

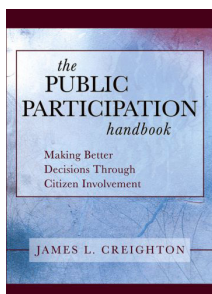
การวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ใน “The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement” ในบริบทประเทศไทย

จุฑารัตน์ ชมพันธุ์

อาจารย์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

pat_env@yahoo.com



ชื่อหนังสือ : The Public Participation Handbook:
Making Better Decisions through Citizen Involvement
ปีที่พิมพ์ : 2005
สำนักพิมพ์ : Jossey Bass
ผู้แต่ง : James L. Creighton
ISBN : 078-797-307-6
ความยาว : 261 หน้า

บทคัดย่อ

การมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการกล่าวถึงและนำไปปฏิบัติมากขึ้นในประเทศไทยจากแรงกดดันและความต้องการของภาคประชาชน หากนับจากอดีตถึงปัจจุบันการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยยังประสบปัญหาในทางปฏิบัติ ทำให้กระบวนการและผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนมักไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน ดังนั้นการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของประชาชนรวมถึงแนวทางการพัฒนากระบวนการดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จ จึงนับว่ามีความจำเป็นต่อสังคมไทย “The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement” โดย James L. Creighton ได้รวบรวมข้อมูลที่ครอบคลุมประเด็นสำคัญและรายละเอียดต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางในการออกแบบ การดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ การเลือกเทคนิคและแนวทางต่าง ๆ ในการสร้างการมีส่วนร่วม การสร้างฉันทามติ และการประเมินผล หนังสือเล่มนี้จึงเหมาะแก่การศึกษาเพื่อค้นหาแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมในประเทศไทย ซึ่งหนังสือได้ระบุว่าเมื่อมีการวางแผนและดำเนินงานที่ดี การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถช่วยให้การตัดสินใจนั้นประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับ กล่าวได้ว่าหนังสือเล่มนี้มีเนื้อหาที่สมบูรณ์ ครอบคลุมทฤษฎีและแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมซึ่งผู้เกี่ยวข้องสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศไทยต่อไป

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมของประชาชน; กระบวนการตัดสินใจ; ผู้มีส่วนได้เสีย

A Review of The Public Participation Concept in “The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement” in Thai Context

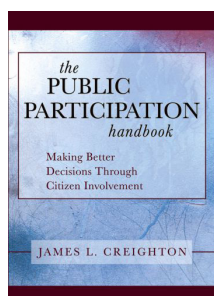
Chutarat Chompunth 

Lecturer, School of Social and Environmental Development

National Institute of Development Administration



pat_env@yahoo.com



Title	: The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement
Year	: 2005
Publisher	: Jossey Bass
Author	: James L. Creighton
ISBN	: 078-797-307-6
Pages	: 261

Abstract

Although public participation has grown enormously in Thailand due to rising pressure from the public, this practice often fails to solve environmental problems and social conflicts. The results of the process have not been able to satisfy the public and stakeholders. The question of how to be sure that the participation process is effective and results in desirable outcomes seems to be vital in the Thai context. Thus, there is an essential need to develop knowledge of how to improve public participation to ensure the acceptance of its processes and outcomes. The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement by James L. Creighton includes all of the important aspects and details of the public participation process. It provides directions for designing a participation process, selecting public participation techniques, making a consensus, and evaluating the processes. Thus, it is worthwhile conducting a critical review of this book in order to make recommendations to improve the practice of the public participation process in Thailand. From reviewing the book, it could be concluded that when done correctly, public participation can improve the quality of decisions. Well-managed public participation can increase the legitimacy of decisions in the eyes of stakeholders and all of those affected by them, which makes it more likely that the decisions will be implemented effectively. Finally, it could be said that this book covers all of the details, principles, and approaches that all relevant parties can apply successfully to involve the public in the Thai context.

Keywords: Public Participation; Decision-Making Process; Stakeholders

บทความนี้นำเสนอการวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” จากหนังสือ “The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement” และแนวทางในการประยุกต์หลักการดังกล่าวในบริบทประเทศไทย เนื่องจากนับจากอดีตถึงปัจจุบันการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยยังประสบปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ ทำให้ผลลัพธ์จากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับจากประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจากกระบวนการตัดสินใจหรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ การศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าวรวมถึงแนวทางการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีประสิทธิภาพจึงนับว่ามีความจำเป็นต่อสังคมไทย

หนังสือ “The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement” โดย James L. Creighton ได้รวบรวมเนื้อหา และข้อมูลที่ครอบคลุมประเด็นสำคัญและรายละเอียดต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างครบถ้วน กว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางในการออกแบบ และดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมและนโยบายสาธารณะ รวมถึงการเลือกเทคนิคและแนวทางต่าง ๆ ในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นแนวทางจัดทำการสัมมนาโต๊ะกลม การประชุมกลุ่ม การสร้างฉันทามติในการโครงการ กิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน หรือสาธารณะชนอย่างกว้างขวาง ให้ประสบความสำเร็จ และการประเมินผลกระบวนการมีส่วนร่วม นับได้ว่าเป็นหนังสือที่มีเนื้อหาสมบูรณ์ และเหมาะสมต่อนักวิชาการ นักปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ภาครัฐและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก ซึ่งหนังสือเล่มนี้ได้รับการแปลและเรียบเรียงเป็นภาษาไทยในชื่อ “คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม” โดย ศาสตราจารย์นายแพทย์วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.กวิลาดี บุรีกุล และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เมธิดา พงษ์ศักดิ์ศรี (Vatanasapt, Burekul, & Phongsaksri, 2009).

James L. Creighton เป็นนักวิชาการ ที่ปรึกษาและนักปฏิบัติการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีชื่อเสียง มีประสบการณ์การทำงานอันยาวนานที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงเป็นผู้บรรยาย วิทยากรการฝึกอบรมที่มีชื่อเสียง เป็นที่ยอมรับและรู้จักกันอย่างแพร่หลายในระดับนานาชาติ ทั้งยังเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ทั้งภาครัฐและเอกชนในการวางรูปแบบ พัฒนาและจัดการโครงการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติปัญหาสาธารณะต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมและนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ James L. Creighton ยังเคยจัดการฝึกอบรมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย โดยร่วมมือกับสถาบันพระปกเกล้า และได้เขียนหนังสือหลายเล่มโดยเฉพาะหนังสือที่ได้รับการเผยแพร่ก่อนหน้านี้ชื่อ Handbook of Public Participation: Involving Citizens in Community Decisions ซึ่งได้รับการแปลและเรียบเรียงเป็นภาษาไทยในชื่อ “คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน” โดย ศาสตราจารย์นายแพทย์วันชัย วัฒนศัพท์ (Vatanasapt, 2000).

กล่าวได้ว่าหนังสือเล่มนี้ยังมีประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยด้านการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบทต่าง ๆ ของการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการประเมินผลกระทบและตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม หนังสือเล่มนี้ยังเหมาะสมกับการนำไปใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติในการบริหารจัดการ

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งเหมาะสมอย่างยิ่งกับนักบริหาร ผู้มีอำนาจตัดสินใจ นักวิชาการด้านการมีส่วนร่วม และบุคคลทั่วไปที่สนใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการศึกษาวិเคราะห์ถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในคู่มือเล่มนี้ของ Creighton ซึ่งเป็นนักวิชาการ และนักปฏิบัติการที่มีความรู้ และได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ จึงคาดว่าจะสามารถก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจศึกษาดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และอาจสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ในบริบทของประเทศไทยได้ต่อไปในอนาคต

ในช่วงแรกผู้วิเคราะห์จะนำเสนอเนื้อหาของหนังสือ โดยสรุปสาระสำคัญเพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจหลักการโดยทั่วไปในหนังสือ และส่วนที่สองจะได้นำเสนอการวิเคราะห์หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบทสังคมไทยต่อไป

สรุปสาระสำคัญของหนังสือ

หนังสือเรื่อง “The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement” นำเสนอแนวทางการออกแบบ แนวทางการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการ เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่าง ๆ อย่างครอบคลุม โดยผู้เขียนนำเสนอเนื้อหาโดยแบ่งเป็น 6 ตอน ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของเนื้อหาได้ดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1: ภาพรวมของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้เขียนอภิปรายนิยามของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยนำเสนอผ่านคำถามที่ท้าทายสองคำถามสำหรับคำถามแรกคือ คำถามว่าการมีส่วนร่วมหมายความว่าอย่างไร ผู้เขียนได้เสนอว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีหลายความหมาย สามารถเป็นได้หลายรูปแบบ โดยได้นิยามการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในหน้าที่ 7 ว่า

“Public participation is the process by which public concerns, needs, and values are incorporated into governmental and corporate decision-making. It is two-way communication and interaction, with the overall goal of better decisions that are supported by the public (Creighton, 2005, p. 7).”

ซึ่งสามารถแปลเป็นภาษาไทยได้ว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ความกังวล ความต้องการ และคุณค่าของประชาชน ได้รับการบูรณาการในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ผ่านกระบวนการสื่อสารแบบสองทาง โดยมีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน” นอกจากนี้ผู้เขียนยังอภิปรายเพิ่มเติมถึงประเด็นว่าจริงหรือไม่ว่าการมีส่วนร่วมนั้นจะหมายถึงการที่ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจจะเกิดขึ้น หรือหมายความว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจจะสามารถตัดสินใจใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อนเท่านั้น

ส่วนคำถามที่สอง Creighton ตั้งคำถามถึงประเด็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยพิจารณาว่าทำไมเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจได้เท่านั้น ถึงแม้ว่าปัจจุบันเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวโน้มที่จะทำกระบวนการตัดสินใจให้เปิดเผย และมีความโปร่งใสมากขึ้น แต่ในหลายกรณีหรือสถานการณ์โดยอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ยังคงเป็นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐอยู่นั่นเอง

ปัจจัยสำคัญหนึ่งที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพนั้น ได้แก่ การได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกและผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจตามไว้ให้ประกอบการตัดสินใจได้ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมายครอบคลุมมากกว่าการเป็นเพียงกระบวนการให้ความรู้ ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ต่อสาธารณชนเพียงด้านเดียว ซึ่งเป็นการสื่อสารแบบทางเดียว (One-way Communication) เท่านั้น และประเด็นสำคัญคือ เป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการให้ข้อมูล ข่าวสารที่ครอบคลุมต่อสาธารณชน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบาย กิจกรรมและโครงการพัฒนา สามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา นำไปสู่กระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus Building) เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

ตอนที่ 2: การออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่ได้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจ กล่าวได้ว่าเป็นการกระทำที่เสียเวลาเปล่าของทุกฝ่ายทั้งขององค์กรและภาคประชาชน ก่อนที่ผู้ดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมจะชักชวนใคร หรือหน่วยงานใดให้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจใด ๆ นั้นจำเป็นที่จะต้องสร้างความมั่นใจว่าบุคคลเหล่านั้นได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็น การโต้แย้งและการอภิปรายอย่างมีคุณค่า โดยที่ผลของการมีส่วนร่วมของพวกเขาต้องมีประโยชน์ มีอิทธิพลและต้องถูกบูรณาการในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอย่างเหมาะสม ผู้เขียนได้นำเสนอแนวทางในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ขั้น ได้แก่

ขั้นที่ 1 การวิเคราะห์การตัดสินใจ

ขั้นตอนนี้สำคัญโดยเฉพาะการตัดสินใจว่าใครจำเป็นที่จะอยู่ในทีมวางแผน เพราะแต่ละขั้นตอนของการวางแผนอาจมีผู้มีส่วนได้เสียเพิ่มเข้ามาในแต่ละระยะที่แตกต่างกัน ซึ่งหากไม่ครบถ้วนก็จะเกิดปัญหาได้

ขั้นตอนนี้ประกอบด้วย การวิเคราะห์องค์ประกอบ สภาพแวดล้อมของการบวนการตัดสินใจใด ๆ ที่กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นจะถูกจัดทำขึ้น ในขั้นตอนนี้กำหนดองค์ประกอบสำคัญของการมีส่วนร่วมทั้งหมด ได้แก่ ขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการมีส่วนร่วม ปัจจัยต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความโปร่งใสของกระบวนการ และตารางเวลาสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ของกระบวนการมีส่วนร่วม รวมถึงการวิเคราะห์ว่าการมีส่วนร่วมมีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจนี้หรือไม่ หรือมีความจำเป็นด้วยเหตุผลอื่น

หนังสือได้นำเสนอเงื่อนไขในการตัดสินใจที่จะดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในบทที่ 3 ได้แก่ 1) การตัดสินใจนั้นมีผลกระทบต่อสาธารณชนในวงกว้าง 2) การตัดสินใจนั้นส่งผลกระทบในวงกว้าง

และรุนแรง 3) การตัดสินใจนั้นส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์บางคนหรือกลุ่มคนที่มีอยู่เดิม เช่น การวางผังเมือง 4) การตัดสินใจนั้นเกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีความขัดแย้งอยู่ก่อนแล้ว และ 5) ความจำเป็นเพื่อให้มีการสนับสนุนต่อผลการตัดสินใจ

ขั้นที่ 2 การวางแผนกระบวนการ (Process Planning)

ขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องกับการกำหนดกิจกรรม และเทคนิคการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ ค้นหา เทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมที่สุดในการประยุกต์ใช้ในการแต่ละขั้นของกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมการมีส่วนร่วมกับขั้นตอนการตัดสินใจ รวมถึงการกำหนดผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจนั้น ๆ สถานที่ในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ

ขั้นที่ 3 การปฏิบัติตามแผน

ขั้นตอนสุดท้ายนี้เป็นการนำแผนการที่กำหนดไว้ทั้งหมด กิจกรรมการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ไปปฏิบัติจริง และทำการประเมินผลของกิจกรรมมีส่วนร่วม ตลอดจนการนำข้อมูลที่ได้จากกิจกรรมตามกระบวนการมีส่วนร่วมนั้นไปใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง

ประเด็นสำคัญคือการวางแผนอย่างระมัดระวังและปรึกษากับหน่วยงานต่าง ๆ อย่างรอบคอบ ซึ่งการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างรอบคอบ ก็จะสามารถลดระยะเวลาของการดำเนินการที่อาจเกิดข้อผิดพลาดได้ และควรระลึกเสมอว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นศิลปะที่ต้องวางแผนการดำเนินงานอย่างรัดกุมในทุกขั้นตอน

ตอนที่ 3: ชุดเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน

เมื่อพิจารณาถึงเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน สิ่งสำคัญคือต้องทราบว่าประเด็นใดที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชนที่ต้องดำเนินการ ข้อมูลใดที่จำเป็นในการแลกเปลี่ยนระหว่างสาธารณชน จึงจะให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถตัดสินใจได้ว่า เทคนิคการมีส่วนร่วมใดมีความเหมาะสมกับสถานการณ์นั้นที่สุด

การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวข้องทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชน และการได้ดำเนินการเพื่อให้ได้ความคิดเห็น ความกังวลของประชาชนกลับมา ซึ่งเป็นการสื่อสารแบบสองทาง อาจกล่าวได้ว่าเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ได้แก่

1. เทคนิคการให้ข้อมูลข่าวสาร การดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดี จะต้องประกอบด้วย การวางแผนการให้ข้อมูลข่าวสารที่ดีกับสาธารณชน เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร และประเด็นสำคัญต่าง ๆ อย่างครบถ้วน และใช้ประกอบการตัดสินใจได้ว่าควรจะให้การสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบาย/โครงการพัฒนานั้น ๆ ตัวอย่างเช่น การบรรยายสรุป การแสดงนิทรรศการ สารคดี การส่งรายงานหรือเอกสารด้านเทคนิคที่สำคัญ การแถลงข่าว ใบแทรกหนังสือ ข่าวแจก การนำเสนอต่อประชาคม กลุ่มทำงานทางเทคนิค การประกาศ การบริการสาธารณะ เป็นต้น

2. เทคนิคการมีส่วนร่วม เมื่อประชาชนได้รับข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ อย่างครบถ้วน เหมาะสมแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการจัดเวทีหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้สมาชิกของสาธารณชนสามารถแสดงความ

รู้สึก แสดงความคิดเห็น หรือความห่วงกังวลของตนต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม ซึ่งมีหลายเทคนิคที่สามารถใช้ได้ เช่น การจัดตั้งกลุ่มที่ปรึกษาหรือคณะทำงาน การสนทนากลุ่ม การเปิดสายด่วน การสัมภาษณ์ การประชุมการรับฟังความคิดเห็น และการประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น

ประเด็นสำคัญที่ผู้ดำเนินการมีส่วนร่วมต้องไม่ละเลยคือการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเป็นการสื่อสารแบบสองทาง รวมถึงการมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน นอกจากนี้วิธีการที่เหมาะสมในการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการใช้หลายเทคนิควิธีการร่วมกัน เนื่องจากข้อมูล/สิ่งที่ได้จากเทคนิคหนึ่งอาจสามารถผสมผสานรวมกับข้อมูล/สิ่งที่ได้จากเทคนิคอื่น ทำให้ได้ข้อมูล/สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์หรืออาจทำให้เกิดเทคนิคการมีส่วนร่วมใหม่ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ตอนที่ 4: เครื่องมือการประชุมสาธารณะ

เทคนิคการประชุมสาธารณะ หรือการประชุมร่วมกับประชาชนเป็นเทคนิคการมีส่วนร่วมที่ได้รับการนำไปใช้มากในการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน การวางรูปแบบของการประชุมอย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสถานการณ์เป็นทักษะที่จำเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การประชุมอาจแบ่งได้หลากหลายรูปแบบ เช่น การรับฟังความคิดเห็น หรือการประชุมขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียเป็นจำนวนมาก การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมร่วมกับคณะทำงาน โดยอาจเป็นการประชุมวางแผนกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการประชุมแต่ละชนิดก็จะมีจุดแข็งและความท้าทายในตัว ซึ่งผู้ดำเนินการมีส่วนร่วมต้องพิจารณาเลือกใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์

จากรูปแบบการประชุมที่มีหลากหลาย การเลือกรูปแบบการประชุมที่เหมาะสม อาจพิจารณาจากจุดมุ่งหมายของการประชุม ขนาด/จำนวนของผู้ที่คาดว่าจะเข้าร่วมในการประชุม ระดับของการปฏิสัมพันธ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นระหว่างผู้เข้าร่วมประชุม ความคุ้นเคยของผู้ที่เข้าร่วมประชุมกับรูปแบบของการประชุมชนิดต่าง ๆ เป็นต้น

ถึงแม้ว่าการประชุมสาธารณะจะเป็นเทคนิคการมีส่วนร่วมที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย แต่ก็มีประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณา เช่น การประชุมอาจถูกกำกับโดยกลุ่มอิทธิพลที่ต้องการเผยแพร่ข้อมูลที่ต้องการแต่เพียงด้านเดียว การประชุมสาธารณะอาจก่อให้เกิดการเผชิญหน้า นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้เข้าร่วมประชุมได้ นอกจากนี้ยังเป็นการยากที่จะคาดการณ์ได้ว่าจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมจะมีมากน้อยเพียงใด ดังนั้นจึงเป็นการยากในการวางแผนด้านสถานที่ประชุม รวมถึงบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นได้อย่างเหมาะสม

ตอนที่ 5: เครื่องมือการมีส่วนร่วมที่มีจุดมุ่งหมายทั่วไป

เทคนิคการมีส่วนร่วมมีหลากหลายและเหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์แตกต่างกันไป เทคนิคอื่นที่ได้รับความนิยมนอกจากการประชุมได้แก่ คณะที่ปรึกษาพลเมือง (Citizens Advisory Committee) และการสัมภาษณ์ (Interview)

คณะที่ปรึกษาพลเมืองเป็นคณะทำงานที่มีขนาดเล็กซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มประชาชนที่มีความสนใจหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน มีทัศนคติที่แตกต่างกัน รวมทั้งอาจมีความเชี่ยวชาญต่างกันด้วย

โดยคณะที่ปรึกษาพลเมืองจะให้คำแนะนำต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจในการพิจารณาเกี่ยวกับกิจกรรมหรือโครงการ โดยช่วยเป็นผู้ประสานระหว่างองค์กรและผู้มีส่วนได้เสีย ช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย ช่วยในการพัฒนาและประเมินทางเลือกต่าง ๆ รวมทั้งทบทวนและให้คำแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจ

หลักในการพิจารณาเลือกคณะที่ปรึกษาต้องพิจารณาคัดเลือกให้เป็นตัวแทน ครอบคลุมกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม การกำหนดบทบาทของคณะที่ปรึกษา รวมถึงอายุการปฏิบัติงานจะต้องมีความชัดเจน เพื่อป้องกันความสับสนและบทบาททับซ้อนกันในการปฏิบัติงาน

การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการในบางกรณี อาจเป็นส่วนหนึ่งของแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากสามารถช่วยให้เข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ในเชิงลึกได้ เพราะการสัมภาษณ์ประเภทนี้จะไม่จำกัดอยู่เพียงเฉพาะกรอบคำถามที่มีอยู่ การสัมภาษณ์ยังช่วยให้เข้าใจถึงแรงจูงใจและความรู้สึกที่อยู่ภายใต้ความคิดเห็นเหล่านั้น และยังช่วยให้สามารถพิจารณาถึงกลไกในประเด็นต่าง ๆ มากกว่าที่ได้เตรียมไว้ ทำให้สามารถค้นพบประเด็นใหม่ ๆ ที่อาจมีความสำคัญ หรือข้อมูลที่ไม่ได้รับการพิจารณาก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตาม การสัมภาษณ์ก็มีจุดอ่อนคือ การใช้ระยะเวลาที่ค่อนข้างมากในการสัมภาษณ์ และกระทำได้กับกลุ่มเป้าหมายในปริมาณที่จำกัด ดังนั้น ผู้ดำเนินการมีส่วนร่วมต้องพิจารณาข้อจำกัดก่อนเลือกใช้

ในตอนสุดท้าย หนังสืออธิบายถึงหลักการประเมินผลการมีส่วนร่วม เนื่องจากการที่จะทราบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ และควรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบใดเพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในอนาคตดีขึ้นนั้น จำเป็นต้องมีการประเมินว่ากระบวนการมีส่วนร่วมที่ดำเนินอยู่เป็นอย่างไร และมีการปรับปรุงที่จำเป็นอะไรบ้าง ขั้นตอนแรกที่สำคัญคือการนิยามคำว่า “ประสบความสำเร็จ” หรือ “มีประสิทธิภาพ” ให้ชัดเจน เช่น ถ้าเกณฑ์ของความสำเร็จคือการได้มาซึ่งความคิดเห็นของสาธารณชน การที่ได้ทราบถึงความรู้สึกของประชาชนต่อโครงการว่าเป็นอย่างไร ก็ถือว่าผลดังกล่าวคือความสำเร็จ ประเด็นสำคัญสำหรับการประเมินผลคือ “ความชัดเจนของเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผล” คือการประเมินความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วม คือความรู้สึกของการเป็นเจ้าของกระบวนการและการทำงานร่วมกันมากกว่าความสำเร็จของผลลัพธ์ของกระบวนการ

ตอนที่ 6: การมีส่วนร่วมของประชาชนในภาคปฏิบัติ

นำเสนอตัวอย่างการวางแผนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ Salt River Project Task Force, Central Arizona Water Control Study และ Hewlett Packard Office Building โดยนำเสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่หลากหลาย ซึ่งกรณีศึกษาต่าง ๆ ที่นำเสนอในหนังสือจะครอบคลุมหลายด้าน รวมถึงด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยหลักการและแนวทางต่าง ๆ ก็สามารถประยุกต์ใช้กับการตัดสินใจในกรณีอื่น ๆ ได้อย่างกว้างขวาง

การวิเคราะห์หลักมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้เขียนได้ศึกษาและวิเคราะห์หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในหนังสือ และนำเสนอประเด็นที่น่าสนใจและคาดว่าเป็นประโยชน์ต่อการประยุกต์หลักการเพื่อการดำเนินการและพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบทของสังคมไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งผู้วิจารณ์จะนำเสนอผ่านการมุมมองและการศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องใน 5 ประเด็นหลักที่จะได้นำเสนอต่อไปในบทความ

ประเด็นแรก ผู้วิจารณ์เห็นด้วยกับผู้เขียนที่ได้นำเสนอในส่วนแรกของหนังสือว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” สามารถตีความได้หลายความหมาย สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามบริบทของสังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมิได้นำเสนอแนวทางในการแปลความหมายที่อาจแปรเปลี่ยนไปตามบริบทที่แตกต่างกันมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาในบริบทของประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันนักวิชาการ และประชาชนได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นทั้งในบริบทของการเมือง การปกครอง และการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามในสังคมไทย ประชาชนส่วนมากยังเข้าใจความหมายของคำว่ามีส่วนร่วมของประชาชนสับสนกับคำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) กับคำว่าชุมชนสัมพันธ์หรือประชาสัมพันธ์ (Public Relation) ซึ่งประการหลังมีแนวทางหลักเป็นการเน้นการนำเสนอแต่สิ่งดีโดยไม่นำเสนอข้อด้อยผ่านการสื่อสารแบบทางเดียว (One-way Communication) เป็นหลัก เพื่อชี้นำหรือโน้มน้าวความคิดเห็นของสาธารณชนให้เห็นด้วย และคล้อยตามกับนโยบาย หรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ (Roberts, 1995)

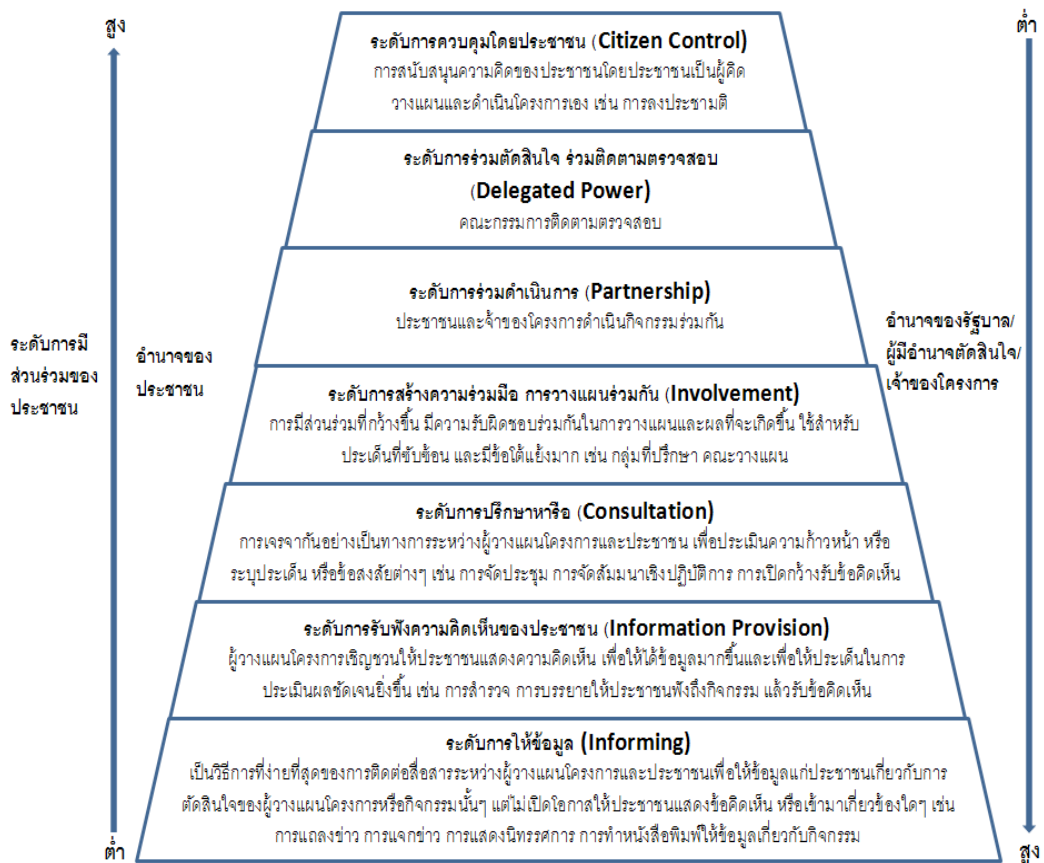
ผู้วิจารณ์เห็นด้วยกับผู้เขียนในประเด็นของความสำคัญของการมีส่วนร่วม ที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ามีบทบาทสำคัญต่อการกระบวนการพัฒนาประเทศ กล่าวคือการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การวิเคราะห์ปัญหา การแสดงความคิดเห็น การดำเนินการ การประสานความร่วมมือ การติดตามตรวจสอบผลกระทบของการดำเนินการ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด อันเป็นการแก้ไขปัญหาของชุมชนหรือท้องถิ่นของตน เพื่อให้บรรลุตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ เพื่อให้เกิดการป้องกัน แก้ไข และจัดการได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ในบริบทของประเทศไทย ประชาชนส่วนใหญ่และเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะกฏกติกของรัฐยังมีความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนคือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านเวทีประชาพิจารณ์เท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้จากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเลือกใช้วิธีการ “ประชาพิจารณ์” (Public Hearing) ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและใช้เป็นเครื่องมือแสดงว่าโครงการมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนานั้น โดยมีได้พิจารณาถึงลงไปว่าข้อมูล/ความคิดเห็นจากการทำ “ประชาพิจารณ์” นั้น ใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยมีได้หลักประกันใด ๆ ว่าข้อมูลเหล่านั้นจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสม และส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง ซึ่งในการประชาพิจารณ์นั้นผู้ดำเนินการก็มักนำเสนอแต่ข้อลดี ๆ ด้านเดียวเป็น

หลัก นอกจากนี้ยังเป็นที่ยังเป็นที่ยอมรับว่าบ่อยครั้งที่เวทีประชาพิจารณ์ในสังคมไทยนำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่างผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านโครงการที่มักจบลงด้วยความรุนแรง เวทีประชาพิจารณ์ถูกกล่มเล็ก และไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมได้ เช่น กรณีประชาพิจารณ์ของโรงไฟฟ้าหินกรูด โรงไฟฟ้าบ่อนอก โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย และล่าสุดกรณีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 ก็เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุน และกลุ่มผู้คัดค้านโครงการที่มีความคิดเห็นต่อโครงการไม่เหมือนกัน และบนเวทีไม่มีผู้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานความเข้าใจของทั้งสองฝ่าย ทำให้เวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องล้มเลิกไป ซึ่งประเด็นนี้ก็สอดคล้องกับความคิดเห็นของ Creighton (1992) ที่ได้แสดงความคิดเห็นไว้ในหนังสือของเขาชื่อ “Involving Citizens in Community Decision making: A Guidebook” ซึ่งได้ระบุว่า “การรับฟังความคิดเห็นหรือการประชาพิจารณ์นี้ไม่ได้ผล สำหรับประชาชนที่มีความรู้สึกรุนแรง ในประเด็นปัญหานั้น และเหนือสิ่งอื่นใด การทำประชาพิจารณ์นี้มักจะเกิดขึ้นในระยะท้ายๆของกระบวนการตัดสินใจในส่วนเล็กๆ เรียบร้อยแล้ว” รวมถึงนักวิชาการอีกหลายท่านที่มีความเห็นเช่นเดียวกัน เช่น Almer & Koontz (2004), Arnstein (1969) และ Petts (1999) เป็นต้น

ประเด็นที่สอง คือเรื่อง “ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน” ซึ่งเป็นมีความสำคัญของการมีส่วนร่วม ผู้วิเคราะห์มีความเห็นตรงกับผู้เขียนและนักวิชาการด้านการมีส่วนร่วมหลายท่านที่ได้ยอมรับร่วมกันว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ (Arnstein, 1969; Konisky & Beierle, 2001; Vasseur *et al.*, 1997; Wilcox, 1994) และมีความสำคัญในการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการอธิบายและวิเคราะห์ประเด็นนี้เพิ่มเติมจากในหนังสือ เพื่อให้ผู้สนใจเข้าใจและนำไปประยุกต์ใช้งานในบริบทของประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม

อาจกล่าวได้ว่าปัญหาสำคัญประการหนึ่งสำหรับสังคมประเทศไทยคือ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ควรอยู่ในระดับใด เพื่อจะได้สามารถเลือกแนวทางที่เหมาะสมสำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ ตามหลักการนั้นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งได้หลายวิธี และหลายระดับ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดในการแบ่ง โดยปัจจัยหลักขึ้นอยู่กับการที่รัฐหรือผู้อำนาจตัดสินใจยินยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย กิจกรรม หรือโครงการพัฒนา นั้น ๆ มากน้อยเพียงใด โดยความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจการตัดสินใจของรัฐจะแปรผกผันกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยถ้าประชาชนมีอิทธิพล อำนาจต่อรองในกระบวนการมีส่วนร่วมมาก รัฐก็จะมีการอำนาจในการตัดสินใจที่ลดลง (Arnstein, 1969) จากงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจสามารถจัดระดับจากระดับต่ำสุดไปสู่ระดับสูงสุดได้ 7 ระดับ ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา: ดัดแปลงจาก Arnstein (1969), Burikul (2009), Petts (1999) และ Sinclair & Diduck (1995)

1. ระดับการให้ข้อมูล (Informing) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ต่ำที่สุด โดยรัฐหรือเจ้าของโครงการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเมื่อกิจกรรม หรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้ถูกคิดริเริ่มแล้ว โดยประชาชนมีสิทธิเพียงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเท่านั้น โดยไม่มีช่องทางในการแสดงความคิดเห็นหรือเกี่ยวข้องใด ๆ กับการตัดสินใจนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียนั้น เป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม วิธีการให้ข้อมูลมีได้หลายเทคนิควิธีการ เช่น การประกาศผ่านหนังสือพิมพ์ การแจกแผ่นพับ การแสดงนิทรรศการ เป็นต้น

2. ระดับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Information Provision) เป็นระดับที่สูงขึ้น ซึ่งเมื่อประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียได้รับข้อมูลสารแล้ว พวกเขาจะสามารถที่จะค้นหาสาเหตุของปัญหา วิเคราะห์ความจำเป็นและความต้องการของกิจกรรมหรือโครงการ และพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสียของทางเลือกต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น โดยที่รัฐหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิญชวนให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อกิจกรรม หรือโครงการนั้น ๆ เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจต่อไป

3. ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นระดับขั้นที่มีการเปิดโอกาสให้มีการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้กำหนดนโยบาย เจ้าของโครงการ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและสาธารณชน

มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำข้อมูล และผลการศึกษามาปรึกษาหารือกับประชาชนในประเด็นปัญหา ทางเลือกทางแก้ไขที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย/โครงการนั้น ๆ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ แต่ไม่มีหลักประกันว่าแนวความคิดเหล่านั้นจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสม และมีผลต่อการตัดสินใจเพียงใด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมในประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ในระดับนี้ โดยประเทศไทยได้ให้มีการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และคุณภาพของสิ่งแวดล้อม อยู่ในระดับนี้ผ่านทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553

4. ระดับการสร้างความร่วมมือ การวางแผนร่วมกัน (Involvement) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสองทาง มีขอบเขตที่กว้างขึ้น มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการเปิดโอกาสให้มีการวางแผนร่วมกันในการเตรียมหรือการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะความคิดเห็นที่นำไปสู่การลดผลกระทบที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการหรือการลดปัญหาความขัดแย้ง เหมาะสำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อน หรือมีข้อโต้แย้งมาก อย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจตัดสินใจยังคงอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้าย วิธีการมีส่วนร่วม เช่น การประชุมวางแผนแบบมีส่วนร่วม กลุ่มที่ปรึกษา

5. ระดับการร่วมดำเนินการ (Partnership) ระดับนี้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผู้ดำเนินนโยบาย/โครงการ และประชาชนร่วมกันจัดทำหรือดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการนั้น ๆ เป็นการปฏิบัติตามนโยบายหรือดำเนินโครงการร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่วางไว้

6. ระดับการร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล (Delegated Power) เป็นระดับที่ประชาชนมีสิทธิในการแลกเปลี่ยนกับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และสามารถเข้าร่วมตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ว่าบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็ประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายและโครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยเฉพาะการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมาก เนื่องจากประชาชนจะทำหน้าที่เฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบ และเตือนภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรม หรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน สังคม และคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยรูปแบบของการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลอาจอยู่ในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการกลางที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน

7. ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) เป็นระดับการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุด โดยประชาชนสามารถริเริ่มนโยบาย วางแผนและดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้เองตั้งแต่ต้น โดยเจ้าหน้าที่/หน่วยงานของรัฐเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินงาน

จะสังเกตได้ว่าการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมนั้นในแต่ละระดับมีนัยของการกระจายอำนาจของภาครัฐที่มีต่อภาคประชาชน บทบาทของประชาชนจะเพิ่มขึ้นตามระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้น นอกจากนี้ การที่ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้นได้นั้น จะต้องมีการมีส่วนร่วมในระดับล่างอย่างเหมาะสมก่อน เนื่องจากหากประชาชนไม่ได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน สมบูรณ์แล้ว ประชาชนย่อมไม่

สามารถคิด วิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างครอบคลุมในการแสดงความคิดเห็น การร่วมปรึกษาหารือ การร่วมตัดสินใจ ติดตามและตรวจสอบ (Bureekul, 2009) ตลอดจนการปฏิบัติตามนโยบาย หรือดำเนินโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

สำหรับบริบทในประเทศไทย ในอดีตจนถึงปัจจุบัน กิจกรรมหรือโครงการเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะของภาครัฐมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรม หรือโครงการนั้น ๆ ในระดับต่ำ หรือแทบไม่มีส่วนร่วมเลย ส่วนใหญ่เป็นในลักษณะที่รัฐเป็นผู้ริเริ่ม และตัดสินใจให้มีกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาขึ้น แล้วจึงแจ้งให้ประชาชนทราบในภายหลัง ซึ่งการมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้เป็นลักษณะการสั่งการจากภาครัฐสู่ประชาชน (Top-down approach) (Vatanasapt, 2003) เป็นการมีส่วนร่วมที่มีได้เกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาในการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ “ใครเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย” ในการดำเนินนโยบายหรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ

ปัญหาใหญ่ในสังคมไทยปัจจุบันคือ รัฐหรือผู้อำนาจตัดสินใจอนุมัติกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาใด ๆ จะเปิดโอกาสให้ประชาชน รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับใดได้บ้าง และประชาชนพึงพอใจในระดับการมีส่วนร่วมที่ได้รับโอกาสมากน้อยเพียงใด แม้จะมีกฎหมายในประเทศไทยหลายฉบับที่แสดงเจตนารมณ์และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ระบุให้อำนาจหรือบทบาทของประชาชนถึงระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง ในปัจจุบันกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กิจกรรมหรือโครงการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน หรือต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ต้องมีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และจัดทำมาตรการป้องกัน แก้ไขปัญหาและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ทั้งมาตรการที่เป็นมาตรการลดผลกระทบ (Mitigation) และการติดตามตรวจสอบ (Monitoring) อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ หรือความคิดเห็นของประชาชนไม่มีอิทธิพลอย่างเหมาะสมต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนก็จัดอยู่ในระดับต่ำ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมจึงควรอธิบายกับสาธารณชนถึงเป้าหมายของการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันความคาดหวังที่เกินจริง รวมถึงเพื่อป้องกันความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายหรือโครงการพัฒนานั้น ๆ

จากการที่หน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายและทำตามกระแสสังคมเชิงนโยบายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงาน ปัจจุบันภาครัฐจึงใส่ใจภาคประชาชนมากขึ้น โดยมีการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นมากขึ้น แต่ก็ยังไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมสามารถเข้าถึงระดับขั้นการสร้างความร่วมมือ หรือการร่วมตัดสินใจ โดยมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์รองรับอย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงที่ประชาชนเป็นฝ่ายริเริ่ม คิด ตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม หรือโครงการพัฒนาใด ๆ นั้น ในบางกรณีก็อาจทำให้เกิดปัญหาได้เช่นกัน เช่น กรณีที่ต้องมีการตัดสินใจอย่างเร่งด่วน ต้องตัดสินใจทันที เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมต้องใช้เวลาใน

การดำเนินการ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่สามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมได้ก็จำเป็นต้องมีการสร้างความเข้าใจกับสาธารณชนให้ทราบถึงเหตุผล เพื่อป้องกันความขัดแย้งในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย หรือในกรณีที่การดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ จำเป็นต้องได้รับความสนับสนุน ช่วยเหลือจากภาครัฐ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นอาจไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจตัดสินใจ (Mallikamarl, 1996) เป็นที่ยอมรับกันว่ากระบวนการจัดการจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุดก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากทั้งสองฝ่าย โดยเป็นการจัดการเชิงบูรณาการ ภาครัฐต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมพิจารณา กิจกรรมหรือโครงการดังกล่าว และทำการตัดสินใจในกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ บนพื้นฐานข้อมูลที่รอบด้านและครอบคลุม โดยเฉพาะข้อมูล หรือความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย ส่วนภาคประชาชนจะต้องเปิดใจรับและพิจารณาข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ อย่างรอบคอบ รวมทั้งร่วมเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหา และวิเคราะห์ทางเลือกนั้น ๆ อย่างถ่วงถ่วง (Poboon, 2007)

ประเด็นที่สาม ที่น่าสนใจและศึกษาคือการประเมินผลความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผู้เขียนได้นำเสนอแนวทางการประเมินผลไว้อย่างกว้าง ๆ ในบทที่ 16 ซึ่งผู้วิจารณ์เห็นด้วยกับผู้เขียนในประเด็นที่ว่า สิ่งสำคัญสำหรับการประเมินผลคือ การนิยามคำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบความสำเร็จ (Effective Participation) ให้ชัดเจน รวมถึงความชัดเจนของเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผล ความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อจะได้ทราบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ และควรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบใดเพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผู้วิจารณ์เห็นด้วยกับผู้เขียนว่า เป็นการยากที่จะนิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ” ให้ชัดเจน เนื่องจากความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายและโครงการพัฒนาใด ๆ ย่อมแตกต่างกัน และการทำให้ทุกฝ่ายยอมรับในสิ่งเดียวกันย่อมเป็นการยาก ซึ่งผู้เขียนได้แสดงแนวทางการนิยามคำว่า “มีประสิทธิภาพ” ไว้อย่างกว้าง ๆ ในบทที่ 2 และ 16 จากการศึกษาเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง อาจนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ ผ่านองค์ประกอบที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมาย (Beierle & Cayford, 2002; Bond, Palerm & Haigh, 2004; Creighton, 2005; Frewer & Rowe, 2005, Forss, 2005; Rowe & Frewer, 2000) ดังต่อไปนี้

1. กระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องเกิดขึ้นก่อนที่การตัดสินใจโดยผู้มีอำนาจตัดสินใจจะเกิดขึ้น
2. กระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน
3. กระบวนการตัดสินใจที่ประกอบด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงและเหมาะสมในทุกขั้นตอน
4. การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียจากการตัดสินใจนั้น ๆ ในทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุม และเหมาะสม
5. กระบวนการมีส่วนร่วมควรประกอบด้วยเทคนิคการมีส่วนร่วมที่หลากหลายและมีความเหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมายที่มีความแตกต่างกัน

6. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และการสื่อสารที่ใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วมต้องเป็นแบบสองทาง
7. ข้อเสนอแนะ และบทสรุปที่ได้จากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องชัดเจนและเปิดเผยสามารถติดตามและตรวจสอบได้ว่า ข้อเสนอแนะเหล่านั้นส่งผลอย่างไรต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้าย และหากข้อเสนอแนะเหล่านั้นไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายต้องมีคำอธิบายที่เหมาะสมจากผู้มีอำนาจตัดสินใจ

กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่บางระยะอาจมีเพียงการให้ข้อมูล บางระยะเป็นการปรึกษาหารือและทำความเข้าใจและบางระยะเป็นการตัดสินใจ ซึ่งอาจดำเนินการโดยการใช้เครื่องมือและผู้มีส่วนได้เสียที่เข้าร่วมอาจจะแตกต่างกัน ทั้งหมดนี้จำเป็นต้องมีการวางแผนและออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่ก่อนเริ่มกระบวนการ

อาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีคุณค่าหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบความสำเร็จนั้น ประชาชนต้องมีส่วนร่วมด้วยความกระตือรือร้น ผู้มีส่วนได้เสียมีอำนาจต่อรองในกระบวนการตัดสินใจในกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายของสังคม และการจัดการทรัพยากรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และต้องเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจอย่างแท้จริง เมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมสามารถเข้าใจถึงความหมายของการมีส่วนร่วมที่อย่างถ่องแท้แล้ว ก็สามารถสร้างเกณฑ์การประเมินโดยยึดปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นพื้นฐาน และสามารถที่จะประเมินผลความสำเร็จของการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นไปได้

ประเด็นที่สี่ที่ผู้วิจารณ์จะอภิปรายต่อมามีความต่อเนื่องจากประเด็นข้างต้นในเรื่องประสิทธิภาพของกระบวนการมีส่วนร่วมคือ ในการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายหรือโครงการพัฒนาใด ๆ ให้ครอบคลุมซึ่งในหนังสือเล่มนี้มีการนำเสนอแนวทางการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นแนวทางกว้าง ๆ ในบทที่ 4 โดยหากจะนำหลักการมาประยุกต์ใช้ในบริบทสังคมไทย ควรต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลอื่น ๆ เพิ่มเติมเนื่องจากบ่อยครั้งที่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนประสบปัญหา ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากการมีส่วนร่วมไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายหรือโครงการในทุกภาคส่วน

กล่าวได้ว่าการตัดสินใจในนโยบายหรือโครงการพัฒนาใด ๆ จะมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จจะต้องประกอบไปด้วยข้อมูล ความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจากกิจกรรม หรือผลกระทบจากการตัดสินใจนั้น ๆ ในทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุม ซึ่งข้อมูลที่ได้จากผู้มีส่วนได้เสียนั้นจะเป็นสิ่งยืนยันได้ว่าวัตถุประสงค์ และกิจกรรมนั้น ๆ มีความเหมาะสม และได้ผลลัพธ์ที่ตรงกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ อย่างแท้จริง (Gunes & Coskun, 2005) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งตั้งอยู่ในบริบทเฉพาะทางด้านเวลา และสถานที่ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในการระบุผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders Identification) ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง รอบคอบ เพื่อป้องกันมิให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการประชุมปรึกษาหารือ กลายเป็นเสียงที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์มากกว่าการเป็นตัวแทนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งหลายเหตุการณ์ในประเทศไทยก็มีความสงสัยว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการจัดฉากของ

ผู้ประกอบการหรือหน่วยงานรัฐ เพื่อสร้างความชอบธรรมว่ามีผู้สนับสนุนนโยบายหรือโครงการนั้น ๆ อย่างถูกต้อง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการโดยบุคคลหรือองค์กรที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกลางและดำเนินการอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้

สำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ นั้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ONEP, 2007) ได้เสนอแนะแนวทางการระบุผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการพัฒนาเป็น 7 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ 1) ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ 2) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม 3) หน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม 4) หน่วยงานราชการในระดับต่าง ๆ 5) องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม 6) สื่อมวลชน และ 7) ประชาชนผู้สนใจทั่วไป ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่ควรพิจารณาคือการมีตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ทุกกลุ่มในจำนวนที่เหมาะสม

นอกจากนี้ในบางกรณี กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับความรู้เฉพาะทางวิทยาศาสตร์ซึ่งต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะในการศึกษาวิจัย และอธิบายให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจได้ ดังนั้นนักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านก็มีบทบาทสำคัญและควรเข้าร่วมอยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วม เนื่องจากข้อมูลเฉพาะทางหรือข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ทำให้มีความสมดุลในการกำหนดเป้าหมายการจัดสรรทรัพยากร นำไปสู่การสร้างฉันทามติ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายหรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้ (Diduck & Sinclair, 2002)

ประเด็นสุดท้ายที่ควรมีการพิจารณาและผู้เขียนยังไม่ได้อภิปรายอย่างชัดเจนในหนังสือแต่อาจกล่าวได้ว่ามีความสำคัญในสังคมไทย คือองค์ประกอบหรือปัจจัยที่อาจส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งในบริบทของประเทศไทย ปัจจัยเหล่านี้อาจได้แก่ การขาดการส่งเสริมจากภาครัฐ การขาดความโปร่งใสในการบริหารจัดการการมีส่วนร่วม ความไม่ครอบคลุมของผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง (Poboon, 2007; Vatanasapt, 2003) ทำให้ผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมไม่ได้รับการยอมรับ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมเนื่องจากการตัดสินใจต่าง ๆ ไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งปัจจัยดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อจำกัดเชิงสถาบัน นอกจากนี้ผู้เขียนได้กล่าวเพิ่มเติมถึงประเด็นการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders Analysis) ว่าผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญ โดยเฉพาะบุคลากรในระดับบริหาร (Chief Executive หรือ Top Man) ทั้งในองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนมักไม่ค่อยใส่ใจและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงไม่รับรู้ถึงงบประมาณรวมทั้งเวลาที่จะต้องใช้ในการลงทุนในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ ซึ่งหากไม่มีการดำเนินการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาในภายหลังได้ โดยองค์การดังกล่าวอาจต้องเสียเวลาและงบประมาณอีกมากมาย มากกว่าการสนับสนุนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงตั้งแต่ตอนเริ่มต้นกระบวนการ

ในประเทศไทย การดำเนินงานของภาครัฐ มักเคยชินกับการวางแผนจากส่วนกลาง หรือการสั่งการจากบนลงล่างเพียงอย่างเดียว อีกทั้งงานบริหารราชการแผ่นดินส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ การอนุญาต การออกกฎระเบียบ เป็นต้น ซึ่งมักเป็นกระบวนการตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยอ้างประเด็นประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีแนวคิดที่ตรงกันข้าม เป็นกระบวนการที่ต้องมีการกระจายอำนาจ กระจายความรับผิดชอบและมอบอำนาจการตัดสินใจให้

กับประชาชน ดังนั้นการที่ภาครัฐมักจะตัดสินใจใด ๆ ก่อนเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยเป็นไปอย่างค่อนข้างจำกัด และไม่สามารถพัฒนาไปได้อย่างเหมาะสม (Rattanachai, 2010).

การแก้ไขปัญหาเชิงสถาบันนี้ต้องอาศัยความทุ่มเทและความพยายามเป็นอย่างยิ่งของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการที่จะปรับเปลี่ยนวิธีคิด ทักษะคิด แนวทางการบริหารและกระบวนการตัดสินใจที่คุ้นเคยจากการสั่งการเพียงอย่างเดียว เป็นการบริหารแบบประชาชนเป็นฝ่ายริเริ่ม โดยการสอดแทรกกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปในการวางแผนการทำงานของภาครัฐ สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และส่งเสริมให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่สูงขึ้น

บทสรุป

กล่าวได้ว่าคุณค่าสำคัญของหนังสือเล่มนี้นอกจากเนื้อหาของหนังสือกล่าวถึงความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน วัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วม หลักการและเหตุผล ความสำคัญของการมีส่วนร่วม การออกแบบและรูปแบบของการมีส่วนร่วม ซึ่งได้จากการรวบรวมข้อมูล และประมวลความรู้จากทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางแล้ว ผู้เขียนยังได้รวบรวมกรณีศึกษาต่างๆ เป็นพื้นฐาน โดยการอธิบายความ และการนำเสนอเนื้อหาที่ชัดเจนในแต่ละประเด็น โดยเฉพาะรายละเอียดของเทคนิคการมีส่วนร่วมและแนวทางการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมด้วยเทคนิคเหล่านั้น สามารถนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติได้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำเสนอรูปแบบและแนวทางการปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดี ที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลทั้งจากภาคทฤษฎี ประสบการณ์และความรู้จากภาคประชาชน รวมถึงข้อมูล หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการกำหนดมาตรฐาน และแนวทางปฏิบัติในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจได้เป็นอย่างดี

ผู้ที่สนใจทั่วไป นักวิชาการและนักปฏิบัติการด้านการมีส่วนร่วมสามารถประยุกต์ใช้ทฤษฎีและแนวทางในการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่นำเสนอในหนังสือเล่มนี้ เพื่อใช้งานได้อย่างครอบคลุมทุกด้านทั้งการบริหารจัดการโดยทั่วไปและการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- Almer, H. L. & Koontz, T. M. (2004). Public Hearings for EIAs in Post-Communist Bulgaria: Do They Work? *Environmental Impact Assessment Review*, 24(5), 473 – 493.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216 – 224.
- Beierle, T. C. & Cayford, J. (2002). *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Washington DC: Resources for the Future.
- Bond, A., Palerm, J. & Haigh, P. (2004). Public Participation in EIA of Nuclear Power Plant Decommissioning Projects: A Case Study Analysis. *Environmental Impact Assessment Review*, 24(6), 617 – 641.

- Burikul, T. (2009). Political participation for Thai citizens in a democratic system from the first constitution to the constitution of B.E. 2550 [In Thai: พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550]. Nonthaburi: A P Graphic Design and Printing.
- Creighton, J. L. (1992). *Involving Citizens in Community Decision making: A Guidebook*. Washington, DC: Program on Community Problem Solving.
- Creighton, J. L. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey Bass.
- Diduck, A. & Sinclair, A. J. (2002). Public Involvement in Environmental Assessment: The Case of the Nonparticipant. *Journal of Environmental Management*, 29(4), 578 – 588.
- Frewer, L. J. & Rowe, G. (2005). Evaluating Public Participation Exercises: Strategic and Practical Issues. In Organisation for Economic Co-Operation and Development (Ed.), *Evaluating Public Participation in Policy Making* (pp. 85 – 108). Paris: OECD Publication.
- Forss, K. A. (2005). An Evaluation Framework for Information, Consultation and Public Participation. In Organisation for Economic Co-Operation and Development (Ed.), *Evaluating Public Participation in Policy Making* (pp. 41 – 84). Paris: OECD Publications.
- Gunes, Y. & Coskun, A. A. (2005). Legal Structure of Public Participation in Environmental Issues in Turkey, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 7(3), 543 – 568.
- Konisky, D. M. & Beierle, T. C. (2001). Innovations in Public Participation and Environmental Decision Making: Examples from the Great Lakes Region. *Society and Natural Resources*, 14 (9), 815 – 826.
- Mallikamarl, S. (1996). *The Constitution and Public Participation in National Resources and Environmental Protection* [In Thai: รัฐธรรมนูญและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม]. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning (ONEP). (2005). *Guideline for Public Participation and Social Impact Assessment in Environmental Impact Assessment Process* [In Thai: คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน]. Ministry of Natural Resources and Environment, Bangkok.
- Petts, J. (1999). Public Participation and Environmental Impact Assessment. In J. Petts (Ed.), *Handbook of Environmental Impact Management Vol. 1* (pp. 145 – 173). Oxford: Blackwell Science.

- Poboorn, C. (2007). Community Involvement in Natural Resource and Environmental Management [In Thai]. *Journal of Environmental Management*, 3(1), 141 – 174.
- Rattanachai, C. (2010). *Environmental Impact Assessment* [In Thai: การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม]. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Roberts, R. (1995). Public Involvement: From Consultation to Participation. In F. Vanclay & D. A. Bronstein (Eds.), *Environmental and Social Impact Assessment* (pp. 221 – 245). New York: John Wiley and Son.
- Rowe, G. & Frewer, L. J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology and Human Values*, 25(1), 3 – 29.
- Sinclair, A. J. & Diduck, A. P. (1995). Public Education: An Undervalued Component of the Environmental Assessment Public Involvement Process. *Environmental Impact Assessment Review*, 15(3), 219 – 240.
- Vasseur, L., Lafrance, L., Anseau, C., Renaud, D., Morin, D. & Audet, T. (1997). Advisory Committee: A Powerful Tool for Helping Decision Makers in Environmental Issues. *Journal of Environmental Management*, 21(3), 359 – 365.
- Vatanasapt, V. (2000). *A Guidebook for Involving Citizens in Community Decision Making* [In Thai: คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม]. Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute.
- Vatanasapt, V. (2003). Public Participation in Thailand: Country Trends on Development and Public Participation. In K. J. Haller & P. Siroros (Eds.), *Legal Foundations for Public Consultation in Government Decision-Making* (pp. 65 – 82). Bangkok: Kobfai Publishing Project.
- Vatanasapt, V., Bureekul, T. & Phongsaksri, M. (2009). The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement. [In Thai: คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน]. Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute.
- Wilcox, D. (1994). *The Guide to Effective Participation*. Brighton: Partnership Books.