

ธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนา

จุฑารัตน์ ชมพันธุ์ ✉

อาจารย์ประจำคณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

✉ pat_env@yahoo.com

บทคัดย่อ

การพัฒนาประเทศในอดีตที่ผ่านมาได้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นต้นทุนในการดำเนินกิจกรรม และโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มรายได้ประชาชาติ และยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ลดน้อยและเสื่อมโทรมลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและก่อปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่โครงการอย่างรุนแรง นำมาสู่ปัญหาความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างเจ้าของโครงการกับประชาชนในท้องถิ่น จากการที่ประชาชนในพื้นที่ต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการนั้น ๆ โดยปราศจากการช่วยเหลือดูแลอย่างเหมาะสม ซึ่งความขัดแย้งจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในปัจจุบันมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นและปัญหาทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นหลักการสำคัญหนึ่งของธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวคิดสำคัญที่เป็นที่คาดหวังว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ และสามารถนำประเทศไทยไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ในอนาคต

ปัญหาและอุปสรรคต่อการสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนาในประเทศไทย ได้แก่ ลักษณะการสั่งการแบบบนสู่ล่าง การขาดการส่งเสริมจากภาครัฐ การขาดความโปร่งใสในการบริหารจัดการโครงการพัฒนา กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ครอบคลุมของผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอยู่ในระดับต่ำ ทำให้ผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมไม่มีประสิทธิภาพ เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคมเนื่องจากการตัดสินใจต่าง ๆ ไม่ได้ได้รับการยอมรับ

แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องอาศัยความทุ่มเทและความพยายามเป็นอย่างยิ่งของภาครัฐในการที่จะปรับเปลี่ยนวิธีคิด ทศนคติ แนวทางการบริหารและกระบวนการตัดสินใจที่คุ้นเคยจากการสั่งการเพียงอย่างเดียว เป็นการบริหารแบบ Bottom-up Approach โดยการสอดแทรกกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปในการวางแผนการทำงาน การส่งเสริมด้านจริยธรรมและคุณธรรม ตลอดจนสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับผู้เกี่ยวข้องในทุกระดับ สร้างระบบการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและเอกชน เพื่อถ่วงดุลอำนาจ ส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชน และการมีข้อมูลที่ถูกต้อง น่าเชื่อถือและสามารถตรวจสอบได้ รวมถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาภาคเอกชน และเสริมสร้างให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจให้มีระดับที่สูงขึ้น

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล; การมีส่วนร่วมของประชาชน; กระบวนการตัดสินใจ; โครงการพัฒนา

Good Governance and Public Participation in Decision-making Process of Development Project

Chutarat Chompunth✉

Lecturer, School of Social and Environmental Development

National Institute of Development Administration,

✉pat_env@yahoo.com

Abstract

In the past, natural resources in Thailand have been used as main budget in activities and projects for the development of the nation's economy and industry so that the national income and Thai citizens' quality of life can be improved. As a result, many natural resources have been destroyed and depreciated, especially by large development projects that have huge impact on the environment and that cause severe health problems to the people in that development areas. Such projects lead to conflicts concerning the environment between the project proponents and the affected people in the area. In many cases, people are directly affected by the projects without proper assistance or investigation of the problems, and these problems are currently increasing in number and severity.

It is expected that public participation, which is one of the key principal of good governance, can help to solve the problems regarding natural resource management and the conflicts caused by development projects, as well as bring Thailand's to sustainable development in the future.

The problems and obstacles that prevent good governance and public participation in making decisions involving Thailand's developmental projects are top-down commands, the lack of encouragement from the government, the lack of transparency in the projects' management, the limited scope of permission for stakeholders to participate, and a low level of participation from the people. These problems and obstacles lead to ineffective participation and conflicts in the society caused by unaccepted decisions.

The proposed method of solution to the problems needs dedication and much effort on the part of the government in order to change people's ideas, attitudes, and the management and decision-making methods with which they are familiar. It is necessary to switch from the monopoly of commands to a bottom-up approach. This can be done by employing public participation as part of the work plan, promoting moral principles and ethics, imparting the proper conscience among all stakeholders, creating a system for inspecting state and private sectors' work for power balance, promoting the publication of information to the public and the accountability and trustworthiness of information, strengthening the public and organizations for developing their competence, and promoting a higher level of public participation in the decision-making process.

Keywords: Good Governance; Public Participation; Decision-making Process; Development Project

บทนำ

การพัฒนาประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาได้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นต้นทุนในการดำเนินกิจกรรม และโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม เพิ่มรายได้ประชาชาติ และยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อการแพร่กระจายของมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมและประชาชน ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ อย่างรุนแรง ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ลดน้อยและเสื่อมโทรมลง

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบตลอดเวลาและทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทางด้านกายภาพจะเห็นได้ชัดเจนจากพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงอย่างรวดเร็ว การเน่าเสียของน้ำในแหล่งน้ำสำคัญ ๆ ปัญหาขยะในชุมชนเมือง ฯลฯ นอกจากนี้จะเห็นได้จากปริมาณข้อร้องเรียนด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมไปยังหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้เข้าไปช่วยแก้ไข ปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆ ระหว่างภาครัฐ/เจ้าของโครงการ กับประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการพัฒนา (Phoboon, 2007)

โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ (Mega Project) ที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในช่วงที่ผ่านมาของประเทศไทยมักนำไปสู่ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม ทำให้ประชาชนในพื้นที่ต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการนั้น ๆ โดยปราศจากการดูแล ช่วยเหลืออย่างเหมาะสม เป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งความขัดแย้งจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในปัจจุบันมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นและทวีความรุนแรงของปัญหามากยิ่งขึ้น อาจกล่าวได้ว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาเกิดจากการที่โครงการพัฒนาต่าง ๆ นั้น มีการดำเนินการที่ขาดความโปร่งใสตั้งแต่การอนุมัติโครงการโดยประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร ไปจนถึงการขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและการดำเนินโครงการซึ่งไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการ ซึ่งนับได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ในสังคมไทย

การพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาต่าง ๆ จะไม่สามารถประสบความสำเร็จ ปราศจากความขัดแย้ง และเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนได้หากขาดธรรมาภิบาล การจะทำให้เกิดมีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ ก็มิใช่เพียงการมีหลักการที่ดีและมีเป้าหมายเท่านั้น หากแต่กระบวนการที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการสร้างเงื่อนไขและกลไกต่าง ๆ ในลักษณะให้เกิดการมีส่วนร่วมในระดับที่เหมาะสมที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ควบคู่กับการดูแลสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องหารูปแบบในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานโครงการพัฒนาต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรม ซึ่งแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล ที่มีหลักการสำคัญคือการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นหลักการที่จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และความขัดแย้งจากโครงการพัฒนามีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและยั่งยืน บทความนี้จึงมุ่งนำเสนอบริบทของการดำเนินงานด้านธรรมาภิบาลของประเทศไทย ในประเด็นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของโครงการพัฒนาในประเทศ รวมถึงนำเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในอนาคต เพื่อนำไปสู่การสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และความขัดแย้งในสังคมไทยอย่างยั่งยืนต่อไป

ธรรมาภิบาล (Good Governance)

ธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 โดยธนาคารโลก (World Bank) และองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบายการกู้เงินให้กับประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ โดยมีความหมายสากลอย่างกว้าง ๆ ว่าหมายถึง หลักการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (Satheinthai, 2003)

ธรรมาภิบาลนับเป็นกระแสที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ให้ความสนใจ และนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งหากนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ในบริบทการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น อาจสามารถกล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดและดำเนินนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน โครงการ และกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีความโปร่งใส มีความพร้อมรับผิชอบ มีนิติธรรม เป็นที่คาดหมายและมีความยุติธรรม (Thailand Environment Institute, 2007) ซึ่งหากจะประมวลหลัก ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม อาจกล่าวได้ว่าประกอบด้วยหลักการพื้นฐานสำคัญ 7 ประการ (Thailand Environment Institute, 2007; Satheinthai, 2003) ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด มีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามอย่างเท่าเทียมกันทุกคน ไม่เลือกปฏิบัติ

2. หลักคุณธรรม (Ethics) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้เกิดมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การจัดทำ และการดำเนินงาน นโยบาย แผน และโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐอย่างเปิดเผย ให้ประชาชนร่วมรับรู้ และสามารถตรวจสอบได้

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ กิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร หรือมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือวิถีชีวิตของประชาชน ด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

5. หลักสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาลดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะแสดงความรับผิดชอบในการทำหน้าที่ของตน โดยการยอมรับผลดี และเสียจากการกระทำของตนเอง

6. หลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยให้เมืองหรือประชาชนมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

7. หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Accessibility) หมายถึง การที่ประชาชนสามารถได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่กับภาครัฐ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ แผน โครงการ หรือกิจกรรม ที่จะส่งผลถึงทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และวิถีชีวิตของตน

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมในแต่ละหลักการ จะพบว่าแต่ละองค์ประกอบมีความเชื่อมโยงกัน กล่าวคือหากนึกถึงธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม สิ่งแรกที่ประชาชนมักจะนึกถึงคือ ความโปร่งใสในการดำเนินการ แต่หากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้อง เหมาะสม เพียงพอ และไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจการดำเนินกิจการโครงการใด ๆ ได้ในระยะเวลาที่เหมาะสม ย่อมเป็นการยากที่จะกล่าวว่กระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนานั้น ๆ มีความโปร่งใส มีสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะ

และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการดำเนินโครงการอย่างแท้จริง ซึ่งทั้งสองประเด็นดังกล่าวยังประสบปัญหาในทางปฏิบัติในสังคมไทย ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่า ประเด็นสำคัญของธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมคือการที่ประชาชนจะสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้อย่างสะดวก และได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วนและเพียงพอ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชน สามารถเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในระยะเวลา ในระดับ การมีส่วนร่วม และวิธีการที่เหมาะสม จึงกล่าวได้ว่าทั้งสององค์ประกอบคือการมีส่วนร่วมของ ประชาชนและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นประเด็นสำคัญของธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมที่ควรศึกษา ถึงปัญหาและแนวทางการดำเนินการอย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้สิทธิด้านข้อมูลข่าวสารของ ประชาชนในหลายมาตรา ได้แก่ มาตรา 56 บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิในการรับทราบและเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานรัฐ มาตรา 57 บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิได้รับ ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ/หน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดัง กล่าว รวมถึงการวางแผนพัฒนา การวางผังเมือง และการออกกฎที่อาจกระทบต่อส่วนได้เสีย สำคัญของประชาชน ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อน ดำเนินการ และในมาตรา 59 ที่ได้ให้สิทธิในด้านการร้องเรียนว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราว ร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายในระดับรองที่ให้สิทธิในถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่ให้สิทธิประชาชนใน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการทั้งในด้านหลักเกณฑ์ วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รวมถึงการยกเว้นไว้ นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ยัง ได้บัญญัติถึงการมีเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการทั่วไปในมาตรา 6

จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ให้การสนับสนุนการ เข้าถึงข้อมูลสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ในส่วนของประชาชน มีความยากลำบากในการแสวงหาข้อมูล ข่าวสาร และข้อเท็จจริงจากภาครัฐเพื่อใช้ในการศึกษา โครงการ ข้อมูลที่ได้ไม่เพียงพอ และค่อนข้างยาก ข้อมูลส่วนใหญ่ประชาชนในท้องถิ่นต้อง แสวงหา ค้นคว้าด้วยตนเอง และเป็นข้อมูลที่ได้จากองค์กรพัฒนาภาคเอกชน และสถาบันการ ศึกษาต่าง ๆ บ่อยครั้งที่ข้อมูลที่ได้รับก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ในระยะเวลาที่เหมาะสม

กฎหมายที่ประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาภาคเอกชนในท้องถิ่นใช้อ้างอิงในการต่อสู้เพื่อเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจากทางราชการคือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 เป็นหลัก และพบว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีปัญหาในการปฏิบัติบางประเด็น เช่น การที่กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาในการที่สามารถจะปฏิเสธหรือเปิดเผยข้อมูลของทางราชการได้อย่างกว้างขวางในมาตรา 16 และยังได้มีการระบุถึงข้อมูลที่ห้ามเปิดเผยไว้อย่างชัดเจนในมาตราที่ 14 ซึ่งในหลายกรณีประเด็นเหล่านี้ก็สร้างความยุ่งยาก ลำบากกับประชาชน และกลุ่มผู้คัดค้านโครงการในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องที่ต้องการได้ ซึ่งควรมีการสร้างความสะดวกในประเด็นนี้อย่างเร่งด่วน

การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของธรรมนูญ ถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย

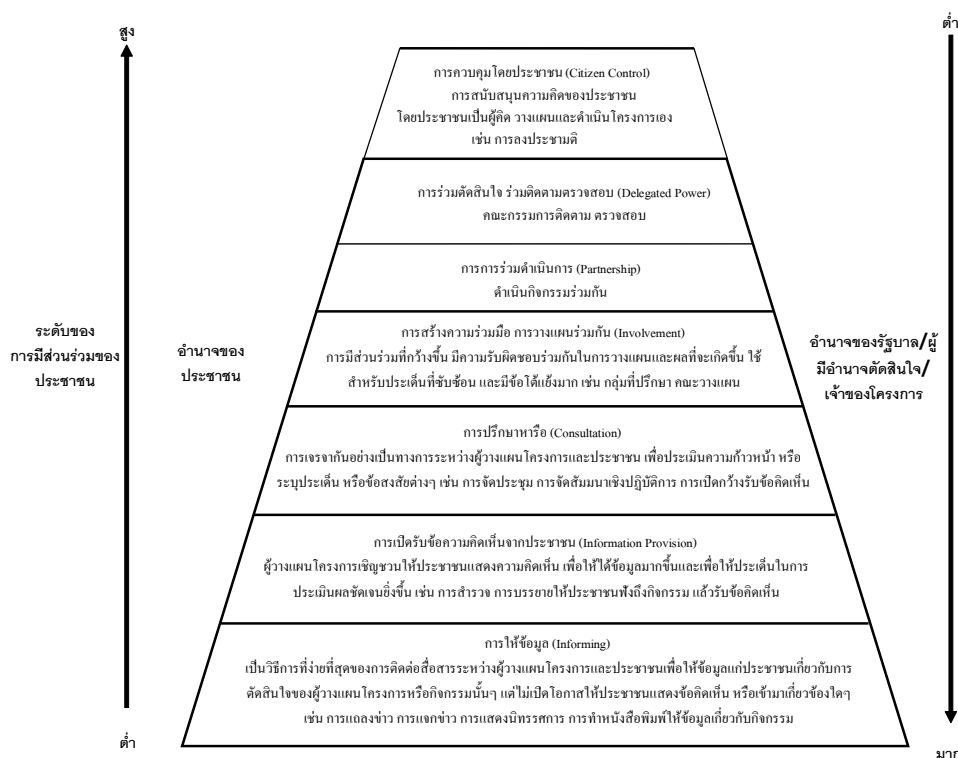
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ได้วางกรอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายมาตรา ตัวอย่างเช่น ในมาตรา 66 รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 67 ได้ให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และการได้รับความคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือคุณภาพชีวิตของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 67 วรรค 2 ได้ให้สิทธิประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับโครงการไว้ ซึ่งบัญญัติว่าการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชนจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจากกิจกรรมหรือโครงการพัฒนานั้น ๆ และต้องให้องค์กรอิสระให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

นอกจากนี้ประเทศไทยได้มีการวางกรอบในการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชน และคุณภาพของสิ่งแวดล้อมผ่านทางกฎหมายระดับรองอื่น ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ. 2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของ โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดให้รัฐ/ภาคเอกชนเจ้าของโครงการพัฒนาที่ได้รับอนุญาตโดยภาครัฐ เปิดโอกาส ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของโครงการ หรือการดำเนินกิจกรรม หรือ โครงการใด ๆ ซึ่งมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียกับชุมชนท้องถิ่น เจ้าของโครงการต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนโดยผ่านกระบวนการฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน

กล่าวได้ว่าประเทศไทยมีการวางกรอบกฎหมายที่มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตามการที่จะทำให้เกิดผลในการปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรมนั้น จำเป็นต้องมีกลไกในการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติเพื่อให้ตรงตาม เจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งในบริบทสังคมไทยพบว่ากฎหมายที่มีอยู่ยังมีช่องว่างในด้านการ บังคับใช้และความซ้ำซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับส่วน กลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดการปัญหาเกิดความลักลั่น อีกทั้งแนวคิดและโครงสร้างของ กฎหมายบางส่วนยังคงให้อำนาจตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่ภาครัฐ ขาดความโปร่งใสและการมีส่วน ร่วมของประชาชนซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (Vatanasapt, 2003)

นอกจากนี้ปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในโครงการ พัฒนานั้นควรอยู่ในระดับใด เพื่อจะได้สามารถเลือกแนวทางที่เหมาะสมสำหรับกระบวนการมี ส่วนของประชาชนได้ ตามหลักการนั้นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งได้หลาย วิธี และหลายระดับขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดในการแบ่ง (Arnstein, 1969; Wilcox, 1994; Vasseur *et al.*, 1997; Konisky & Beierle, 2001; Creighton, 2005) ซึ่ง ปัจจัยหลักขึ้นอยู่กับการที่รัฐหรือผู้อำนาจตัดสินใจยินยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย กิจกรรม หรือโครงการพัฒนานั้น ๆ มากน้อยเพียงใด โดยความ สัมพันธ์ระหว่างอำนาจการตัดสินใจของรัฐจะแปรผกผันกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าประชาชนมีอิทธิพล อำนาจต่อรองในกระบวนการมีส่วนร่วมมาก รัฐก็จะมีอำนาจในการตัดสินใจที่ลดลง (Arnstein, 1969) จากงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมของประชาชนใน การตัดสินใจของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่อาจสามารถจัดระดับจากระดับต่ำสุดไปสู่ระดับสูงสุด ได้ 7 ระดับ (Arnstein, 1969; Sinclair & Diduck, 1995; Petts, 1999; Malikamal S, 2002; Bureekul T, 2009) ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ระดับการการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา: ดัดแปลงจาก Arnstein (1969), Sinclair and Diduck (1995), Petts (1999), Malikamal (2002) and Bureekul (2009)

1. ระดับการให้ข้อมูล (Informing) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ต่ำที่สุด โดยรัฐหรือเจ้าของโครงการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเมื่อเกิดกรณี หรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้ถูกคิดริเริ่มแล้ว ประชาชนมีสิทธิเพียงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเท่านั้น และไม่มีช่องทางในการแสดงความคิดเห็นหรือเกี่ยวข้องใด ๆ กับการตัดสินใจนั้น ๆ อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสีย นั้น เป็นระดับที่มีความสำคัญเพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคประชาสังคมจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ เป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม (Bureekul, 2009) วิธีการให้ข้อมูลมีได้หลายเทคนิควิธีการ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การประกาศผ่านหนังสือพิมพ์ การแจกแผ่นพับ การจัดแสดงนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2. ระดับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Information Provision) เป็นระดับที่สูงขึ้น ซึ่งเมื่อประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียได้รับข้อมูลข่าวสารแล้ว พวกเขาจะสามารถที่จะค้นหาสาเหตุของปัญหา วิเคราะห์ความจำเป็นและความต้องการของกิจกรรมหรือโครงการ และ

พิจารณาถึงข้อดี ข้อเสียของทางเลือกต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น โดยที่รัฐหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิญชวนให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อกิจกรรม หรือโครงการนั้น ๆ โดยเป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผ่านวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3. ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นระดับขั้นที่มีการเปิดโอกาสให้มีการเจรจากันอย่างเป็นรูปแบบระหว่างผู้กำหนดนโยบาย เจ้าของโครงการ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและสาธารณะชน ผ่านการสื่อสารแบบสองทาง มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำข้อมูล และผลการศึกษาต่าง ๆ มาปรึกษาหารือกับประชาชนในประเด็นปัญหา ทางเลือก ทางแก้ไขที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย/โครงการนั้น ๆ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ แต่ไม่มีหลักประกันว่าแนวความคิดเหล่านั้นจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสม และมีผลต่อการตัดสินใจเพียงใด

4. การสร้างความร่วมมือ การวางแผนร่วมกัน (Involvement) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสองทางที่มีขอบเขตที่กว้างขึ้น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการมีการวางแผนร่วมกันในการเตรียม/ดำเนินโครงการ การปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทาง โดยเฉพาะความคิดเห็นที่นำไปสู่การลดผลกระทบที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการ ลดปัญหาความขัดแย้ง เหมาะสำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อน หรือมีข้อโต้แย้งมาก เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ อย่างไรก็ตามผู้มีอำนาจตัดสินใจยังคงอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้าย วิธีการมีส่วนร่วม เช่น การประชุมวางแผนแบบมีส่วนร่วม กลุ่มที่ปรึกษา

5. ระดับการร่วมดำเนินการ (Partnership) ระดับนี้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผู้ดำเนินนโยบาย/โครงการ และประชาชนร่วมกันจัดทำ/ดำเนินการตามนโยบาย/โครงการนั้น ๆ เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย หรือดำเนินโครงการร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่วางไว้ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคประชาชนส่วนร่วมในการดำเนินการร่วม

6. ระดับการร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล (Delegated Power) เป็นระดับที่ประชาชนมีสิทธิในการต่อรอง/แลกเปลี่ยนกับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และสามารถเข้าร่วมตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ว่าบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ โดยภาคประชาชนเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายและโครงการพัฒนาต่าง ๆ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมาก เนื่องจากประชาชนสามารถทำหน้าที่เฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบ และเตือนภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน สังคม และคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Malikamal, 2002) ซึ่งรูปแบบของการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลอาจอยู่ในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการกลางที่ประกอบจากผู้มีส่วนได้เสียที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน

7. ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) เป็นระดับการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุด ประชาชนสามารถริเริ่มนโยบาย วางแผนและดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้เอง เจ้าหน้าที่/หน่วยงานของรัฐเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินงาน เป็นขั้นที่ให้อำนาจและบทบาทประชาชนในระดับสูงสุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการพัฒนาที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

ปัญหาในสังคมไทยปัจจุบันคือรัฐหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจอนุมัติกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาใด ๆ จะเปิดโอกาสให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับใดบ้างและประชาชนพึงพอใจในระดับการมีส่วนร่วมที่ได้รับโอกาสมากน้อยเพียงใด แม้จะมีกฎหมายในประเทศไทยหลายฉบับที่แสดงเจตนารมณ์และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ระบุให้อำนาจหรือบทบาทของประชาชนถึงระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง ในปัจจุบันกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กิจกรรมหรือโครงการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน หรือต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ต้องมีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และจัดทำมาตรการป้องกัน แก้ไขปัญหาและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ทั้งมาตรการที่เป็นมาตรการลดผลกระทบ (Mitigation) และการติดตามตรวจสอบ (Monitoring) แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ หรือความคิดเห็นของประชาชนไม่มีอิทธิพลอย่างเหมาะสมต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ

เมื่อพิจารณาระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในช่วงระดับขั้นการศึกษาหารือ (Consultation) โดยทางรัฐหรือเจ้าของโครงการส่วนใหญ่จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพียงแต่ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โครงการพัฒนาหลายโครงการพบว่า

กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดขึ้นในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนมากจะเป็นการประชาสัมพันธ์โครงการ การให้ความรู้เกี่ยวกับโครงการเฉพาะในด้านดี เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นยอมรับในโครงการมากกว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต้องการนำข้อมูล ความต้องการ และข้อกังวลของประชาชนในท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้เสียไปประกอบการตัดสินใจอย่างเหมาะสม (Vatanasapt, 2003) และเห็นได้ชัดเจนว่าอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการอนุมัติหรือยกเลิกโครงการก็ยังคงอยู่กับฝ่ายรัฐนั่นเอง

นอกจากนี้ในบริบทของประเทศไทย ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านเวทีประชาพิจารณ์เท่านั้น ซึ่งจะได้จากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน มักเลือกใช้วิธีการ “ประชาพิจารณ์” (Public Hearing) ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือแสดงว่าโครงการมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาเท่านั้น หากมิได้มีหลักประกันใด ๆ ว่าข้อมูลเหล่านั้นจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสม และส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง ซึ่งในการประชาพิจารณ์นั้นผู้ดำเนินการก็มักนำเสนอแต่ข้อมุขลิต ๆ ด้านเดียวเป็นหลัก นอกจากนี้ยังเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าบ่อยครั้งที่เวทีประชาพิจารณ์ในสังคมไทยมักนำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่างผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านโครงการที่มักจบลงด้วยความรุนแรง เวทีประชาพิจารณ์ถูกล้มเลิก และไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงการในสังคมได้ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากที่ปรากฏในหลายกรณี เช่น กรณีประชาพิจารณ์ของโรงไฟฟ้าหินกรูด โรงไฟฟ้าบ่อนอก โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นต้น (Ogunlana, Yotsinsak, & Yisa, 2001; Vatanasapt, 2003)

จากการที่หน่วยงานภาครัฐทั้งหลายต้องปฏิบัติตามกฎหมายและทำตามกระแสนิยมเชิงนโยบายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจุบันภาครัฐจึงปรับตัวเข้าหาภาคประชาชนมากขึ้น โดยมีการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นมากขึ้น อย่างไรก็ตามในบริบทสังคมไทย ภาครัฐยังไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมสามารถเข้าถึงระดับขั้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือร่วมกำหนดทางเลือกของการแก้ไขปัญหาอย่างมีระบบ โดยมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์รองรับอย่างเหมาะสม ดังนั้นประเด็นสำคัญที่ควรมีการศึกษาต่อไปในบริบทสังคมไทยคือ ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนใครควรเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในการกำหนดนโยบายหรืออนุมัติโครงการต่าง ๆ

จะสังเกตได้ว่าการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมนั้นในแต่ละระดับมีนัยยะของการกระจายอำนาจของภาครัฐที่มีต่อภาคประชาชน บทบาทของประชาชนจะเพิ่มขึ้นตามระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้น นอกจากนี้การที่ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้นได้นั้น จะต้อง

กำหนดการมีส่วนร่วมในระดับล่างอย่างเหมาะสมก่อน เนื่องจากหากประชาชนไม่ได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ประชาชนย่อมไม่สามารถคิด วิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างครอบคลุมในการแสดงความคิดเห็น ร่วมปรึกษาหารือ ร่วมตัดสินใจ ติดตามและตรวจสอบ (Bureekul, 2009) การปฏิบัติตามนโยบาย หรือดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ ซึ่งผลการศึกษาพบว่าประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่นสนับสนุนการได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ครบถ้วน ในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับบริบทในประเทศไทย ในอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันกิจกรรมหรือโครงการเพื่อการพัฒนาประเทศส่วนใหญ่ โดยเฉพาะโครงการของภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรม หรือโครงการนั้น ๆ ในระดับต่ำ หรือแทบไม่มีส่วนร่วมเลยในบางกรณี โดยจะเป็นในลักษณะที่รัฐเป็นผู้ริเริ่ม และตัดสินใจให้มีกิจกรรม หรือโครงการพัฒนาขึ้น แล้วจึงแจ้งให้ประชาชนทราบในภายหลัง ซึ่งเป็นลักษณะการสั่งการจากภาครัฐสู่ประชาชน (Top-down Approach) (Vatanasapt, 2003)

อย่างไรก็ตามในการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงที่ประชาชนเป็นฝ่ายริเริ่ม คิดตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม หรือโครงการพัฒนาใด ๆ (Bottom-up Approach) นั้น ในบางกรณีก็อาจก่อให้เกิดปัญหาได้เช่นกัน เช่น กรณีที่ต้องมีการตัดสินใจอย่างเร่งด่วน ต้องตัดสินใจทันที เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ อย่างไรก็ตามเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่สามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมได้ ก็จำเป็นต้องมีการสร้างความเข้าใจกับสาธารณชนให้ทราบถึงเหตุผลเพื่อป้องกันการเกิดความขัดแย้งในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย หรือในกรณีที่การดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ จำเป็นต้องได้รับความสนับสนุนช่วยเหลือจากภาครัฐ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นอาจไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจตัดสินใจ (Malikamal, 2002) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าการบริหารจัดการจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุดก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากทั้งสองฝ่าย โดยเป็นการจัดการเชิงบูรณาการ โดยรัฐต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมพิจารณากิจกรรมหรือโครงการดังกล่าว และทำการตัดสินใจในกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ บนพื้นฐานข้อมูลที่รอบด้าน ครอบคลุม โดยเฉพาะข้อมูลความต้องการการมีส่วนได้เสีย ส่วนภาคประชาชนจะต้องเปิดใจรับและพิจารณาข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ อย่างรอบคอบ รวมทั้งร่วมเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหา และวิเคราะห์ทางเลือกนั้น ๆ อย่างถี่ถ้วนถี่ (Phoboon, 2007)

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งของการมีส่วนร่วมที่นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน ในสาขามีส่วนร่วมของประชาชนให้ความสำคัญ คือ การกำหนดเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบความสำเร็จ (Effective Public Participation) ให้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน เนื่องจากความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายและโครงการพัฒนาใด ๆ ย่อมแตกต่างกัน และการทำให้ทุกฝ่ายยอมรับในสิ่งเดียวกันย่อมเป็นการยาก อย่างไรก็ตาม การนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพอาจกำหนดผ่านองค์ประกอบที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบความสำเร็จ (Rowe & Frewer, 2000; Beierle & Cayford, 2002; Bond, Palerm, & Haigh, 2004; Creighton, 2005; Frewer & Rowe, 2005; Forss, 2005; Roberts, 1995) ซึ่งประกอบด้วย

1. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเกิดขึ้นก่อนที่การตัดสินใจโดยมีผู้อำนาจตัดสินใจจะเกิดขึ้น
2. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน
3. กระบวนการตัดสินใจที่ประกอบด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงและเหมาะสมในทุกขั้นตอน
4. การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) จากการตัดสินใจนั้น ๆ ทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุม เหมาะสม
5. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรประกอบด้วยเทคนิคการมีส่วนร่วมที่หลากหลายและมีความเหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมายที่มีความแตกต่างกัน
6. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และการสื่อสารที่ใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วมต้องเป็นแบบสองทาง
7. ข้อเสนอแนะ และบทสรุปที่ได้จากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องชัดเจนและเปิดเผย สามารถติดตาม ตรวจสอบได้ว่าข้อเสนอแนะเหล่านั้นส่งผลอย่างไรต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้าย และหากข้อเสนอแนะเหล่านั้นไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจสุดท้ายต้องมีคำอธิบายที่เหมาะสมจากผู้มีอำนาจตัดสินใจนั้น ๆ

กล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบความสำเร็จนั้น ประชาชนต้องมีส่วนร่วมด้วยความกระตือรือร้น ผู้มีส่วนได้เสียมีอำนาจต่อรองในกระบวนการตัดสินใจในกิจกรรมโครงการนั้น ๆ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายของสังคม และการจัดการทรัพยากรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ และต้องเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจอย่างแท้จริง เมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการมีส่วนร่วมสามารถเข้าใจถึงความหมายของการมีส่วน

ร่วมที่มีอย่างถ่องแท้แล้ว ก็สามารถสร้างเกณฑ์การประเมินโดยยึดปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นพื้นฐาน และสามารถที่จะประเมินผลความสำเร็จของการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนา ปรับปรุงกระบวนการให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นไปได้

จากข้อมูลข้างต้นสามารถสรุปข้อสังเกตที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคของการสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในตัดสินใจในโครงการพัฒนาในประเทศไทย (Satheinthai, S., 2001; King Prajadhipok's Institute, 2006; Nicrowatthanaying, 2008; Malikamal S, 2002; Vatanasapt, 2003) ได้ดังนี้

1. ลักษณะการสั่งการจากภาครัฐสู่ประชาชน และรูปแบบการตัดสินใจแบบศูนย์กลางในประเทศไทย การดำเนินงานของภาครัฐ มักเคยชินกับการใช้การวางแผนจากส่วนกลาง หรือการสั่งการจากบนลงล่างเพียงอย่างเดียว (Top-down Approach) ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากหลายโครงการพัฒนาที่มีปัญหาความขัดแย้งในลักษณะนี้ในสังคมไทย อีกทั้งการบริหารราชการแผ่นดินส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ การอนุญาต การออกกฎระเบียบ เป็นต้น ซึ่งมักเป็นกระบวนการตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยอ้างประเด็นประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีแนวคิดที่ตรงกันข้าม เป็นกระบวนการที่ต้องกระจายอำนาจ กระจายความรับผิดชอบและมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชน ดังนั้นการที่ภาครัฐมักจะตัดสินใจใด ๆ ก่อนเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยเป็นไปอย่างค่อนข้างจำกัด และไม่สามารถพัฒนาไปได้อย่างเหมาะสม (Ratthanachai, 2010)

2. การขาดความโปร่งใสในการบริหารจัดการ จากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในอดีตที่ผ่านมาพบว่าการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องโครงการพัฒนาโดยเฉพาะการอนุมัติโครงการ และทางเลือกต่าง ๆ ขาดความโปร่งใส ขาดการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสม

3. การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วน พบว่าหลายกรณีที่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยประสบปัญหาไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการมีส่วนร่วมไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วนของผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการพัฒนา

4. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอยู่ในระดับต่ำ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับโครงการอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมก็ควรอธิบายกับสาธารณชนถึงเป้าหมายของการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจนเพื่อป้องกันความคาดหวังที่เกินจริง รวมถึงเพื่อป้องกันความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายหรือโครงการพัฒนานั้น ๆ

5. ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม สะดวก เพียงพอ

แนวทางการส่งเสริมการดำเนินการด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในส่วนนี้จะนำเสนอแนวทางการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในทางปฏิบัติให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพได้จริงในสังคมไทย (Satheinthai, S., 2001; Bureekul, 2009; King Prajadhipok's Institute. 2006; Nicrowatthanaying, 2008; Satheinthai, 2003; Malikamal, 2002; Vatanasapt, 2003) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

การพัฒนาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

1. ข้อเสนอแนะสำหรับภาครัฐ

1.1 ภาครัฐควรปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณชนให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในประเด็นของการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจในการเปิดเผยข้อมูลให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะแนวทางการพิจารณาการเปิดเผยข้อมูล ลักษณะข้อมูลที่สามารถหรือไม่สามารถเปิดเผยได้ ซึ่งในทางปฏิบัติมักพบว่า เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจที่เป็นประโยชน์กับเจ้าของโครงการมากกว่าประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับผล กระทบจากโครงการโดยตรง

นอกจากนี้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือส่งผลกระทบในทางลบในวงกว้าง เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย และคุณภาพสิ่งแวดล้อม ควรระบุให้เจ้าหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมจากเจ้าของโครงการหรือเจ้าของข้อมูลก่อนในกรณีที่เป็นข้อมูลของเอกชน

1.2 หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสิ่งแวดล้อม และการอนุมัติ ควบคุม การดำเนินการของโครงการพัฒนาควรมีการจัดทำฐานข้อมูลเชื่อมโยงข้อมูลเหล่านี้ร่วมกัน เพื่อให้สะดวกกับประชาชนในการเข้าถึง และควรมีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงบูรณาการและเผยแพร่ให้กับประชาชน เพื่อประชาชนสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้จริงต่อไป

1.3 หน่วยงานของรัฐต้องมีมาตรการในการควบคุมดูแลให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นต่อสาธารณชน และข้อมูลข่าวสารที่ทำการเผยแพร่ต้องมีความถูกต้อง เชื่อถือได้ และสามารถตรวจสอบได้ รวมถึงอยู่ในรูปแบบที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจของประชาชนทั่วไป ควรหลีกเลี่ยงการนำเสนอข้อมูลด้วยศัพท์เฉพาะ หรือศัพท์เทคนิคที่ยากต่อการทำความเข้าใจ หากเป็นไปได้ข้อมูลที่น่าเสนอควรผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นเพื่อให้ประชาชนสะดวกต่อการนำไปใช้งาน

1.4 การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐควรทำผ่านช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย และใช้สื่อท้องถิ่นร่วมด้วยในการเผยแพร่ข้อมูล เช่น วิทยุชุมชน เน้นการประชาสัมพันธ์เชิงรุก และเปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสองทาง (Two-way Communication) ร่วมด้วย

2. ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ดำเนินโครงการ

2.1 ผู้ดำเนินโครงการต้องให้ความร่วมมือในการจัดทำข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชน โดยการจัดทำข้อมูลดังกล่าวต้องมีรูปแบบและภาษาที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจของประชาชนทั่วไป

2.2 ผู้ดำเนินโครงการต้องมีความจริงจังในการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นจริง ครบถ้วน และครอบคลุมรายละเอียดของการดำเนินการของโครงการพัฒนา ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึง และทำความเข้าใจเกี่ยวกับรายละเอียดของการดำเนินการโครงการพัฒนาได้อย่างถูกต้อง และสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้จริงต่อไป

แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ข้อเสนอแนะสำหรับภาครัฐ

1.1 ภาครัฐควรดำเนินการในการพยายามปรับเปลี่ยนทัศนคติและความเข้าใจของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมการเปิดเผยข้อมูลของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งควรมีการริเริ่มจากผู้บริหารระดับสูง และรัฐบาลก่อน โดยอาจปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารและกระบวนการตัดสินใจจากการสั่งการเพียงอย่างเดียว เป็นการบริหารแบบ Bottom-up Approach ร่วมด้วย เพื่อเป็นการส่งเสริมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเข้าใจและมีความตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจอย่างแท้จริง ซึ่งจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการปรับเปลี่ยน

1.2 ภาครัฐควรดำเนินการในการส่งเสริมด้านจริยธรรมและคุณธรรม ตลอดจนสร้างจิตสำนึก ที่ถูกต้องให้กับผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำโครงการพัฒนาในทุกๆระดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำท้องถิ่น และนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทอย่างมากต่อการสร้างธรรมาภิบาลและกระบวนการมีส่วนร่วมในสังคมไทย

1.3 ภาครัฐควรส่งเสริมการพัฒนาระบบและกลไกต่าง ๆ ในการพัฒนา เสริมสร้างความเข้าใจ ศักยภาพและทักษะของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความรู้ ความสามารถ ทักษะในการดำเนินกิจกรรม กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วม

1.4 ภาครัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนการสร้างองค์ความรู้รวมถึงเทคโนโลยี การสร้าง

กระบวนการเรียนรู้ การสร้างฐานข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากการที่ประชาชนจะเข้มแข็งและมีบทบาทในการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ประชาชนจะต้องมีความรู้และข้อมูลเพียงพอในการติดตามตรวจสอบ และเฝ้าระวัง ดังนั้นการสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพให้ภาคประชาชน และการเปิดเผยข้อมูลตลอดจนมีฐานข้อมูลที่ทำให้เกิดการเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเป็นระบบจึงมีส่วนช่วยให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดีขึ้น

1.5 รัฐควรส่งเสริมการพัฒนากระบวนและกลไกต่าง ๆ ในการพัฒนา เสริมสร้างขีดความสามารถของภาคประชาชน องค์กรพัฒนาภาคเอกชน เพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง เนื่องจากภาคประชาชน องค์กรพัฒนาภาคเอกชน มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน ถึงแม้ว่าในประเทศไทยองค์กรเหล่านี้มักจะมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของโครงการพัฒนาต่าง ๆ เมื่อได้มีการตัดสินใจไปแล้ว อย่างไรก็ตามจะสังเกตได้ว่าภาคประชาชนมีความตระหนักถึงสิทธิ บทบาทหน้าที่ของตนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาประเทศมากขึ้น มีการรวมตัวกันสร้างความเข้มแข็ง เพิ่มพูนความรู้ระหว่างกัน และช่วยเหลือกันมากขึ้น ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐควรตระหนักถึงความสำคัญของภาคเอกชนมากขึ้น ควรเพิ่มการประสานการทำงานกับภาคประชาชน และองค์กรพัฒนาภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดการสื่อสาร แลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ต่าง ๆ ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศได้ เช่น ส่งเสริมการศึกษาของภาคประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของโครงการพัฒนาของรัฐ รวมถึงทางเลือกต่าง ๆ ให้ความรู้ทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมกับประชาชน เป็นต้น

1.6 รัฐต้องปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส ต้องสร้างระบบการตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินโครงการพัฒนาโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อการคานและถ่วงดุลอำนาจ โดยรัฐควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน และองค์กรพัฒนาภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารจัดการโครงการ เพื่อลดการทุจริตและข้อผิดพลาด ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง เพื่อประโยชน์สูงสุดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศชาติต่อไป

1.7 การระบุผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders identification) ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง รอบคอบ เพื่อป้องกันมิให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการประชุมปรึกษาหารือ ประชาพิจารณ์ กลายเป็นเสียงที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์มากกว่าการเป็นตัวแทนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการตัดสินใจด้าน

สิ่งแวดล้อมตั้งอยู่บนบริบทเฉพาะทางด้านเวลา และสถานที่ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับประชากรในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งหลายเหตุการณ์ในประเทศไทยก็มีความสงสัยว่ากรมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการจัดฉากจากผู้ประกอบการหรือหน่วยงานรัฐ เพื่อสร้างภาพของความชอบธรรมว่ามีผู้สนับสนุนนโยบายหรือโครงการนั้น ๆ อย่างถูกต้อง

2. ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ดำเนินโครงการ

2.1 ผู้ดำเนินโครงการต้องมีการดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างโปร่งใส โดยต้องมีการชี้แจงข้อมูลการดำเนินโครงการให้ประชาชนได้รับทราบอยู่เสมอ รวมทั้งต้องอำนวยความสะดวกด้านข้อมูลแก่ประชาชนตลอดเวลาที่มีการดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกด้วย

2.2 ผู้ดำเนินโครงการต้องมีการนำเสนอข้อมูลที่ง่ายต่อความเข้าใจของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเพิ่มขึ้นและสามารถที่เข้าร่วมกิจกรรมรับฟังความคิดเห็นได้เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะจากส่วนของประชาชน

3. ข้อเสนอแนะสำหรับประชาชน

3.1 ประชาชนต้องเปิดใจ และยอมรับการเข้ามาดำเนินกระบวนการการมีส่วนร่วมที่จัดขึ้นโดยผู้ดำเนินโครงการ โดยต้องเปิดใจรับฟังข้อมูลจากทุกฝ่ายที่เข้ามาให้ข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงการอย่างเท่าเทียม

3.2 ประชาชนต้องยอมรับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน ซึ่งจะทำให้ได้รับทราบเหตุผลของแต่ละฝ่ายเพื่อนำไปสู่การร่วมมือกันในการหาทางออกของปัญหาหรือแนวทางที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายร่วมกัน

3.3 ประชาชนต้องตื่นตัวกับกระบวนการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้น เพื่อให้สามารถเดินทางไปสู่จุดหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมที่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้หากประชาชนเกิดการตื่นตัวแล้ว การเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมจะเป็นไปในแนวทางการปกป้องรักษาทรัพยากรในพื้นที่ตามสิทธิที่มี ไม่ใช่เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมมีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่กังวล

เป็นที่ยอมรับว่าการตัดสินใจใด ๆ จะมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จจะต้องประกอบไปด้วยข้อมูล ความคิดเห็น ความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในกิจกรรมหรือผลกระทบจากการตัดสินใจนั้น ๆ ทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุม ซึ่งข้อมูลที่ได้จากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียนั้นจะเป็นสิ่งยืนยันได้ว่าวัตถุประสงค์ และกิจกรรมนั้น ๆ มีความเหมาะสม และผลลัพธ์ที่ได้ตรงกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ อย่างแท้จริง

แนวทางที่นำเสนอเป็นแนวทางการปรับปรุงการดำเนินงานด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นหลักการสำคัญของธรรมาภิบาลเพื่อนำไปสู่ความ

เข้าใจร่วมกันในการประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และความขัดแย้งจากโครงการพัฒนาของประเทศอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

บทสรุป

การขาดธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสมในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาต่างๆ ของภาครัฐหรือเอกชน อาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย และความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งบ่อยครั้งโครงการพัฒนาที่มีวัตถุประสงค์ที่ดีเป็นประโยชน์ต่อส่วนร่วมในบางครั้งอาจไม่ให้ผลลัพธ์อย่างที่วางไว้ เนื่องจากการขาดความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินโครงการ

จากผลการศึกษากฎหมาย ข้อบังคับ และกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอาจสรุปได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่มีความสอดคล้อง และส่งเสริมต่อการสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในโครงการพัฒนาต่าง ๆ อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งวางกรอบกติกาใหญ่ในการจัดสิ่งแวดล้อม หากประเด็นสำคัญคือแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายและทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยังคงเป็นประเด็นท้าทายในสังคมไทย

ปัญหาหรืออุปสรรคที่อาจส่งผลให้การสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ไม่ประสบความสำเร็จจากการศึกษานี้ได้แก่ ลักษณะการสั่งการแบบบนสู่ล่าง การขาดการส่งเสริมจากภาครัฐ การขาดความโปร่งใสในการบริหารจัดการการมีส่วนร่วม กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ครอบคลุมของผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอยู่ในระดับต่ำ ทำให้ผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมไม่ได้รับการยอมรับ เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคม เนื่องจากการตัดสินใจต่าง ๆ ไม่ได้รับการยอมรับ ซึ่งการแก้ไขปัญหาด้านบริหารจัดการของภาครัฐนี้ต้องอาศัยความทุ่มเทและความพยายามเป็นอย่างยิ่งของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการที่จะปรับเปลี่ยนวิธีคิด ทักษะคติ แนวทางการบริหารและกระบวนการตัดสินใจที่คุ้นเคยจากการสั่งการเพียงอย่างเดียว เป็นการบริหารแบบ Bottom-up Approach โดยการสอดแทรกกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปในการวางแผนการทำงานของภาครัฐ รวมถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาภาคเอกชน การสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชน และการมีข้อมูลที่สามารถตรวจสอบและเชื่อถือได้ และส่งเสริมให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจให้มีระดับที่สูงขึ้น

ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและยั่งยืนก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง การสร้างจิตสำนึกของประชาชน การสร้างระเบียบวินัยของคนในชาติ และการฝึกอบรมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะหน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนที่พึงมีต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งพลังความร่วมมือของประชาชนจะเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนของประเทศต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planner*. 35(4), 216-224.
- Beierle, T. C. & J. Cayford (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*. 24(6), 617-641.
- Bureekul, T. (2009). *Political participation for Thai citizens in a democratic system from the first constitution to the constitution of B.E. 2550*. Nonthaburi: A P Graphic Design and Printing.
- Creighton, J. L. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco, Jossey Bass.
- Forss, K. A. (2005). *An Evaluation Framework for Information, Consultation and Public Participation. Evaluating Public Participation in Policy Making*. Organisation for Economic .
- Frewer, L. J. & Rowe, G. (2005). *Evaluating Public Participation Exercises: Strategic and Practical Issues. Evaluating Public Participation in Policy Making* (pp.85-108). Organisation for Economic Co-Operation and Development. Paris, OECD Publications.
- King Prajadhipok's Institute. (2006). *Take the pulse of Thailand: Democracy and Good Governance 2005-2006*. King Prajadhipok's Institute. Nonthaburi: Kaenchan Printing.
- 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.
- Malikamal, S. (2002). *Constitution and Public Participation in Protection Resources and Environmental*. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House
- Nicrowatthanaying, S. (2008). *Good Governance Situation Additional analysis of the 2550 Constitution*. Nonthaburi: Thailand Environment Institute.
- Ogunlana, S. O., Yotsinsak, T., & Yisa, S. (2001). An Assessment of People's Satisfaction with the Public Hearing on the Yadana Natural Gas Pipeline Project. *Environmental Monitoring and Assessment*. 72(2), 207-225.

- Phoboon, C. (2007). Community Participation in Environmental and Resources Management. *Journal of Environmental Management*. 3(1).
- Petts, J. (1999). Public Participation and Environmental Impact Assessment. In *Handbook of Environmental Impact Management*. 1, 145-173. J. Petts. Oxford, Blackwell Science.
- Ratthanachai, C. (2010). *Environmental Impact Assessment*. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House.
- Roberts, R. (1995). Public Involvement: from Consultation to Participation. In F. Vanclay and 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.
- Satheinthal, S. (2001). Good Governance Public participation and Environmental Process. Bangkok: Saitharn.
- Satheinthal, S. (2003). *Good Governance of Environmental industry*. Bangkok: Thailand Research Fund.
- Satheinthal, S. (2011). *Good Governance and Public Policy in Resources management and Environment of Thailand*. Bangkok: Duenthula Printing.
- Thailand Environment Institute. (2002). *Good Governance can be measured: Indicator of Public participation in Environmental Management*. Nonthaburi: Thailand Environment Institute.
- Thailand Environment Institute. (2007). *Manual of Environmental Good Governance Indicator People issue*. Nonthaburi: Thailand Environment 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.
- 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. *Environmental Management*. 21(3), 359-365.
- Wilcox, D. (1994). *The Guide to Effective Participation*. Brighton, Partnership Books