนการระบุปัญหาและประเด็นที่ควรกำหนดอยู่ในกฎหมายอันเป็นขั้นตอนก่อนที่จะหน่วยงานจะทำการยกร่างกฎหมาย โดยเชิญให้ตัวแทนภาคประชาชนและหน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและประเด็นที่ควรมีอยู่ในกฎหมายที่จะยกร่าง และ 2) ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยหลังจากหน่วยงานได้นำข้อคิดเห็นและข้อมูลที่ได้รับจากการจัดเวทีระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการระบุปัญหาและประเด็นในกฎหมายแล้วมาร่างเป็นกฎหมาย ควรมีการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายอย่างกว้างขวาง อาจจัดเป็นเวทีแสดงความคิดเห็นหรือการเปิดเว็บไซต์ให้ประชาชนส่งความคิดเห็น ซึ่งเป็นวิธีการที่ประหยัดและเปิดกว้าง รวมทั้งเป็นวิธีการที่หน่วยงานในต่างประเทศส่วนใหญ่นิยมใช้

■ การให้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง: เมื่อเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและนำข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเข้าสู่การพิจารณา ควรมีการให้ข้อมูลย้อนกลับต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการให้คำอธิบายเหตุผลว่า ทำไมการพิจารณาจึงเป็นเช่นนั้น เนื่องจากหากขาดการสื่อสารหรือไม่มี การให้ข้อมูลย้อนกลับจะทำให้ภาคประชาชน “เสียความรู้สึก” และมองว่าหน่วยงานภาครัฐ จัดกระบวนการมีส่วนร่วมเพียงแค่ว่าเป็นพิธีกรรม ไม่ได้นำผลจากการมีส่วนร่วมไปสู่การตัดสินใจอย่างจริงจัง

3) การจัดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ทั้งในขั้นตอนการระบุปัญหา และขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยาว ยุ่งยาก และสิ้นเปลือง

หน่วยงานจึงควรใช้สำหรับการออกกฎหมายที่จะมีผลกระทบกับประชาชนในวงกว้าง หรือเป็นประเด็นที่ถกเถียงและมีความขัดแย้งฝังตัวอยู่ จึงต้องใช้ความรอบคอบในทุกขั้นตอนของกระบวนการออกกฎหมาย เพื่อสร้างความไว้วางใจ แต่ถ้าหากเป็นกฎหมายที่กระทบกับประชาชนในวงแคบ หน่วยงานอาจใช้ดุลพินิจในการเปิดให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้น (เฉพาะขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย) ก่อนจะออกเป็นกฎหมายก็ได้

4) การจัดกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ควรยึดหลักการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (Inclusiveness) กล่าวคือ รวมผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาในกระบวนการทั้งผู้สนับสนุนและคัดค้านกฎหมายที่กำลังจะมีการร่าง ซึ่งมีสิ่งที่พึงระวังในการจัดกระบวนการ ได้แก่ การกีดกันหรือคัดเลือกผู้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างลำเอียง โดยเลือกเฉพาะผู้ที่เห็นด้วยเท่านั้นจะนำไปสู่ความไม่พอใจและไม่ไว้วางใจในกระบวนการร่างกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายในอนาคต

5) การสร้างการมีส่วนร่วมที่ดีในการออกกฎหมาย หน่วยงานต้องสร้างความมั่นใจให้ภาคประชาชนว่า ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้จากการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีความหมาย คือ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนจะได้รับการนำไปใช้ประกอบในการร่างกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายที่ได้ร่างแล้ว เพื่อสร้างความไว้วางใจและเชื่อมั่นของภาคประชาชนที่มีต่อหน่วยงาน

การให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมในกระบวนการยกร่างกฎหมาย หน่วยงานเจ้าของเรื่องควรดำเนินการตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

#### 1) ขั้นตอนการวางแผน

■ ศึกษาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและสำรวจว่า กฎหมายที่จะร่างนี้ จัดอยู่ในประเภทที่ต้องจัดกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ หน่วยงานอาจศึกษาข้อมูลและสถานการณ์ในขณะนั้น เพื่อดูว่าจำเป็นต้องจัดกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือไม่ เช่น ถ้ามีความขัดแย้งในประเด็นหรือสาระของร่างกฎหมายสูง มีหน่วยงานเกี่ยวข้องหลากหลาย อาจจำเป็นต้องให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในทุกขั้นตอนของการร่างกฎหมาย เป็นต้น

■ กำหนดขอบข่ายภารกิจของหน่วยงานในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ต่อไปนี้

- ระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ได้แก่ ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากร่างกฎหมาย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยอ้อม ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องในเนื้อหากฎหมายนั้น และประชาชนผู้มีความสนใจและห่วงใยในประเด็นนั้นๆ

- รวบรวมความคิดเห็นจากกลุ่มต่างๆ ที่ระดมมาข้างต้น และนำมาประมวลอย่างเป็นระบบ

- ยกร่างกฎหมาย โดยอาศัยหลักความรู้ทางวิชาการผสมผสานกับความคิดเห็นที่ได้รับ

- จัดทำรายงานสรุปผลการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และอธิบายเหตุผลการร่างกฎหมายในแต่ละข้อที่มีข้อถกเถียง และเปิดเผยรายงานแก่ประชาชน

- กำหนดระดับการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งอาจเป็นไปตามกรอบกฎหมายด้านการมีส่วนร่วมที่บัญญัติไว้ ปกติแล้วจะเป็นระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) และระดับการปรึกษาหารือ (Consult)

2) ขั้นตอนการกำหนดประเด็นในร่างกฎหมาย โดยหน่วยงานสามารถให้ภาคประชาชนเข้ามาร่วม ดังต่อไปนี้

■ ในเบื้องต้นหน่วยงานกำหนดประเด็นของร่างกฎหมายไว้อย่างกว้างๆ ก่อน เช่น อาจเป็นแค่หัวข้อที่เป็นการกำหนดขอบข่าย (Scoping) และกรอบ (Framing) เป็นต้น เพื่อมิให้เนื้อหาของร่างกฎหมายที่จะจัดทำกระจายมากเกินไป

■ ต่อจากนั้น หน่วยงานอาจปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกที่รู้เรื่องนั้น และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ เพื่อทำความเข้าใจให้ตรงกันในเรื่องและขอบข่ายที่กำลังจะร่าง

■ ปรึกษาหารือกับตัวแทนภาคประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเกี่ยวกับประเด็นที่ควรนำมาบรรจุไว้ในร่างกฎหมายที่จะจัดทำ เพื่อให้แน่ใจว่าภาคประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสร่วมในการกำหนดประเด็นในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพวกเขาโดยตรง

3) ขั้นตอนการร่างกฎหมาย โดยหน่วยงานประมวลข้อคิดเห็นต่างๆ ที่ได้รับ และนำมาใช้ประกอบในการร่างกฎหมายในเบื้องต้น รวมทั้งจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างกฎหมายดังกล่าวอย่างกว้างขวาง และครอบคลุม ดังต่อไปนี้

- วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งแบบโดยตรงและโดยอ้อม
- จัดทำรายชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- เลือกระดับการมีส่วนร่วม โดยทั่วไปสำหรับการร่างกฎหมายอาจเป็นระดับการให้ข้อมูลและระดับการปรึกษาหารือ
- จัดเตรียมกระบวนการให้ข้อมูลและปรึกษาหารือ และเลือกเทคนิคการมีส่วนร่วมที่จะนำมาใช้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของจำนวนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สถานที่จัด และจำนวนครั้งที่จัดด้วย
- ประมวลผลการรับฟังความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการปรับปรุงร่างกฎหมายต่อไป

4) ขั้นตอนการปรับปรุงร่างกฎหมาย โดยหลังจากได้รับข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นข้อวิจารณ์ หรือข้อแนะนำเกี่ยวกับร่างกฎหมาย หน่วยงานจะดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย และเมื่อปรับปรุงเรียบร้อยแล้ว หน่วยงานอาจจัดให้ภาคประชาชนเข้ามาร่วมให้ความเห็นในการปรับปรุงร่างกฎหมายที่ได้จัดทำขึ้น โดยการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในลักษณะที่คล้ายคลึงกับที่ได้จัดไปในรอบแรก และประมวลความคิดเห็นและข้อแนะนำต่างๆ ที่ได้รับด้วย

#### 5) ขั้นตอนการร่างกฎหมายฉบับสมบูรณ์

- หลังจากได้รับข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็น และข้อแนะนำเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ปรับปรุงแล้ว หน่วยงานจะดำเนินการร่างกฎหมายฉบับสมบูรณ์ โดยนำข้อมูลที่ได้จากการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาเป็นส่วนประกอบของเนื้อหาของกฎหมาย
- เมื่อดำเนินการร่างกฎหมายฉบับสมบูรณ์เสร็จแล้ว หน่วยงานต้องจัดให้มีการชี้แจงเหตุผลประกอบร่างกฎหมาย และสาเหตุที่มีได้นำข้อคิดเห็นและข้อแนะนำของประชาชนมาใช้ในร่างกฎหมายนั้น
- หน่วยงานต้องเผยแพร่กระบวนการร่างกฎหมายแบบมีส่วนร่วม โดยจัดทำเป็นรายงานผลการดำเนินงานร่างกฎหมายฉบับสมบูรณ์ และเหตุผลประกอบการร่างฯ ซึ่งอาจเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานหรือในรูปแบบอื่น เช่น บันทึกลงในแผ่น CD และเผยแพร่ในห้องสมุดสาธารณะต่างๆ ก็ได้ เป็นต้น

ความสำเร็จในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการร่างกฎหมาย จะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่อไปนี้

1) เจตนารมณ์ที่แน่วแน่หรือความจริงใจของหน่วยงาน โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูง ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อนำข้อมูลและข้อคิดเห็นที่ได้รับไปเป็นข้อมูลสำคัญ ในการจัดทำร่างกฎหมาย เจตนารมณ์นี้พิจารณาได้จาก

- หน่วยงานกำหนดเป็นนโยบายขององค์กร ในการเปิดให้ภาคประชาชนเข้าร่วม ในกระบวนการร่างกฎหมาย และจัดงบประมาณประจำเพื่อใช้ในกิจกรรมนี้
- หน่วยงานส่งเสริมและสร้างกระบวนการทำงานในทิศทางที่ส่งเสริมและ เปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
- การฝึกอบรมบุคลากรของหน่วยงาน โดยเฉพาะฝ่ายกฎหมายให้เข้าใจเรื่อง การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

2) การสร้างระบบการสื่อสารระหว่างหน่วยงานและประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วม การสื่อสารมีตั้งแต่การสื่อให้ทราบถึงแผนการดำเนินงานและช่วงเวลาของการจัดกระบวนการ กติกาในการรับฟังความคิดเห็น และความคืบหน้าของการร่างกฎหมาย เพื่อให้ประชาชน ที่เข้ามามีส่วนร่วมและประชาชนโดยทั่วไปได้ทราบถึงความเคลื่อนไหวและความก้าวหน้า ของกระบวนการร่างและปรับปรุงกฎหมาย ในกรณีของการยกร่างกฎหมาย ซึ่งมักใช้ ระยะเวลาอันอาจใช้การเปิด website เฉพาะเรื่อง หรือมีเรื่องของการยกร่างกฎหมายดังกล่าว ใน website ของหน่วยงาน เพื่อเปิดให้ประชาชนที่สนใจสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย

3) การวางแผนที่ชัดเจนในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม การวางแผนเพื่อให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่ดีย่อมหมายถึงความสำเร็จไปครั้งหนึ่งแล้ว ดังนั้น หน่วยงาน ต้องมีการวางแผนเกี่ยวกับการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อตอบคำถามพื้นฐานที่สำคัญ ในการจัดกระบวนการ ได้แก่ ทำไม่ต้องจัด เป้าหมายในการจัด ใครร่วมในกระบวนการ จะออกแบบกระบวนการอย่างไร เช่น ใครควรเข้าร่วม ร่วมแบบไหน จะนำผลไปใช้มากแค่ไหน เป็นต้น และจะประเมินผลกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างไร โดยหน่วยงานควรชะลอ การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมจนกว่าจะมีความชัดเจนในประเด็นหลักๆ ของการจัด กระบวนการดังกล่าว

4) การให้ความรู้และความเข้าใจกับประชาชน กฎหมายเป็นเรื่องที่เป็นเทคนิคที่ค่อนข้างเฉพาะ กล่าวคือ ทั้งด้านเนื้อหาของกฎหมาย ถ้อยคำหรือภาษาหรือสำนวนที่ใช้ในกฎหมายยากที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าใจ ซึ่งถ้อยคำและสำนวนที่ใช้ในกฎหมายเป็นภาษาเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ ทำให้กระบวนการร่างกฎหมายเป็นเรื่องของผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ หน่วยงานจึงจำเป็นต้องให้ความรู้และสร้างความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับเนื้อหาและทางเลือกที่มีอยู่ โดยปรับการใช้ภาษาที่ง่ายต่อความเข้าใจ และสร้างบรรยากาศให้มีความเป็นกันเอง เพื่อให้ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมเกิดความเข้าใจและกล้าที่จะให้ความเห็น และข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ต่อการร่างกฎหมาย

การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดหรือร่างกฎหมายอย่างครบวงจรจะก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

1. หน่วยงานเจ้าของเรื่องได้รับข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ในการออกกฎหมาย ทำให้สามารถร่างกฎหมายที่ช่วยแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุด ครบคลุม และมีประสิทธิภาพ เพราะได้รับข้อมูลที่มาจากประสบการณ์ของผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหานั้นๆ โดยตรง

2. การเชิญให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น และให้ข้อมูลจะเป็นการป้องกันและลดปัญหาที่หน่วยงานอาจถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เนื่องจากกฎหมายซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองถูกมองว่าขาดความยุติธรรม คับแคบ และเอื้อประโยชน์ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

3. การให้ข้อมูลและเชิญประชาชนจากทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นและร่างกฎหมายสะท้อนให้เห็นภาพพจน์ขององค์กรที่ยึดหลักธรรมาภิบาล เปิดเผย โปร่งใส และใจกว้าง อันจะส่งผลให้เกิดการยอมรับและได้รับความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว และที่สำคัญการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นจะนำมาซึ่งความเป็นธรรมและเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

4. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำหรือร่างกฎหมายเป็นการเสริมสร้างความเป็นเจ้าของ (Sense of ownership) ในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งประชาชนจะร่วมเป็นพลังในการขับเคลื่อนและติดตามการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี รวมถึงการนำกฎหมายนั้นๆ ไปบังคับใช้ต่อไปด้วย

**บริการสาธารณะ** (Public Services) หมายถึง บริการที่หน่วยงานภาครัฐจัดให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นการจัดโดยหน่วยงานภาครัฐเอง หรือจัดบริการโดยให้องค์กรอื่น ๆ นอกภาครัฐ เช่น องค์กรชุมชน หรือองค์กรไม่แสวงหากำไร (Nonprofit Organization) ภาครัฐกิจ/เอกชน เป็นต้น บริการสาธารณะส่วนใหญ่เป็นบริการที่ไม่สามารถจัดโดยผ่านกลไกตลาดได้ และเป็นบริการที่มีผลกระทบกับส่วนรวม ภาครัฐจึงควรเป็นผู้รับผิดชอบ เช่น การอนุรักษ์และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การดูแลส่งเสริมสุขอนามัยที่ดีของประชาชน การคุ้มครองสิทธิของประชาชน การดูแลผู้ด้อยโอกาสในสังคม เป็นต้น การกิจการจัดบริการเหล่านี้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริงและสร้างความเป็นธรรมในสังคม นอกจากหน่วยงานภาครัฐจะเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และการยกร่างกฎหมายแล้ว ยังสามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและจัดบริการสาธารณะ ตัวอย่างเช่น กรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีบทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน โดยมีการจัดรายการวิทยุ และเพื่อให้แน่ใจว่าข้อมูลข่าวสารสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง กรมฯ สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเข้ามามีบทบาทร่วมออกแบบหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบและสาระของรายการวิทยุ รวมทั้งเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดรายการวิทยุ เป็นต้น

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการออกแบบและจัดบริการสาธารณะ หมายความว่า หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ หน่วยงานในระบบราชการ (การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น) รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยบริการพิเศษ (Service Delivery Unit- SDU) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดบริการสาธารณะได้เปิดโอกาสให้ประชาชน (รวมทั้งภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคม/องค์กรชุมชน) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ทั้งในการออกแบบ หรือการตัดสินใจเกี่ยวกับบริการสาธารณะ เช่น กำหนดประเภทบริการ สถานที่ รูปแบบการบริการ และการร่วมจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งการติดตามประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะดังกล่าว สามารถตอบสนองความต้องการของ

ประชาชนโดยรวมได้มากที่สุด การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมควรดำเนินการอย่างครบวงจร คือ ตั้งแต่การให้ประชาชนร่วมออกแบบเกี่ยวกับบริการสาธารณะหรือให้ร่วมจัด และควรให้มีส่วนร่วมในการประเมินผลการจัดบริการด้วย

จากลักษณะของการจัดบริการสาธารณะในอดีต ที่ภาครัฐเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ และดำเนินการในเรื่องการให้บริการสาธารณะ ซึ่งในบางกรณีไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน และในหลายกรณีนำมาสู่ความขัดแย้งและประท้วงโครงการภาครัฐ เพราะข้าราชการที่ทำหน้าที่ออกแบบและตัดสินใจมักใช้ดุลยพินิจและอยู่ในส่วนกลาง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าควรดำเนินการ แต่ประชาชนอาจเห็นว่าไม่ควรดำเนินการ หรือต้องการให้มีการดำเนินการโดยวิธีการอื่นๆ ส่งผลให้การทำงานของภาครัฐไม่สามารถตอบสนองประชาชนได้ นอกจากนี้ ในอดีตที่ผ่านมา การจัดบริการสาธารณะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐโดยลำพัง ซึ่งภาครัฐเองก็มีข้อจำกัดในด้านบุคลากรและงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถให้บริการได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง ประกอบกับงานบางอย่างกระจุกตัวเฉพาะพื้นที่ รวมทั้งบางครั้งอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมขึ้น ดังนั้น การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการออกแบบและจัดบริการสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็น โดยการให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการออกแบบและจัดบริการสาธารณะ หน่วยงานภาครัฐอาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังแนวทางต่อไปนี้

1) มีส่วนร่วมในการออกแบบหรือการตัดสินใจเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ดังนี้

- ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบาย เช่น การพัฒนานโยบายพลังงาน เป็นต้น
- ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ
- ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับแผนงานและโครงการของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน

2) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่

- การให้ภาคประชาชนมาร่วมจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การร่วมจัดรายการวิทยุของกรมประชาสัมพันธ์ และ ระบบอาสาสมัคร เป็นต้น
- การให้ภาคเอกชนมาร่วมจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดซื้อบริการจากภาคเอกชน (Contracting out) เป็นต้น และการให้สัมปทานภาคเอกชนในการจัดบริการ เช่น การให้สัมปทานเส้นทางเดินรถสาธารณะ เป็นต้น

■ การให้องค์กรชุมชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรภาคประชาสังคมร่วมจัดบริการสาธารณะ เช่น การให้องค์กรพัฒนาเอกชน/มูลนิธิร่วมในการจัดศูนย์ดูแลคนชราหรือศูนย์เด็กเล็ก การให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน เป็นต้น

3) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลบริการสาธารณะซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น การจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์ การจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน การสำรวจความพึงพอใจของประชาชน เป็นต้น

โดยขั้นตอนในการให้ภาคประชาชนมาช่วยในการออกแบบและร่วมจัดบริการสาธารณะ หน่วยงานที่รับผิดชอบอาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้

#### 1) ขั้นตอนการวางแผน

■ วิเคราะห์ภารกิจหลักหรือยุทธศาสตร์ที่สำคัญและเหมาะสมในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยขึ้นอยู่กับลักษณะภารกิจของแต่ละหน่วยงาน

■ อบรมบุคลากรให้มีความเข้าใจและสามารถจัดหรือให้บริการสาธารณะในหน่วยงานของตนผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

■ กำหนดขอบข่ายภารกิจของหน่วยงานในการจัดกระบวนการให้ภาคประชาชนเข้าร่วม ดังนี้

- ระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง เช่น ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากบริการสาธารณะ ได้แก่ ประชาชนในพื้นที่บริการสาธารณะ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยอ้อม เช่น ผู้เชี่ยวชาญ หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไปหรือผู้ที่มีความสนใจและห่วงใยในประเด็นนั้น

- เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความคิดริเริ่มที่จะดำเนินโครงการให้กระจายออกไปเป็นวงกว้าง เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ดำเนินโครงการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบว่ามีความหมายหน่วยงานกำลังคิดริเริ่มที่จะดำเนินโครงการในพื้นที่

- รวบรวมความคิดเห็นจากกลุ่มต่างๆ ที่ระบุในข้างต้นนี้ และนำมาประมวลอย่างเป็นระบบ เพื่อให้แน่ใจว่าภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อโครงการ ทั้งในส่วนที่เป็นแนวคิด ปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ

- ร่างแผนการดำเนินงาน โดยอาศัยข้อมูลจากความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ผสมผสานกับหลักความรู้ทางวิชาการด้านการบริการสาธารณะ

- จัดทำรายงานสรุปผลการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

○ กำหนดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งอาจเป็นไปตามกรอบกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมที่บัญญัติไว้แล้ว

## 2) ขั้นตอนการดำเนินการ

■ หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ควรมีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวางให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดริเริ่มที่จะดำเนินโครงการในพื้นที่ โดยอาจใช้การสื่อสารในรูปแบบต่างๆ ที่หลากหลาย เพื่อให้แน่ใจว่าภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสเข้าร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะ

■ วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

■ จัดทำรายชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

■ เลือกระดับการมีส่วนร่วม โดยทั่วไปสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะอาจเป็นระดับปรึกษาหารือ ระดับเข้ามามีบทบาท จนกระทั่งระดับความร่วมมือ

■ จัดเตรียมกระบวนการการปรึกษาหารือ การให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท และการสร้างความร่วมมือ โดยในการเลือกเทคนิคการมีส่วนร่วมที่นำมาใช้ควรคำนึงถึงความเหมาะสมของจำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สถานที่จัด ระยะเวลา และจำนวนครั้งที่จัด

■ ในกรณีการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและการสร้างความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ โดยทั่วไปอาจใช้การตั้งคณะทำงานหรือคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสัดส่วนที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากกว่า ทั้งนี้ หน่วยงานต้องสร้างความรู้ความเข้าใจในกระบวนการการมีส่วนร่วม ที่จะทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งการพัฒนาทักษะและศักยภาพของประชาชนให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีคุณภาพและมาตรฐาน

■ ในระหว่างการดำเนินการจัดบริการสาธารณะโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐควรให้คำแนะนำและทำหน้าที่เป็นที่เลียงสนับสนุนแก่ภาคประชาชน

## 3) ขั้นตอนการติดตามประเมินผลการดำเนินการ

หลังจากการดำเนินการจัดบริการสาธารณะโดยการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมแล้ว หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวควรจัดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามาร่วมในการให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการจัดบริการสาธารณะนั้น เพื่อจะได้นำมาเป็นข้อมูลสำหรับการวางแผนพัฒนาและการตัดสินใจ

ในระดับนโยบายต่อไป ซึ่งการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผลการดำเนินการจัดบริการสาธารณะอาจทำได้ในหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับลักษณะของ งานบริการ วัตถุประสงค์ของการดำเนินการ และจำนวนผู้รับบริการ/ผู้ได้รับผลกระทบ จากการดำเนินงาน โดยอาจดำเนินการดังนี้

- วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- จัดทำรายชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- เลือกเทคนิควิธีการของการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการติดตาม

ประเมินผล โดยคำนึงถึงจำนวนผู้รับบริการ ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงาน งบประมาณ และระยะเวลาที่ต้องใช้ ในกรณีที่การจัดบริการสาธารณะเกี่ยวข้องหรือครอบคลุม ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมาก (ทั้งในเชิงพื้นที่และจำนวน) หน่วยงานควรพิจารณาถึง การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมให้กว้างขวางมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อจะได้ มุมมองที่หลากหลาย

- ประมวลผลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อใช้ในการปรับปรุง การดำเนินการต่อไป

- เผยแพร่ผลการติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วม โดยจัดทำเป็นรายงาน การดำเนินงาน ซึ่งอาจเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานหรือในรูปแบบอื่นๆ

ในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในการออกแบบและ จัดบริการสาธารณะ สิ่งที่ต้องพิจารณาในการจัดกระบวนการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม ได้แก่

1) การจัดกระบวนการการมีส่วนร่วมที่ดี คือ การยึดหลัก Inclusiveness ได้แก่ การรวมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาในกระบวนการ ทั้งประชาชนทั่วไป องค์กร ชุมชน องค์กรพัฒนาชุมชน/องค์กรภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือในการดำเนินการที่ดี และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ ของหน่วยงาน

2) ในกรณีของการให้ภาคประชาชนร่วมจัดบริการสาธารณะ ภาครัฐต้องตระหนักว่า บทบาทของตน คือ การเป็นผู้สนับสนุนหรือผู้กำกับดูแล (Supporter or Facilitator) ไม่ใช่ เป็นผู้ดำเนินการเอง โดยบทบาทการเป็นผู้สนับสนุน คือ การสนับสนุนให้ภาคประชาชน

มีศักยภาพและขีดความสามารถในการให้บริการประชาชนได้อย่างมีมาตรฐาน สำหรับบทบาทการเป็นผู้กำกับดูแล คือ หน่วยงานภาครัฐต้องมีกลไกในการกำกับดูแลว่าประชาชนผู้รับบริการจะได้รับบริการที่มีมาตรฐาน

3) หน่วยงานภาครัฐควรให้ความรู้ความเข้าใจแก่ภาคประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ เงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพัฒนาทักษะต่างๆ เพื่อให้การดำเนินการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปอย่างมีคุณภาพ เช่น การให้ประชาชนมาร่วมจัดรายการวิทยุควรต้องให้ความรู้และพัฒนาทักษะการจัดรายการวิทยุแก่ประชาชน เป็นต้น

4) การให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ควรมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่เพียงแต่ดำเนินการแค่เฉพาะบางโครงการเท่านั้น เพื่อให้ภาคประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและตื่นตัวในการเข้ามามีส่วนร่วม

**นอกจากนี้** ภายใต้สภาวะที่ภาครัฐต้องเผชิญกับแรงกดดันและข้อเรียกร้องจากสังคมที่มาจากการรวมตัวและเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังทางสังคมหลากหลายรูปแบบ ส่งผลให้บทบาทภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะเคลื่อนตัวจากการมีระบบจัดบริการสาธารณะแบบหน่วยงานเดียวเข้าสู่ระบบการจัดบริการสาธารณะแบบประสานความร่วมมือ (Collaborative Governance) ซึ่งเกิดการสร้างรูปแบบการให้บริการสาธารณะแบบใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะกับองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร หรือที่เรียกว่า องค์กรภาคประชาสังคม ภายใต้แนวคิดการนำกลไกการแข่งขันและการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ โดยมีแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะที่เป็นการมอบหมายให้ภาคประชาสังคมเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ ภายใต้สัญญาข้อตกลงกำหนดความรับผิดชอบร่วมกัน (Compact) ซึ่งจะนำไปสู่การส่งเสริมบทบาทภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ และการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานภาครัฐ โดยจะทำให้เกิดการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ รวมทั้งตอบสนองได้ตรงตามความต้องการของประชาชนและทั่วถึงมากขึ้น ซึ่งความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติอาจดำเนินการได้ดังรูปแบบต่อไปนี้

1. รูปแบบการร่วมกันจัดทำภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ภาคีหุ้นส่วนกำหนดร่วมกัน โดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ (Grant)

เป็นการสร้างความสัมพันธ์ในเชิงภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม โดยผ่านกลไกการจัดสรรเงินงบประมาณของรัฐ เพื่ออุดหนุนการดำเนินการจัดบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม จัดว่าเป็นรูปแบบความร่วมมือบนฐานของการดำเนินโครงการร่วมกัน (Project - based cooperation) โดยที่รัฐเป็นเจ้าของอำนาจหน้าที่ และเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามารับจัดทำภารกิจที่มีลักษณะเป็นโครงการที่มีเป้าหมายเฉพาะแทนรัฐ การร่วมกันดำเนินการกิจการจัดบริการสาธารณะโดยการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม ในลักษณะดังกล่าว ดำเนินการโดยอาศัยกลไกการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบรายโครงการ ซึ่งภาคีหุ้นส่วนร่วมกันกำหนดขอบเขตการดำเนินกิจกรรม กลุ่มเป้าหมาย และกรอบระยะเวลาการดำเนินงานไว้ชัดเจน

2. รูปแบบการทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตภารกิจ กรอบระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (Performance-Based Contracting)

เป็นการทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ จัดว่าเป็นความร่วมมือบนฐานของการจัดทำบริการร่วมกัน (Service - Based Cooperation) รูปแบบ/วิธีการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะในกรณีนี้ จึงแตกต่างจากวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวในข้างต้น เนื่องจากการสร้างความสัมพันธ์แบบภาคีหุ้นส่วนบนฐานของสัญญาเป็นการริเริ่มที่มาจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งประสบปัญหาหรือข้อจำกัดในการดำเนินการกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานให้บรรลุประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย การวางกรอบสัญญาข้อตกลงในการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีหุ้นส่วน จึงมักเริ่มจากบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการกำหนดเป้าหมายและผลลัพธ์ของภารกิจที่ต้องการ จากนั้นจึงเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมผู้จัดทำบริการสาธารณะเข้ามาเสนอคุณสมบัติและศักยภาพ เพื่อเข้าร่วมกัน

กำหนดกรอบข้อตกลงและเงื่อนไขสัญญาบริหารจัดการหรือจัดทำบริการสาธารณะภายใต้ผลลัพธ์ และเป้าหมายของการจัดสรรงบประมาณที่หน่วยงานภาครัฐระบุไว้ โดยมีการจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาคีหุ้นส่วนอยู่ในรูปคณะกรรมการเฉพาะกิจ (Joint committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมการร่วมทำหน้าที่ขับเคลื่อนการบริหารภารกิจภายใต้ขอบเขตของสัญญาให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้ร่วมกัน

### 3. รูปแบบการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว (Commissioning) z

เป็นการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว จัดว่าเป็นความร่วมมือบนฐานการออกแบบระบบบริหารจัดการภารกิจร่วมกัน (Managerial-Based Commission) ซึ่งถือเป็นรูปแบบการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนในระดับสูงสุด ที่มีระดับความสัมพันธ์ความเข้มข้นและแนบแน่นมากที่สุด ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นก็มีไขว่เฉพาะระหว่างภาคประชาสังคมกับรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคเท่านั้น แต่หมายถึงกลไกในภาคส่วนอื่นด้วย ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านกระบวนการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นภาคีหุ้นส่วนในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดระดับความสำคัญของภารกิจและผลลัพธ์สุดท้าย การประเมินระดับความจำเป็นและความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ผู้รับบริการสาธารณะในพื้นที่ การวางกรอบการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐเพื่อดำเนินภารกิจนั้น รวมทั้งออกแบบการดำเนินกิจกรรมการจัดบริการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงภาคีหุ้นส่วนในลักษณะนี้ หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้มอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานให้องค์กรภาคีหุ้นส่วนที่เกิดขึ้นเป็นผู้ดำเนินการตามเป้าหมายและวิธีการที่ภาคีหุ้นส่วนได้วางไว้

ประโยชน์ที่ได้รับจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมออกแบบและจัดบริการ สาธารณะมีด้วยกันหลายประการ กล่าวคือ

1. ในปัจจุบัน แม้ว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพยายามตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ แต่ในความเป็นจริงประชาชนมีความแตกต่างกันอย่างยิ่งทั้งในด้านมุมมอง ปัญหา และความต้องการ ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมย่อมทำให้การจัดบริการสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชนรู้สึกใกล้ชิดและไว้วางใจระบบราชการ นอกจากนี้ ยังทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจรวมทั้งสามารถแก้ไขเยียวยาประชาชนในกรณีที่ได้รับผลกระทบทางลบจากการดำเนินการ
2. การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและร่วมจัดบริการสาธารณะ สะท้อนให้เห็นภาพพจน์ขององค์กรที่ยึดหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส ใจกว้าง อันส่งผลต่อความพึงพอใจของประชาชนผู้ได้รับบริการ
3. การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและร่วมจัดบริการสาธารณะเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาชน อันส่งผลต่อการบริหารการปกครองแบบประชาธิปไตย
4. การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะโดยภาครัฐเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้กำกับดูแล จะช่วยให้ภาครัฐหันมาให้ความสำคัญกับการกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 2. กรณีศึกษาของการประยุกต์ใช้แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการนำแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในบริบทต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ จึงนำเสนอตัวอย่างของการบริหารจัดการภาครัฐ ที่ใช้แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นกรณีศึกษาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของต่างประเทศ และกรณีศึกษาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประเทศไทย ที่เป็นการถอดบทเรียนจากข้อมูลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกรณีศึกษาของการพัฒนาหรือการสร้างนวัตกรรมในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมหรือการทำงานแบบมีส่วนร่วมให้สอดคล้องกับบริบทของระบบราชการไทยในปัจจุบันและอนาคตดังต่อไปนี้



■ **กรณีศึกษาจากต่างประเทศ ได้แก่**

1. การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส
2. การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของสหราชอาณาจักร
3. การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประเทศออสเตรเลีย

■ **กรณีศึกษาในประเทศไทย ได้แก่**

1. การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของจังหวัด กรณีจังหวัดน่าน
2. การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของส่วนราชการระดับกรม/เทียบเท่า กรณีกรมชลประทาน และ กรมปศุสัตว์
3. การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณี เทศบาลตำบลเกาะคา อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง

## กรณีศึกษาจากต่างประเทศ

### 1 การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส<sup>2</sup> หรือชื่ออย่างเป็นทางการว่า “ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส” มีรูปแบบการปกครองแบบ “รัฐเดี่ยว” ที่ปกครองด้วยระบอบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ระบอบกึ่งรัฐสภา (Semi-Parliamentary System) ที่มีประธานาธิบดี (Le Président de la République) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นประมุขของรัฐ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี (Le Première Ministre) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีเพื่อทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลในการบริหารงานและกำกับดูแลกิจการต่างๆ ของรัฐบาล และดูแลการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ มีฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา (Le Parlement) ประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร (L’Assemblée nationale) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และวุฒิสภา (Le Sénat) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยระบบการบริหารงานภาครัฐของประเทศฝรั่งเศสสามารถแบ่งเป็นสามส่วนใหญ่ๆ คือ การบริหารงานส่วนกลาง (L’administration centrale) การบริหารงานภูมิภาค (L’administration territoriale) และการบริหารงานส่วนท้องถิ่น (Les administrations des collectivités territoriales)

<sup>2</sup> ในเอกสารฉบับนี้ ใช้เรียก ประเทศฝรั่งเศส แทน “ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส”

ประเทศฝรั่งเศสได้มีการพัฒนาแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐจากแนวความคิด “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” โดยมีที่มาจากหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเดิม คือ อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอิสระในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน ซึ่งรัฐในสมัยดั้งเดิม ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงด้วยตนเอง โดยไม่ผ่านบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งกลุ่มบุคคลใด รูปแบบประชาธิปไตยดังกล่าวคือ “ประชาธิปไตยทางตรง” (La démocratie directe) ซึ่งได้ว่าเป็นการปกครองที่มีรูปแบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ที่สุด เพราะพลเมืองหรือประชาชนของรัฐนั้นๆ เป็นผู้มีส่วนร่วมโดยตรงในการเมืองหรือในการบริหารประเทศ และมีสิทธิออกเสียงโดยตรงต่อสภาพปัญหาความเป็นอยู่ของตนได้แต่อย่างใดก็ดี เมื่อรัฐมีขนาดใหญ่ขึ้น มีจำนวนประชากรมากขึ้น และสังคมมีโครงสร้างที่ซับซ้อนขึ้น จึงเป็นการยากหรือแทบจะเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการใช้อำนาจอธิปไตยในการบริหารบ้านเมือง ดังนั้น รูปแบบ “ประชาธิปไตยโดยอ้อม” (La démocratie indirecte) หรือ “ระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน” (La démocratie représentative) จึงเข้ามาแทนที่ รูปแบบดังกล่าวเป็นรูปแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยใช้อำนาจอธิปไตยของตนผ่านระบบการเลือกผู้แทน เพื่อให้ผู้แทนเหล่านั้นเป็นผู้ใช้สิทธิในการออกเสียงบริหารบ้านเมืองแทนประชาชน โดยรูปแบบประชาธิปไตยทางอ้อมนี้ก็อยู่บนแนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของประชาชน ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปจึงต้องตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า “ผู้แทนต้องใช้อำนาจอธิปไตยตามเจตนารมณ์ของประชาชน” มิใช่เจตนารมณ์ของตน อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงหรือประสบการณ์ที่ผ่านมา จะพบว่าระบบประชาธิปไตยแบบผ่านตัวแทนนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัด จะมีผลประโยชน์ผูกพันและมีวิธีการในการบริหารงานที่จะเอื้อประโยชน์กับตนเองหรือพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัด ทำให้การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยผ่านผู้แทนเหล่านั้นไม่ตรงกับเจตนารมณ์หรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจอิสระอย่างแท้จริง และมีโอกาสแสดงออกซึ่งเสียงในการบริหารประเทศ ประเทศฝรั่งเศสจึงนำแนวความคิดในเรื่อง “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (La démocratie participative)” มาใช้ในการบริหารประเทศ โดยประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นรูปแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงออกซึ่งทรรศนะของตนเอง และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ

เช่น การเมืองการปกครองประเทศ หรือเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงาน หรือการตัดสินใจของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร มีความตระหนักถึงความเห็นของภาคประชาชนมากขึ้น และยังก่อให้เกิดการดำเนินงาน หรือการบริหารประเทศเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลหรือฝ่ายปกครองให้มีความโปร่งใส (Transparence) และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างดีอีกด้วย ซึ่งเท่ากับการเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีอยู่เดิมให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐของประเทศฝรั่งเศส มีที่มาจากกฎหมายหลายระดับด้วยกัน ทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายของสหภาพยุโรป กฎหมายภายในของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญ และกฎหมายลำดับรองทั้งหลาย ก็บัญญัติการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในทางด้านการเมืองและในการบริหารงานของภาครัฐหรือในด้านที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ หรือการวางผังเมือง หรือการดำเนินโครงการของรัฐที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน โดยแนวความคิดการมีส่วนร่วมในประเทศฝรั่งเศส เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1960 ซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากการที่ประชาชนมีความตื่นตัว ในการร่วมแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้อง หรือมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของตน ในด้านเศรษฐกิจและขยายไปในด้านสิ่งแวดล้อม เพราะมีการเรียกร้องจากภาคประชาชน สมาคมหรือการรวมกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ซึ่งได้มีการขยายวิธีการและขอบเขตของการมีส่วนร่วมมากขึ้น และมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป โดยในช่วงปี ค.ศ. 1970 มีความเคลื่อนไหวทางการเมืองในด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ประกอบกับขณะนั้นปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อม ปรากฏเด่นชัดขึ้นในสังคมฝรั่งเศส จึงก่อให้เกิดการเรียกร้องขององค์กรภาคเอกชนและประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแลหรือจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติของประเทศเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งความตื่นตัวของนานาประเทศในเรื่องสิทธิของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงาน โดยเฉพาะในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมหรือการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติแบบยั่งยืน ตลอดจนการที่ประเทศฝรั่งเศสเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ ทำให้ประเทศฝรั่งเศสหันมาใส่ใจและเน้นนโยบายการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับกลไกทางการเมือง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศในหลายๆ ด้าน ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการอนุมัติ อนุญาตดำเนินโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง หรือชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งล้วนแต่เป็นการสร้างความโปร่งใส และความชอบธรรมในการบริหารงานภาครัฐมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่ให้ประชาชนสามารถรับรู้ และร่วมแสดงความเห็น รวมถึงตัดสินใจในการดำเนินงานของภาครัฐได้อย่างดี โดยรูปแบบและกระบวนการของการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการผังเมืองของประเทศฝรั่งเศสเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับที่กำหนดไว้ตามความเหมาะสม และสอดคล้องกับเรื่องหรือประเด็นหรือโครงการที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งแบ่งกระบวนการเป็น 4 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่

#### 1) รูปแบบของการปรึกษาหารือ (La consultation): ประชาพิจารณ์

รูปแบบของการปรึกษาหารือนี้ เป็นการเปิดรับความคิดเห็นหรือข้อสังเกตจากภาคประชาชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการ หรือในการอนุมัติหรือการอนุญาตต่อการดำเนินงานใดๆ ของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน หรือต่อสภาพแวดล้อมหรือการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรูปแบบการปรึกษาหารือนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการของรัฐ โดยไม่มีผลผูกพันกับภาครัฐหรือหน่วยงานทางปกครองที่ต้องดำเนินการตามความคิดเห็นนั้นๆ รูปแบบดังกล่าวจึงเป็นเสมือน “สัญลักษณ์” (symbolique) ของหลักว่าด้วยการมีส่วนร่วมเท่านั้น เพราะมิได้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมหรือตัดสินใจต่อการดำเนินงานหรือการบริหารงานภาครัฐอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการบวนการของการปรึกษาหารือนี้ไม่ถึงระดับในการร่วมตัดสินใจ แต่ก็สามารถก่อให้เกิดความตื่นตัวและความเคลื่อนไหวของประชาชนชาวฝรั่งเศสอย่างมากในการตระหนักถึงสิทธิของตนต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐ โดยรูปแบบการปรึกษาหารือสามารถจัดทำโดยการทำประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นที่เก่าแก่รูปแบบหนึ่งของประเทศฝรั่งเศส

การทำประชาพิจารณ์ (L'Enquête Publique) การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการทำประชาพิจารณ์นี้ มีความมุ่งหมายที่สำคัญสองประการ คือ

**ประการที่หนึ่ง** กระบวนการในการจัดทำประชาพิจารณ์ มุ่งที่จะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เกี่ยวกับการจัดทำโครงการต่างๆ หรือเกี่ยวกับการที่ส่วนราชการจะมีคำสั่งทางปกครองใดๆ ว่ามีเนื้อหาสาระอย่างไรบ้าง และ **ประการที่สอง** ในการให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชน คณะกรรมการจัดทำประชาพิจารณ์ (Commissaire enquêteur) จะต้องเสนอความคิดเห็นของตนที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่า มีความคิดเห็นอย่างไรกับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้นๆ โดยที่คณะกรรมการจัดทำประชาพิจารณ์มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แล้วจัดทำรายงานแสดงรายละเอียดการดำเนินงานการรับฟังความคิดเห็นและผลของการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งรายงานดังกล่าวนี้ต้องมีการสรุปรายละเอียดของประเด็นที่มีข้อโต้แย้ง หรือข้อคัดค้านที่ประชาชนอาจได้แสดงไว้ในระหว่างการทำประชาพิจารณ์ ตลอดจนคำตอบของหน่วยงานของรัฐผู้เป็นเจ้าของโครงการหากได้ให้ไว้ด้วย และมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานสรุปความเห็นของคณะกรรมการฯ ต่อโครงการหรือการดำเนินงานของรัฐที่จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ โดยปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะภาครัฐหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการฯ อาจจะเป็นไปในแนวทางเดียวกับความคิดเห็นของประชาชนก็ได้ และจะต้องแสดงเหตุผลประกอบสรุปความเห็นด้วย (Les conclusions motivées) นอกจากนี้ อาจจัดทำคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะใดๆ ประกอบความเห็นด้วยก็ได้ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ว่า ให้มีการเปิดเผยรายงานการดำเนินงานเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและสรุปความเห็นของคณะกรรมการฯ ต่อสาธารณชนเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกระบวนการประชาพิจารณ์ให้เป็นไปด้วยดี และมีการทำรายงานสรุปความเห็น ดังนั้น ความเป็นอิสระของคณะกรรมการฯ จึงสำคัญ โดยจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่มีอคติ ไม่เอนเอียงไปทางฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และจะต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลหรือหน่วยงานที่จัดทำโครงการนั้นๆ ซึ่งความเป็นอิสระและความไม่มีอคติของผู้รับผิดชอบในการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศฝรั่งเศสถือว่าเป็นหัวใจที่สำคัญที่สุดของการทำประชาพิจารณ์

โดยเมื่อเสร็จสิ้นขั้นตอนของการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์แล้ว ให้มีการส่งมอบเอกสารต่างๆ ที่ใช้ประกอบในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนรายงานการดำเนินงานและการสรุปความเห็นของคณะกรรมการฯ ให้แก่องค์กรทางปกครองที่มีอำนาจ ซึ่งองค์กรทางปกครองหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่อง จะต้องพิจารณาข้อมูลและเอกสารต่างๆ อย่างเป็นอิสระก่อนการดำเนินงาน หรือการดำเนินโครงการนั้นๆ

ทั้งนี้ องค์กรฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องผูกพันตามความเห็นของประชาชนส่วนใหญ่หรือตามรายงานสรุปความเห็นของคณะกรรมการฯ แต่อย่างใด ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบประชาธิปไตยจึงเป็นเพียงการ**ปรึกษาหารือ** เพื่อให้ได้มาซึ่งความเห็นหรือข้อเสนอที่หลากหลายจากภาคประชาชน สำหรับใช้ประกอบในการตัดสินใจต่อการดำเนินงานของฝ่ายปกครองต่อโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น มิได้มีผลผูกพันต่อภาครัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าการดำเนินการหรือขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของการทำประชาพิจารณ์นี้ มีความผิดพลาดหรือขัดต่อกฎหมายที่กำหนดไว้ ก็อาจส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นโดยรูปแบบประชาธิปไตยนี้ได้ และก่อให้เกิดความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้

จุดเด่นที่น่าสนใจของกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการทำประชาพิจารณ์ คือ คณะกรรมการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นกรมการที่ได้รับการคัดเลือกมาจากบัญชีรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมจะมีความเป็นอิสระมากกว่ากรมการที่มาจากการแต่งตั้งของหน่วยงานทางปกครอง ทำให้เกิดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อความเป็นกลางของกรมการและการจัดทำรายงานสรุปความเห็นของกรมการฯ เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าของโครงการที่เปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นได้มีทางเลือกหรือมุมมองที่แตกต่างออกไปเพื่อการตัดสินใจดำเนินงานของโครงการนั้นๆ สมบูรณ์ที่สุด

ในประเทศฝรั่งเศส ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่หลากหลายรูปแบบและการแบ่งว่ารูปแบบหรือกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่จะนำมาใช้จะใช้รูปแบบหรือกระบวนการใดนั้น ประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนดเรื่องหรือโครงการแต่ละประเภท โดยเฉพาะไว้สำหรับวิธีการรับฟังความคิดเห็นอย่างชัดเจนตามกฎหมาย เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารในการจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน นอกจากนี้ยังเพิ่มการเปิดกว้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำเรื่องของท้องถิ่นมารับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ อีกทั้งมีการเปิดให้มีการริเริ่มการรับฟังความคิดเห็นโดยประชาชนด้วย

## 2) รูปแบบการร่วมแสดงความคิดเห็น (La concertation)

รูปแบบการร่วมแสดงความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงาน หรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจัดทำคำสั่งทางปกครอง

กำลังจัดทำโครงการหรือในขั้นตอนการเตรียมการออกคำสั่งทางปกครอง กระบวนการดังกล่าวนี้มีจุดเริ่มต้นจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรที่ดิน หรือเรื่องเกี่ยวกับการวางผังเมืองตามรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ. 1985 โดยกฎหมายกำหนดให้การร่วมแสดงความคิดเห็นนี้เป็นมาตรการบังคับสำหรับการออกคำสั่งทางปกครองบางประเภทที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการผังเมือง (ซึ่งในปัจจุบันรวบรวมอยู่ในประมวลกฎหมายว่าด้วยเรื่องผังเมือง Code du l'urbanisme L.300-2) ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1990 มีปัญหาในเรื่องการจัดการการใช้พื้นที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้มีการออกหนังสือเวียนลงวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1992 หรือที่เรียกว่า “หนังสือเวียน Bianco” และ “ข้อตกลงในการร่วมแสดงความคิดเห็น” (La charte de la concertation) ในปี ค.ศ. 1996 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยและให้เกิดความโปร่งใส โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อโครงการที่สำคัญๆ ของรัฐ เช่น โครงการที่เกี่ยวกับการตัดถนนทางหลวง หรือสร้างทางรถไฟสายสำคัญๆ เป็นต้น และเพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมให้มีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือการจัดการพื้นที่ผังเมืองของชุมชนนั้นๆ ซึ่งเป็นการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อความเป็นไปได้ของโครงการ ผลดีหรือผลเสียของโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนของตนได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการของการร่วมแสดงความคิดเห็นนี้เป็นกระบวนการในการเสริมหรือประกอบกับการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบอื่น คือการทำประชาพิจารณ์ หรือการอภิปรายสาธารณะ โดยการร่วมแสดงความคิดเห็นต่อโครงการของรัฐตามหนังสือเวียนฉบับนี้ จัดขึ้นตามความร่วมมือของผู้ว่าราชการรัฐเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเสนอความคิดเห็นต่อโครงการของรัฐนั้นๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม

การร่วมแสดงความคิดเห็นในรูปแบบนี้ มีลักษณะที่เปิดกว้างหลากหลายวิธีการ โดยสามารถนำรูปแบบการร่วมแสดงความคิดเห็น (La concertation) นี้มาเสริมหรือนำมาใช้กับทุกโครงการที่เกี่ยวกับการวางผังเมือง การจัดสรรพื้นที่หรือการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การร่วมแสดงความคิดเห็นนี้เป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐ ฝ่ายปกครอง หรือเจ้าของโครงการทำการปรึกษาร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือประชาชนในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำโครงการหรือการดำเนินงานให้สมบูรณ์ ลดปัญหาข้อขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ในเรื่องของวิธีการนั้นก็เปิดกว้างให้ฝ่ายปกครองหรือ

เจ้าของโครงการเลือกใช้วิธีการใดๆ ก็ได้โดยอาจเป็นรูปแบบของการจัดให้มีเวทีแสดงความคิดเห็นหรือการประชุมร่วมก็ได้ ตัวอย่างของการจัดการร่วมแสดงความคิดเห็นรูปแบบนี้ในประเทศฝรั่งเศส คือ 1) *คณะกรรมการเทศบาลรูปแบบพิเศษ (Les commissions extra-municipales)* ซึ่งเป็นการรวมตัวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งข้าราชการรัฐ สภาคนหรือประชาชนร่วมกันมาแสดงความคิดเห็นหรือให้ความรู้ความเข้าใจต่อกันในปัญหาที่เกิดขึ้น หรือนำเสนอริเริ่มโครงการใหม่ๆ ในเทศบาลหรือเมืองของตน ตัวอย่างเช่นเมืองปารีสก็มีคณะกรรมการเทศบาลรูปแบบพิเศษนี้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978 และ 2) *การประชุมเขตหรือสภาเขต (Les réunions de quartier ou conseils de quartier)* เป็นการรวมกลุ่มกันเช่นเดียวกับคณะกรรมการเทศบาลรูปแบบพิเศษ (แต่มีขอบเขตทางด้านพื้นที่เล็กกว่า) โดยเป็นการรวมกลุ่มเพื่อร่วมแสดงความคิดเห็นต่อปัญหานั้นๆ อย่างเป็นรูปธรรมและทางตรงมากรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากมีขอบเขตและผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นที่จำกัดตามเขตหรือชุมชนดังกล่าว

### 3) รูปแบบของการอภิปรายสาธารณะ (Le débat public)

*การอภิปรายสาธารณะ* (หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “การโต้แย้งสาธารณะ”) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเตรียมจัดทำโครงการการพัฒนาพื้นที่ หรือจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์แห่งชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนหรือหน่วยงานเอกชน ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมากหรือมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งจะเป็นการดำเนินงานขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนในการดำเนินงาน ดังนั้น เพื่อเป็นการบริหารงานภาครัฐให้เกิดความโปร่งใส และเปิดให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ประเทศฝรั่งเศสจึงตรากฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดทำอภิปรายสาธารณะ (Le débat public) โดยรัฐบัญญัติที่ 95-101 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 ว่าด้วยเรื่องการส่งเสริมรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (La Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement) (ซึ่งถูกนำไปรวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม มาตรา L.121-1 ถึงมาตรา 121-5) และได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 (La Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité) ซึ่งถือว่าเป็นการบัญญัติตามอนุสัญญา Aarhus (La Convention d'Aarhus) ที่ประเทศฝรั่งเศสได้ร่วมลงนาม

การจัดทำ “อภิปรายสาธารณะ” นี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นสำหรับโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมหรือการปรับปรุงพื้นที่ และเป็นโครงการที่มีความเสี่ยงทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมากภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติ (La Commission nationale du débat public) ซึ่งมีสถานะตามกฎหมายเป็นองค์การมหาชนอิสระ (L’autorité administrative indépendante) คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้ รวมไปถึงการให้ความรู้ และสร้างความเข้าใจอันดีต่อประชาชนในข้อมูลของโครงการ ดังนั้น คณะกรรมการดังกล่าวจึงมีหน้าที่ช่วยลดความขัดแย้งของภาคประชาชนที่เกิดจากการบริหารงานหรือดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐได้

สำหรับเรื่องที่ต้องจัดให้มีการอภิปรายสาธารณะนั้น ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และกฎหมายว่าด้วยหมวดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติ รวมทั้ง วัตถุประสงค์ของการอภิปรายสาธารณะ (Section 1 Missions de la Commission nationale du débat public Champ d’application et objet du débat public) กำหนดไว้ในมาตรา L.121-1 ว่าในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในรูปแบบของการอภิปรายสาธารณะนั้น เป็นโครงการหรือการดำเนินงานของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมหรือต่อการจัดการพื้นที่หรือผังเมือง อีกทั้งยังเป็นโครงการที่มีความเสี่ยงทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ไม่ว่าโครงการหรือการดำเนินงานนั้นจะมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของชาติหรือประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นก็ตาม การกำหนดเรื่องให้มีการจัดทำอภิปรายสาธารณะนี้อาจถูกกำหนดไว้ในเงื่อนไขของการริเริ่มในการดำเนินโครงการของรัฐนั้นๆ เอง หรือเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเป็นรายๆ ไป ที่ได้กำหนดไว้ว่าต้องให้มีการดำเนินการจัดการอภิปรายสาธารณะในเรื่องเฉพาะที่กฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำอภิปรายสาธารณะนั้น ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกา (Décret หมายถึง กฎหมายลำดับรองประเภทรัฐกฤษฎีกา โดยเทียบเคียงได้กับพระราชบัญญัติของประเทศไทย) ตามความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐ ซึ่งเป็นเสมือนดัชนีแนวท่ายในการกำหนดตัวอย่าง หรือเรื่องของโครงการที่จำเป็นต้องจัดให้มีการดำเนินการอภิปรายสาธารณะ เช่น การสร้างถนนทางหลวงหรือขยายถนนทางหลวงให้มีช่องทางมากกว่า 2x2 การสร้างทางรถไฟสายใหม่ การสร้างหรือขยายช่องทางการขนส่งทางน้ำหรือทางอากาศการสร้างสถานผลิตนิวเคลียร์ และสร้างโรงงานไฟฟ้าหรือการวางเสาเกี่ยวกับการเดินไฟฟ้าหรือการวางท่อแก๊ส เป็นต้น

กระบวนการริเริ่มของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบของการอภิปรายสาธารณะนั้น เริ่มจากเมื่อมีการร้องขอต่อคณะกรรมการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติในเรื่องที่เกี่ยวกับโครงการการพัฒนาพื้นที่หรือการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็นโครงการที่โดยสภาพลักษณะทางเทคนิค หรือค่าใช้จ่ายที่คาดหมายล่วงหน้าอาจประเมินได้ในขั้นตอนเตรียมจัดทำนั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือมีระดับเกินกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐฤษฎีกา (รัฐฤษฎีกา ที่กำหนดเรื่องหรือโครงการที่ต้องผ่านการดำเนินการอภิปรายสาธารณะ โดยผ่านความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐแล้ว) ให้ผู้เป็นเจ้าของโครงการหรือองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบโครงการนั้นๆ เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติ โดยเอกสารที่ต้องส่งให้คณะกรรมการต้องประกอบด้วย วัตถุประสงค์และลักษณะสำคัญของโครงการ ค่าความเสี่ยงทางสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนค่าใช้จ่ายที่สามารถคาดหมายได้ และรายละเอียดของผลกระทบอย่างรุนแรงของโครงการต่อสิ่งแวดล้อมหรือการพัฒนาพื้นที่

ในกรณีที่เป็นโครงการที่มีค่าใช้จ่ายที่ประเมินไว้ล่วงหน้าต่ำกว่าเกณฑ์ที่กรอบของรรัฐฤษฎีกากำหนด แต่ในเรื่องหลักเกณฑ์ทางเทคนิคมีระดับที่สูงกว่าหรือตามที่รัฐฤษฎีกากำหนดไว้นั้นให้ผู้เป็นเจ้าของโครงการหรือองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบโครงการดำเนินการเปิดเผยลักษณะสำคัญของโครงการนั้นต่อประชาชน ในกรณีนี้ผู้เป็นเจ้าของโครงการหรือองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ และสมาชิกรัฐสภา 10 คนขึ้นไป อาจยื่นคำขอต่อคณะกรรมการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติเพื่อจัดให้มีการอภิปรายสาธารณะได้ นอกจากนี้ สภาจังหวัด สภาเทศบาล หรือองค์กรมหาชนด้านความร่วมมือระหว่างชุมชน ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาพื้นที่หรือผังเมืองที่เกี่ยวข้อง หรือสมาคมต่างๆ เช่น สมาคมด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับรองตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีการดำเนินกิจการทั่วประเทศก็อาจร้องขอต่อคณะกรรมการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติ เพื่อให้มีการจัดการอภิปรายสาธารณะได้เช่นกัน การร้องขอต่อคณะกรรมการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติเช่นว่านี้ ให้กระทำภายในกำหนดระยะเวลาสองเดือนนับแต่เมื่อผู้เป็นเจ้าของโครงการหรือหน่วยงานของรัฐเปิดเผยโครงการนั้นแก่สาธารณชน ทั้งนี้ นอกจากการร้องขอจากผู้เป็นเจ้าของโครงการหรือองค์กรของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการแล้ว รัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมโดยร่วมกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในสาระของโครงการนั้นๆ สามารถร้องขอต่อคณะกรรมการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติ เพื่อให้มีการจัดการอภิปรายสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือการจัดการผังเมืองได้

#### 4) รูปแบบของการประชามติระดับท้องถิ่น (Le référendum local)

เดิมก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 2003 การทำประชามติระดับท้องถิ่น องค์กรท้องถิ่นสามารถจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ประชามติ) ในท้องถิ่นของตนได้ แต่ผลของการทำประชามติรูปแบบเดิมเป็นเพียงแค่การปรึกษาหารือเท่านั้น ไม่ได้มีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามผลของการออกเสียงประชามติ ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดทำประชามติระดับท้องถิ่นโดยเฉลี่ยแล้วไม่ต่ำกว่า 200 เรื่องต่อปีด้วยกัน ซึ่งส่วนมากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการผังเมืองและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการสร้างโรงงานเผาขยะในชุมชน หรือการจัดการขนส่งมวลชน เป็นต้น ซึ่งต่อมาการจัดทำประชามติระดับท้องถิ่นได้รับการบัญญัติไว้ภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ค.ศ. 2003) ในหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้บัญญัติยืนยันหลักการในเรื่องประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นในการให้สิทธิของประชาชนหรือผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นมีสิทธิเข้าปามีส่วนร่วม “ตัดสินใจ” ในการดำเนินงาน ตลอดจนการออกคำสั่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำประชามติระดับท้องถิ่นภายในท้องถิ่นของตนภายใต้ขอบเขตอำนาจในการบริหารงานของท้องถิ่นนั้นๆ

กฎหมายได้กำหนดข้อจำกัดของช่วงเวลาในการจัดทำประชามติระดับท้องถิ่นไว้หลายกรณีด้วยกัน เช่น ในกรณีที่ใกล้จะสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ทั้งระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ หรือในช่วงระยะเวลาที่มีการจัดทำประชามติระดับชาติ เป็นต้น โดยช่วงระยะเวลาที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ไม่สามารถจัดให้มีการทำประชามติระดับท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ ในการจัดให้มีการลงประชามตินั้น ฝ่ายปกครองหรือเทศบาลต้องให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นแก่สาธารณะ หรือประชาชนก่อนมีการลงประชามติไม่น้อยกว่า 15 วัน ซึ่งจากการออกเสียงประชามติ ประชาชนผู้ออกเสียงมีสิทธิออกเสียง “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” (Qui-Non) กับเรื่องที่ท้องถิ่นเสนอเท่านั้น จึงทำให้ผลของการลงประชามติระดับท้องถิ่นนี้เป็นการขอความเห็นของประชาชนที่ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม ตามคะแนนของประชาชนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงที่มีมากกว่ากึ่งหนึ่ง (La majorité des voix)

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ประเทศฝรั่งเศสกำหนดเป็นกฎหมาย โดยได้มีการบัญญัติหลักว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา L.110-1 ของประมวลกฎหมาย

สิ่งแวดล้อม (Le Code de l'environnement) ซึ่งหลักว่าด้วยการมีส่วนร่วมในด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในหลายๆ หลักการที่กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสถือว่าเป็น “หลักกฎหมายทั่วไปด้านสิ่งแวดล้อม” (Le principe général du droit de l'environnement) ซึ่งในมาตรา L.110-1 ข้อ 4 ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติไว้ สรุปได้ว่า การจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือการออกกฎหมาย หรือการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้นจำเป็นต้องเคารพต่อหลักการในเรื่องการมีส่วนร่วม ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน หรือโครงการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือการจัดพื้นที่ด้านผังเมือง โดยหลักการที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมในการบริหารงานที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้ ต่อมามีความชัดเจนในกระบวนการนำไปใช้ดังปรากฏในรัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าถึงประชาธิปไตย (La Loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002) ว่าเป็นสิทธิของประชาชนหรือกลุ่มบุคคลในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการของรัฐที่อาจจะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือการจัดการผังเมือง

ในการบริหารงานภาครัฐเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการผังเมืองของประเทศฝรั่งเศสนั้น เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้ตามความเหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับเรื่องหรือประเด็นหรือโครงการที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนใน 4 กระบวนการด้วยกัน ได้แก่ การปรึกษาหารือ (La consultation) การร่วมแสดงความคิดเห็น (La concertation) การอภิปรายสาธารณะ (Le débat public) และการประชามติระดับท้องถิ่น (Le référendum local) ดังกล่าวข้างต้น

## 2

### การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร<sup>3</sup> (United Kingdom) มีลักษณะการปกครองเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary state) ที่มีการพัฒนาทางการเมืองการปกครองและจารีตประเพณีมาอย่างยาวนาน โดยมีจารีตทางปกครองที่เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง โดยมีรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliament democracy) ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็น

<sup>3</sup> สหราชอาณาจักร (United Kingdom) ประกอบด้วยประเทศอังกฤษ (England) เป็นประเทศอันเป็นส่วนหนึ่งซึ่งมีพื้นที่กว่าครึ่งหนึ่งของพื้นที่ทั้งหมดของสหราชอาณาจักร

ประชุม และมีนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) เป็นหัวหน้ารัฐบาล มีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) หลักการปกครองต่างๆ ไม่ได้อยู่รวมกันเป็นรัฐธรรมนูญเฉพาะ แต่กระจายอยู่ตามกฎหมายและคำพิพากษาต่างๆ รวมทั้งธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันมาจนกลายเป็นจารีตประเพณี โดยภาพรวมแล้วระบบการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศสหราชอาณาจักร จะมีอยู่สองระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยสถาบันและกลไกทางการเมืองการปกครองที่สำคัญที่สุดของประเทศ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี และฝ่ายตุลาการ คือ ศาลยุติธรรม มีระบบการเลือกตั้ง คือ การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรทั้งระดับชาติและท้องถิ่น และมีสถาบันพรรคการเมือง คือ พรรคอนุรักษ์นิยม (Conservative) และพรรคแรงงาน (Labour) ที่เป็นพรรคการเมืองหลักและใหญ่ที่สุดตามระบบสองพรรค

การเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร คือ ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty) ซึ่งมีความหมายโดยนัยว่า อำนาจทางการเมืองการปกครองจะมีการรวมศูนย์อยู่ที่รัฐสภา (Westminster) ที่มีความสำคัญสูงสุดและทรงอำนาจในทุกทาง ซึ่งใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองผ่านรัฐบาลและหน่วยงานราชการส่วนกลาง (The Cabinet and Whitehall) กล่าวคือ รัฐสภามีอำนาจในการตราหรือยกเลิกพระราชบัญญัติใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาถือเป็นกฎหมายสูงสุด ไม่มีกฎหมายใดมีอำนาจเหนือกว่า ศาลไม่มีอำนาจพิพากษาว่าเป็นโมฆะ ทำได้เพียงการตีความกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่ในทางกฎหมายและประเพณี ผู้บริหารอำนาจนี้ ประกอบด้วย 3 สถาบัน ได้แก่ พระมหากษัตริย์ สภาขุนนาง และสภาสามัญชน โดยที่รัฐสภาของสหราชอาณาจักรมีอำนาจหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายออกกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงานของรัฐบาล ตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาล และแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นหรือเรื่องราวที่สำคัญต่างๆ กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาอาจจะเป็นเรื่องที่ใช้บังคับครอบคลุมทั้งประเทศหรืออาจจะเป็นการใช้อำนาจออกกฎหมายที่ใช้เฉพาะบางพื้นที่ ขณะที่การบริหารปกครองในเวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือจะมีสถานะเป็นภูมิภาคหนึ่งของสหราชอาณาจักร และมีองค์กรการบริหารกิจการภายในภายใต้รูปแบบที่คล้ายกับเป็นกระทรวงหนึ่งของรัฐส่วนกลาง โดยมีการแต่งตั้งรัฐมนตรี (Secretary of State) จากส่วนกลางเข้าไปปกครองดูแล อย่างไรก็ตาม ในระยะครึ่งหลังของทศวรรษที่ 1990 ผลจากการเรียกร้องและรณรงค์ความเป็นอิสระในการบริหารปกครองตนเองของประชาชนทั้งในสามส่วนข้างต้น กอปรกับการเข้ามาคุมอำนาจของพรรคแรงงาน (Labour Party) นำโดย นายกรัฐมนตรี นายโทนี แบลร์

(Tony Blair) ที่เน้นนโยบายภูมิภาคนิยมและการกระจายอำนาจ (Regionalism and Decentralization) การปกครองในสหราชอาณาจักรก็ได้เกิดการปรับโครงสร้างครั้งสำคัญ ในรูปของแนวคิดที่เรียกว่า “การโอนอำนาจ” หรือ “Devolution” โดยผลลัพธ์จากกระบวนการถ่ายโอนอำนาจทำให้การบริหารปกครองในเวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ มีความเป็นอิสระมากกว่าเดิม โดยการโอนอำนาจทางการเมืองและการบริหารในกิจการภายในของแต่ละประเทศให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาแห่งชาติที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ สภาแห่งชาติเวลส์ (National Assembly for Wales/Cynulliad Cenedlaethol Cymru) ในกรณีของเวลส์ รัฐสภาแห่งสกอตแลนด์ (The Scottish Parliament) ในกรณีของสกอตแลนด์ และสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Assembly) ในกรณีของไอร์แลนด์เหนือ

สหราชอาณาจักร มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีรัฐสภา โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีนั้นเลือกโดยรัฐสภา และมีหน้าที่รับผิดชอบต่อรัฐสภาเช่นเดียวกัน ทั้งนี้รัฐสภาของสหราชอาณาจักร แบ่งเป็น 2 สภา คือ สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาล่าง (House of Commons) โดยสมาชิกสภาขุนนาง เป็นขุนนางสืบตระกูลประมาณ 900 คน และอีกประมาณ 300 คน เป็นขุนนางตั้งใหม่จากผู้มีความรู้ความสามารถ หรือผู้ประกอบการ ความดีให้กับประเทศชาติ ส่วนสภาล่าง มาจากการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี มีประมาณ 600 คน อำนาจการแต่งตั้งรัฐบาลเป็นของสภาล่าง ส่วนสภาสูงมีหน้าที่สำคัญก็คือ การกลั่นกรองกฎหมาย ตรวจสอบระบบการเมือง การปกครองของสหราชอาณาจักร โดยที่กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในสหราชอาณาจักรมีกำเนิดจากกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ และมีนัยยะของการมีส่วนร่วมทั้งในทางการเมือง (Participatory democracy) และการมีส่วนร่วมในทางการบริหารหรือการบริการสาธารณะ (Citizen's Charter) ตามแต่นโยบายของแต่ละรัฐบาลจะกำหนดไว้โดยกฎหมายการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นกฎหมายภายในประเทศนั้นมีอยู่มากมาย มีตัวอย่างของกฎหมายการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องกับด้านสาธารณสุข การผังเมือง และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

- 1) Local Government (Wales) Act 1994
- 2) Local Government (Scotland) Act 1994
- 3) Hospital Complaints Act 1985

- 4) National Health Service and Community Care Act 1990
- 5) National Insurance Act 1991
- 6) Health and Social Care Act (2001)
- 7) National Health Service Reform and Health Care Professional Act 2002
- 8) Health and Social Care (Community Standards) Act
- 9) Climate Change Act 2008
- 10) The Strategic Alternative of Local Environment Action Planning (LEAP)
- 11) Planning Policy Statement : Eco-Town 2007
- 12) Local Agenda 21
- 13) Environmental Impact Assessment (Uncultivated Land and Semi-Natural)
- 14) Areas (England) Regulations 2001
- 15) Town and Country Planning Regulations
- 16) Review of the East of England Plan to 2031 : Statement of Public Participation

การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจน เมื่อนายกรัฐมนตรี จอห์น เมเจอร์ (John Major) ได้พยายามปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อให้บริการประชาชน โดยเสนอโครงการสัญญาประชาคมเป็นหลักของการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ*โครงการสัญญาประชาคม* มีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงบริการสาธารณะให้สามารถสนองตอบความต้องการและข้อเรียกร้องของลูกค้าและผู้ให้บริการทั้งหลายให้ได้ยิ่งขึ้น และมีวัตถุประสงค์ในการหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดองค์การและการเสนอบริการสาธารณะ โดยมีหลักว่าประชาชนจะต้องได้รับบริการที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ในความหมายของนายกรัฐมนตรี จอห์น เมเจอร์ นั้น *สัญญาประชาคม* เป็นสัญญาที่จะมองการบริการสาธารณะจากสายตาของผู้ใช้บริการ โครงการสัญญาประชาคมจะทำให้ประชาชนแต่ละคนมีอำนาจ โดยสรุปแล้วโครงการสัญญาประชาคมผลักดันให้การให้บริการสาธารณะตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการ ดังต่อไปนี้

■ การกำหนดมาตรฐานของการบริการ หมายถึง การกำหนด การกำกับ และการจัดพิมพ์มาตรฐานของการบริการสาธารณะ ที่ประชาชนผู้ใช้แต่ละท่านพึงหวังว่าจะได้รับจากหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้มีการพิมพ์เผยแพร่เปรียบเทียบกับผลงานการปฏิบัติจริงๆ กับมาตรฐานที่ได้ตั้งไว้ล่วงหน้า

■ การสนับสนุนให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างสมบูรณ์และถูกต้อง เป็นภาษาที่เข้าใจง่ายเกี่ยวกับลักษณะงาน การให้บริการสาธารณะแต่ละงานว่ามีวิธีการดำเนินงานอย่างไร ใช้ค่าใช้จ่ายเท่าใด ใครเป็นผู้รับผิดชอบ และได้ดำเนินการสำเร็จลุล่วงเพียงใด

■ การสนับสนุนให้ประชาชนมีทางเลือกและมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ภาคราชการต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีทางเลือกด้านบริการ โดยควรส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐศึกษาและขอความคิดเห็นจากผู้ใช้บริการอย่างสม่ำเสมอ ให้มีการให้ความสำคัญต่อความเห็นของผู้ใช้บริการ เพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐในการปรับปรุงมาตรฐานการบริการ

■ สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอัธยาศัยที่ดีและคอยช่วยเหลือเมื่อแก่ประชาชน อยู่ตลอดเวลา เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะติดป้ายชื่อของตนไว้ และทำงานโดยถือหลักว่าประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในบริการสาธารณะ

■ การให้ความสนใจอย่างจริงจังโดยทันทีในการแก้ไขสิ่งที่มีผิดพลาด ถ้าเกิดการผิดพลาดในการให้บริการขึ้นมา เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีการกล่าวขอโทษและให้คำอธิบายเกี่ยวกับสาเหตุของการผิดพลาด ตลอดจนรีบดำเนินการแก้ไขสิ่งที่มีผิดพลาดโดยเร็ว หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดขั้นตอนในการร้องทุกข์สำหรับประชาชนให้มีลักษณะที่ใช้ได้ง่าย และมีบุคคลภายนอกที่เป็นกลางเป็นผู้ตรวจสอบเรื่องราวร้องทุกข์ทั้งหลาย

■ การสนับสนุนให้มีการทำงานให้คุ้มค่ากับเงิน การให้บริการสาธารณะจะต้องมีประสิทธิภาพและประหยัด โดยคำนึงข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรของชาติ รวมทั้งให้มีการสนับสนุนการประเมินการทำงานโดยกลไกที่เป็นอิสระ

การนำไปสู่การปฏิบัติ นายกรัฐมนตรี จอห์น เมเจอร์ ได้จัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมา รับผิดชอบงานสัญญาประชาคมนี้ เรียกว่า Citizen's Charter Unit สังกัดอยู่ในสำนักคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ในการประสานงานสัญญาประชาคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในสมุดปกขาว นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาที่ประกอบด้วยบุคคลจากภาคธุรกิจ จากวงการศึกษา และจากวงการที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เผยแพร่สัญญาประชาคมของหน่วยงานของตนตามโครงการสัญญาประชาคมของรัฐบาลในสัญญาประชาคมนั้น แต่ละหน่วยงานจะระบุรายละเอียดเกี่ยวกับคุณภาพของบริการสาธารณะที่หน่วยงานของตนสัญญาว่าจะทำให้กับประชาชน ตัวอย่างเช่น การรถไฟได้เผยแพร่เกี่ยวกับบริการของตนในเรื่อง

กำหนดการรถไฟสายต่างๆ กระทรวงศึกษาธิการได้ตีพิมพ์เผยแพร่เอกสารสำคัญที่รวบรวมข้อมูลอันจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ปกครองในการตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผนอนาคตการศึกษาของบุตรหลาน เป็นต้น นอกจากนี้ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในปัจจุบันได้รับการณรงค์และการสนับสนุนผ่านแนวคิดสิทธิพลเมือง (Right) และแนวคิดการบริหารการปกครอง (Governance) ที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะในการปกครองระดับท้องถิ่น กล่าวคือ การบริหารการปกครองเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนหรือตัวแสดงอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐ หรือหน่วยงานรัฐที่ไม่ใช่หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเข้าร่วมดำเนินการ ตั้งแต่การตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ไปจนถึงการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพราะประชาชนเจ้าของปัญหาย่อมรับรู้และเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ

**สรุปกรณีตัวอย่าง** การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของศูนย์บริหารด้านสุขภาพของประชาชน (National Health Service) โดยที่หน่วยราชการที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องสุขภาพและการมีส่วนร่วมในด้านสุขภาพของสหราชอาณาจักร คือ National Health Service หรือ NHS ซึ่งเป็นศูนย์บริหารด้านสุขภาพของประชาชนในสหราชอาณาจักร ที่พัฒนาสุขภาพและความเป็นมนุษย์ของประชาชน ด้วยการส่งเสริมป้องกันสุขภาพทั้งทางจิตใจและร่างกาย รวมทั้งดูแลเป็นอย่างดีเมื่อประชาชนป่วย การบริการของ NHS ไม่มีค่าใช้จ่าย โดยในการบริการด้านสุขภาพมีตั้งแต่การวางแผน/โครงการ ไปจนถึงขั้นส่งมอบบริการด้านสุขภาพ ซึ่ง NHS จะเน้นการทำงานร่วมกับชุมชน ไม่ว่าจะเป็นผู้ป่วย ครอบครัว ผู้ดูแล หรือผู้ที่ให้ความร่วมมือเพื่อพัฒนาให้ได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ โดยแบ่งการมีส่วนร่วมเรื่องสุขภาพออกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

#### ระดับที่ 1 ปังเจกบุคคล

NHS จะทำให้ทุกคนมั่นใจว่าจะพัฒนาและนำกรณีศึกษาที่ดีมาเผยแพร่ให้เห็นว่าอะไรดี บุคลิกภาพ แผนการดูแลที่ชัดเจน และการวางแผนในแบบที่ชื่นชอบ เพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพ ในปี ค.ศ. 2014 โดยเปิดหลักสูตรฝึกอบรมแก่ประชาชนทั่วไปในชุมชน จำนวน 100,000 คน ด้วยการเริ่มดำเนินโครงการชื่อ Patient in control ซึ่งเป็นโปรแกรมที่ครอบคลุมการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการการสนับสนุนเครื่องมือเครื่องใช้ให้แก่ท้องถิ่นในการให้บริการ การแลกเปลี่ยนการตัดสินใจ การวางแผนสุขภาพด้วยตนเอง และการจัดการกับเรื่องสุขภาพให้ดียิ่งขึ้น โดยในการดำเนินโครงการระดับบุคคลมีข้อต้องปฏิบัติ 7 ข้อ เพื่อให้บรรลุผล ได้แก่

- 1) เข้าใจถึงการมีส่วนร่วมของผู้ป่วยว่าอะไรและมีอะไรเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น ผู้ป่วยพูดในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาหรือไม่ การมีส่วนร่วมของแต่ละคนมีมากขึ้นหรือไม่
- 2) เสาะหาช่องว่างระหว่างผู้ป่วยและผู้ดูแลที่ต้องตัดสินใจร่วมกันในเรื่องสุขภาพ เช่น การขาดข้อมูล งบประมาณด้านสุขภาพไม่เพียงพอ เป็นต้น
- 3) เสาะหาผู้ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติและแหล่งทรัพยากรในท้องถิ่น ให้เจอ แล้วเชื่อมเข้าไปยังกลุ่มระดับท้องถิ่นเพื่อเข้าไปร่วมด้วยช่วยกัน
- 4) ใช้เครื่องมือและอุปกรณ์แนะนำให้เป็นประโยชน์ด้วยการพัฒนาให้เข้ากับแผนปฏิบัติการของท้องถิ่น
- 5) ติดตามการปฏิบัติการด้านสุขภาพและวัดระดับการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ต่อประเด็นด้านสุขภาพ
- 6) รวบรวมข้อมูลย้อนกลับเรื่องการทำงานร่วมกันหรือการมีส่วนร่วมเพื่อดูแลสุขภาพ
- 7) แลกเปลี่ยนเรียนรู้ผ่านเครือข่ายระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และประเทศ

## ระดับที่ 2 ระดับสาธารณะ

ก่อตั้งกลุ่มองค์กรประชาชนระดับชาติที่จะเป็นกระบอกเสียงในการตัดสินใจ และร่วมเป็นคณะกรรมการของ NHS ในขณะที่ NHS เองก็ทำงานร่วมกับสภาเยาวชนและกลุ่มเด็กเพื่อประชุมระดมความคิดเห็น NHS England โดยเริ่มดำเนินการให้รางวัลระดับชาติที่เรียกว่า Excellence in Participation Award แก่ผู้ป่วยและการมีส่วนร่วมของสาธารณะของชุมชนหรือท้องถิ่นต่างๆ และประชาสัมพันธ์ในรูปแบบของกรณีศึกษาที่ดี (Best Practice) และมีการจัดตั้งโรงเรียนการมีส่วนร่วม (Participation Academy) ซึ่งเน้นหลักสูตรของการเรียนรู้และการพัฒนาสำหรับประชาชนผู้ซึ่งเป็นผู้ป่วย หรือผู้นำเรื่องสุขภาพ หรือในเรื่องการดูแลก็ได้ เพราะการทำงานร่วมกับหุ้นส่วนเพื่อระบุเส้นทางของผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการดูแลสุขภาพได้สร้างสรรค์ People Bank ให้เกิดขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนและองค์กรต่างๆ เข้าร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมโดยอาจมีการทำกิจกรรมร่วมกับ NHS หรือจัดการเกี่ยวกับสุขภาพกันเองในท้องถิ่น ดังตารางที่ 4-2 ดังนี้

ตารางที่ 4-2 : ขั้นตอนการมีส่วนร่วมระหว่าง NHS กับหุ้นส่วนต่างๆ (ผู้ป่วย ผู้ดูแล ท้องถิ่น สภาเยาวชนฯ)

| ระดับขั้นของการมีส่วนร่วม       | วิธีการ                                                                                                                                                              |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การมอบอำนาจ (Devolving)         | ชุมชนและปัจเจกบุคคลตัดสินใจกันเอง เช่น เรื่องงบประมาณสุขภาพของตนเองหรือเรื่องแนวทางการพัฒนาของชุมชน เป็นต้น                                                          |
| การร่วมมือ (Collaborating)      | ทำงานกับหุ้นส่วน (ชุมชนและผู้ป่วย) ด้วยการเคารพการตัดสินใจ                                                                                                           |
| การแบ่งปันข้อมูล (Informing)    | การทำงานโดยตรงกับชุมชนและผู้ป่วยเพื่อให้แน่ใจว่าความกังวลหรือประกายความคิดใหม่ๆ ได้รับการเข้าใจและได้รับการพิจารณา เช่น กลุ่มต่างๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดนโยบาย |
| การปรึกษาหารือ (Consulting)     | การได้รับข้อมูลย้อนกลับทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับชุมชนที่มีการวิเคราะห์ทางเลือก และ/หรือการตัดสินใจ เช่น ผ่านการประชุมกลุ่มย่อย เป็นต้น                          |
| การเข้ามาเกี่ยวข้อง (Involving) | เตรียมข้อมูลให้ปัจเจกบุคคลและชุมชนให้ทราบถึงปัญหาหรือทางเลือกหรือโอกาสหรือวิธีแก้ปัญหา เช่น ผ่าน website เป็นต้น                                                     |

จากกรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องสุขภาพโดยประชาชน ชุมชน และท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเรื่องสุขภาพได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยตนเอง และมีการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับตัวแสดงอื่นๆ ที่มีใช้รัฐ (Non-state Actors) ที่เป็นตัวแสดงหลักในประเด็นปัญหาเรื่องสุขภาพ ดังเห็นได้จากการกระตุ้นให้ประชาชนเรียนรู้การตั้งงบประมาณเรื่องสุขภาพและการวางแผนสุขภาพของตนเอง หรือการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการเรื่องสุขภาพแก่ประชาชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประเด็นปัญหาเรื่องสุขภาพเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง รัฐบาลเป็นเพียงผู้สนับสนุนด้านวิชาการหรือกระตุ้นให้เกิดการตระหนักในเรื่องสุขภาพมากกว่าที่จะเป็นบทบาทของผู้รักษาในฐานะกลุ่มอาชีพด้านสุขภาพ ซึ่งสามารถสรุปประเด็นสำคัญที่ทำให้กระบวนการเรื่องสุขภาพในชุมชนของสหราชอาณาจักร สามารถขับเคลื่อนได้ ดังนี้

1) *Sharing Decision Making NHS* ที่ดูแลด้านบริการสุขภาพแห่งชาติ ไม่ได้เป็นผู้ตัดสินใจในนโยบาย แผนงาน โครงการที่เกี่ยวกับการบริการสุขภาพทั้งหมด แต่ผู้ป่วย ชุมชน และกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพจะนำประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาสานเสวนากันในพื้นที่ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อส่งเสียง (voice) ไปยังผู้กำหนด

นโยบายและคณะกรรมการของ NHS ให้รับรู้และเข้าใจปัญหาไปในทิศทางเดียวกับกลุ่มเคลื่อนไหว นอกจากนี้ เสียงสะท้อนเหล่านี้ไม่ได้ตกลงไปจากกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายของ NHS แต่หากได้รับการพิจารณาและนำไปสู่การปฏิบัติในหลายโครงการ

2) *Building Partnership NHS* ที่ดูแลด้านบริการสุขภาพแห่งชาติ โดยยึดหลักของการทำงานร่วมกัน เกิดการประสานพลัง และบรรลุเป้าหมายมากกว่าการทำงานในอดีต ที่หน่วยงานจะเป็นผู้ขับเคลื่อนงานด้านสุขภาพด้วยตนเองทั้งหมด แต่เมื่อมีหุ้นส่วนด้านสุขภาพต่างๆ เข้ามาเป็นแนวร่วมโดยเฉพาะผู้ป่วยและชุมชนซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับปัญหาเข้ามาร่วมด้วย ส่งผลให้การมองปัญหาการรับรู้ปัญหา และการค้นหาทางเลือกมีมากขึ้นกว่าเดิม

3) *Participation for improvement* ตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาสุขภาพที่ไม่ใช่เฉพาะแต่ NHS ซึ่งมีหน้าที่หลักเรื่องการดูแลสุขภาพได้เข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนปัญหาในระดับปัจเจกบุคคล และระดับสาธารณะด้วยการเข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ของปัญหาจนบรรลุผลสำเร็จได้ และการมีส่วนร่วมนี้ทำให้ผู้ป่วยมีอาการทั้งทางจิตใจและทางกายที่ดีขึ้น

### 3

## การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลีย หรือชื่อทางการคือ “เครือรัฐออสเตรเลีย” มีลักษณะเป็นสหพันธรัฐ (Federal State) ซึ่งประกอบด้วยรัฐต่างๆ 6 รัฐกับ 2 ดินแดนปกครองพิเศษ การที่ประเทศออสเตรเลียนี้มีลักษณะเป็นสหพันธรัฐนั้น ทำให้โครงสร้างองค์กรทางปกครองของออสเตรเลียแบ่งออกเป็นในระดับสหพันธรัฐ รัฐ และระดับท้องถิ่น โดยสหพันธรัฐจะรับผิดชอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับภาพรวม เช่น การกิจด้านความมั่นคง การระหว่างประเทศ การจัดเก็บภาษี ระบบไปรษณีย์และกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น ส่วนการกิจด้านอื่นนอกเหนือจากนี้ จะถือเป็นภารกิจภายในของแต่ละรัฐ สำหรับระบบการปกครองของประเทศออสเตรเลียนั้น เป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตย ภายใต้ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งคล้ายคลึงการปกครองในสหราชอาณาจักร โดยมีโครงสร้างสถาบันทางการเมือง 3 ฝ่ายหลักที่ร่วมกันใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

ในด้านกฎหมายและบทบัญญัติต่างๆ แห่งกฎหมาย พบว่าประเทศออสเตรเลียไม่มีกฎหมายกลางที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในระดับสหพันธรัฐ แต่หากพบบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายต่างๆ หลายฉบับ ซึ่งจากการที่ในระดับสหพันธรัฐไม่ได้มีการกำหนดกฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ จึงส่งผลให้บทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับรัฐกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ นอกจากนี้ จากการศึกษาในรัฐ New South Wales ทำให้เห็นว่ากฎหมายของรัฐที่มีบทบัญญัติกล่าวถึงกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน มีจำนวนมากกว่า 20 ฉบับ และเป็นที่น่าสนใจว่าในดินแดนเมืองหลวงของประเทศออสเตรเลีย (Australian Capital Territory) ได้มีการตรากฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้น ซึ่งก็ได้มีการเริ่มต้นยกร่างกฎหมายในลักษณะเดียวกันนี้ในรัฐอื่นๆ ด้วย

จะเห็นได้ว่า โดยกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของประเทศออสเตรเลีย ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งในกระบวนการนิติบัญญัติ และการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระบวนการนิติบัญญัติ ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนใหญ่ๆ ได้แก่ ขั้นตอนของการยกร่างกฎหมายและขั้นตอนของการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยประชาชนจะได้รับโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในทั้ง 2 ขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในขั้นตอนของการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ประชาชนจะสามารถร่วมแสดงความคิดเห็นได้หลายวิธีการ ไม่ว่าจะเป็นการแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือการเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง รวมไปถึงการร่วมสัมมนาโต๊ะกลมที่มีรูปแบบความไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม ต้องทำความเข้าใจด้วยว่ากระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัตินั้น เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล และชี้แจงข้อเท็จจริงที่รอบด้านมากขึ้นเท่านั้น มิได้หมายความว่าความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นข้อสรุปในการตัดสินใจ และสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ประชาชนก็จะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเช่นเดียวกัน แสดงให้เห็นว่ากฎหมายหลายฉบับได้บัญญัติให้ในการดำเนินกิจการในหลายๆ ด้านของภาครัฐจำเป็นต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาที่จะกล่าวในลำดับถัดไปได้แสดงให้เห็นเช่นเดียวกันว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นเพียงการให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจแก่รัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายเท่านั้น หายที่สุดแล้วอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ยังคงเป็นของผู้ใช้อำนาจที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเสี่ยง

จากประชาชนอาจจะได้รับการยอมรับไปปฏิบัติได้บ้าง หากข้อเรียกร้องหรือความต้องการนั้น ไม่ใช่ประเด็นที่มีความยุ่งยากหรือซับซ้อนจนเกินไป จึงอาจกล่าวได้ว่าหากอาศัยระดับชั้นของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีการจำแนกออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ ตั้งแต่ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร ระดับการปรึกษาหารือ ระดับการเข้ามาเกี่ยวข้อง ระดับการสร้างความร่วมมือ และระดับการเสริมอำนาจนั้น กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศออสเตรเลียจะเป็นไปในลักษณะของการปรึกษาหารือเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้การตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ รัฐต้องจัดการเพื่อหารือกับประชาชนผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีประชาชนก็อาจจะมิพบทบทในระดับที่สูงขึ้น คือไปสู่ระดับเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องหรือความร่วมมือได้

**สรุปกรณีศึกษา** การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมด้านการจัดการขยะมีพิษ โดยหากพิจารณาถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภาครัฐ ในประเทศออสเตรเลีย จะเห็นได้ว่าประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่ประเทศออสเตรเลียได้ตรา “กฎหมาย ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1999 (The Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999)” ขึ้น ซึ่งแม้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าว จะมีวัตถุประสงค์หลักที่มุ่งรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพโดยรวมก็ตาม แต่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ได้มีการจำแนกประเภทของสิ่งแวดล้อมออกเป็นประเภทต่างๆ ซึ่งในการดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น จำเป็นจะต้องมีกระบวนการสอบถามและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยในบทบัญญัติของกฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นว่าโครงการหรือการดำเนินการใดควรต้องเป็นโครงการที่ต้องควบคุม (เพราะโครงการอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวม) ซึ่งโครงการหรือการดำเนินการนั้นจำเป็นต้องมีการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment, EIA) และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และผลจากกฎหมายแห่งสหพันธรัฐฉบับนี้นำไปสู่การตรากฎหมายและระเบียบอื่นๆ ในระดับรัฐ รวมทั้งทำให้บรรดารัฐและเขตปกครองต่างๆ หากต้องการดำเนินกิจกรรมหรือกำหนดนโยบายใดๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิ่งแวดล้อม ที่ได้มีการจำแนกว่าเป็นประเด็นที่ต้องมีการควบคุมแล้ว ก็จะต้องกำหนดให้มีการศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่เป็นระบบด้วย

สำหรับกรณีศึกษาที่จะยกมาเป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในประเทศออสเตรเลีย ได้แก่ แนวทางการจัดการกับสารเฮกซาคလိုโรเบนซีน (Hexachlorobenzene, HCB) ของรัฐ New South Wales ซึ่ง HCB เป็นสารเคมีมีพิษชนิดหนึ่งที่ในอดีตจะถูกนำมาใช้เป็น ส่วนประกอบที่สำคัญในการผลิตยาป้องกันโรคพืช จึงทำให้สารเคมีดังกล่าวสามารถปนเปื้อนลงไปในอาหารที่แปรรูปมาจากข้าวสาลีที่ได้รับการฉีดพ่นยาป้องกันโรคพืชนั้น ซึ่งเมื่อผู้บริโภคได้รับสารเคมีดังกล่าวเข้าสู่ร่างกายจะส่งผลเสียอย่างกว้างขวางต่ออวัยวะและระบบต่างๆ เช่น ตับ ไต ต่อมไทรอยด์ ผิวหนัง ระบบสืบพันธุ์ ระบบภูมิคุ้มกัน รวมไปถึงอาจก่อให้เกิดโรคมะเร็ง เป็นต้น จากอันตรายนี้เอง สาร HCB จึงถูกประกาศเป็นสารต้องห้ามภายใต้ Stockholm Convention on persistent organic pollutants และถึงแม้ว่าสาร HCB จะถูกประกาศให้เป็นสารต้องห้ามในกระบวนการผลิตยาป้องกันโรคพืชมาเป็นเวลานานแล้วก็ตาม แต่ทว่าในประเทศออสเตรเลียยังมีขยะสารเคมีจำพวก HCB นี้เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ ก็เพราะว่าสารเคมีดังกล่าว เป็นสารที่เกิดขึ้นจากผลสืบเนื่องจากอุตสาหกรรม การผลิตสารทำลายลายประเภทคลอรีน (chlorinated solvents) ในอุตสาหกรรมการผลิตสี ซึ่งมีการประมาณการกันว่าในปัจจุบันขยะ HCB ที่เกิดขึ้น อันเป็นผลมาจากอุตสาหกรรม การผลิตสีของบริษัท Orica Australia Pty Ltd ในรัฐ New South Wales เพียงบริษัทเดียว อาจมีจำนวนมากถึง 8,500 ตัน ในรูปที่เป็นสาร HCB แห้ง และอีกกว่า 1,000 ตัน ในรูปที่เป็น ขยะสารละลาย

เนื่องจากสาร HCB ได้รับการประกาศให้เป็นสารที่เป็นอันตรายและต้องห้ามมาตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ดังนั้น ในการจัดการกับขยะสารเคมี HCB ที่เกิดจากอุตสาหกรรม การผลิตสีนั้น รัฐบาลประเทศออสเตรเลียจึงได้เริ่มต้นดำเนินมาตรการต่างๆ โดยในปี ค.ศ. 1994 ที่ประชุมรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ได้ประชุม ร่วมกันและเห็นพ้องให้มีการกำหนด “ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการจัดการขยะมลพิษ (The National Strategy for the Management of Scheduled Waste)” ขึ้น ซึ่งภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าว จะมุ่งไปที่การจัดจำแนกประเภทและวิธีการในการจัดการขยะมลพิษเพื่อนำไปสู่การตรากฎหมาย และระเบียบเพื่อบังคับใช้ โดยในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นพ้องจาก ภาคส่วนต่างๆ ทั้งในเชิงหลักการและแนวทางปฏิบัติ และประการสำคัญในการดำเนิน กระบวนการต่างๆ จะต้องเป็นกระบวนการเปิดและยึดแนวทางของการปรึกษาหารือโดยภายใต้ ยุทธศาสตร์การจัดการขยะมลพิษได้มีการจัดทำแผนการจัดการขยะสารเคมี HCB ขึ้นเป็นการเฉพาะ

โดยในกระบวนการจัดทำแผนดังกล่าวได้ใช้ระยะเวลาไปกว่า 3 ปี กับกระบวนการในการปรึกษาหารือและรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ภายหลังจากที่แผนการจัดการขยะสารเคมี HCB แล้วเสร็จ ได้มีกระบวนการในการประเมินผลกระบวนการกำหนดแผนการจัดการข้างต้น ซึ่งผลของการประเมินทำให้เห็นว่ากระบวนการจัดทำและกำหนดแผนการจัดการขยะสารเคมี HCB เป็นกระบวนการที่ภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างกว้างขวาง ไม่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรายสำคัญรายใดถูกละเลยหรือไม่ได้รับความสำคัญ รวมทั้งในการแสวงหาข้อยุติของข้อขัดแย้งต่างๆ ก็อาศัยวิธีการที่เหมาะสม นอกจากนี้ ในรายงานการประเมินผลดังกล่าว ยังระบุว่ากระบวนการปรึกษาหารือในการจัดทำแผนการจัดการขยะสารเคมี HCB ประสบความสำเร็จอย่างโดดเด่น

หากพิจารณาถึงกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำแผนการจัดการขยะสารเคมี HCB ที่ได้รับการประเมินผลว่ามีความสำเร็จนั้น พบว่า ที่ประชุมรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ได้มอบหมายให้คณะกรรมการที่ปรึกษาระดับชาติ (The National Advisory Body, NAB) อันเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วย ตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรม องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่สำคัญในการจัดประชุมเพื่อปรึกษาหารือและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยในการดำเนินงานมีกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) เริ่มต้นกระบวนการปรึกษาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยดำเนินการลงประกาศในหนังสือพิมพ์ระดับชาติ ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1994 ให้ประชาชนได้รับทราบถึงการจัดทำแผนจัดการขยะสารเคมี HCB โดยเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ

- 2) ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับสารเคมี HCB ภายหลังจากการประกาศเชิญชวนให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือแล้ว ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1995 ได้มีการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับสารเคมี HCB ว่าคืออะไร โดยได้มีการจัดทำเป็นเอกสารเผยแพร่ สาเหตุหนึ่งที่ต้องจัดทำเอกสารเผยแพร่ เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนเพิ่มเติม เพราะความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสารเคมี HCB อาจมีอยู่แต่เพียงในหมู่ของประชาชนในชุมชนรอบๆ เขตทิ้งขยะ HCB ของโรงงานอุตสาหกรรมผลิตสีเท่านั้น

- 3) เผยแพร่ร่างแผนการจัดการขยะ HCB และจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ภายหลังจากที่ได้มีการเชิญชวนให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นมาช่วงระยะเวลาหนึ่ง ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1995 จึงได้มีการยกร่างแผนการจัดการขยะ HCB และได้จัดให้มี

เวทีสาธารณะ (public forums) เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งในการเชิญชวนให้ประชาชนมาร่วมแสดงความคิดเห็นในเวทีสาธารณะนั้น ได้อาศัยช่องทางของการส่งไปรษณีย์ไปที่บ้าน จัดทำแผ่นพับแล้วไปใส่ในตู้จดหมายตามบ้านเรือนของประชาชน และจัดทำประกาศใบติดที่ทำการของชุมชน โดยในการจัดทำเอกสารเหล่านั้นได้จัดทำขึ้นหลายภาษาด้วย

4) การรับฟังและจัดการกับข้อคิดเห็น โดยจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในครั้งนี้นำระยะเวลาประมาณ 3 ปี 6 เดือน ซึ่งตลอดระยะเวลาดังกล่าวจะมีการจัดประชุมและเวทีสาธารณะขึ้นหลายครั้ง โดยในแต่ละครั้งจะมีการบันทึกประเด็นความคิดเห็นที่สำคัญไว้โดยประเด็นเหล่านั้นจะสรุปและตอบไว้ในเอกสารบันทึกการงานผลการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ ซึ่งรายงานผลดังกล่าวจะช่วยให้ประชาชนได้เห็นว่าข้อความเห็นต่างๆ ของตนได้รับการตอบสนองอย่างไร ทั้งนี้ ในกรณีของแผนการจัดการขยะ HCB นี้ สิ่งที่เป็นผลลัพธ์ที่ชัดเจนซึ่งเป็นผลมาจากข้อเสนอแนะของประชาชนก็คือกระบวนการในการบรรจุและจัดเก็บขยะสารเคมี HCB เพื่อรอการทำลาย และข้อเสนอในการจัดตั้ง “คณะกรรมการร่วมระดับชุมชนเพื่อการจัดการขยะ HCB (local Community Participation and Review Committee, CPRC)” เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดการขยะ HCB ให้เป็นไปตามแผน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระบวนการในการจัดทำแผนจัดการขยะสารเคมี HCB จะได้รับการยอมรับว่าเป็นกระบวนการที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและโดดเด่น แต่ทว่าในการจัดการขยะ HCB นั้น ปัญหาและข้อขัดแย้งกลับเกิดขึ้นกับทางเลือกในการทำลายขยะสารเคมี HCB เป็นเพราะว่าในแผนการจัดการขยะสารเคมี HCB นั้น ได้กำหนดให้บริษัท Orica บริษัทผู้ผลิตสีที่ก่อให้เกิดสารเคมี HCB เป็นจำนวนมากในกระบวนการของการผลิต ซึ่งจะต้องตัดสินใจและเสนอวิธีการในการกำจัดขยะสารเคมีเหล่านั้น ซึ่งโดยปกติแล้ววิธีการในการกำจัดขยะสารเคมี HCB จะมีอยู่ 2 วิธีการใหญ่ๆ ด้วยกัน ได้แก่ Gas Phase Chemical Reduction, GPCR และ GeoMelt Vitrification Process, GeoMelt ซึ่งทางบริษัท Orica ในประเทศออสเตรเลียได้เลือกกระบวนการ GeoMelt เป็นวิธีการที่จะใช้ในการทำลายขยะสารเคมี HCB ที่เกิดจากกระบวนการผลิตสีของโรงงาน ทั้งนี้ กระบวนการ GeoMelt เป็นกระบวนการที่ยังไม่ค่อยได้รับการยอมรับมากนัก โดยเฉพาะในกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เป็นเพราะในอดีตเคยมีรายงานการเกิดอุบัติเหตุระเบิดขึ้นระหว่างการดำเนิน

กระบวนการดังกล่าว รวมถึงในกระบวนการดังกล่าวสารเคมีอาจจะปนเปื้อนลงไปในดินและน้ำได้ ซึ่งภายหลังการตัดสินใจในการใช้กระบวนการ GeoMelt เป็นวิธีการทำลายขยะสารเคมี HCB ของบริษัท Orica ทางบริษัทได้จัดทำเอกสารชี้แจงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement) ที่อาจจะเกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าวขึ้น โดยได้เสนอเอกสารต่อกระทรวงกิจการเมืองและการวางแผน (Department of Urban Affairs and Planning) เพื่ออนุญาตให้บริษัทใช้วิธีการ GeoMelt ในการจัดการขยะสารเคมี HCB อย่างไรก็ดี โดยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้ในการยื่นเอกสารชี้แจงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องมีการเปิดให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย ดังนั้น เอกสารชี้แจงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจึงได้ถูกแจกจ่ายไปยังสมาชิกของคณะกรรมการร่วมเพื่อการจัดการขยะ (CPRC) ที่ทำการชุมชนและห้องสมุด ชุมชนมีการเปิดให้ดาวน์โหลดเอกสารชี้แจงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมได้จากเว็บไซต์ของบริษัท Orica และในเว็บไซต์ยังมีการสรุปคำถามและคำตอบต่างๆ ที่มีการซักถามกันในที่ประชุมของชุมชนอีกด้วย ภายหลังการเผยแพร่เอกสารดังกล่าว การประชุมภายในชุมชนถูกจัดขึ้นรวมทั้งสิ้น 8 ครั้ง เพื่อสรุปสาระสำคัญของเอกสารดังกล่าว และรับฟังความคิดเห็นของชุมชน นอกจากนี้ บริษัท Orica ยังดำเนินการในส่วนของบริษัท โดยจัดส่งจดหมายข่าวไปยังประชาชนและองค์กรธุรกิจที่มีที่อยู่อาศัย หรือที่ทำการใกล้กับแหล่งขยะ HCB รวม 18,000 ราย เพื่อเป็นการให้ข้อมูลและชี้แจงผลกระทบ และมีการจัดตั้งศูนย์สายด่วน (hotline) สำหรับชุมชนเพื่อให้ข้อมูลเพิ่มเติม มีการลงบทความเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ รวมทั้งการติดป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ในสถานที่ต่างๆ

ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้แสดงความคิดเห็นต่อการจัดการขยะของบริษัท Orica ด้วยวิธีการดังกล่าว ผลปรากฏว่าคณะกรรมการร่วมเพื่อการจัดการขยะ (CPRC) กลุ่มผลประโยชน์จำนวนหลายกลุ่ม รวมไปถึงประชาชนทั่วไปจำนวนมาก แสดงความคิดเห็นคัดค้านการจัดการขยะสารเคมี HCB ด้วยวิธีการ GeoMelt ทั้งนี้กลุ่มองค์กรและบุคคลซึ่งแสดงความคิดเห็นคัดค้านต่อการใช้วิธีการ GeoMelt ในการกำจัดขยะสารเคมี HCB ได้ให้เหตุผลประกอบการคัดค้านที่สำคัญๆ เช่น

- กรรมวิธีการดังกล่าว ยังไม่มีหลักฐานในทางวิทยาศาสตร์สนับสนุนว่าเป็นวิธีการที่ดี และไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์

- ขาดการให้รายละเอียดถึงสถานที่ที่จะกำจัดขยะเหล่านั้นที่ชัดเจน รวมถึงหากการกำจัดขยะจะจัดขึ้นในพื้นที่อื่น ก็มีได้ระบุถึงวิธีการในการขนย้ายเอาไว้

- ทางบริษัท Orica ไม่ได้จัดเตรียมแผนรับมือในกรณีฉุกเฉินที่อาจจะเกิดขึ้น

- การประเมินถึงสถานการณ์เลวร้ายที่สุดที่อาจจะเกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าว ยังไม่มีความชัดเจนและเป็นที่เข้าใจที่ตรงกัน

- ผู้คัดค้านไม่ยอมรับถึงรายงานการประเมินความเสี่ยงที่ทางบริษัท Orica ได้จัดทำขึ้น เพราะชุมชนมิได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการประเมิน และเอกสารที่ใช้อ้างอิงการประเมินความเสี่ยงก็ไม่มีที่น่าเชื่อถือ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ระเบียบและข้อกำหนดได้กำหนดให้การอนุญาตทำลายขยะสารเคมีเป็นอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงวางแผนฯ ที่จะจัดตั้งคณะกรรมการหรือเชิญบุคคล ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว และภายหลังจากที่รัฐมนตรีได้จัดให้มีการให้ความเห็นจากคณะผู้เชี่ยวชาญแล้วก็ได้อนุมัติให้บริษัทใช้กระบวนการ GeoMelt เป็นวิธีการในการกำจัดขยะสารเคมี HCB แม้ว่าประชาชนในชุมชนจะมีความเห็นเป็นไปในลักษณะที่ไม่เห็นด้วยกับวิธีการกำจัดขยะ HCB ที่บริษัท Orica ตัดสินใจจะนำมาใช้ก็ตาม

จากกรณีศึกษานี้ แสดงให้เห็นว่าในกระบวนการดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศออสเตรเลีย ข้อมูลความเห็นต่างๆ จากประชาชนหรือชุมชนจะมีสถานะเป็นเพียงข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจเท่านั้น แต่นั่นก็ได้หมายความว่าในการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศออสเตรเลียการมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่ได้รับการให้ความสำคัญไปเสียทั้งหมด ดังจะเห็นได้จากในกระบวนการจัดทำแผนการจัดการขยะสารเคมี HCB ที่ความเห็นของประชาชนในชุมชนได้นำไปสู่การปฏิบัติตามแผนการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอให้มีคณะกรรมการร่วมระดับชุมชนในการจัดการขยะ (local CPRC)

สรุปจากกรณีศึกษาจากต่างประเทศทั้ง 3 กรณีดังกล่าวข้างต้น มีข้อค้นพบเกี่ยวกับการขับเคลื่อน การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จแสดงดังตารางที่ 4-3 ดังนี้

ตารางที่ 4-3 : ข้อค้นพบที่ได้จากกรณีศึกษาจากต่างประเทศทั้ง 3 กรณี

| ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส                                                                                                                                    | ประเทศสหราชอาณาจักร                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | ประเทศเครือรัฐออสเตรเลีย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การเรียกร้องเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน                                                                                                                | นายกรัฐมนตรีจอห์น เมเจอร์ (John Major) จัดตั้งหน่วยงานพิเศษรับผิดชอบงานสัญญาประชาคม (Citizen's Charter Unit) และให้สังกัดอยู่ในสำนักคณะรัฐมนตรี                                                                                                                                                                                                                                                                        | กระบวนการจัดทำและกำหนดแผนการจัดการขยะสารเคมี HCB เป็นกระบวนการที่ภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ไม่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรายสำคัญรายใดที่ถูกกละเลยและไม่ได้ให้ความสำคัญ โดยความเห็นของประชาชนได้นำไปสู่การปฏิบัติตามแผนการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอให้มีคณะกรรมการร่วมระดับชุมชนในการจัดการขยะ                              |
| การยึดมั่นในแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เน้นย้ำถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ (สอดคล้องและเชื่อมโยงกับกลไกทางการเมือง) | แนวคิดสิทธิพลเมือง (Right) และแนวคิดการบริหารการปกครอง (Governance) ที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐโดยเฉพาะในการปกครองระดับท้องถิ่น กล่าวคือการบริหารการปกครองเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐ/หน่วยงานรัฐเข้ามาร่วมดำเนินการตั้งแต่การตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ไปจนถึงการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพราะประชาชนเจ้าของปัญหาย่อมรับรู้และเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ | เครือรัฐออสเตรเลียได้ตรา “กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1999 (The Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999)” โดยในกฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อม จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นทั้งในกระบวนการนิติบัญญัติและการบริหารราชการแผ่นดิน |

| ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | ประเทศสหราชอาณาจักร                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | ประเทศเครือรัฐออสเตรเลีย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>ประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนดเรื่องหรือโครงการแต่ละประเภทโดยเฉพาะไว้สำหรับวิธีการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมาย เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงของฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายบริหารในการจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เช่น มาตรา L.110-1 ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Le Code de l'environnement)</p>                   | <p>การบริการด้านสุขภาพมีตั้งแต่การวางแผน/โครงการไปจนถึงขั้นส่งมอบบริการด้านสุขภาพ NHS ที่เน้นการทำงานร่วมกับชุมชน ไม่ว่าจะเป็นผู้ป่วย ครอบครัว ผู้ดูแล หรือผู้ที่ให้ความร่วมมือ เพื่อพัฒนาให้ได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ โดยแบ่งเป็น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ระดับปัจเจกบุคคล</li> <li>- ระดับสาธารณะ</li> </ul> | <p>กระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำแผนการจัดการขยะสารเคมี HCB</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เริ่มต้นกระบวนการปรึกษาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน</li> <li>- ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับสารเคมี HCB</li> <li>- เผยแพร่ร่างแผนการจัดการขยะ HCB และจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น</li> <li>- การรับฟังและจัดการกับข้อคิดเห็นที่ได้</li> </ul>                                              |
| <p>กระบวนการรับฟังความคิดเห็นมีหลากหลายรูปแบบ เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- รูปแบบของการปรึกษาหารือ (La consultation)</li> <li>- รูปแบบของการร่วมแสดงความคิดเห็น (La concertation)</li> <li>- รูปแบบของการอภิปรายสาธารณะ (Le débat public)</li> <li>- รูปแบบของการประชามติระดับท้องถิ่น (Le référendum local)</li> </ul> | <p>รูปแบบการมีส่วนร่วม เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sharing Decision Making NHS</li> <li>- Building Partnership NHS</li> <li>- Participation for improvement</li> </ul>                                                                                                                                      | <p>รูปแบบและกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อให้ทางเลือกนโยบายที่ร่วมตัดสินใจเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดและเป็นที่ยอมรับของประชาชน เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การสานเสวนา</li> <li>- การเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชน</li> <li>- สิทธิของชุมชนที่จะรับทราบและเข้าถึงข้อมูล</li> <li>- การประเมินความอันตรายและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น</li> <li>- การให้คำแนะนำโดยผู้เชี่ยวชาญ</li> </ul> |
| ไม่มี                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ไม่มี                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <p>กระบวนการพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีคุณภาพมากขึ้น เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การร่วมกันรวบรวมและสร้างความเป็นเอกภาพของฐานข้อมูล</li> <li>- ระบบการจัดเก็บฐานข้อมูลที่จำเป็นของชุมชน</li> </ul>                                                                                                                            |

ทั้งนี้ หากจะนำกรณีศึกษาจากต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยต่างๆ 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการและรูปแบบของการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะประชาชนได้มีโอกาสเข้ามารับรู้และเข้าใจปัญหา เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือ และกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งสามารถสะท้อนปัญหาและแสดงความคิดเห็นต่อโครงการของรัฐที่ดำเนินการและส่งผลกระทบต่อประชาชนเหล่านั้น ตั้งแต่กระบวนการการตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนการประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ว่าจะโดยรูปแบบของการปรึกษาหารือ (La consultation) รูปแบบของการร่วมแสดงความคิดเห็น (La concertation) รูปแบบของการอภิปรายสาธารณะ (Le débat public) รูปแบบของการประชามติระดับท้องถิ่น (Le référendum local) ด้วยวิธีการทำประชาพิจารณ์ การจัดเวทีสานเสวนา หรือแม้แต่การนำความคิดเห็นของประชาชนที่ได้ไปสู่การปฏิบัติตามแผนการจัดการตามเนื้อหาของเทคนิคการสร้างการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในบทที่ 3 (การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ทั้งทางบวกและทางลบ เทคนิคในการสร้างการมีส่วนร่วม ตั้งแต่การให้ข้อมูล การปรึกษาหารือ การเข้ามาเกี่ยวข้อง การสร้างความร่วมมือ และการเสริมอำนาจและแนวคิด/ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วม เพื่อการจัดการความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชน หรือระหว่างประชาชนด้วยกันเอง แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกับความขัดแย้งนั้น

ประการที่สอง การให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถและความเข้มแข็งของชุมชนโดยภาครัฐให้ความสำคัญในประเด็นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชน และการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (ตามรายละเอียดในบทที่ 2) ด้วยการตรากฎหมาย กฎระเบียบที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับกระบวนการด้านนิติบัญญัติและการบริหารจัดการภาครัฐ เช่น ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส บัญญัติประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Le Code de l'environnement) (มาตรา L.110-1) สำหรับวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงของฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายบริหารในการจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม อีกทั้งประเทศออสเตรเลียได้ตรา “กฎหมาย ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

ค.ศ. 1999 (The Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999)” เพื่อกำหนดให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อมเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นได้ หรือแม้แต่ในกรณีศึกษาของสหราชอาณาจักร ก็ยังให้ความสำคัญกับประชาชน ในฐานะพันธมิตรที่เข้ามาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหา ในการบริการสุขภาพ ด้วยการเสริมสร้างขีดความสามารถและความเข้มแข็งของประชาชน ครอบครัว และชุมชน ให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

ประการที่สาม การให้ความสำคัญกับข้อมูลข่าวสารและสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารโดยในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ตั้งแต่ การตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ไปจนถึงการประเมินผลการปฏิบัติงาน เงื่อนไขประการหนึ่ง ที่สำคัญ คือ การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมนั้นจะต้องมีข้อมูล รวมไปถึงความเข้าใจในประเด็นนั้นๆ ที่ดีพอ เพราะการให้ข้อมูลแก่ประชาชนอย่างรอบด้านและถูกต้องเป็นการสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ จนนำไปสู่การยอมรับในนโยบายและการปฏิบัติของภาครัฐ เพราะฉะนั้นประชาชน ควรได้รับการรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐว่า ข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ให้แก่ ประชาชน มีครอบคลุมรอบด้าน ถูกต้อง และปราศจากอคติจนนำไปสู่ความขัดแย้งของภาครัฐ กับประชาชนหรือระหว่างประชาชนด้วยกันเอง นอกจากนี้ ข้อมูลที่จำเป็นต่อการบริหารราชการ แบบมีส่วนร่วม จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนกระบวนการ มีส่วนร่วมของประชาชนให้มีประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐมากยิ่งขึ้น เช่น ภาครัฐและ ประชาชนร่วมกันรวบรวมและสร้างความเป็นเอกภาพของฐานข้อมูล ภาครัฐและประชาชน ร่วมกันสร้างระบบการจัดเก็บฐานข้อมูลที่จำเป็นของชุมชนอย่างเช่นที่ประเทศออสเตรเลีย ได้ดำเนินการในการส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ทั้งนี้ การให้ความสำคัญกับปัจจัยสำคัญทั้ง 3 ประการ คือ การให้ความสำคัญกับ การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการและรูปแบบของการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ การให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถและความเข้มแข็งของชุมชนโดยภาครัฐ ในประเด็นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และการให้ความสำคัญกับข้อมูลข่าวสารและ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นองค์ประกอบหลักในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หากส่วนราชการใดไม่ให้ความสำคัญแก่องค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่ง ย่อมทำให้การ ดำเนินงานเกี่ยวกับการสร้างการมีส่วนร่วมกลายเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการทำงานมากยิ่งขึ้น

## กรณีศึกษาที่ดีในประเทศไทย

การบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ และเพื่อความเข้าใจหรือเห็นภาพของการนำไปปฏิบัติอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขอนำเสนอกรณีศึกษาที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดีของหน่วยงานในประเทศไทย ที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ได้แก่

■ **การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของจังหวัด กรณีศึกษา: การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของจังหวัดน่าน** ซึ่งเป็นจังหวัดที่ได้รับรางวัล “ความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” ระดับดีเยี่ยม ประจำปี พ.ศ. 2552

■ **การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของส่วนราชการระดับกรม/เทียบเท่า** ได้แก่

○ **กรณีศึกษา: การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของกรมชลประทาน** ซึ่งได้รับรางวัลชนะเลิศ (1<sup>st</sup> Place Winner) ประเภทรางวัล Fostering participation in policy-making decisions through innovative mechanisms ประจำปี พ.ศ. 2555

○ **กรณีศึกษา: การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของกรมปศุสัตว์** ซึ่งได้รับรางวัล “ความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” ระดับดีเยี่ยม ประจำปี พ.ศ. 2556

■ **การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา: การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลตำบลเกาะคา อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง** ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัล “รางวัลพระปกเกล้าทองคำ” ระดับดีเด่น ประจำปี พ.ศ. 2555

1

**การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของจังหวัด กรณีศึกษา: การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของจังหวัดน่าน**

จังหวัดน่าน ได้รับรางวัล “ความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” ระดับดีเยี่ยม ประจำปี พ.ศ. 2552 โดยดำเนินการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ “ฟื้นฟูระบบนิเวศลุ่มน้ำน่าน เฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550

จังหวัดน่าน (ต่อเนื่อง) ปี 2550 - 2552” ซึ่งการดำเนินโครงการมีวัตถุประสงค์ เพื่อฟื้นฟูความสมบูรณ์ของระบบนิเวศลุ่มน้ำน่าน ลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้อง และผืนป่าในพื้นที่จังหวัดน่าน รวมทั้งเพิ่มพื้นที่ป่าไม้โดยเฉพาะพื้นที่ป่าต้นน้ำในจังหวัดน่าน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สรุปลักษณะสำคัญ ดังนี้

### 1) หลักการบริหารภายในจังหวัด

การบริหารราชการภายในจังหวัด ใช้แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ภาคีทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ได้แก่ การวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน การติดตามประเมินผลเพื่อการพัฒนา และการรับผิดชอบร่วมกัน

โดยผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นผู้ที่สามารถเข้าใจ และดึงศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชนมาใช้ในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดผลในทางปฏิบัติ รวมทั้งประสานการทำงานที่ก่อให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับชุมชน/ท้องถิ่น และให้การสนับสนุน รวมทั้งเติมเต็มในส่วนที่หน่วยงานราชการที่ดำเนินการและชุมชนหรือท้องถิ่นขาดหรือร้องขอ โดยกำหนดให้มีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน เช่น เวทีประชาคม เว็บไซต์ของจังหวัด กล้องรับฟังความคิดเห็น และการรายงานสรุปผลของหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดที่มาจากการทำประชาคมในพื้นที่ในการประชุมประจำเดือน เป็นต้น

นอกจากนี้ จังหวัดได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างภาคีภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน และผู้ว่าราชการจังหวัดได้สนับสนุนงบประมาณโดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งประสานของงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น เพื่อประชาสัมพันธ์ และสร้างความตระหนักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นในวงกว้าง รวมทั้งจังหวัดได้จัดตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด ประกอบด้วยทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดน่าน ส่วนจัดการต้นน้ำ สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 13 โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่ลุ่มน้ำน่าน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดทหารบกน่าน กลุ่มองค์กรภาคเอกชน เช่น กลุ่มฮักเมื่อน่าน เครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดน่าน ศูนย์ประสานประชาคมจังหวัดน่าน เป็นต้น โดยร่วมกันผลักดันให้เป็น “วาระเมื่อน่าน” เพื่อเป็นการรวมใจรวมพลังคนในจังหวัดน่าน

## 2) การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยกำหนดให้มีกลไกในการรับฟังความคิดเห็นและปัญหาหรือความต้องการของประชาชน การจัดทำเวทีประชาคม และบูรณาการแผนของชุมชนให้เชื่อมโยงสู่การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อเป็นการเชื่อมโยงการทำงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ ให้เป็นหุ้นส่วนการพัฒนาาร่วมกันภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และเพื่อสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ตามทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่มาจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

## 3) การทำงานแบบมีส่วนร่วมของจังหวัดที่เป็นรูปธรรม

จังหวัดน่านมีการบูรณาการทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน โดยสนับสนุนและส่งเสริมหน่วยงานที่มีความพร้อมในการเป็นเจ้าภาพหลัก และพร้อมสนับสนุนในเรื่องของงบประมาณและการประสานงาน ที่ทำให้เกิดการเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการขยายผลการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่การมีส่วนร่วมที่เป็นหุ้นส่วน และสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพในการกิจด้านอื่นของจังหวัด นอกจากนี้ มีการติดตามผลการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง โดยมีการรายงานผลในการประชุมระดับอำเภอ ซึ่งมีผู้แทนของส่วนราชการและตัวแทนเครือข่ายในพื้นที่ร่วมกันติดตามประเมินผลการดำเนินงานในพื้นที่และเรียนรู้ร่วมกัน รวมทั้งมีการสรุปผลเสนอต่อที่ประชุมระดับจังหวัด

โครงการ “ฟื้นฟูระบบนิเวศลุ่มน้ำน่านเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม (ต่อเนื่อง) พ.ศ. 2552” เป็นโครงการตัวอย่างที่ดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม ซึ่งสืบเนื่องมาจากปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรน้ำ การพังทลายของดิน และไฟป่า รวมทั้งปัญหาจากการส่งเสริมการทำสัมปทานป่าไม้และส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว เช่น ข้าวโพด เป็นต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เกิดความเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ นอกจากนี้ ในการเสด็จของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ ทรงมีรับสั่งว่า “มันโกร่นไปหมด” จึงทำให้จังหวัดทหารบกน่านมีแนวคิดในการที่จะฟื้นฟูและอนุรักษ์ลุ่มน้ำน่าน โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งจากภาครัฐและประชาชน ในการร่วมแรงร่วมใจดำเนินการให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมต่อเนื่องและยั่งยืน โดยมี

พื้นที่เป้าหมายของโครงการ จำนวน 126 หมู่บ้าน จาก 15 อำเภอ ซึ่งมีกิจกรรม ประกอบด้วย การเสริมศักยภาพแกนนำ/ผู้ประสานงานป่า การแผ้วถางไฟฟ้า การทำแนวกันไฟ การอนุรักษ์น้ำ (วังปลา) การซ่อมแซมฝายชะลอน้ำ และการทำแผนที่ป่า

โดยการดำเนินงานมีกระบวนการทำงานของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ

- จังหวัดน่าน สนับสนุนการดำเนินงานโดยจัดสรรงบประมาณผ่านจังหวัดทหารบกน่าน และประสานการทำงาน โดยมีศูนย์ประสานงานประชาคมจังหวัดน่านและเครือข่ายป่าชุมชนภายใต้มูลนิธิกเมียงน่านเป็นภาคีร่วมดำเนินการ

- จังหวัดทหารบกน่าน ร่วมกับศูนย์ประสานงานประชาคมจังหวัดน่าน และเครือข่ายป่าชุมชนจัดทำเกณฑ์/เงื่อนไขในการสนับสนุนชุมชน/หมู่บ้านที่เข้าร่วมโครงการ และจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้ชุมชน/หมู่บ้าน ที่ผ่านเกณฑ์หรือเงื่อนไข รวมทั้งจัดประชุมเพื่อชี้แจงและสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน

- จังหวัดทหารบกน่าน ศูนย์ประสานงานประชาคมจังหวัดน่าน และเครือข่ายป่าชุมชนร่วมกันติดตามการดำเนินงานในพื้นที่ และจัดประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงาน

จากการดำเนินงานตามโครงการเกิดหมู่บ้านต้นแบบด้านการฟื้นฟูระบบนิเวศลุ่มน้ำ จำนวน 30 หมู่บ้าน จาก 15 อำเภอ ซึ่งได้ประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรม โดยการคืนพื้นที่ป่าและใช้ประโยชน์จากป่า รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากฝายชะลอน้ำในการทำ การเกษตรแบบครบวงจรพอเพียง นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างยั่งยืน และการจัดการความรู้เพื่อนำไปสู่ การเรียนรู้ร่วมกันของคนในหมู่บ้านและขยายผลไปสู่ระดับตำบล อำเภอ และจังหวัดต่อไป

โดยสรุป จังหวัดน่านเป็นจังหวัดที่มีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งปัจจัยสำคัญคือ ศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชนที่มีอยู่แล้วในจังหวัด ทั้งผู้นำตาม ธรรมชาติและผู้นำท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ยอมรับและมีความรู้ ความสามารถ รวมทั้งมีความตระหนัก หรือมีจิตสำนึกสาธารณะที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นของตน เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้เป็นมรดกให้กับลูกหลานในอนาคต ตลอดจนความร่วมมือร่วมใจ ของคนในชุมชน และความร่วมมือจากจังหวัดทหารบกน่าน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อม ในด้านกำลังคน เข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินงานโครงการ ฟื้นฟูระบบนิเวศฯ นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นผู้ที่มีภาวะผู้นำให้ความสำคัญกับ

การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ และมีความสามารถในการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่มาจากความร่วมมือของประชาชน และสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด ที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และเชื่อมโยงการทำงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ ให้เป็นหุ้นส่วนการพัฒนาด้วยกัน ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งจะทำให้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเกิดผลเป็นรูปธรรมและยั่งยืนเป็นวัฒนธรรมการทำงานของจังหวัดน่านต่อไป อีกทั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีวิสัยทัศน์ในการที่จะขยายผลการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารราชการ โดยกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดในอนาคตที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยพบปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด ได้แก่

- ผู้นำมีวิสัยทัศน์ มีกระบวนการและองค์ความรู้ในเรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม มีความสามารถในการนำข้าราชการให้ยึดปฏิบัติตามแนวประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตลอดจนมีความเข้าใจในหลักการบริหารงานในสถานะต่างๆ และเอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม

- มีการบูรณาการการทำงานของข้าราชการและภาคส่วนต่างๆ ภายใต้การนำของหน่วยงานที่มีความสามารถและประสบการณ์ ตลอดจนมีทรัพยากรเพียงพอ ทำให้สามารถสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นกับประชาชนและสามารถทำงานร่วมกันได้ อาทิ โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่างๆ

- ประชาชนมีความเข้มแข็ง มีจิตสาธารณะ มีความรักพื้นที่ ห่วงแหนทรัพยากรพร้อมที่จะร่วมกันกับรัฐในการทำงานเพื่อสังคม

- การพัฒนาจากทุนทางสังคมที่มี และใช้สินทรัพย์ชุมชนเป็นฐานในการพัฒนาและต่อยอดความคิดของประชาชนและประชาสังคม ทำให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างพหุภาคี

- ความรู้ความเข้าใจของประชาชนและข้าราชการในการสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง บนพื้นฐานของการให้ออกาส ให้เกียรติ ให้คุณค่า ทำให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจและเชื่อมั่นเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมร่วมคิด ร่วมมือ ร่วมใจ และดำเนินการเพื่อสังคมของตนที่เกิดผลเป็นรูปธรรม

## กรณีศึกษา

## การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของกรมชลประทาน

กรมชลประทาน ได้รับรางวัลชนะเลิศ (1<sup>st</sup> Place Winner) ประเภทรางวัล Fostering participation in policy-making decisions through innovative mechanisms ประจำปี พ.ศ. 2555 จากผลงาน “การป้องกันและบรรเทาภัยแล้งแบบบูรณาการ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่่น้ำยม จังหวัดแพร่”

โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่่น้ำยม จังหวัดแพร่ เริ่มก่อสร้างฝายคอนกรีตเสริมเหล็กแบบ Ogee Weir เมื่อปี พ.ศ. 2490 เป็นฝายคอนกรีตที่ยาวที่สุดในประเทศไทย มีพื้นที่รับน้ำฝน 5,500 ตารางกิโลเมตร สามารถรับน้ำนองสูงสุดได้ 3,000 ลูกบาศก์เมตร/วินาที โครงการฯ และเริ่มการส่งน้ำครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2505 (การก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2516) ซึ่งโครงการฯ ครอบคลุมพื้นที่ 6 อำเภอ ได้แก่ อำเภอสอง อำเภอร้องกวาง อำเภอหนองม่วงไข่ อำเภอเมืองแพร่ อำเภอสูงเม่น อำเภอเด่นชัย และอำเภอร้องกวาง ดังภาพที่ 4-1 ต่อไปนี้



ภาพที่ 4-1 : พื้นที่โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่่น้ำยม ครอบคลุมพื้นที่ 6 อำเภอ ในจังหวัดแพร่

โดยที่จังหวัดแพร่มีสภาพภูมิประเทศล้อมรอบด้วยภูเขาทั้ง 4 ทิศ พื้นที่ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 80 เป็นภูเขา มีพื้นที่ราบเพียงร้อยละ 20 ตามแนวไหลของแม่น้ำยม คล้ายกันกระทะ ซึ่งเป็นพื้นที่ราบที่อยู่ระหว่างหุบเขา และไม่มีการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่บริเวณต้นน้ำ จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นเป็นประจำทุกปี คือปัญหาอุทกภัยในฤดูฝน (น้ำยมเอ่อล้นตลิ่ง และน้ำป่าไหลหลาก) ปัญหาภัยแล้งในฤดูแล้ง โดยเฉพาะในช่วงเดือนมกราคม - มีนาคม ปริมาณน้ำในแม่น้ำยมลดลงถึงขั้นวิกฤตและจากสถิติการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เพาะปลูกพืชในฤดูแล้งของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่ยม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 พบว่าการส่งน้ำเข้าสู่ระบบคลองชลประทานไม่เพียงพอต่อพื้นที่การเพาะปลูกที่มี 22,540 - 54,070 ไร่ และในปี พ.ศ. 2547 มีพื้นที่การเพาะปลูกพืชในฤดูแล้งเพิ่มขึ้นเป็น 49,263 - 71,770 ไร่ อันเนื่องมาจากปัจจัยราคาผลผลิตที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้เกิดปัญหาการแย่งใช้น้ำเพื่อการเกษตรมากขึ้น เกิดความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรทั้งในพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำมาโดยตลอดเกิดความไม่พอใจของเกษตรกรจนมีการทำลายทรัพย์สินของกรมชลประทาน รวมทั้งเกษตรกรขาดความเชื่อถือและความเชื่อมั่นในผลการแก้ไขปัญหาของกรมชลประทาน เพราะเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่ไม่มีการวางแผนการบริหารจัดการน้ำ และสร้างระบบควบคุมการใช้น้ำของเกษตรกรที่เหมาะสมและชัดเจน รวมทั้งความคาดหวังของเกษตรกรในการให้ความช่วยเหลือในการเพาะปลูกพืชจากภาครัฐ ยิ่งทำให้แนวโน้มการขยายพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ปัญหาการขาดแคลนน้ำและความเสียหายจากการเพาะปลูกเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ในการบริหารจัดการน้ำของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่ยมในอดีตที่ผ่านมามีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ทั้งในเรื่องการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเกษตรกรกับโครงการฯ กระบวนการบริหารจัดการน้ำที่ยังไม่เหมาะสม ไม่มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบันในการตัดสินใจเพื่อบริหารจัดการน้ำ การประชาสัมพันธ์และการให้ข้อมูลข่าวสารแก่เกษตรกรที่ยังไม่ทั่วถึง และขาดระบบสนับสนุนในการวางแผนการเพาะปลูกและการส่งน้ำให้แก่เกษตรกร โดยในการบริหารจัดการน้ำของโครงการฯ จากสถิติปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยสูงสุด 86 ล้านลูกบาศก์เมตร/วัน สามารถส่งน้ำให้แก่พื้นที่การเพาะปลูกได้เต็มศักยภาพคิดเป็นพื้นที่ 180,000 ไร่ แต่สำหรับในฤดูแล้งที่มีปริมาณน้ำเหลือเพียง 200,000 ลูกบาศก์เมตร/วัน สามารถที่จะช่วยเหลือพื้นที่เพาะปลูกได้เพียง 17,500 ไร่ เท่านั้น ในขณะที่ปัจจุบันเกษตรกรในพื้นที่มีความต้องการปลูกพืชในฤดูแล้งกว่า 90,000 ไร่ ดังนั้น

ด้วยสภาพปัญหาทั้งหมดข้างต้น ทำให้กรมชลประทานโดยโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่ยม จังหวัดแพร่ มีการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการน้ำให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ รวมทั้งเพื่อป้องกันและบรรเทาภัยแล้ง โดยบูรณาการการทำงานด้วยการนำเทคโนโลยีภูมิสารสนเทศ (GIS) และระบบฐานข้อมูลด้านอุตุนิยมิวิทยา อุทกวิทยา ข้อมูลการเพาะปลูก ข้อมูลการส่งน้ำมาประยุกต์ใช้ร่วมกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในรูปแบบการบริหารจัดการน้ำเชิงพื้นที่แบบมีส่วนร่วม

ในการบริหารจัดการน้ำของโครงการฯ ได้นำแนวคิดในการพัฒนานวัตกรรมที่นำสถิติการเพาะปลูก และการใช้น้ำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 มาวิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 พ.ศ. 2534 - พ.ศ. 2541 เป็นการบริหารจัดการน้ำโดยปล่อยให้เกษตรกรดำเนินการกันเอง ซึ่งโครงการฯ จะส่งน้ำเข้าสู่ระบบคลองชลประทานทั้งหมดตามปริมาณน้ำที่มีแต่ก็ประสบกับปัญหาการแย่งชิงน้ำกันระหว่างเกษตรกรต้นน้ำกับปลายน้ำและก่อให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่ตามมามากมาย

ระยะที่ 2 พ.ศ. 2541 - พ.ศ. 2547 เจ้าหน้าที่ของโครงการฯ เริ่มเข้าไปเจรจากับกลุ่มเกษตรกร เนื่องจากมีการประเมินศักยภาพของฝายแม่ยมในช่วงประมาณต้นเดือนธันวาคมว่ายังมีปริมาณน้ำเพียงพอที่จะช่วยเหลือพื้นที่ด้านท้ายน้ำได้ จึงทำการส่งน้ำจากต้นคลองเข้าไปยังพื้นที่ตอนปลายก่อน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเกษตรกรได้ให้การยอมรับ แต่เมื่อถึงช่วงเวลาที่พืชต้องการน้ำมากก็เกิดปัญหาความขัดแย้งในการแย่งน้ำกันอีก เกษตรกรจึงขอกลับมาบริหารจัดการน้ำแบบเดิมซึ่งก็ยังเป็นปัญหาต่อเนื่องกันมา

ระยะที่ 3 พ.ศ. 2548 - พ.ศ. 2552 มีแนวคิดที่จะปรับปรุงคุณภาพการให้บริการในการส่งน้ำ ซึ่งโครงการฯ พบว่า มีปริมาณพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มสูงมากขึ้น โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2552 โครงการฯ จึงวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในร่วมกับการใช้กระบวนการมีส่วนร่วม การจัดการความรู้ การใช้ฐานข้อมูลต่างๆ และการนำเทคโนโลยีมาใช้ควบคู่กันเพื่อวิเคราะห์หาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ซึ่งทำให้เกิดการบูรณาการการทำงาน โดยการใช้

เทคโนโลยีภูมิสารสนเทศ (GIS) และระบบฐานข้อมูลด้านอุทกนิยามวิทยา อุทกวิทยา ข้อมูลการเพาะปลูก ข้อมูลการส่งน้ำ และการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในรูปแบบการบริหารจัดการน้ำเชิงพื้นที่แบบมีส่วนร่วม เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยใช้แนวคิดในการพัฒนานวัตกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้ง ประกอบด้วย

1. การบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วม โดยบริหารจัดการน้ำเชิงพื้นที่ (Zoning Area) ซึ่งเป็นการบริหารความเสี่ยงจากการจัดการน้ำ โดยการกำหนดช่วงเวลาของการปล่อยน้ำไปในแต่ละพื้นที่ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับคลองส่งน้ำสายใหญ่ ระดับคลองส่งน้ำ และระดับแปลงนา ทำให้เกษตรกรที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำได้รับน้ำเท่าเทียมกัน และการฟื้นฟูกลุ่มผู้ใช้น้ำพื้นฐานทุกระดับ โดยจัดตั้งคณะกรรมการจัดการชลประทาน (JMC) ขึ้นประกอบด้วย ตัวแทนจากกลุ่มผู้ใช้น้ำ ตัวแทนจากโครงการของชลประทาน และตัวแทนของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล/องค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ เพื่อร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งปัน/จัดสรรน้ำที่เป็นธรรม ด้วยการจัดทำข้อตกลงในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ กำหนดมาตรฐานการใช้น้ำอย่างคุ้มค่าและให้เกิดประโยชน์สูงสุด และติดตามประเมินผลการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงการส่งน้ำในปีต่อไป รวมทั้งการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็นแนวคิดการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งเริ่มจากโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่ยม ศึกษาศักยภาพของแหล่งน้ำ ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเพาะปลูกพืชฤดูแล้ง ร่วมด้วยการศึกษากระบวนการทำงานเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรของหน่วยงานอื่นในพื้นที่ เพื่อให้สามารถบูรณาการกลไกหรือกระบวนการในการบริหารจัดการร่วมกันได้ อันจะส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาในพื้นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำชลประทานเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ บริหารจัดการและดำเนินกิจกรรมของกรมชลประทานทั้งในด้านการก่อสร้าง และด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษาตามที่ได้ตกลงเห็นชอบร่วมกัน ดังแนวทางการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาภัยแล้งในรูปแบบ 3 ประสาน (ภารกิจ) แสดงดังภาพที่ 4-2 ต่อไปนี้

ภาพที่ 4-2 : แนวทางการปฏิบัติการแก้ไขปัญหากล้งในรูลแบบ 3 ประสาน (การกจ)



โดยได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนให้หน่วยงานระดับจังหวัดนำไป ประยุกต์ใช้ร่วมกัน ได้แก่

การประสานที่ 1 การสนับสนุนงบประมาณและการจัดหา ซึ่งเป็นการรับผิดชอบของ หน่วยงานในสังกัดกรมชลประทาน

การประสานที่ 2 การบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วม โดยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ สำนักงานเกษตรจังหวัด ซึ่งจะเป็นผู้จัดประชุมการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ โดยมีอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ประชาสัมพันธ์และ นัดหมายเกษตรกรเข้าร่วมประชุม และ

การประสานที่ 3 การควบคุมดูแลและการปฏิบัติตามข้อตกลง เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง และท้องถิ่นในการตรวจสอบดูแลการบริหารจัดการน้ำให้เป็นไปตาม ข้อตกลง และเข้าร่วมเจรจาไกล่เกลี่ยในกรณีที่มีข้อพิพาท/ความขัดแย้ง เกิดขึ้นในพื้นที่ นอกจากนี้ เกษตรกรผู้ใช้น้ำจะต้องช่วยกันติดตามการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามข้อตกลงและตรวจสอบรอบเวรการส่งน้ำให้เป็นไปตามแผน

2. การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการความรู้ โดยนำสถิติข้อมูลการเพาะปลูก ปริมาณน้ำต้นทุน รูปแบบการจัดการน้ำ ที่มีผลต่อการเพาะปลูกพืชฤดูแล้งของเกษตรกรมาใช้ ในวิเคราะห์ผลการดำเนินงานในอดีต ข้อผิดพลาด และแนวทางการแก้ไขปัญา โดยการศึกษา

ข้อมูลสถิติปริมาณน้ำต่างๆ ทั้งปริมาณน้ำฝน ปริมาณน้ำท่า เพื่อคาดการณ์ปริมาณน้ำที่สามารถส่งให้เกษตรกร ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเพาะปลูกพืชหลัก 4 ชนิด ได้แก่ ข้าว ถั่วเหลือง ข้าวโพด ยาสูบ และคาดการณ์แนวโน้มการเพาะปลูก เพื่อให้ความรู้แก่เกษตรกรในการปลูกพืชที่เหมาะสมในฤดูแล้ง รวมทั้งเตรียมความพร้อมในการช่วยเหลือการเพาะปลูกตามมาตรการต่างๆ เช่น การจัดหาแหล่งน้ำ การสนับสนุนเครื่องสูบน้ำ การใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก เป็นต้น และจัดทำระบบฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ ซึ่งฐานข้อมูลดังกล่าวจะช่วยให้สามารถบริหารจัดการการเพาะปลูกและการใช้น้ำของเกษตรกรได้อย่างเหมาะสม

3. การใช้เทคโนโลยีระบบภูมิสารสนเทศ โดยการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ภูมิศาสตร์ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลระยะไกล (แผนที่ของกรมแผนที่ทหาร ภาพถ่ายดาวเทียม THEOS, LANDSAT และดาวเทียมอเนกประสงค์ SMMS) เครื่องพิกัดตำแหน่งด้วยดาวเทียม (GPS) แผนที่พื้นที่เพาะปลูกในเขตโครงการฯ การใช้ภาพถ่ายดาวเทียมระบบ GIS มาใช้ในการติดตามการดำเนินงานในภาคสนาม และแบ่งพื้นที่ออกเป็น Zoning ซึ่งทำให้สามารถกำหนดพื้นที่ที่เจาะจงว่าบริเวณนี้จะรับน้ำจากตรงไหน

4. การเผยแพร่ความรู้และประชาสัมพันธ์ข้อมูลต่างๆ โดยมีการประชาสัมพันธ์แผนการส่งน้ำ เพื่อการเพาะปลูกพืชฤดูแล้งให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ และมีการออกเสียงตามสายในหมู่บ้านให้เกษตรกรในพื้นที่รับทราบ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของการบริหารจัดการน้ำ

5. การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและความร่วมแรงร่วมใจของเกษตรกรในพื้นที่ โดยการกันทำนบเพื่อยกระดับน้ำในแม่น้ำให้สูงขึ้น ทำให้สามารถสูบน้ำเข้าสู่ระบบคลองส่งน้ำหลักในการบรรเทาปัญหายแล้งที่เกิดขึ้นได้

จากแนวคิดที่นำมาใช้ในการพัฒนาการบริหารจัดการน้ำดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้เกิดการทำงานแบบมีส่วนร่วมและบูรณาการทำงาน รวมทั้งนวัตกรรมการบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งโครงการส่งน้ำฯ สามารถบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการเพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหายแล้ง โดยส่งน้ำได้อย่างเป็นธรรม และเกษตรกรได้รับน้ำตามสถานการณ์ที่เหมาะสม สรุปผลสำเร็จ ดังต่อไปนี้

■ **ภาครัฐ** หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกัน สามารถบริหารจัดการน้ำในพื้นที่และกำหนดพื้นที่เพาะปลูกที่มีความเสี่ยงภัยแล้งได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม โดยเพิ่มพื้นที่การส่งน้ำครอบคลุมพื้นที่ 92,037 ไร่ ส่งผลให้เกิดความเชื่อถือ

และได้รับการยอมรับจากเกษตรกร ลดความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรกับเจ้าหน้าที่กรมชลประทาน และลดความสูญเสียอันเนื่องมาจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อีกทั้งกรมชลประทานสามารถใช้อัตราค่าจ้างที่มีอยู่ 157 คน ในการดำเนินงาน (จากเดิม 282 คน) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถประหยัดงบประมาณ (เงินเดือน) ได้ปีละ 19 ล้านบาท

■ **เกษตรกร** เกษตรกรผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา และการบริหารจัดการน้ำ มีการแบ่งปันและจัดทำข้อตกลงร่วมกันในการใช้น้ำ ส่งผลให้เกษตรกรสามารถเพาะปลูกพืชได้มากขึ้น ทำให้มีรายได้เฉลี่ยจากการขายพืชผลเพิ่มขึ้น 4,792.61 บาท/ไร่ ซึ่งเป็นผลจากการร่วมกันบริหารจัดการน้ำให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกันของเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ ซึ่งเกษตรกรร้อยละ 80 มีความพึงพอใจในการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ

■ **เศรษฐกิจ** สามารถลดความเสียหายของพืชผลจากภัยแล้งได้ประมาณ 55,200 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 59.98 ของพื้นที่เพาะปลูกพืชฤดูแล้งปี พ.ศ. 2553 - 2554 ทำให้จังหวัดสามารถประหยัดงบประมาณในการจ่ายเงินชดเชยความเสียหายที่เกิดจากภัยแล้งให้กับเกษตรกรได้ปีละกว่า 60 ล้านบาท ซึ่งผลของการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการทำให้พื้นที่เพาะปลูกพืชฤดูแล้งได้รับน้ำอย่างทั่วถึง ดังภาพที่ 4-3 ต่อไปนี้

ภาพที่ 4-3 : การบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการเพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหาภัยแล้ง



ทั้งนี้ จากการดำเนินโครงการพบว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ ได้แก่

■ ภาวะผู้นำ ภาวะผู้นำเป็นหัวใจสำคัญมากของความสำเร็จในการดำเนินโครงการ หรือการดำเนินการต่างๆ เพราะว่าความสามารถของผู้นำมีความสัมพันธ์กับความยั่งยืน ในการดำเนินโครงการ และการบริหารเครือข่าย กล่าวคือ หากผู้นำมีคุณลักษณะ (Character) และบุคลิกภาพ (Personality) ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม ในระดับสูงก็จะทำให้ เครือข่ายมีความเข้มแข็งและยั่งยืน ซึ่งมีทั้งผู้นำที่เป็นทางการและ ผู้นำที่ไม่เป็นทางการ

■ การมีเจ้าภาพที่ชัดเจน (Leading agency) เจ้าภาพที่ชัดเจน จะทำให้ทราบถึง บทบาทความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ว่าใครคือเจ้าภาพหลัก หรือใครคือ เจ้าภาพร่วม และสามารถแบ่งหน้าที่ในการทำงานได้อย่างชัดเจน รวมทั้งทำให้สามารถขอรับ การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งการเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบ ในการดำเนินโครงการต่างๆ ต้องมีศักยภาพทั้งในเรื่องของการจัดหาทรัพยากรและ งบประมาณที่สนับสนุนการดำเนินงาน

■ ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง บุคลากรภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคประชาสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานมีความรู้ ความเข้าใจในหลักการบริหาร ราชการแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และให้ความสนใจหรือ มีความกระตือรือร้นในการทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี มีความเป็นพลเมืองและมีจิตสำนึกสาธารณะ รวมทั้งมีความกระตือรือร้นและตั้งใจในการทำงานร่วมกันกับภาครัฐ เพื่อพัฒนาและแก้ไข ปัญหาในพื้นที่

■ กระบวนการและรูปแบบการทำงาน ดังต่อไปนี้

- การทำงานแบบบูรณาการของหลายภาคส่วน และการทำงานแบบพหุภาคี อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ประชาสังคม กลุ่มต่างๆ ในชุมชนที่ต่างก็ทำ บทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบได้เป็นอย่างดี มีการประสานความร่วมมือ ในการทำงานร่วมกัน จึงทำให้ผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

- การตั้งคณะกรรมการร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการ เป็นหุ้นส่วนการดำเนินงานร่วมกัน ทำให้ เกิดความรู้สึกรักและหวงแหน มีความรู้สึกเป็นเจ้าของผลการดำเนินงานร่วมกัน ก่อให้เกิด ความรับผิดชอบร่วมกัน จึงมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานนั้นให้บรรลุผล

- การทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ เช่น มีการตั้งกติการ่วมกัน เพื่อเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อเป็นหลักในการยึดถือของทุกคน และเป็นสิ่งที่เข้าใจร่วมกันในเบื้องต้น ทำให้การทำงานร่วมกันบังเกิดผลสำเร็จขึ้นได้

- การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ เป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่เกิดการรับรู้ข้อมูลที่ครบถ้วน มีความเข้าใจในการทำงานร่วมกัน สามารถที่จะเตรียมการเพื่อรองรับการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความรุนแรงของปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ได้

- การจัดการความรู้เป็นวิธีการทำงานที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันจากประสบการณ์ในการดำเนินงาน โดยนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อหาปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไข/พัฒนาแนวทาง/วิธีการทำงานให้ดียิ่งขึ้นต่อไป ซึ่งอาจมีการจัดเวทีเพื่อปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนเรียนรู้

- การใช้เทคโนโลยีระบบภูมิสารสนเทศ ได้แก่ ภาพถ่ายดาวเทียมระบบ GIS มาใช้ในการติดตามการดำเนินงานในภาคสนาม และแบ่งพื้นที่ออกเป็น Zoning ซึ่งทำให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนา/แก้ไขปัญหาได้

- การติดตามประเมินผลและถอดบทเรียน เป็นการติดตามและประเมินผลการทำงานในพื้นที่ให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีการสรุปปัญหา อุปสรรค ปัจจัยความสำเร็จ และบทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินงาน เพื่อมาปรับ/ประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานครั้งต่อไป

## กรณีศึกษา

### การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของกรมปศุสัตว์

กรมปศุสัตว์ได้รับรางวัล “ความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” ประจำปี พ.ศ. 2556 ในระดับดีเยี่ยม จากการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการในโครงการ “อาสาปศุสัตว์”

กรมปศุสัตว์ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ ที่เป็นบทบาทสำคัญของผู้นำสำหรับผู้บริหารทุกระดับ ซึ่งสอดคล้องตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรมฯ ดังนี้

- 1) สร้างความร่วมมือ เพื่อให้เกิดความสมดุลของทุกภาคส่วน
- 2) กำหนดทิศทาง ยุทธศาสตร์ขององค์กร และช่องทางการสื่อสาร
- 3) วางแผน ออกแบบระบบงาน และถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติ
- 4) กำกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผน

- 5) วัด วิเคราะห์ ทบทวนผลการดำเนินงาน
- 6) ประเมินผลการปฏิบัติงาน และการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากร
- 7) เรียนรู้ ปรับปรุง พัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ภายใต้ภารกิจและเป้าหมายของการกำหนดทิศทางและนโยบาย การควบคุม การกำกับ การส่งเสริมการวิจัย การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการพัฒนาเทคโนโลยีเกี่ยวกับการปศุสัตว์ รวมทั้ง การบริหารจัดการทรัพยากรพันธุ์กรรมและความหลากหลายทางชีวภาพ ด้านการปศุสัตว์ เพื่อให้มีปริมาณสัตว์เพียงพอและมีมาตรฐานถูกสุขอนามัย ปราศจากโรค สารตกค้างและสารปนเปื้อนมีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม และสามารถแข่งขันได้ ในระดับสากลนั้น การส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรให้มีความรู้ ความสามารถในการประกอบอาชีพ การปศุสัตว์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนสามารถยึดเป็นอาชีพได้อย่างมั่นคง และการให้บริการ ในพื้นที่อย่างรวดเร็วและทั่วถึง จึงเป็นความท้าทายของกรมปศุสัตว์ ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ ในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาการปศุสัตว์ของประเทศ และจากความสอดคล้องในเป้าหมาย ของเกษตรกรที่ต้องการให้สัตว์ของตนมีสุขภาพดี แข็งแรง มีผลผลิตสูง ขายได้ราคาดี กับเป้าหมายของกรมปศุสัตว์ที่ต้องการให้ปศุสัตว์ของประเทศปลอดภัย มีผลิตภาพสูง เกษตรกรสามารถยึดการปศุสัตว์เป็นอาชีพที่มั่นคงได้ ซึ่งจะส่งผลให้สินค้าปศุสัตว์มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน มีความปลอดภัยมีปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการ และมีความสามารถทาง การแข่งขัน ส่งผลให้กรมปศุสัตว์เริ่มนำแนวคิดการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ภายใต้ปรัชญา 3 มี คือ “มีความต้องการร่วม มีความสนใจร่วม และมีผลประโยชน์ร่วม” ซึ่งเป็นที่มาของการสร้างอาสาปศุสัตว์เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการปศุสัตว์ในพื้นที่ เมื่อปี พ.ศ. 2530

กรมปศุสัตว์ได้กำหนดให้สำนักส่งเสริมและพัฒนาการปศุสัตว์ เป็นหน่วยงาน ที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารราชการ โดยในการจัดตั้งเครือข่ายเกษตรกรด้านปศุสัตว์ มีการคัดเลือกและนำไปพัฒนาเป็นเครือข่าย เฉพาะทาง เช่น อาสาสมัครปศุสัตว์ ปศุสัตว์ตำบล เครือข่ายผสมเทียม เครือข่ายผลิตสัตว์ เครือข่ายผลิตพืชอาหารสัตว์ เป็นต้น ทั้งนี้ ได้มีการวิเคราะห์เพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ตามภารกิจ โดยระบุความต้องการ/ความคาดหวัง ระดับการมีส่วนร่วม และรูปแบบการมีส่วนร่วม ที่ชัดเจน และมีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่และขยายผลเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชน

เข้ามามีส่วนร่วม มีการประชุมสัมมนาเครือข่ายอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง นอกจากนี้ กรมฯ มีการจัดทำฐานข้อมูลและสร้างเครือข่ายภาคประชาชนโดยสำรวจข้อมูลพื้นฐานของเกษตรกร และภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมอบหมายให้หน่วยงานระดับพื้นที่ ได้แก่ สำนักงานเขตปศุสัตว์ สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด และสำนักงานปศุสัตว์อำเภอในพื้นที่ จัดเก็บข้อมูลพื้นฐานของเกษตรกร และภาคส่วนต่างๆ เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์หาความต้องการของเกษตรกร และความพร้อมของภาคส่วนต่างๆ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมตามเกณฑ์ที่กำหนด เช่น การพัฒนาศักยภาพอาสาปศุสัตว์ โดยกรมปศุสัตว์ได้มอบหมายให้สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดพิจารณาคัดเลือกอาสาสมัครที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด เป็นต้น และการจัดหลักสูตรการฝึกอบรมอาสาสมัครในพื้นที่นั้นๆ พร้อมทั้งติดตามการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อความก้าวหน้าซึ่งได้มีการจัดสรรงบประมาณตามแผนพร้อมฝึกอบรมหลักสูตรทบทวนอาสาสมัครอย่างน้อย 111 รุ่น จำนวน 5,564 คน

โดยในการดำเนินโครงการอาสาปศุสัตว์ ได้มีการคัดเลือกอาสาสมัครปศุสัตว์ที่มีผลงานดีเด่นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ปี 2548 จนถึงปัจจุบัน เพื่อเป็นตัวอย่างต้นแบบให้การดำเนินงานให้กับอาสาปศุสัตว์อื่นๆ สามารถศึกษาและนำไปประยุกต์ในการดำเนินงาน การขยายผล และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของเครือข่ายต่างๆ เช่น การจัดโครงการประชุมสัมมนาอาสาปศุสัตว์เพื่อให้อาสาปศุสัตว์ดีเด่น และอาสาปศุสัตว์อื่นๆ รวมถึงเจ้าหน้าที่ ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกัน และร่วมแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน โดยยึดหลัก “มีความต้องการร่วม มีความสนใจร่วม และได้รับผลตอบแทนร่วม” ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่เลี้ยงปศุสัตว์เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการปศุสัตว์ในพื้นที่ของตนเอง เพื่อการบรรลุเป้าหมายร่วมกันระหว่างเกษตรกรและกรมปศุสัตว์ โดยกรมปศุสัตว์สร้างและพัฒนาอาสาปศุสัตว์ที่อาศัยกลไกของกระบวนการ 5x ซึ่งประกอบด้วย

- ชี้: ชี้แจงทำความเข้าใจให้เกษตรกรได้ทราบถึงสิทธิและโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมกับกรมปศุสัตว์ในการพัฒนาปศุสัตว์ในพื้นที่
- ชวน: ชักชวนให้เกษตรกรใช้สิทธิและโอกาสที่พึงมีเข้ามามีส่วนร่วมกับกรมปศุสัตว์ในการพัฒนาปศุสัตว์ในพื้นที่ผ่านการเป็นอาสาปศุสัตว์ เพื่อยกระดับการเลี้ยงปศุสัตว์ของตนเองและเพื่อนเกษตรกร

**เชิญ:** เชิญเกษตรกรที่มีศักยภาพเข้ารับการพัฒนาเป็นอาสาปศุสัตว์ เพื่อร่วมพัฒนาปศุสัตว์ของตนเองและช่วยเพื่อนเกษตรกร

**ช่วย:** กรณปศุสัตว์ ช่วยพัฒนาศักยภาพอาสาปศุสัตว์ให้มีความรู้ ความสามารถด้านการเลี้ยงปศุสัตว์ การจัดการปศุสัตว์ที่ดี การป้องกันโรคระบาด การรักษาโรคและการปฐมพยาบาลสัตว์ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาหมู่บ้าน การสื่อสาร และมีภาวะผู้นำ อาสาปศุสัตว์ช่วยตนเองโดยพัฒนาการเลี้ยงปศุสัตว์ของตนตามหลักวิชาการที่ได้รับการถ่ายทอดความรู้ และช่วยเพื่อนเกษตรกรในพื้นที่โดยทำให้เป็นตัวอย่างพร้อมถ่ายทอดความรู้ และประสบการณ์การเลี้ยงปศุสัตว์ที่ถูกหลักวิชาการให้แก่เพื่อนเกษตรกร

**เชิดชู:** ยกย่อง เชิดชู อาสาปศุสัตว์ที่มีความโดดเด่นในการมีส่วนร่วมการพัฒนาปศุสัตว์ในพื้นที่ และประสบความสำเร็จ โดยการมอบรางวัลอาสาปศุสัตว์ดีเด่นระดับประเทศ ระดับเขต และระดับจังหวัด ในวันที่ 5 พฤษภาคมของทุกปี ซึ่งเป็นวันครบรอบวันสถาปนากรณปศุสัตว์และวันอาสาปศุสัตว์

โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและอาสาปศุสัตว์กับกรณปศุสัตว์ในการพัฒนาปศุสัตว์ในพื้นที่มีระดับการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันตามความเหมาะสม ซึ่งแบ่งเป็น 5 ระดับ (5ร) ดังนี้

**ร่วมรับรู้ (Inform):** เกษตรกรและอาสาปศุสัตว์มีส่วนร่วมรับรู้นโยบาย แผนยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ กิจกรรม ข้อมูล ข่าวสารที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาปศุสัตว์ในพื้นที่

**ร่วมให้ข้อมูล (Consult):** เกษตรกรและอาสาปศุสัตว์มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และความต้องการความคาดหวังเกี่ยวกับการปศุสัตว์ เพื่อให้กรณปศุสัตว์ใช้สำหรับวางแผนพัฒนาการปศุสัตว์ในพื้นที่ได้ตรงตามความต้องการของเกษตรกรและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่

**ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ (Involve):** เกษตรกรและอาสาปศุสัตว์มีส่วนร่วมในการคิด และตัดสินใจเกี่ยวกับการปศุสัตว์ในพื้นที่

**ร่วมทำ (Collaborate):** อาสาปศุสัตว์มีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกับกรณปศุสัตว์ในประเด็นที่ได้ทำความตกลงกันไว้ เช่น การร่วมเฝ้าระวังและป้องกันโรคระบาดสัตว์ในพื้นที่ ร่วมพัฒนาและผลิตพันธุ์สัตว์ร่วมยกระดับมาตรฐานการเลี้ยงปศุสัตว์ เป็นต้น

**รับทำแทน (Empowerment) :** อาสาปศุสัตว์ดำเนินการแทนกรมปศุสัตว์ในการพัฒนาปศุสัตว์ของตนเองให้มีคุณภาพ ได้มาตรฐานและมีผลผลิตสูง พร้อมถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีการเลี้ยงปศุสัตว์ ให้แก่เกษตรกรเพื่อนบ้านแทนกรมปศุสัตว์ โดยตั้งเป็นศูนย์เรียนรู้ฟาร์มตัวอย่าง ฟาร์มสาธิต หรือหมู่บ้านปศุสัตว์ชนิดต่างๆ ทำหน้าที่เฝ้าระวังโรคระบาดสัตว์และเป็นหูเป็นตาแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังภาพที่ 4-4 ดังนี้

ภาพที่ 4-4 กระบวนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและอาสาปศุสัตว์กับกรมปศุสัตว์



โดยผลสำเร็จ/ประโยชน์ที่ได้รับของโครงการอาสาปศุสัตว์ สรุปได้ดังนี้

- เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพ การเลี้ยงปศุสัตว์ โดยอาศัยอาสาปศุสัตว์เป็นแกนนำและต้นแบบ รวมถึงเป็นผู้ประสานงาน ระหว่างเจ้าหน้าที่ปศุสัตว์กับเกษตรกรในพื้นที่

- ยกระดับการผลิตปศุสัตว์ของประเทศในระดับท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืน โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของอาสาปศุสัตว์ในพื้นที่

สรุปได้ว่าการอาสาปศุสัตว์ มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินการตามภารกิจหลักของ กรมปศุสัตว์ให้บรรลุได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภายใต้ข้อจำกัด ด้านกำลังคนภาครัฐและปริมาณงาน ที่กรมปศุสัตว์ต้องรับผิดชอบ หากไม่ได้รับความร่วมมือจากเกษตรกรและอาสาปศุสัตว์ เพียงลำพังภาครัฐฝ่ายเดียวย่อมไม่สามารถทำให้การปศุสัตว์ของประเทศไทยได้รับความยอมรับจากนานาประเทศ ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของอาสาปศุสัตว์ ภายใต้หลักปรัชญา 3 มี และกลไกของกระบวนการ 5 ช ในระดับที่แตกต่างกัน ของการเข้ามามีส่วนร่วม 5 ระดับ (5ร) ส่งผลให้เป้าหมายของเกษตรกรและเป้าหมายของกรมปศุสัตว์บรรลุได้อย่างลงตัว ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ได้แก่ การเกิดโรคระบาดสัตว์ลดลง อาชีพการปศุสัตว์เป็นอาชีพที่สามารถสร้างรายได้และความมั่นคงให้แก่เกษตรกร ผลผลิตภาพการผลิตปศุสัตว์สูงขึ้น ส่งผลให้สินค้าปศุสัตว์มีคุณภาพ ได้มาตรฐานมีความปลอดภัยต่อผู้บริโภค และเป็นที่ต้องการของตลาดทั้งตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ อาสาปศุสัตว์เป็นผู้แทนของกรมปศุสัตว์ในการปฏิบัติงานด้านปศุสัตว์ในพื้นที่ ทำให้กรมปศุสัตว์สามารถลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการพัฒนาการเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ เป็นการลดภาระภาครัฐ ทำให้เกษตรกรในพื้นที่สามารถพัฒนาการเลี้ยงสัตว์ได้ตรงตามความต้องการ และถูกต้องตามหลักวิชาการ มีอาชีพที่มั่นคง มีรายได้เพิ่มมากขึ้น และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งอาสาปศุสัตว์ทุกคนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาปศุสัตว์กับกรมปศุสัตว์จะได้รับการพัฒนาภาวะผู้นำอย่างต่อเนื่อง

## กรณีศึกษา

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลตำบลเกาะคา  
อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง

เทศบาลตำบลเกาะคา อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ที่ได้รับ “รางวัลพระปกเกล้าทองคำ” ประจำปี 2555 ที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่รางวัลพระปกเกล้าทองคำ ได้ริเริ่มขึ้นในปี 2549 ซึ่งมีการมอบรางวัลพระปกเกล้าทองคำทุกๆ 2 ปี เพื่อเป็นแรงจูงใจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยได้รับรางวัลพระปกเกล้า และมีการพัฒนาต่อยอดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งสร้างสรรค์นวัตกรรมทางการบริหารงานท้องถิ่นอยู่เสมอ ทั้งนี้ รางวัลพระปกเกล้าทองคำจะเป็นเครื่องหมายเชิดชูขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารงานและตอบสนองความต้องการของประชาชนและพื้นที่อย่างโดดเด่นต่อเนื่อง รวมถึงมีการสร้างสรรค์นวัตกรรมทางการบริหารงานใหม่ๆ อันเป็นแบบอย่างที่ดีแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในประเทศไทย

เทศบาลตำบลเกาะคา ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของ 3 ตำบล คือ ตำบลศาลา ตำบลท่าผา และตำบลเกาะคา ตั้งอยู่ในเขตภาคเหนือตอนบน อยู่สูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 270 เมตร สภาพพื้นที่โดยทั่วไป เป็นที่ราบริมฝั่งแม่น้ำ โดยมีแม่น้ำวังไหลผ่านตรงกลางพื้นที่ และสภาพภูมิประเทศ และลักษณะชุมชนของเทศบาลตำบลเกาะคาจะหนาแน่นเฉพาะบริเวณชุมชนตลาดและสองฝั่งริมแม่น้ำวัง นอกจากนี้ จะเป็นบ้านเรือนที่อยู่อาศัย และพื้นที่สำหรับการเพาะปลูกแต่ไม่มากนัก การก่อสร้างบ้านเรือนจะแออัดในเขตชุมชนตลาดและอุตสาหกรรม บ้านเรือนส่วนใหญ่เป็นบ้านพักอาศัย สำหรับตึกอาคารพาณิชย์จะอยู่หนาแน่นบริเวณหน้าโรงงานน้ำตาลเกาะคา ส่วนถนน ตรอก ซอย คับแคบ พื้นที่จำกัด เพราะเป็นชุมชนที่อยู่กันมานานโดยไม่มีการวางผังเมืองมาก่อน ทำให้การพัฒนาและดูแลรักษาทำได้ตามข้อจำกัด ทั้งนี้ เทศบาลตำบลเกาะคา มีจำนวน 7 หมู่บ้าน ได้แก่ 1) หมู่ที่ 3 บ้านผึ่ง 2) หมู่ที่ 4 บ้านท่าผา 3) หมู่ที่ 5 บ้านไร่อ้อย 4) หมู่ที่ 5 บ้านเกาะคา 5) หมู่ที่ 7 บ้านเหล่าแม่ปุ่น 6) หมู่ที่ 10 บ้านหนองจอก และ 7) หมู่ที่ 11 บ้านแสนตอ ซึ่งในเขตเทศบาลตำบลเกาะคามีประชากรนับเป็นจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 2,119 ครัวเรือน โดยมีประชากรรวม 5,030 คน เป็นชายจำนวน 1,940 คน หญิงจำนวน 2,297 คน

## 1) นโยบายของเทศบาลตำบลเกาะคา

### ■ ด้านเศรษฐกิจและสังคม การศึกษา การพัฒนาคุณภาพชีวิต และประเพณีวัฒนธรรม

มุ่งสนับสนุนส่งเสริม กิจกรรมด้านสวัสดิการ สังคม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้อยู่ดีมีสุข มีการพัฒนาส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมท่องเที่ยว และมีการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและผลิตภัณฑ์ชุมชน โดยยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง พัฒนาด้านสวัสดิการชุมชน สงเคราะห์ช่วยเหลือครอบครัวผู้มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาสและคนพิการในพื้นที่อย่างทั่วถึง รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่ชุมชนเข้มแข็งและสังคมเอื้ออาทรมีการส่งเสริมอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น และสนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่น

### ■ ด้านการบริหารจัดการและพัฒนาบุคลากร

เป็นการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่เน้นการพัฒนาคน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา โดยมุ่งส่งเสริมการศึกษาและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและหลากหลาย ทั้งในและนอกระบบโดยมุ่งจัดการการศึกษาให้ทั่วถึง มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญคือส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้มีการบริหารจัดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชนด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของท้องถิ่นอย่างแท้จริง มีการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาระบบงานของท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มุ่งปฏิบัติงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล และประโยชน์สูงสุดของส่วนรวมเป็นสำคัญรวมถึงส่งเสริมการสร้างระบบบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีในองค์กร มีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาประสิทธิภาพบุคลากร การปรับปรุงเครื่องมือเครื่องใช้ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลเพื่อสามารถตอบสนองต่อการบริการประชาชนได้อย่างเต็มที่

### ■ ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข สุขภาพ และสุขาภิบาล

มุ่งเน้นให้เป็นเมืองน่าอยู่ด้านสิ่งแวดล้อมและเมืองในสวน เน้นการสร้างพื้นที่สีเขียว ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสังคมมุ่งเน้นการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งการจัดการขยะ น้ำเสียอย่างเป็นระบบ ครบวงจรและยั่งยืน โดยเฉพาะการรณรงค์คัดแยกขยะอย่างครบวงจร พัฒนาปรับปรุงด้านการรักษาความสะอาดสวยงามของเมือง รวมถึงการส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชน ส่งเสริมการออกกำลังกาย

และการเล่นกีฬาของประชาชนทุกวัยการพัฒนาสุขภาพอาหาร เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความปลอดภัยและมั่นใจ และมุ่งเน้นอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันและควบคุมโรคต่างๆ

#### ■ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และสาธารณูปโภค

พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อันได้แก่ ถนน ท่อระบายน้ำ พังกันตลิ่ง ขยายผิวจราจร ปรับปรุงซ่อมแซม ขยายเขตไฟฟ้า น้ำประปา ฯลฯ และก่อสร้างสาธารณูปการ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก และให้ประชาชนได้รับบริการที่ดี แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนตรงจุด ตรงประเด็น โดยมุ่งเน้นการทำงานเชิงประสานและมีส่วนร่วมของทุกชุมชนในการเสนอปัญหา และความต้องการต่างๆ รวมถึงการปรับปรุง พัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ตลอดจนการวางแผนเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต

#### ■ ด้านการพัฒนาความสงบสุขความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

การพัฒนาจะมุ่งเน้นการสร้างความปลอดภัย และรักษาความสงบเรียบร้อย ในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน มีการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพของบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ และความพร้อมในการป้องกันอุบัติเหตุ อัคคีภัย และบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายจากสาธารณภัยต่างๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือ บรรเทาความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้ทันทั่วทั้งที่ รวมถึงการสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชน เพื่อให้การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 2) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนา

เทศบาลตำบลเกาะคา ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นไว้ 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ มีแนวทางการพัฒนา คือ

- 1) พัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชน
- 2) พัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว และ
- 3) พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาด้านสังคม มีแนวทางการพัฒนา คือ

- 1) พัฒนาและส่งเสริมการศึกษาให้แก่เด็ก เยาวชน และประชาชนในเขตเทศบาล
- 2) การให้บริการ และส่งเสริมอนามัยชุมชน
- 3) การสังคมสงเคราะห์
- 4) ส่งเสริมและพัฒนาสถาบันครอบครัว และบทบาทสตรี
- 5) ส่งเสริมการออกกำลังกายและการกีฬา และ
- 6) สนับสนุนการบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีแนวทางการพัฒนา คือ

- 1) ก่อสร้าง ปรับปรุง บำรุง ดูแลรักษาดูถนน ท่อระบายน้ำ ปรับปรุง ซ่อมแซมไฟฟ้า ดาดล่าเหมือง

ขยายเขตประปา ไฟฟ้า ขยายผิวจราจรและก่อสร้างพนักกันตลิ่งพัง 2) บำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ ลานกีฬา และลานกิจกรรม

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ มีแนวทางการพัฒนา 1) ปรับปรุงภูมิทัศน์/ทัศนียภาพในเขตเทศบาลให้สวยงาม 2) ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาด้านการเมือง การบริหาร มีแนวทางการพัฒนา 1) ปรับปรุงและพัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ปฏิบัติงาน 2) พัฒนาบุคลากร 3) ส่งเสริมการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล 4) การพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ 5) จัดเก็บข้อมูลพื้นฐานและพัฒนาระบบงานจัดเก็บรายได้ของเทศบาล

### 3) การบริหารงานด้วยความโปร่งใส

การบริหารงานด้วยความโปร่งใส เป็นลักษณะการดำเนินงานของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นและธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลเกาะคา เพื่อให้การบริหารงานเป็นที่ยอมรับและได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม และสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนท้องถิ่นร่วมกันอย่างแท้จริง โดยการบริหารงานด้วยความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมจะเป็นกลไกที่สำคัญในการสร้างการยอมรับและความไว้วางใจ ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ถ้าประชาชนในท้องถิ่นเขตเทศบาลตำบลเกาะคาเกิดความไว้วางใจในการทำงานของคณะบริหาร และพนักงานของเทศบาลตำบลเกาะคา ก็จะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการร่วมกันบริหาร และพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง

การบริหารงานด้วยความโปร่งใส เน้นการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล และมีการส่งเสริมให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารและเข้าถึงข้อมูลในด้านต่างๆ ของเทศบาลตำบลเกาะคา เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลตำบลเกาะคา ผลการดำเนินงานประจำปี เป็นต้น และการรับฟังความคิดเห็นจากชุมชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลเกาะคา กับประชาชน รวมถึงส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้การทำแผนชุมชน และนำข้อมูลที่ได้กลับมาเป็นแผนงานของเทศบาล ทำให้ชุมชนเกิดความไว้วางใจในการบริหารงานของเทศบาล ที่สามารถตรวจสอบการทำงานได้ อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นโดยประชาชน และเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนท้องถิ่นร่วมกันอย่างแท้จริงตามมาดังภาพที่ 4-5 ต่อไปนี้

## แหล่งเรียนรู้ : การบริหารงานด้วยความโปร่งใส



โดยการดำเนินงานที่สะท้อนถึงความเป็นเลิศในด้านความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของชุมชนหรือท้องถิ่นของเทศบาลตำบลเกาะคา ได้แก่

1. การใช้ระบบฐานข้อมูลชุมชนเพื่อมุ่งสู่ท้องถิ่นสุขภาวะ (Thailand Community Network Appraisal Program: TCNAP) เพื่อช่วยให้เทศบาลทราบถึงปัญหาของประชาชนที่มาของปัญหา และสามารถค้นหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น ซึ่งโปรแกรม TCNAP เป็นโปรแกรมการจัดการข้อมูลของชุมชนเพื่อพัฒนาสู่ตำบลสุขภาวะ เทศบาลตำบลเกาะคา ใช้เป็นระบบฐานข้อมูลของชุมชน โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วน ทั้งประชาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคีเครือข่าย และหน่วยงานต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำข้อมูล และสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาตำบลด้วยตนเองผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ทั้งนี้ เครื่องมือในการจัดเก็บ

ข้อมูลมี 3 ชนิด คือ 1) โปรแกรมการบันทึกและวิเคราะห์ข้อมูลผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต 2) แบบสอบถามที่เก็บรวบรวมข้อมูลระดับกลุ่มและชุมชน และ 3) แบบสอบถามที่เก็บรวบรวมข้อมูลระดับบุคคลและครอบครัว

2. สังคมชาวเกาะคาไม่ทอดทิ้งกันบนฐานของชุมชนเข้มแข็ง จัดการตนเอง  
ด้วยปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่ เทศบาลตำบลเกาะคา จึงจัดให้มีระบบการจัดการทางสังคม เพื่อเสริมสร้างให้เกาะคาเป็นสังคมที่น่าอยู่ มีความเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน และเป็นสังคมแห่งความสามัคคี มีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างเครือข่ายภาครัฐและภาคประชาชนที่มีจิตอาสา ผ่านศูนย์พัฒนาครอบครัว ศูนย์เรียนรู้ครอบครัวเข้มแข็ง ศูนย์รับแจ้งเหตุเด็กและสตรี และกลุ่มพัฒนาสตรี รวมทั้งโครงการของเทศบาลที่มีชื่อว่า “โครงการชาวเกาะคาไม่ทอดทิ้งกัน” ซึ่งแต่เดิมศูนย์และกลุ่มอาสาสมัครเหล่านี้มิได้บูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ อย่างเช่น *ศูนย์พัฒนาครอบครัว* มีบทบาทในการให้ความรู้และร่วมกำหนดแนวทางการเฝ้าระวังป้องกันและแก้ไขปัญหาครอบครัวที่อาจเกิดขึ้น โดยดำเนินงานร่วมกับ*ศูนย์เรียนรู้ครอบครัวเข้มแข็งบ้านไร่้อย* ซึ่งเป็นศูนย์นำร่องที่มีบทบาทในการให้คำแนะนำวิธีการเลี้ยงดูเด็กและเยาวชนในแบบที่ถูกต้องเหมาะสมเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาสังคมที่ซับซ้อน และยังเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ของชุมชนในกระบวนการสร้างครอบครัวที่เข้มแข็ง มีการทำกิจกรรมค่ายครอบครัวเข้มแข็งเป็นประจำทุกปี เพื่อเป็นการสร้างเครือข่ายครอบครัวเข้มแข็งและเป็นการสร้างความรัก ความอบอุ่น ความเข้าใจภายในครอบครัว ซึ่งเป็นการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม บางปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือจากสังคมจะถูกส่งเข้าสู่กระบวนการของ*ศูนย์รับแจ้งเหตุเด็กและสตรี* เพื่อคัดกรองปัญหา หากพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับกลุ่มเด็กและเยาวชนแล้ว เรื่องจะนำเข้าสูระบบคุ้มครองเด็กเพื่อการเยียวยาและส่งต่อเข้ารับการบำบัดจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต่อไป ขณะเดียวกัน *กลุ่มพัฒนาสตรีประจำหมู่บ้าน* (กพสม.) ดำเนินกิจกรรมส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของสตรีในชุมชนควบคู่ไปพร้อมกัน เพื่อช่วยเฝ้าระวังปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในครอบครัวตนเอง นอกจากการช่วยเหลือเด็กและสตรีแล้ว สังคมชาวเกาะคายังไม่ทอดทิ้งกลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส โดยเทศบาลดำเนิน*โครงการชาวเกาะคาไม่ทอดทิ้งกัน* เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนกลุ่มดังกล่าว ด้วยการปรับปรุงซ่อมแซมบ้านเรือนให้เหมาะสมกับสภาพความพิการและสภาพร่างกายของผู้สูงอายุ เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตประจำวันได้ตามปกติสุข ซึ่งกระบวนการดำเนินการ

ทางสังคมเช่นนี้เกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบช่วยสร้างสรรค์สังคมเกาะคาให้เป็นสังคมที่น่าอยู่อย่างยั่งยืนโดยแท้จริง ซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกันของผู้ที่มีจิตอาสาในชุมชนและเป็นการหนุนเสริมจากเทศบาลตำบลเกาะคา

3. การสร้างเมืองน่าอยู่ด้วยสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเทศบาลตำบลเกาะคามีแนวทางการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความตระหนักและเห็นคุณค่าของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กระทั่งเกิดการร่วมมือกันในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีในชุมชน โดยมีศูนย์ประสานงานและบริหารจัดการร่วมด้านการบริหารจัดการขยะ อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นศูนย์ที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลตำบลเกาะคา เทศบาลตำบลศาลา เทศบาลตำบลสบยาว เทศบาลตำบลท่าผา และเทศบาลตำบลวังพร้าว ซึ่งทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกัน เพื่อจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ โดยได้รับการสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กร JICA และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเทศบาลตำบลเกาะคาเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการ โดยทำหน้าที่สนับสนุนงบประมาณและบุคลากรหลักในการบริหารจัดการขยะ ส่วนภาคีสมาชิกที่เหลือให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและทรัพยากรในการบริหารร่วม ซึ่งดำเนินการโดยจัดระบบการคัดแยกขยะเพื่อลดปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ให้เหลือน้อยที่สุด โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกขยะออกเป็นประเภทต่างๆ นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรมที่ต่อยอดจากการคัดแยกขยะ คือ การจัดตั้งธนาคารขยะที่หมู่ 11 บ้านแสนตอ ตำบลท่าผา เพื่อเป็นจุดรับซื้อขยะจากประชาชนในพื้นที่ และเป็นจุดในการแปรรูปผลิตภัณฑ์โดยนำขยะที่สามารถแปรรูปได้ประดิษฐ์เป็นผลิตภัณฑ์ใหม่เพื่อเพิ่มมูลค่า เช่น ตะกร้าจากกระดาด/หนังสือพิมพ์ กระเป๋าและหมวกจากกล่องเครื่องดื่มหรือกล่องนม เป็นต้น ต่อมาได้ขยายผลการดำเนินงานไปยังชุมชนอื่นเพิ่มอีก 6 หมู่บ้าน และนอกจากการคัดแยกขยะแล้ว ยังมีกิจกรรมการย่อยสลายขยะอินทรีย์ในรูปแบบต่างๆ คือ การย่อยสลายขยะอินทรีย์โดยใช้ไส้เดือนพันธุ์พื้นเมือง การทำปุ๋ยจากใบไม้ การทำปุ๋ยจากเศษอาหาร ผักและผลไม้ กิจกรรมการทอดผ้าป่าขยะ เพื่อหาวัสดุเหลือใช้มาแปรรูปและประดิษฐ์เป็นสิ่งของหรือผลิตภัณฑ์ต่างๆ และกิจกรรมลดการใช้แก้วพลาสติกในโรงเรียนเกาะคาวิทยาคม โดยเปลี่ยนจากการใช้แก้วพลาสติกมาใช้แก้วเมลามีนที่สามารถใช้ซ้ำได้ ซึ่งช่วยลดการใช้แก้วพลาสติกลงได้เป็นจำนวนมาก โดยผลสำเร็จที่เกิดขึ้นกับชุมชน คือ การทำให้ชุมชนและโรงเรียนเกิดความตระหนักถึงสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นและร่วมดำเนินกิจกรรมที่นำไปสู่การลดการใช้พลังงานและการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทั้งนี้

เทศบาลตำบลเกาะคาและโรงเรียนเกาะคาวิทยาคมได้เรียนรู้ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน รวมทั้งสามารถต่อยอดการดำเนินงานไปสู่กิจกรรมอื่นๆ อีกมากมาย เช่น โครงการคืนชีวิตสู่สายน้ำ อาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม นักสืบสายน้ำ การทอดผ้าป่าขยะ การทอดผ้าป่าต้นไม้ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเกิดการต่อยอดเพื่อลดปริมาณขยะที่ปลายทางโดยเทศบาลตำบลเกาะคา จัดตั้งศูนย์เรียนรู้สิ่งแวดล้อมเทศบาลตำบลเกาะคาขึ้นเพื่อลดปริมาณขยะปลายทางหลังจากที่เทศบาลได้เก็บขยะจากครัวเรือนของประชาชนด้วยการทำปุ๋ยหมักชีวภาพ (น้ำ) ปุ๋ยใบไม้สด การแยกขยะรีไซเคิล ปุ๋ยหมักอินทรีย์ ปุ๋ยใบไม้แห้ง และการผลิตน้ำส้มควันไม้

สรุป ได้ว่า เทศบาลตำบลเกาะคา ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับ เพื่อมุ่งสู่สังคมประชาธิปไตย โดยยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน ทั้งนี้ เทศบาลตำบลเกาะคา มีการมุ่งเน้นการบริการโดยยึดความพึงพอใจสูงสุดของประชาชนเป็นสำคัญ ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ และร่วมดำเนินงาน รวมทั้งร่วมตรวจสอบการทำงานของเทศบาล ทำให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความโปร่งใสและไม่มีปัญหาการทุจริต อีกทั้งทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นที่แท้จริง เพราะประชาชนต่างตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ก่อให้เกิดเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน เกิดความเข้มแข็งในชุมชน และเกิดการเมืองภาคพลเมืองขึ้นอย่างยั่งยืน โดยในการบริหารงานด้วยความโปร่งใสของเทศบาลตำบลเกาะคา ก่อให้เกิดการตรวจสอบการทำงานโดยภาคประชาชน เกิดความไว้วางใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตน และเกิดเป็นกลไกการบริหารงานที่โปร่งใสของบุคลากรทุกระดับ ตั้งแต่ระดับผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล ข้าราชการพนักงานเทศบาล โดยใช้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสริมสร้างความโปร่งใส ไม่ว่าจะเป็นการรับรู้ การเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่สนใจ การตรวจสอบข้อมูลการบริหารงานของท้องถิ่น การมีการรวมกลุ่มการดำเนินกิจกรรมที่สร้างสรรค์ ไม่ว่าจะเป็น การช่วยการดูแลสิ่งแวดล้อม การดูแลสุขภาพ การส่งเสริมด้านอาชีพ การอนุรักษ์ภูมิปัญญา และการเปิดพื้นที่ทางความคิดให้ชุมชน ทำให้ประชาชนได้แสดงออกทางความคิดและให้คำแนะนำในการทำงาน เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายการพัฒนาเกาะคาเมืองน่าอยู่ และเป็นองค์กรของประชาชนที่มีการทำงานโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

### 3. บทสรุป

ในการเปิดระบบราชการ โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบ หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องมีความสามารถในการประยุกต์ใช้รูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยอาจดำเนินการใน 5 รูปแบบ ได้แก่ การกำหนดประเด็นสาธารณะ การกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน การจัดสรรทรัพยากรเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานในระดับพื้นที่ กระบวนการกำหนดกฎหมาย การออกแบบและจัดบริการสาธารณะ ซึ่งมีบริบทของการนำไปประยุกต์ใช้ที่หลากหลาย ดังตัวอย่างของกรณีศึกษาของต่างประเทศ และกรณีศึกษาของประเทศไทย ที่นำเสนอข้างต้น นอกจากนี้ การนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมการและประสบความสำเร็จ หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องมีการปลูกฝังแนวทางการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมกับข้าราชการรุ่นใหม่ และสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มภาคประชาชน เพื่อให้กลุ่มเหล่านี้เป็นพลังขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมทั้งเสริมสร้างเครือข่ายปฏิบัติการร่วมกัน (Collaborative Governance) กับแกนนำชุมชน/ผู้บริหารในท้องถิ่น โดยจากการประมวลผลการดำเนินการเพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จะพบปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นและปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ ดังต่อไปนี้

#### ปัญหาและอุปสรรค

แม้ว่าปัจจุบัน ระบบราชการได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น แต่ก็ยังประสบปัญหาและอุปสรรคในการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการหลายประการ ได้แก่

##### 1. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากหน่วยงานราชการ

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากหน่วยงานราชการ ซึ่งถือว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง หากไม่ได้รับการแก้ไข ได้แก่

1) การไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง ซึ่งหากไม่มีการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง การมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพย่อมเกิดขึ้นได้ยาก เพราะการมีส่วนร่วมจำเป็นต้องมีงบประมาณและใช้เวลาในการดำเนินการ และที่เป็นอุปสรรคที่สำคัญมาก คือ ภาคราชการโดยผู้บริหารระดับสูงจะตั้งธงไว้ก่อนแล้วว่า จะดำเนินการอย่างไร หรือได้ตัดสินใจล่วงหน้าก่อนดำเนินการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ประเด็นนี้ทำให้เกิดความรู้สึกทั้งผู้ปฏิบัติงาน และภาคประชาชน ซึ่งเห็นว่าภาครัฐไม่จริงใจหรือนโยบายของรัฐไม่ชัดเจน

2) ปัญหาระบบรองรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่เอื้ออำนวย ถึงแม้ปัจจุบันการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการรับฟังความคิดเห็นมีสภาพบังคับ แต่เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติกลับไม่มีระบบรองรับอย่างแท้จริง โดยระบบรองรับที่สำคัญที่เป็นอุปสรรคอย่างมากก็คืองบประมาณของโครงการที่ยังไม่ครอบคลุมกิจกรรมการมีส่วนร่วมไว้ นอกจากนี้ ระบบงบประมาณไม่มีความยืดหยุ่นให้สามารถปรับเปลี่ยนโครงการที่สนองต่อความต้องการของประชาชน เพราะระบบงบประมาณจัดทำเป็นปีล่วงหน้า และผล/กระบวนการรับฟังความคิดเห็นกับระบบงบประมาณไม่สอดคล้องกัน นอกจากนี้กฎระเบียบของราชการไม่ยืดหยุ่นรองรับความหลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งไม่ยอมรับกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น ส่งผลให้หน่วยงานราชการจัดโครงการการมีส่วนร่วมโดยใช้การจ้างเหมาจากหน่วยงานภายนอกแทน ระบบรองรับที่ยังเป็นปัญหาอีกประการ คือการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายในหน่วยงานราชการ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบส่งผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ต่อเนื่อง ปัญหานี้ส่วนหนึ่งมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีคุณภาพหรือไม่ อยู่ที่ความจริงใจและความสนใจของผู้รับผิดชอบโครงการ

3) ข้าราชการบางส่วนยังมีทัศนคติไม่ถูกต้องต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมองว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการสร้างภาพลักษณ์ของหน่วยงาน มุ่งทำเพียงเป็นพิธี หรือทำให้เสร็จไป ส่งผลต่อพฤติกรรมที่ออกมาที่ไม่คำนึงถึงหลักความครอบคลุมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่เลือกประชาชนที่เป็นตัวแทนของเสียงที่แท้จริง เพราะกลัวการต่อต้านและไม่เห็นด้วยกับสิ่งที่คิดไว้แล้ว ดังนั้น กิจกรรมการมีส่วนร่วมจึงเป็นเพียงพิธีกรรมที่จริงจังผิดกลุ่ม ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อภาคส่วนใด นอกจากนี้ ข้าราชการบางส่วนยังคงมีทัศนคติเชิงลบต่อภาคประชาชน หรือกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน เรียกว่าไม่ยอมรับฟังความคิดเห็น ตั้งแต่ยังไม่เริ่มกระบวนการ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีคุณภาพย่อมไม่เกิดขึ้นจากทัศนคติเหล่านี้

4) ความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ โดยมีหลายหน่วยงาน เข้าไปดำเนินโครงการในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งเนื้อหาของงานมีความใกล้เคียงกัน ใช้ทรัพยากรชุมชน คล้ายๆ กัน ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนและเบื่อหน่ายที่จะให้ความร่วมมือกับภาครัฐ เช่น การสร้างเครือข่ายชุมชน การประชุมเชิงปฏิบัติการ การฝึกอบรม การระดมความคิดเห็น การทำวิจัย การเป็นอาสาสมัคร เป็นต้น ตลอดจนการดำเนินงานที่ไม่ต่อเนื่อง เพราะต้องปรับเปลี่ยนตามนโยบายของรัฐบาลหรือรัฐมนตรีที่ดูแลกระทรวง ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรทางการบริหาร

## 2. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากภาคประชาชน

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากภาคประชาชน มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากหน่วยงานราชการเช่นกัน ได้แก่

1) ตัวแทนภาคประชาชนหรือผู้นำชุมชนมีเวลาจำกัด ในการพุ่งเข้าไปที่ ประเด็นสาธารณะประเด็นใดประเด็นหนึ่ง เนื่องจากต้องประกอบอาชีพและส่วนใหญ่เป็น “ชนชั้นกลาง หรือระดับล่าง” ทำให้รูปแบบ เทคนิคและเวทีการมีส่วนร่วมประสบปัญหาเสมอ โดยในช่วงภาคบ่ายที่ผู้นำชุมชนจะเริ่มทยอยกลับ เพื่อไปประกอบสัมมาอาชีพของตนเอง หรือต้องไปเข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานอื่นๆ

2) ภาคประชาชนไม่สนใจข้อมูล โดยเน้นการแสดงมุมมองหรือจุดยืนของตน ซึ่งมีหลายกรณีที่ใช้วาทะก้าวร้าว

3) ภาคประชาชนบางกลุ่มมีทัศนคติที่ยังไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น

- ภาคประชาชนให้ความสนใจกับข้อมูลข่าวสารน้อยมาก แล้วคิดว่า โครงการจะเป็นอย่างนั้นอย่างนี้ ซึ่งสภาพเช่นนี้ทำให้การมีส่วนร่วม ไม่เป็นไปอย่างมีอิสระ และเกิดปัญหาการบิดเบือนข้อมูลจากฝ่าย ที่ต่อต้านโครงการได้ง่าย
- ภาคประชาชนมองว่าหน่วยงานภาครัฐต้องทำตามความคิดเห็นหรือ ความต้องการของตน เมื่อหน่วยงานรัฐไม่ปฏิบัติตามก็มองว่าภาครัฐ ไม่จริงใจ
- ภาคประชาชนมักเรียนรู้ว่าการแสดงความไม่เห็นด้วยกับโครงการของ ภาครัฐ คือ การประท้วง หรือปิดถนนเท่านั้น

## ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ

จากการศึกษาและประมวลองค์ความรู้ทางด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของต่างประเทศและประเทศไทย จะพบว่าปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีหลายประการ ได้แก่

### 1. ผู้นำหรือผู้บริหารระดับประเทศหรือระดับท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจากในทุกกรณีศึกษาจะเห็นได้อย่างชัดเจน ผู้นำของประเทศจะให้ความสำคัญต่อการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดังเช่นกรณีศึกษาของต่างประเทศ และสำหรับกรณีศึกษาของประเทศไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารระดับท้องถิ่นล้วนให้ความสำคัญต่อกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีส่วนในการผลักดันส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งหากปราศจากการสนับสนุนของผู้มีอำนาจภาครัฐในทุกๆ ระดับแล้ว กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมคงไม่อาจเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพได้

### 2. หน่วยงานภาครัฐมีทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

หน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีบทบาทหลักในการประสานงานกับภาคส่วนต่างๆ ให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น บุคลากรในหน่วยงานภาครัฐเอง จึงควรมีทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะหากภาครัฐเปิดใจและพร้อมใจที่จะเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมแล้ว จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และผลลัพธ์ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม หากภาครัฐไม่เต็มใจหรือไม่เปิดใจที่จะเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน กระบวนการนี้อาจจะไม่ประสบความสำเร็จได้ เช่นในสหราชอาณาจักรได้มีการกำหนดมาตรฐานของการบริการในหน่วยงานภาครัฐหรือในกรณีศึกษาของประเทศไทย เช่น กรมปศุสัตว์ที่มองว่ากิจการด้านปศุสัตว์จะก้าวหน้าต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงได้มีโครงการอาสาปศุสัตว์ เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้

ด้านปศุสัตว์ สิ่งเหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงการที่หน่วยงานภาครัฐเปิดใจ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม

### 3. กระบวนการมีส่วนร่วมที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากกรณีศึกษาจะเห็นถึงกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ ที่แตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของประเทศและท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ประเทศฝรั่งเศส มีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย ตั้งแต่การทำประชาพิจารณ์ การร่วมแสดงความคิดเห็น การอภิปรายสาธารณะ สำหรับประเทศไทยนั้น ก็มีกระบวนการที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานหรือพื้นที่นั้นๆ เช่น กรณีจังหวัดน่านมีการกำหนดกลไกในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การจัดทำเวทีประชาคม สำหรับกรณีศึกษากรมปศุสัตว์ที่มีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ชัดเจน ประกอบไปด้วย 5x และ 5r ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นรูปแบบที่เหมาะสม สอดรับกับการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี และกรณีศึกษาเทศบาลตำบลเกาะคาที่มีการส่งเสริมหรือให้บทบาทของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ

### 4. ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง เมื่อประชาชนรับรู้และเข้าใจถึงปัญหา หรือความรู้เฉพาะที่จำเป็นอย่างเพียงพอ เพราะข้อมูลเหล่านี้จะเป็นองค์ประกอบสำคัญ ที่จะช่วยผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนได้ตั้งแต่ระดับการกำหนดนโยบาย การแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ การประเมินผล โดยหากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลหรือมีข้อมูลไม่เพียงพอ ก็จะมี ความเข้าใจต่อประเด็นปัญหาที่คลาดเคลื่อน เช่น กรณีของประเทศไทยออสเตรีย ที่มีความต้องการ กำจัดขยะสารเคมีอันตรายโดยมีการให้ความรู้กับประชาชนว่าสารเคมีชนิดนั้นๆ คืออะไร มีอันตรายอะไรบ้าง โดยไม่เพียงทำความเข้าใจกับประชาชนที่มีความเสี่ยง แต่ยังทำความเข้าใจกับประชาชนทั่วไปด้วย นอกจากนี้ บริษัทที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการกำจัดขยะสารเคมีอันตราย ยังเป็นองค์กรที่ให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชนอีกด้วย เป็นต้น

## 5. การใช้เครื่องมือในการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ

การเข้าถึงข้อมูลของประชาชน รวมถึงช่องทางให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ จำเป็นต้องมีการสื่อสารไปยังประชาชนอย่างทั่วถึง ซึ่งเครื่องมือต่างๆ ที่ใช้ในการสื่อสารไปยังประชาชนนั้น ควรเลือกรูปแบบวิธีการที่เหมาะสม เช่น การใช้สื่อสิ่งพิมพ์ แผ่นพับ หนังสือพิมพ์ กล้องรับความคิดเห็น รวมถึงการใช้เทคโนโลยีในการสื่อสาร เช่น เว็บไซต์ต่างๆ เป็นต้น โดยการสื่อสารเหล่านี้ไม่เพียงเชิญชวนประชาชน และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้เข้ามามีส่วนร่วมเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการให้ข้อมูลเพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูล และเข้าใจในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมากยิ่งขึ้น

## 6. การมีกฎหมายที่เอื้อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

กฎหมายเป็นหลักสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้น โดยภาครัฐจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ ดังนั้นกฎหมายจึงเปรียบเสมือนการบังคับให้ภาครัฐต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้น โดยกฎหมายเหล่านี้จะเห็นได้ชัดจากกรณีศึกษาในต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ดังเช่น ประเทศฝรั่งเศสมีบัญญัติไว้ในมาตรา L.110-1 ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม สหราชอาณาจักรมีการกำหนดเป็นโครงการสัญญาประชาคมที่ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน และประเทศออสเตรเลีย มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1999 ที่ได้บัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

## 7. การมีคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมโดยตรง

จากกรณีศึกษาข้างต้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนโดยเฉพาะในกรณีศึกษาของต่างประเทศได้มีการกำหนดคณะทำงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่เกี่ยวกับการสนับสนุน เสริมสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ เป็นหน่วยงานที่ถูกตั้งขึ้นโดยมีหน้าที่ด้านการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเฉพาะ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสมีคณะกรรมการอภิปรัชญาสาธารณะแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในสหราชอาณาจักรมีหน่วยงานพิเศษ ที่เรียกว่า Citizen's Charter Unit สังกัดอยู่ในสำนักคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่ในการเผยแพร่ความรู้ หรือกิจกรรมต่างๆ

ที่ภาครัฐได้ดำเนินการโดยเฉพาะด้านบริการสาธารณะ ในกรณีศึกษาของประเทศออสเตรเลีย ก็มีคณะกรรมการที่ปรึกษาในระดับชาติ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการจัดประชุมเพื่อปรึกษาหรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะเห็นว่าคณะทำงานเหล่านี้มีส่วนสำคัญให้เกิดกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างดียิ่งขึ้น

## 8. การเปิดโอกาสให้ภาคีทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วม

กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมที่ดี มีไข่มุกเพียงแต่ภาคประชาชนที่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องเท่านั้น แต่ควรดึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหรือกิจกรรมนั้นๆ เช่น ภาคเอกชน องค์กรอิสระ กลุ่มนักวิชาการ เป็นต้น เนื่องจากในทุกๆ กิจกรรมนั้นล้วนมีกลุ่มคนเหล่านี้เข้ามามีบทบาท หรือมีความเกี่ยวข้องมีส่วนได้ส่วนเสียอย่างชัดเจน โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมอาจเป็นแบบตั้งคณะทำงาน ที่นำคนจากหลายๆ ภาคส่วนมาร่วมกันทำงาน หรือช่วยในการวางแผนและตัดสินใจ หรือการดึงภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมาให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ดังเช่นในกรณีศึกษาของสหราชอาณาจักรเรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ศูนย์บริหารด้านสุขภาพของประชาชนที่ไม่เพียงให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมแต่ยังดึงกลุ่มคนและองค์กรต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม เช่น ท้องถิ่น ชุมชน สภาเยาวชนฯ เป็นต้น ในกรณีของประเทศออสเตรเลีย เรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมด้านการจัดการขยะมีพิษ โดยภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนได้เข้าใจในปัญหามากยิ่งขึ้น สำหรับในประเทศไทยนั้น ในกรณีศึกษาของจังหวัดน่านมีการจัดตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐ กลุ่มองค์กรเอกชน เช่น กลุ่มฮักเมืองน่าน เครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดน่าน เป็นต้น กรณีเทศบาลตำบลเกะคา ที่มีโครงการชาวเกะคาไม่ทอดทิ้งกัน โดยเป็นการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่าการร่วมกันทำงานของทุกภาคส่วนจะช่วยให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างทั่วถึง และประสบความสำเร็จได้

## 9. ความเข้มแข็งของคนในชุมชน

จุดแข็งที่จะทำให้กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมดำเนินต่อไปได้ หากมีการรวมกลุ่มกันของคนในชุมชนอยู่แล้วนั้น ยิ่งทำให้ชุมชนนั้นๆ มีความเข้มแข็ง และเกิด

การมีส่วนร่วมได้ง่ายขึ้นในแง่ของการรวมตัว การสื่อสาร การให้ความรู้ การทำความเข้าใจ รวมถึงเป็นการรวมพลังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในชุมชน ดังเช่น กรณีจังหวัดน่าน ซึ่งโครงการต่างๆ ที่จังหวัดน่านได้จัดทำประสบความสำเร็จได้เพราะความเข้มแข็งของชุมชนที่มีอยู่แล้ว นอกจากนี้ ในกรณีศึกษาเทศบาลตำบลเกาะคาเอง มีกลุ่มอาสาสมัครและกลุ่มกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน ซึ่งแต่ละกลุ่มมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน แต่สามารถส่งเสริม สนับสนุนซึ่งกันและกันได้เป็นอย่างดี

## 10. การมีทรัพยากรที่เพียงพอ และสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทรัพยากรที่สำคัญและจำเป็นต่อกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม เช่น กำลังคน งบประมาณ เป็นต้น ซึ่งหากขาดทรัพยากรเหล่านี้ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ไม่เพียงเท่านั้น ยังต้องอาศัยการบริหารจัดการทรัพยากรของทุกภาคส่วนที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดด้วยเช่นกัน เพราะหากมีเงิน แต่บริหารจัดการไม่ได้ กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนก็อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม

ดังจะเห็นได้ว่า หลายๆ ปัจจัยดังกล่าวข้างต้น จะมีลักษณะที่เกื้อหนุนซึ่งกันและกัน เช่น หากผู้นำไม่ให้ความสำคัญกับกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม ก็จะไม่สนับสนุนงบประมาณและกำลังคน กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ ดังนั้น หากมีปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการสร้างการมีส่วนร่วมได้มากเท่าใด ก็จะทำให้โอกาสที่การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ หรือการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ประสบความสำเร็จมากขึ้นเท่านั้น



**បទពិសោធន៍**

# บรรณานุกรม

Means and Josayma, (2002). **Community-based forest resource conflict management: a Training Package**, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, (2550). **การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการ จัดหางาน**. กรุงเทพฯ : กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, (2545). **แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก**. กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพลส.

เจมส์ แอล. เครย์ตัน, (2551). **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม**. แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี. ขอนแก่น : โรงพิมพ์ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท.

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, (2551). **คู่มือการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด**. จัดทำโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), ส เจริญ การพิมพ์ : กรุงเทพฯ.

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2553). **ต้นแบบความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับจังหวัด**. จัดทำโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), บริษัท เอ.พี.กราฟิก ดีไซน์ และการพิมพ์ จำกัด: กรุงเทพฯ.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, (2554). **รายงานการศึกษา เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี. กราฟฟิค ดีไซน์ และการพิมพ์ จำกัด.

พัชรี สีโรส และคณะ, (2546). **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน**. โครงการปริญญาโทสำหรับนักบริหารสาขา บริหารรัฐกิจ (EPA) มูลนิธิปริญญาโทนักบริหารรัฐกิจ (มูลนิธิ EPA) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พัชรี สีโรส และคณะ, (2548). **รายงานการวิจัย โครงการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาระบบราชการ**. ส่วนหนึ่งของคู่มือผู้เข้าอบรมวิทยากรตัวคูณ. เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)

พัชรี สีโรส และคณะ, (2550). **คู่มือการสร้างกลไกการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม**. จัดทำโดย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ส่วนหนึ่งของเอกสารการฝึกอบรมบุคลากรในระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับกระทรวง/กรม (ส่วนกลาง): กรุงเทพฯ

พัชรี สีโรส และคณะ, (2551). **คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับ กระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย**. จัดทำโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), ปิ่นเกล้าการพิมพ์ : กรุงเทพฯ.

พิทยา บวรวัฒนา, (2548). **แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ในยุโรป**. สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช.

สถาบันพระปกเกล้า, (2551). **ร่างรายงานการศึกษาเรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายในกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติภายในฝ่ายบริหาร**. เอกสารประกอบการสัมมนา จัดทำโดย คณะบุคคลเพื่อศึกษาวิจัยการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายในกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติภายในของฝ่ายบริหาร.

สถาบันพระปกเกล้า, (2555). **รางวัลพระปกเกล้า'55**. ธรรมดาเพรส จำกัด, กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, (2554). **คู่มือการฝึกอบรมผู้บังคับบัญชาลูกเสือ ระดับผู้นำขั้นความรู้ขั้นสูงโครงการลูกเสืออาสา กกต. เพื่อพัฒนาประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, (2553). **ต้นแบบความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับจังหวัด**. บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, กรุงเทพฯ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, (2554). **ประมวลการดำเนินการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการของจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาที่ดี (Best Practices)**. บริษัทธรรมดาเพรส จำกัด, กรุงเทพฯ พิมพ์ครั้งที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, (2556). **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2561)**. บริษัท วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย. พิมพ์ครั้งที่ 1 พฤษภาคม 2556.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, (2556). **สรุปผลการดำเนินการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการของหน่วยงานที่ได้รับรางวัล ความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมี ส่วนร่วมในระดับดีเยี่ยม ที่เป็นกรณีศึกษาที่ดี (Best Practices)**.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, (2552). การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม. เอกสารชุดเครื่องมือ การเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits). ตามโครงการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้: กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, (2555). รายงานสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทาง/รูปแบบและวิธีการในการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ. ตามโครงการศึกษาและพัฒนาระบบและวิธีการทางานเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ: กรุงเทพฯ.

ศศิณ เถลิสมลาภ และคณะ, (2556). คู่มือการมีส่วนร่วมและการจัดการความขัดแย้งในพื้นป่าตะวันตก. จัดพิมพ์โดยมูลนิธิสืบนาคะเสถียร, สมอลส์ ไทเกอร์ ดีไซน์

อรรถัย กักผล และคณะ, (2553). รายงานผลการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของต่างประเทศ. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.).

อรพินท์ สฟโชคชัย, (2551). หลักสำคัญในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม Participatory Governance Principle (การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม). สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน), สถาบันวิจัยและพัฒนาคุณภาพ (สวพ.). สำนักงานรับรอง มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) : กรุงเทพฯ.

## ข้อมูลเว็บไซต์

เทศบาลตำบลเกาะคา. (2557). สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2557 จาก [http://www.kohkha.go.th/center/website/management/website\\_dragdrop/index.php?site=387&page\\_id=387](http://www.kohkha.go.th/center/website/management/website_dragdrop/index.php?site=387&page_id=387).

เทศบาลตำบลเกาะคา. (2557). สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2557 จาก [http://202.143.169.83/project/hy\\_doy.html](http://202.143.169.83/project/hy_doy.html)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, (2557). สืบค้นเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2557 จาก [http://www.opdc.go.th/special.php?spc\\_id=2&content\\_id=156](http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=2&content_id=156).

ราชการส่วนกลาง (ประเทศไทย). วิกีพีเดีย. (2560). สืบค้นเมื่อ 16 เมษายน 2560 จาก <http://th.m.wikipedia.org/wiki/ราชการ>

ประเทศอังกฤษ: สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2560 จาก <http://th.m.wikipedia.org/wiki/ประเทศอังกฤษ...>





สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

ถนนพหลโยธิน เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทร. 0 2356 9999

[www.opdc.go.th](http://www.opdc.go.th)