

## หน่วยที่ 11 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการท้องถิ่น

ปรีวัฒน์ ช่างคิด  
อาจารย์ประจำสาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น  
วิทยาลัยชุมชนระนอง

## แผนการสอนประจำหน่วย

### หน่วยที่ 11 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการท้องถิ่น

#### เค้าโครงเนื้อหา

- 11.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 11.2 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 11.3 การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 11.4 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ
- 11.5 ตัวอย่างการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นกรณีโครงการของรัฐ
- 11.6 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม
- 11.7 ความแตกต่างระหว่างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมกับการมีส่วนร่วมของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ
- 11.8 สรุป

#### แนวคิด

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การคิด ตัดสินใจ ปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบ ในกิจการใด ๆ ของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับการให้ข้อมูล ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน ระดับการปรึกษาหารือ ระดับการวางแผนร่วมกัน ระดับการร่วมปฏิบัติ และระดับการควบคุมโดยประชาชน ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมระดับสูงสุด การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้การดำเนินงานของรัฐประสบผลสำเร็จได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐของไทยอาจแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2539 ช่วงปี พ.ศ. 2539 – 2548 และช่วงปีพ.ศ. 2548 – ปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้ประชาชนมีบทบาทในทุกขั้นตอน อันจะนำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินงานภาครัฐอย่างยั่งยืน

#### วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

เมื่อศึกษาหน่วยนี้จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. แสดงความคิดเห็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของรัฐได้
2. เสนอแนะการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐได้
3. วิเคราะห์ผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างมีเหตุผลได้

**วิธีสอน**

1. การบรรยาย
2. การอภิปราย
3. การศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง

**กิจกรรมการเรียนรู้การสอน**

1. ผู้เรียนการศึกษาเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 11 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการท้องถิ่น
2. แบ่งกลุ่มอภิปราย/สัมมนากลุ่มย่อยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของรัฐ
3. แบ่งกลุ่มเสนอแนะการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ
4. แบ่งกลุ่มวิจารณ์ และเสนอแนะแนวทางรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เหมาะสม
5. ผู้สอนบรรยาย/อภิปรายร่วมกัน และชี้ให้เห็นประโยชน์และแนวทางการนำองค์ความรู้ด้านการมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน
6. ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดและแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

**สื่อการเรียนรู้การสอน**

1. เอกสารประกอบการสอน
2. บทความการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ
3. ภาพ/ข่าวเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของรัฐ
4. โปรแกรมนำเสนองาน (power point) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการท้องถิ่น
5. แบบฝึกหัดประจำหน่วย
6. แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

**การประเมินผล**

1. สังเกตและบันทึกผลการจากพฤติกรรมความสนใจและการมีส่วนร่วมในชั้นเรียน การทำกิจกรรมกลุ่ม การตอบคำถามขณะที่มีการอภิปรายและซักถาม
2. ตรวจสอบผลงานที่ได้รับมอบหมายจากการทำแบบฝึกประจำหน่วย
3. ประเมินผลจากแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย
4. ประเมินผลจากการสอบกลางภาคเรียนและปลายภาคเรียน

### 11.1. ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญต่อการดำเนินงานของหน่วยงานราชการทุกภาคส่วน และเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของความสำเร็จ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้น การดำเนินงานควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับมาก เพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะนิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ซึ่งนักวิชาการกล่าวไว้หลากหลายที่สำคัญ ดังนี้

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม และพรณทิพย์ เพชรมาก (2556: 10-6 – 10-7) ระบุว่า การมีส่วนร่วมในการพัฒนา หมายถึง กระบวนการสื่อสารสองทางเพื่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจ และการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ ดำเนินกิจกรรมรับผลประโยชน์ และร่วมติดตามประเมินผลพัฒนา การมีส่วนร่วมในการพัฒนามิใช่เป็นเพียงเทคนิค วิธีการที่สร้างให้เกิดความชอบธรรมของรัฐที่ต้องการสื่อสารให้ประชาชนรับรู้ข่าวสาร ข้อมูลการพัฒนาแต่เป็นกระบวนการที่มุ่งให้สมาชิกทุกคนในชุมชน สังคม มีความสมัครใจเข้ามาร่วมคิด วิเคราะห์ปัญหาและความต้องการ ทำกิจกรรมการพัฒนาเพื่อให้เกิดการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณและถวิลวดี บุรีกุล (2548 : 15) กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม

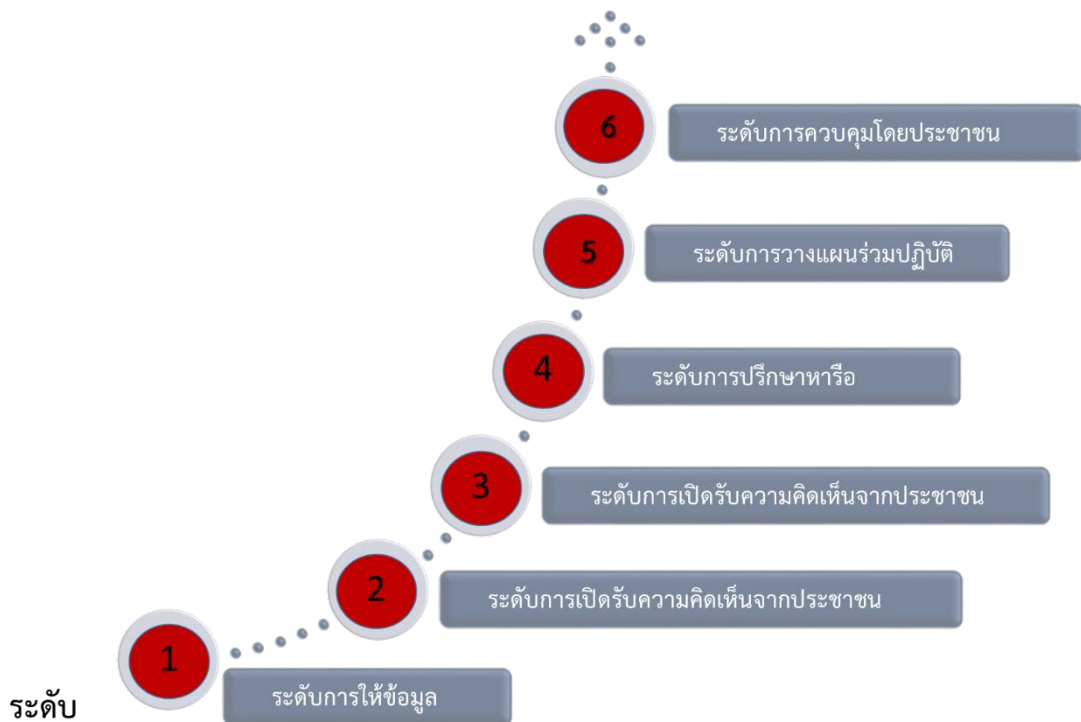
ยุพาพร รุปร่าง (2545: 5) การมีส่วนร่วมเป็นผลมาจากการเห็นพ้องกันในเรื่องของความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องต้องกันจะต้องมีมากจนเกิดความคิดริเริ่มโครงการเพื่อการปฏิบัติ เหตุผลเบื้องต้นแรก ของการที่มีคนมารวมกันได้ควรจะต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมด ที่ทำโดยกลุ่มหรือในนามกลุ่มนั้น กระทำผ่านองค์การ ดังนั้น องค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชน และของชาติซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

ดังนั้น จึงสรุปความหมายของการมีส่วนร่วมได้ว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การคิด ตัดสินใจ ปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในกิจการใด ๆ ให้ความช่วยเหลือ และมีอิทธิพลต่อการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในชุมชน โดยจะเน้นความเสมอภาค เพื่อสร้างความรู้สึกรับรู้ถึงการเป็นเจ้าของ อันจะทำให้การปฏิบัติงานใด ๆ ประสบผลสำเร็จและมีความยั่งยืนของโครงการ หรือกิจกรรมนั้น ๆ

## 11.2 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญโดยมีข้อพึงสังเกต คือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ การแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังภาพ



ภาพ 11.1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามข้อเสนอของบวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล, 2548

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2548: 29 – 30)

### 11.2.1 ระดับการให้ข้อมูล

การมีส่วนร่วมระดับนี้เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร และการแสดงนิทรรศการ เป็นต้น แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ

### 11.2.2 ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน

การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชนเป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินข้อดี

ข้อเสียของโครงการอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่าง ๆ หรือ การบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ เป็นต้น

### 11.2.3 ระดับการศึกษาหารือ

การศึกษาหารือเป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการ และประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

### 11.2.4 ระดับการวางแผนร่วมกัน

การวางแผนร่วมกันเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการ เหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อินชูลายโตะตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

### 11.2.5 ระดับการร่วมปฏิบัติ

การร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

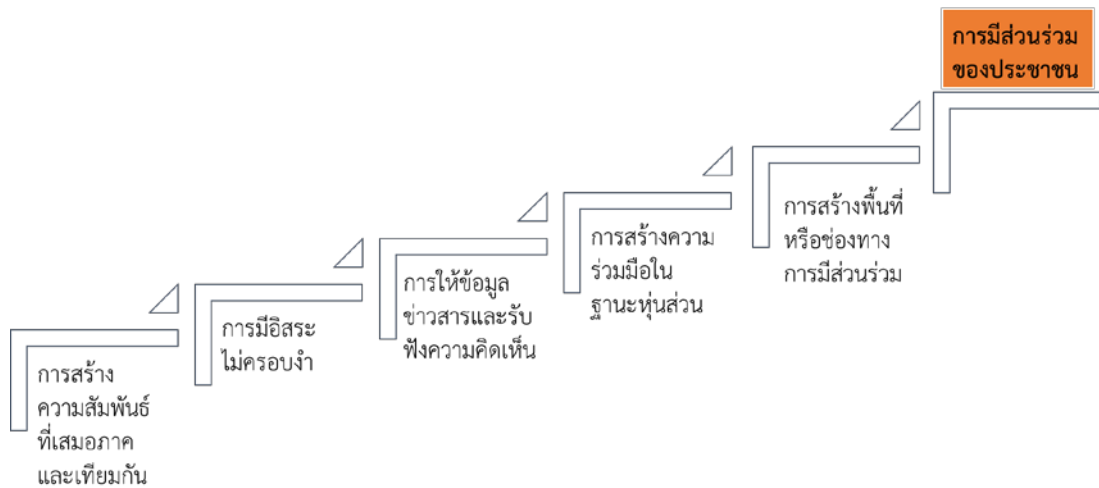
### 11.2.6 ระดับการควบคุมโดยประชาชน

การควบคุมโดยประชาชนเป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหา ข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ แต่การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติ และการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด โดยในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม แต่สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ผลของการประชามติมีทั้งแบบที่มีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก และแบบที่เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

การมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มตั้งแต่ระดับพื้นฐานที่สุด คือ การให้ข้อมูล จากนั้นจะเพิ่มขึ้นสู่ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน การศึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน การร่วมปฏิบัติ และการควบคุมโดยประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่สูงสุด การมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ละระดับมีความสำคัญ การมีส่วนร่วมระดับต้น ๆ เป็นพื้นฐานสำคัญของการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงกว่า และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของภาครัฐเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดความสำเร็จของการจัดการภาครัฐทุกภาคส่วน รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรใดสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมระดับสูงได้มาก แสดงว่าองค์กรนั้นมีโอกาสประสบความสำเร็จในการดำเนินงานมากขึ้นไปด้วย

### 11.3 การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

พรรณนะของนักวิชาการเกี่ยวกับการสร้างการมีส่วนร่วมที่ถูกกล่าวถึงบ่อย ๆ ระบุหลักสำคัญของการสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น สามารถสรุปหลักสำคัญ 5 ประกอบด้วย (1) การสร้างความสัมพันธ์ที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมระหว่างภาครัฐกับประชาชน (2) การมีอิสระไม่ครอบงำ (3) การให้ข้อมูลข่าวสารและรับฟังความคิดเห็น (4) การสร้างความร่วมมือในฐานะหุ้นส่วน และ(5) การสร้างพื้นที่หรือช่องทางการมีส่วนร่วม (ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรมและพรรณทิพย์ เพชรมาก, 2556: 10-17 – 10-20; กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (2549) ดังภาพ



ภาพ 11.2 การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

การทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างแท้จริงจะนำไปสู่ ความยั่งยืนของการพัฒนาต่อไป การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนจำเป็นต้องดำเนินการอย่างมีลำดับขั้นตอน ลำดับขั้นตอนของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนจำเป็นต้องเข้าใจบริบทเกี่ยวข้อง ทั้งภายในและภายนอกเชิงพื้นที่ และแต่ละขั้นมีความเกี่ยวข้องกัน ดังนี้

#### 11.3.1 การสร้างความสัมพันธ์ที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมระหว่างรัฐกับประชาชน

การสร้างความสัมพันธ์ที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันระหว่างนักพัฒนาภาครัฐ นักพัฒนาภาคเอกชนและชาวบ้าน โดยต้องตระหนักเสมอว่าชุมชนเป็นแกนหลักในการพัฒนา

#### 11.3.2 การมีอิสระไม่ครอบงำ

การมีอิสระไม่ครอบงำต้องเชื่อในปรัชญาการพัฒนาว่า ทุกคนในชุมชน สังคม นอกจากมีสิทธิ เสรีภาพ และความเท่าเทียมกันแล้ว ทุกคนยังมีศักดิ์ศรี มีศักยภาพ เป็นการเสริมอำนาจแก่ประชาชน โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

### 11.3.3 การให้ข้อมูลข่าวสารและรับฟังความคิดเห็น

การมีส่วนร่วมที่มีความหลากหลายของคนในชุมชนและสังคม จะทำให้เกิดความหลากหลายมุมมอง ความคิด วิธีดำเนินการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของคนที่หลากหลาย การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็น การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น และเมื่อประชาชนมีข้อมูลที่เพียงพอจะเสนอแนะความคิดเห็น และความเห็นของประชาชนจะมีคุณภาพ และเกิดประโยชน์ต่อการดำเนินงานของภาครัฐ โดยการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐสามารถดำเนินการด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็น ผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

### 11.3.4 การสร้างความร่วมมือในฐานะหุ้นส่วน

การมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนในการพัฒนา โดยต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตั้งแต่การจัดทำข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล การวางแผน การดำเนินการ การรับผลประโยชน์จากการพัฒนาและการติดตามผล โดยการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วมกับภาครัฐ ทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

### 11.3.5 การมีพื้นที่ช่องทางที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วม

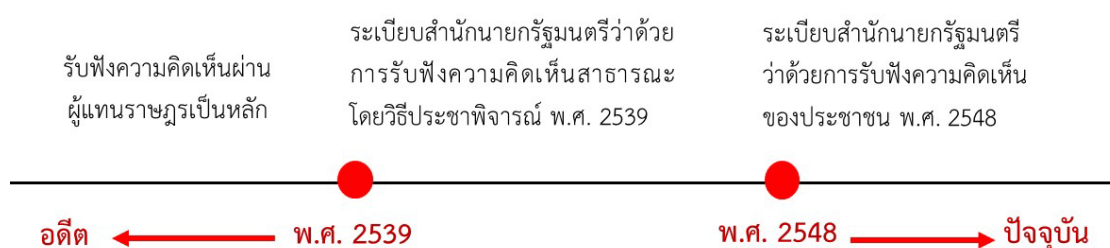
การมีพื้นที่ช่องทางหรือโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะคนจนหรือคนด้อยโอกาส เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงาน เพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานภาครัฐจำเป็นต้องมีลำดับขั้นตอนที่เหมาะสม โดยเริ่มจากการสร้างความสัมพันธ์ที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมระหว่างรัฐ กับประชาชน เชื่อมมั่นในความคิดของประชาชนให้มีอิสระไม่ครอบงำ ให้ข้อมูลข่าวสารและรับฟังความคิดเห็น จากนั้นจึงสร้างความร่วมมือในฐานะหุ้นส่วนที่รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ รวมถึงการมีพื้นที่หรือช่องทางที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วม ภาครัฐต้องสร้างสิ่งเหล่านี้ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ และแสดงให้เห็นถึงความจริงใจต่อกระบวนการดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหารที่มาจากประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น จึงสามารถสร้างการมีส่วนร่วมได้ง่ายกว่าหน่วยงานภาครัฐอื่น หากดำเนินการอย่างเป็นระบบจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงและยั่งยืนด้วย



## 11.4 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย มี 2 แนวทาง คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านผู้แทนราษฎร และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้เสียกับการตัดสินใจของรัฐโดยตรง โดยใช้ทั้งสองแนวทางควบคู่กันไป การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของไทยแบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลา กล่าวคือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนช่วงก่อนปี พ.ศ. 2539 การรับฟังความคิดเห็นระหว่างปี พ.ศ. 2539 – 2548 และการรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ถึงปัจจุบัน ดังภาพ



ภาพ 8.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ

### 11.4.1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนช่วงก่อนปี พ.ศ. 2539

สำหรับประเทศไทยนั้น ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2539 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการรับฟังผ่านผู้แทนราษฎรเป็นหลัก นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2548: 1) อธิบายว่า แนวคิดเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 มาตรา 17 และมาตรา 18 ที่กำหนดให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใด ต่อมาได้บัญญัติถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 27 ที่กำหนดว่า ก่อนที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจะกำหนดให้ท้องที่ใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายจะต้องรับฟังความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นเสียก่อน

อย่างไรก็ดี กฎหมายทั้งสองฉบับมิได้กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจน และ ปี พ.ศ. 2518 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเริ่มชัดเจนขึ้น เมื่อพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 19 และมาตรา 33 ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองก่อนที่จะมีการวาง และจัดทำผังเมืองในท้องที่ดังกล่าว แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังมีได้กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน

### 11.4.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนช่วงปี พ.ศ. 2539 – 2548

รัฐบาลเห็นว่าข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยผ่านผู้แทนราษฎรแต่เพียงประการเดียวนั้น ยังไม่เพียงพอที่รัฐบาลจะใช้ประกอบการตัดสินใจ จึงได้พัฒนาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้เสียกับการตัดสินใจของรัฐ โดยตรงขึ้นโดยการออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539” เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง

อย่างไรก็ตาม “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539” นั้น มีข้อจำกัดหลายประการ โดยขาดการให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความเข้าใจที่ถูกต้องในสิ่งที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจำกัดเพียงวิธีการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งเหมาะสมกับบางสถานการณ์เท่านั้น จึงทำให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มผู้คัดค้านขึ้นบ่อยครั้ง อันเป็นสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์

### 11.4.3 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ถึงปัจจุบัน

จากเหตุผลความไม่สมบูรณ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 จึงมีการปรับปรุงหลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงได้ออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548” ขึ้น ประเด็นสำคัญที่ควรทำความเข้าใจในระเบียบนี้ ประกอบด้วย

#### (1) ขอบเขตของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

โครงการของรัฐกรณีหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 จะต้องเป็นการดำเนินการ “โครงการของรัฐ” (ตามระเบียบฯ ข้อ 4) ดังนี้

- เป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น
- เป็นโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม เช่น การสร้างเขื่อน การสร้างถนน เป็นต้น
- หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง/ให้สัมปทาน/อนุญาตให้บุคคลอื่นทำ เช่น บริษัท B ได้รับสัมปทานการก่อสร้างสะพานจาก อบต. ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการ เป็นต้น
- เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น

หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ตามระเบียบฯ ข้อ 4 คือ

- ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง กรม
- ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ
- ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล
- หน่วยงานอื่นใดของรัฐ คือ หน่วยงานในฝ่ายบริการราชการแผ่นดินและไม่รวมถึงองค์การอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- รัฐวิสาหกิจ

ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินการตามโครงการของรัฐ

### (2) หน้าที่และวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในการเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ก่อนเริ่มโครงการของรัฐ ตั้งแต่คิดริเริ่มที่จะดำเนินโครงการหน่วยงานของรัฐ จะต้องเผยแพร่ข้อมูลโครงการให้กับประชาชนทราบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ เช่น การสำรวจความคิดเห็นหรือการประชุมปรึกษาหารือกับคนในชุมชน เป็นต้น (ตามระเบียบฯ ข้อ 5 วรรคแรก)

ข้อมูลโครงการของรัฐที่จะต้องเผยแพร่แก่ประชาชน ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่ประชาชนจะได้รับรู้ (ตามระเบียบฯ ข้อ 7) อย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูล ดังต่อไปนี้

- เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ
- สาระสำคัญของโครงการ
- ผู้ดำเนินการ
- สถานที่ที่จะดำเนินการ
- ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ
- ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ
- ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชน รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไขหรือเยียวยา
- ประมาณการค่าใช้จ่ายและที่มาของเงิน

### (3) วิธีการเผยแพร่ข้อมูลของรัฐแก่ประชาชน

- เผยแพร่ผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- เผยแพร่ทางอื่นๆ ภายใต้ดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐ

ที่จะกำหนดวิธีการเผยแพร่ ซึ่งจะต้องเพียงพอที่คนในชุมชนหรือประชาชนจะเข้าใจและทราบข้อมูลโครงการได้

(4) กรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ตามระเบียบฯ ข้อ 5 วรรคแรก) สามารถดำเนินการวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธี ดังต่อไปนี้

- การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำได้โดย
  - การสัมภาษณ์รายบุคคล
  - การเปิดให้แสดงความคิดเห็น
    - ทางไปรษณีย์
    - ทางโทรศัพท์
    - โทรสาร
    - ระบบเครือข่ายสารสนเทศ และทางอื่นๆ
  - การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ
  - การสนทนากลุ่มย่อย
- การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดย
  - การประชาพิจารณ์
  - การอภิปรายสาธารณะ
  - การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร
  - การประชุมเชิงปฏิบัติการ
  - การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสีย

(5) การประกาศเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

- ต้องประกาศให้ประชาชนทราบ (ตามระเบียบฯ ข้อ 11 วรรคหนึ่ง) ดังนี้
  - วิธีการรับฟังความคิดเห็น
  - ระยะเวลา
  - สถานที่
  - รายละเอียดที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้
- ปิดไว้อย่างเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ตามระเบียบฯ ข้อ 11 วรรคสอง)
- ประกาศในเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี (ตามระเบียบฯ ข้อ 11 วรรคสอง)

(6) การดำเนินการหลังการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว จะต้องดำเนินการ ดังนี้ (ตามระเบียบฯ ข้อ 12)

- หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

- ประกาศไว้อย่างเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินการโครงการ
- ประกาศในเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี  
ให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันเสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(7) ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถ้าผลการรับฟังอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่และยังต้องดำเนินโครงการนั้นต่อไป หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการ ดังนี้ (ตามระเบียบฯ ข้อ 11)

- กำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินโครงการ
- ประกาศไว้อย่างเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการ
- ประกาศในเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี

กล่าวโดยสรุป การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถือเป็นความจำเป็นที่ต้องดำเนินการเพื่อให้การดำเนินการได้รับข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วนซึ่งนำไปสู่การเข้าใจและความเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อีกทั้งเป็นกระบวนการที่จะทำให้โครงการได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

### 11.5 ตัวอย่างการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นกรณีโครงการของรัฐ

โครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น ก่อนดำเนินการใด ๆ ผู้รับผิดชอบควรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อันจะนำไปสู่การออกแบบโครงการหรือกิจกรรมให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนต่อไป สำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นมีหลายวิธีการ เช่น การประชุมประชาคม การรับฟังข้อคิดเห็นผ่านสื่อออนไลน์ต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งในส่วนนี้นำเสนอผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยกระบวนการวิจัยเชิงสำรวจ โดยนำเสนอตัวอย่าง “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนอง” ดำเนินการในพื้นที่ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง โดยนำเสนอเฉพาะส่วนที่สำคัญของบทความวิจัยซึ่งตีพิมพ์ในวารสารวิทยาการจัดการ ปีที่ 33 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2559 ดังนี้

### 11.5.1 ที่มาของโครงการ

ระนองเป็นจังหวัดเมืองท่า เนื่องจากมีอาณาเขตติดกับประเทศเมียนมาเป็นแหล่งค้าขายและอุตสาหกรรมการประมงที่สำคัญของประเทศไทย ส่งผลให้ชุมชนเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะพื้นที่อุตสาหกรรมการประมง สิ่งสำคัญที่ตามมาคือความต้องการบริการภาครัฐขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะไฟฟ้าและประปา เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นกัน ภาครัฐจึงพยายามสำรวจ และให้บริการอย่างทั่วถึงเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้เท่าเทียมกันมากที่สุด โดยเฉพาะความต้องการใช้น้ำประปาเพราะน้ำเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญในกระบวนการผลิต

ข้อมูลจากการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนอง ระบุว่าปัจจุบันความต้องการ ใช้น้ำประปาทั้งในระดับครัวเรือนและสถานประกอบการมีจำนวนกว่า 15,620 ราย ความต้องการ ใช้น้ำประมาณ 1,007 – 1,158 ลบ.ม/ชม. ซึ่งสูงกว่ากำลังการผลิตของการประปาส่วนภูมิภาค สาขา ระนอง โดยปัจจุบันการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนองมีกำลังการผลิตรวม 960 ลบ.ม/ชม. ประกอบด้วยสถานีผลิตน้ำจำนวน 2 แห่ง คือ (1) สถานีผลิตน้ำบริเวณสำนักงานประปาส่วนภูมิภาค สาขาระนอง มีระบบผลิต 3 ชุด อัตรากำลังผลิตรวม 460 ลบ.ม/ชม. (2) สถานีผลิตน้ำบริเวณ วัดหาดส้มแป้น อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง มีระบบผลิต 1 ชุด อัตรากำลังผลิต 500 ลบ.ม/ชม. ส่งผลให้ครัวเรือนและสถานประกอบการหลายแห่งต้องซื้อน้ำอุปโภค บริโภคจากเอกชนในราคาสูง ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากสถานการณ์ความต้องการใช้น้ำดังกล่าวการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนอง จึงจัดทำโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาเพิ่มอีก 300 ลบ.ม/ชม. ใช้งบประมาณเป็นเงิน 52,418,000 บาท (ห้าสิบล้านสี่แสนหนึ่งหมื่นแปดพันบาท) และวางท่อใช้น้ำหลักตรงไปยังเขตอุตสาหกรรมการประมงโดยตรง และขอใช้พื้นที่ก่อสร้างระบบผลิตบริเวณเกาะกลางบางรีน หมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง เนื้อที่ประมาณ 2 ไร่ เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 อีกทั้งเป็นการรับฟังข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อันจะนำไปสู่การบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ จึงรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่หมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง กรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนองขึ้น

### 11.5.2 วัตถุประสงค์

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ คือ ศึกษาความคิดเห็น และความต้องการที่จะให้ก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปา กรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาระนอง ซึ่งดำเนินการบริเวณเกาะกลางบางรีน หมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง

### 11.5.3 วิธีดำเนินการ

(1) การเลือกพื้นที่ เป็นการเลือกแบบเจาะจง โดยกำหนดตามพื้นที่การดำเนินโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาระนอง ซึ่งจะดำเนินการ

ก่อสร้างบริเวณเกาะกลางบางรีน หมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนองจังหวัดระนอง ดังนั้นผู้วิจัยจึงกำหนดพื้นที่สำหรับสำรวจความคิดเห็นของประชาชนตามเขตปกครองท้องที่ระดับหมู่บ้าน โดยกำหนดพื้นที่หมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรืออาจได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าว

(2) ประชากร คือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนองโดยใช้ข้อมูลประชากรตามหนังสือของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนอง ที่มท 55510-20/3313 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2558 เรื่องขออนุญาตสำรวจความคิดเห็นของชุมชนซึ่งระบุประชากรในพื้นที่ที่มีส่วนได้เสียต่อโครงการ จำนวน 700 คน

(3) กลุ่มตัวอย่าง คำนวณด้วยสูตรของ Taro Yamane (อาคม ใจแก้ว, 2551: 281 - 282) กำหนดความคลาดเคลื่อนจากการสุ่มตัวอย่างที่ระดับ .05 ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 255 คน

(4) การสุ่มตัวอย่าง กำหนดการเก็บข้อมูลโดยไม่ใช้โอกาสความน่าจะเป็น (Non-Probability Sampling) ทางสถิติ กล่าวคือเก็บข้อมูลโดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental Sampling)

(5) เครื่องมือ เป็นแบบสัมภาษณ์ชนิดมีโครงสร้าง (Structured Interview) ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ

(6) การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วยข้อมูล 2 ส่วน คือ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเชิงปริมาณวิเคราะห์และนำเสนอโดยการแจกแจงความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (average) ค่าต่ำสุด (Minimum) และค่าสูงสุด (Maximum) กำหนดการแปลความหมายค่าเฉลี่ยไว้ 3 ระดับ จากพิสัย คือ  $3-1/3 = 0.66$  และแปลความหมาย ดังนี้

2.33 - 3.00 หมายถึง สภาพที่ปรากฏในระดับมาก

1.67 - 2.32 หมายถึง สภาพที่ปรากฏในระดับปานกลาง

1.00 - 1.66 หมายถึง สภาพที่ปรากฏในระดับน้อย

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และสรุปเพื่อนำเสนอประเด็นสำคัญ

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาระนองในหมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนองใช้การวิเคราะห์ไคสแควร์ (Chi-Square) ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .01 โดยปัจจัยส่วนบุคคลปัจจัยใดมีความสัมพันธ์กับการเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย วิเคราะห์ระดับความสัมพันธ์ของปัจจัยนั้นต่อไป

#### 11.5.4 ผลการรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความเห็นจากประชาชนในครั้งนี้ เก็บข้อมูลได้จำนวน 296 คน นำเสนอตามลำดับ ดังนี้



(1) ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 176 คน (ร้อยละ 59.7) นอกนั้นเป็นเพศชาย อายุต่ำสุด 15 ปี สูงสุด 90 ปี เฉลี่ย 48 ปี จบการศึกษาระดับประถมศึกษา จำนวน 140 คน (ร้อยละ 47.5) อาชีพประกอบกิจการส่วนตัว จำนวน 121 คน (ร้อยละ 41) รายได้ต่อเดือนส่วนใหญ่ไม่เกิน 9,000 บาท จำนวน 85 คน (ร้อยละ 28.8) อยู่ในชุมชนระยะเวลาสั้นที่สุด 1 ปี และอยู่ในชุมชนนานที่สุด 71 ปี โดยเฉลี่ยผู้ให้สัมภาษณ์อยู่ในชุมชน 28 ปี

(2) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาระนอง พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์สัดส่วนเกินกว่าครึ่ง กล่าวคือ มีจำนวนถึง 164 คน (ร้อยละ 55.6) ไม่ทราบรายละเอียดของการสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนอง บริเวณเกาะกลางบางรีนในขณะที่ผู้ที่ทราบรายละเอียดของโครงการนี้มีเพียง 131 คน (ร้อยละ 44.4)

ขณะที่ผู้รับรู้รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการฯ ส่วนใหญ่รับรู้หรือทราบจากเพื่อนบ้านมากที่สุด จำนวน 71 คน (ร้อยละ 54.2) รองลงมารับรู้จากผู้นำในชุมชน จำนวน 35 คน (ร้อยละ 4.6) รับรู้จากเจ้าหน้าที่เทศบาลกับการประชุมหมู่บ้านเท่ากันแหล่งละ 6 คน (ร้อยละ 4.6) หน่วยประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่จำนวน 4 คน (ร้อยละ 3.1) เสียงตามสาย เอกสารทางราชการ เช่น ใบปลิว โปสเตอร์และอื่นๆ เท่ากัน จำนวนอย่างละ 2 คน (ร้อยละ 1.5) ตามลำดับ

#### 11.5.5 ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาระนอง

(1) ความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาบริเวณเกาะกลางบางรีน พบว่า ส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ จำนวน 177 คน (ร้อยละ 60) นอกนั้นเป็นผู้ที่เห็นว่าส่งผลกระทบ จำนวน 109 คน (ร้อยละ 36.9) และมีผู้ที่ไม่แสดงความคิดเห็น จำนวน 9 คน (ร้อยละ 3.1)

(2) ความเห็นเกี่ยวกับการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาบริเวณเกาะกลางบางรีน พบว่า ส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะให้มีการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาบริเวณเกาะกลางบางรีน จำนวน 194 คน (ร้อยละ 65.8) ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วยมีจำนวนน้อยกว่า (จำนวน 95 คน ร้อยละ 32.2) และไม่แสดงความคิดเห็น จำนวน 6 คน (ร้อยละ 2)

#### 11.5.6 ความต้องการเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนอง

(1) ความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาบริเวณเกาะกลางบางรีน พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ต้องการมีส่วนร่วมในโครงการนี้โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยการมีส่วนร่วมประเภทการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ( $\bar{x} = 1.99$ , S.D. = .73) รองลงมาต้องการมีส่วนร่วมในการเป็นผู้รับผิดชอบโครงการที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่ ( $\bar{x} = 1.97$ , S.D. = .72) การให้คำปรึกษาหารือในการดำเนินงาน ( $\bar{x} = 1.94$ , S.D. = .75) และเข้าร่วมวางแผนโครงการ ( $\bar{x} = 1.88$ , S.D. = .79) ตามลำดับ



(2) ความต้องการให้การประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนองช่วยเหลือชุมชน พบประเด็นความต้องการของประชาชน ดังนี้ 1) ต้องการให้สร้างลานกีฬาและสนับสนุนอุปกรณ์กีฬา เครื่องออกกำลังกายต่างๆ โดยจัดในลักษณะสวนสาธารณะที่มีทั้งการออกกำลังกายและการพักผ่อน 2) ต้องการให้มีการดำเนินการด้านการจัดการความสะอาดของชุมชน การพัฒนาเกาะกลางให้มีแสงสว่างเพียงพอ โดยติดตั้งไฟส่องสว่างในจุดที่มีมืด ปรับปรุงบริเวณที่รกร้างบนเกาะให้สะอาด ปรับปรุงทางเดินให้สะดวก โดยสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กและสร้างเป็นสวนสุขภาพ 3) สนับสนุนกิจกรรมชุมชน เช่น กองทุนสวัสดิการ สนับสนุนทุนการศึกษาแก่เด็กในชุมชน การแข่งขันเรือในคลอง บางรี้น รวมถึงการสนับสนุนอุปกรณ์ในการจัดกิจกรรมของชุมชน เช่น เต็นท์ โต๊ะ เก้าอี้ เป็นต้น 4) ส่งเสริมด้านอาชีพแก่ประชาชนโดยเฉพาะแม่บ้านเพื่อสร้างอาชีพเสริม และ 5) ลดค่าน้ำประปา สำหรับประชาชนในพื้นที่

#### 11.5.7 สรุป

(1) ความคิดเห็นของประชาชน กรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปา ของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนองบริเวณเกาะกลางบางรี้นหมู่ที่ 2 ตำบลบางรี้น อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนองในด้านผลกระทบ พบว่า ส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ และส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะให้มีการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาบริเวณเกาะกลางบางรี้น

(2) ความต้องการของประชาชนกรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปา ของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนองบริเวณ เกาะกลางบางรี้นหมู่ที่ 2 ตำบลบางรี้น อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนองประเด็นความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาบริเวณ เกาะกลางบางรี้น พบว่า ส่วนใหญ่ต้องการมีส่วนร่วมในโครงการนี้โดยรวมอยู่ในระดับ ปานกลาง โดยการมีส่วนร่วมประเภทการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์มีค่าเฉลี่ยสูงสุดในขณะที่ ความต้องการให้การประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนองมาช่วยเหลือชุมชน พบประเด็นความต้องการหลัก ๆ คือ ด้านการจัดอุปกรณ์ออกกำลังกาย สถานที่พักผ่อน ด้านการจัดสภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์บริเวณ เกาะกลาง

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับความคิดเห็นกรณีโครงการก่อสร้าง ระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค ในหมู่ที่ 2 ตำบลบางรี้น อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง พบว่า เพศชายกับเพศหญิงมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

#### 11.5.8 ข้อเสนอแนะ

(1) การนำผลการวิจัยไปใช้สามารถเลือกเฉพาะประเด็นที่สามารถดำเนินการ ได้หรือนำไปใช้ทั้งหมดก็ได้ สำหรับหน่วยงานที่สามารถนำผลการวิจัยไปใช้ได้นั้น ไม่เฉพาะหน่วยงาน ของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนองเท่านั้น หน่วยงานอื่นๆ ก็สามารถนำไปปรับใช้ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งสามารถเลือกใช้ได้ตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน

(2) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนในพื้นที่อาจศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาบริเวณเกาะกลางบางริ้นหมู่ที่ 2 ตำบลบางริ้น อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนองด้วย

## 11.6 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการปกครอง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการบริหารงานภาครัฐเช่นเดียวกับราชการส่วนอื่น ๆ

### 11.6.1 ลักษณะการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

พัชรี สีโรรส (2557: 277 - 283) ระบุ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการบริหารอื่น ๆ กล่าวคือ

(1) เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วม (หรือที่เรียกว่า inclusion) โดยเฉพาะคนตัวเล็กตัวน้อยที่มักถูกกีดกันออกไปจากการบริหารจัดการแบบดั้งเดิมที่ภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมมักเป็นภาคเอกชน เช่น ภาคธุรกิจ หรือผู้รับสัมปทานภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมในแต่ละโครงการ แต่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจะมีการรวมภาคธุรกิจ NGOs ชุมชน สื่อ และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในประเด็นนั้น ๆ

(2) การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมหมายความว่าความมากกว่าการมีส่วนร่วมในโครงการอันหนึ่งอันใดที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งการที่รัฐเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือและการตัดสินใจในโครงการอันหนึ่งอันใดที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนนั้น แสดงให้เห็นว่าเป็นรัฐที่มีธรรมาภิบาล (good governance) แต่ไม่ใช้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เพราะการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเน้นการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามาร่วม ฉะนั้นจึงเป็นการสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมที่มีขอบข่ายกว้างขวาง และไม่ถูกจำกัดด้วย สถานะ จุดยืน หรือผลประโยชน์

(3) การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจ NGOs และชุมชนที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วม จึงเป็นการเปิดเวทีที่มีการเจรจาต่อรองกันระหว่างทุกภาคส่วนที่มีจุดยืน และผลประโยชน์ต่างกัน ทำให้การเข้าร่วมของภาคต่าง ๆ ต้องเข้ามาในลักษณะตัวแทน กล่าวคือ ในนามของกลุ่มหรือสมาคมที่ส่งตัวแทนเข้าร่วม จากลักษณะการเป็นตัวแทนดังกล่าว ทำให้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมักถูกมองว่าเป็น กลไกที่สอดคล้องและสนับสนุนประชาธิปไตยแบบเป็นตัวแทนอย่างแท้จริง เนื่องจากในประชาธิปไตยแบบเป็นตัวแทนที่พบในปัจจุบันหลาย ๆ ครั้ง กลับเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจและทรัพยากร แต่มิได้มีตัวแทนกลุ่มคนตัวเล็กตัวน้อยที่ไร้อำนาจต่อรองเท่าที่ควร

(4) เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและ ยั่งยืน หน่วยงานจำเป็นต้องสร้างกลไกและเครื่องมือเพื่อส่งเสริมให้ตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ เข้าร่วมอย่างเป็นทางการเพื่อความต่อเนื่องและคงเส้นคงวา ตัวอย่างกลไกและเครื่องมือดังกล่าวได้แก่ การปรับเปลี่ยน

โครงสร้างองค์กร ให้มีลักษณะเป็นแนวนอนมากขึ้น ปรับกติกาและวิธีการในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงาน จัดทำคู่มือการทำงานกับภาคประชาชน ฝึกอบรม บุคลากรให้มีทักษะการทำงานแบบเครือข่าย และเรียนรู้เทคนิคการเจรจา ต่อรอง การแก้ไขความขัดแย้ง การเป็นวิทยากรกระบวนการ ฯลฯ และจัดทำแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานที่พิจารณาจากการทำงานร่วมกับภาคประชาชนในลักษณะเครือข่าย สร้างวัฒนธรรมองค์กรไปสู่การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

(5) การที่เน้นการปรับภายในหน่วยงานภาครัฐและปรับเปลี่ยนวิธี การทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเอง ทำให้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม แตกต่างจากความสัมพันธ์ภาครัฐและเอกชนอื่นๆ กล่าวคือ

- แตกต่างจากการมีความสัมพันธ์ภาครัฐและเอกชนแบบดั้งเดิม (Conventional governance) อันเป็นความสัมพันธ์ที่ภาครัฐให้เอกชนเข้ามาร่วมในการจัดหาบริการสาธารณะ ซึ่งมักเป็นความสัมพันธ์ระยะสั้นเฉพาะโครงการ ในรูปแบบการรับเหมาหรือการให้สัมปทาน เป็นต้น

- แตกต่างจากความสัมพันธ์แบบพันธมิตรระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (public-private partnerships หรือ PPP) ความร่วมมือในการจัดการเชิงสถาบัน (institutional arrangement) การจัดหาบริการสาธารณะ จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์แบบ PPP นั้น เน้นที่ภาครัฐกิจเป็นส่วนใหญ่ ต่างจาก Conventional governance เนื่องจาก รูปแบบ PPP เน้นความสัมพันธ์ระยะยาว ร่วมผลิตและให้บริการสาธารณะ ร่วมรับความเสี่ยง ร่วมรับภาระด้านค่าใช้จ่าย (หรือที่เรียกว่ามี Cooperation of some durability) เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือในระยะยาว

- แตกต่างจากการมีความสัมพันธ์แบบพันธมิตรเครือข่าย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (multi-stakeholder network/partnership) ที่เป็นความสัมพันธ์ที่เน้นการพัฒนาเพื่อเสริมอำนาจ (empower) พลเมืองให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แม้ความสัมพันธ์แบบพันธมิตร เครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดูเหมือนจะมีลักษณะคล้ายกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมอย่างมาก หากแต่หน่วยงานภาครัฐที่เข้ามาร่วมยังมีได้ถึงขั้นมีการปรับเปลี่ยนองค์กรภายในของตนเอง จึงทำให้ยังไม่ไปถึงขั้นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่น มีลักษณะแตกต่างจากราชการอื่น เนื่องจากเป็นรูปแบบกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมาบริหาร โดยอาศัยการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี ลักษณะเช่นนี้ทำให้ผู้บริหารต้องทำงานให้สำเร็จตามเวลาที่กำหนด ดังนั้น กระบวนการบริหารจึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นทุกภาคส่วน เพื่อป้องกันความผิดพลาด และสามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ตามเจตนาของการกระจายอำนาจการปกครองด้วย การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานทุกขั้นตอน ไม่ใช่แค่รับฟังความคิดเห็นรายโครงการเท่านั้น

### 11.6.2 ความแตกต่างระหว่างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีโครงการของรัฐ

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมีความแตกต่างจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีโครงการของรัฐ ดังนั้น การพิจารณาว่าการที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการต่าง ๆ อาจยังไม่ถือว่าเป็นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เนื่องจากประชาชนยังไม่สามารถเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงาน ภาครัฐยังคงมีวิธีการแบบเดิม และเป็นเพียงการรับฟังความคิดเห็นนั้น พทธี สิริโรต (2557: 277 - 283) เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมโครงการสาธารณะต่าง ๆ กับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ดังนี้

ตาราง 11.1 เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมโครงการสาธารณะกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ความแตกต่างในด้านต่าง ๆ	การมีส่วนร่วมในโครงการสาธารณะ	การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม
ลักษณะการมีส่วนร่วม	เป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะมีส่วนร่วมโครงการ (project-based participation)	เป็นการมีส่วนร่วมในการ บริหารงานภาครัฐในลักษณะเป็นหุ้นส่วน (partnership) ที่ครบวงจร กล่าวคือ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมประเมินผล
ผลกระทบต่อกระบวนการทำงานของภาครัฐ	ไม่มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานในหน่วยงานภาครัฐ	ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนการบริหารงานภาครัฐอย่างลึกซึ้ง เพื่อรองรับการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การ ปรับกระบวนการทำงาน ปรับเปลี่ยนกระบวนการ บุคลากรในองค์การ ออกกฎระเบียบรองรับการบริหารงาน สร้างบุคลากรให้มีทักษะการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม
บทบาทของภาคประชาชน	ประชาชนเป็นผู้ให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อเป็น public inputs ต่อ โครงการที่รัฐกำลังจะจัดทำแต่ภาคประชาชนยังอยู่ภายนอกกระบวนการ	ภาคประชาชนทำงานร่วมกับภาครัฐในลักษณะเป็นหุ้นส่วน เช่น ในกระบวนการการงบประมาณที่ภาคประชาชนมีบทบาทร่วมในการจัดสรร งบประมาณ ในการวางแผน ยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

ความแตกต่าง ในด้านต่าง ๆ	การมีส่วนร่วม ในโครงการสาธารณะ	การบริหารราชการ แบบมีส่วนร่วม
	กล่าวคือ มิได้มีบทบาทในการ ออกแบบ (design) ตัดสินใจ (decision-making) ประเมินผลการบริหารงาน	การบริหารโครงการ ประเมินผล โครงการ เป็นต้น โดยใช้รูปแบบ การจัดเวทีพูด หรือตั้งคณะกรรมการ จากภาคประชาชนเข้ามาร่วม ในกระบวนการทำงาน มีที่ปรึกษา ภาคประชาชน เป็นต้น
อิทธิพลที่ประชาชน มีต่อภาครัฐ	มีค่อนข้างต่ำเพราะเป็นผู้ให้ public inputs อยู่ภายนอก ภาครัฐใช้พิจารณาอนุญาตในการ นำ inputs มาประกอบการ ตัดสินใจ	สูง เพราะภาคประชาชนเข้ามาร่วม ในการบริหารงานทุกขั้นตอน
ความสัมพันธ์ระหว่าง ภาครัฐและ ภาคเอกชน	เป็น project-based ซึ่งยุติลง เมื่อสิ้นสุดโครงการมีความรู้สึก เป็นส่วนของภาครัฐและส่วน ของภาคประชาชนที่จืดชืดอาจ อยู่ตรงกันข้ามกัน ทำให้อาจ เกิดความไม่ไว้วางใจและ ลุกลามเป็นความขัดแย้ง (contestation) ได้ตลอดเวลา โดยเฉพาะเมื่อโครงการนั้น มีความเป็นการเมืองสูง เช่น มีผลประโยชน์สูง หรือ เชื่อมโยงกับการเมืองท้องถิ่น	มีความใกล้ชิดกัน มีการแลกเปลี่ยน ข้อมูลข่าวสารกันตลอดเวลา ภาครัฐ จะพยายามเสริมอำนาจ สร้างศักยภาพให้ภาคประชาชน (capacity building) เพื่อให้พวกเขา กลายเป็น active citizen ที่สามารถ เข้ามาร่วมงานกับภาครัฐอย่างเท่า เทียมกัน

จากตารางจะเห็นว่า การมีส่วนร่วมโครงการสาธารณะกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม มีความแตกต่างกัน การมีส่วนร่วมโครงการสาธารณะเป็นการมีส่วนร่วมระยะสั้น เน้นการทำงานเป็นโครงการ เมื่อโครงการเสร็จสิ้นภารกิจก็ยุติ ประชาชนอยู่ในสถานะผู้ให้ความเห็นเป็นหลัก ขณะที่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญกับประชาชนในทุกขั้นตอนการทำงาน โดยประชาชนจะเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการดำเนินงาน ที่สำคัญประชาชนมีพลังอำนาจในการตัดสินใจด้วยการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจึงมีความสำคัญมากกว่า

### 11.5 สรุป

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การคิด ตัดสินใจ ปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในกิจการใด ๆ โดยมีระดับตั้งแต่การให้ข้อมูล การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน การปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน การร่วมปฏิบัติ และการควบคุมโดยประชาชนซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุด การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการได้โดยการสร้างความสัมพันธ์ที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมระหว่างภาครัฐกับประชาชน การมีอิสระไม่ครอบงำ การให้ข้อมูลข่าวสารและรับฟังความคิดเห็น การสร้างความร่วมมือในฐานะหุ้นส่วน และการสร้างพื้นที่ช่องทางที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วม ภาครัฐกำหนดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ แบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2539 ช่วงปี พ.ศ. 2539 – 2548 และช่วงปีพ.ศ. 2548 – ปัจจุบัน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนอง ซึ่งดำเนินการในพื้นที่ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง เป็นตัวอย่างที่ภาครัฐดำเนินการในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนกรณีโครงการของรัฐยังไม่ประสบความสำเร็จ จึงต้องให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งให้ความสำคัญกับประชาชนมีบทบาทในการร่วมทุกขั้นตอน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานราชการรูปแบบหนึ่ง และมีลักษณะพิเศษต่างจากหน่วยงานราชการอื่น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมด้วย

## บรรณานุกรม

- ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรมและพรรณทิพย์ เพชรมาก. (2556). เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการ  
พัฒนาเมืองและชนบท หน่วยที่ 10 เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมืองและ  
ชนบท. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2545). แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก. กรุงเทพฯ: ธรรมดา  
เพลส.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม . กรุงเทพฯ: สถาบัน  
พระปกเกล้า.
- ปรีวัฒน์ ช่างคิด. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปา  
ของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาระนอง . *วิทยาการจัดการ*, 33(2) 135 - 160.
- พัชรี สีโรรส. (2557). พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน . กรุงเทพฯ: โครงการ  
จัดพิมพ์คคบไฟ/มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.
- ยุพาพร รุ่งงาม. (2545). การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการ.  
กรุงเทพฯ: ยุพาพร รุ่งงาม. (2545). ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิต  
พัฒนบริหารศาสตร์.
- สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการประชาชน. (2552). ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟัง  
ความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการ  
ประชาชน.
- สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการประชาชน. (2552). สำนักนายกรัฐมนตรี คู่มือการปฏิบัติงาน ตาม  
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ของ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการประชาชน.
- อาคม ใจแก้ว. (2551). *วิธีวิทยาการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์*. สงขลา :  
แม็กซ์มีเดีย วาย 2 เค จำกัด.

## แบบฝึกหัดประจำหน่วย

คำชี้แจง จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้ได้ใจความสมบูรณ์

1. ให้แสดงความคิดเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายของรัฐมีความสำคัญอย่างไร
2. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ มีกี่วิธี และแต่ละวิธีมีจุดเด่น และข้อจำกัดอย่างไรบ้าง
3. ให้วิจารณ์ผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนอง
4. นักศึกษาคิดว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐในปัจจุบัน มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร
5. ให้เสนอแนะแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับท้องถิ่นที่ท่านอาศัยอยู่
6. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ กับ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเหมือนหรือต่างกันหรือไม่ อย่างไร

\*\*\*\*\*



## แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้เลือกตอบข้อที่ถูกที่สุดเพียงข้อเดียว

- ข้อใดให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดีที่สุด
  - การเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การคิด ตัดสินใจ ปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในกิจการใด ๆ ของรัฐ
  - การกระจายอำนาจตัดสินใจให้แก่ประชาชนเพื่อร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
  - การแบ่งเบาภาระของภาครัฐ โดยให้ประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของคณะทำงาน เพื่อให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ภาครัฐ
  - การกำหนดให้ประชาชนร่วมคิด ร่วมวางแผนร่วมกับภาครัฐดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน
- เพราะเหตุใดจึงต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการของรัฐ
  - เป็นการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน
  - สร้างความรู้สึกรับผิดชอบเป็นเจ้าของ
  - สามารถลดต้นทุนของโครงการ
  - ต้องดำเนินการตามหลักการกระจายอำนาจ
- ข้อใดเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนระดับต่ำที่สุด
  - ระดับการให้ข้อมูล
  - ระดับการวางแผนร่วมกัน
  - ระดับการปรึกษาหารือ
  - ระดับการควบคุมโดยประชาชน
- ข้อใดเป็นการสร้างพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด
  - การจัดเวทีประชุมประชาคม
  - การตั้งตัวแทนประชาชนมาป็นคณะทำงาน
  - การสร้างเว็บไซต์รับฟังความคิดเห็น
  - การจัดทำประชาพิจารณ์

5. ก่อนปี พ.ศ. 2539 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดำเนินการตามข้อใด
  - ก. เน้นการประชุมประชาคม
  - ข. กำหนดให้ประชาชนเป็นคณะทำงานในโครงการของรัฐ
  - ค. รับฟังผ่านผู้แทนราษฎรเป็นหลัก
  - ง. กำหนดให้มีการทำประชาพิจารณ์เป็นหลัก
  
6. ข้อใดไม่อยู่ในขอบเขตของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่ต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน
  - ก. เป็นโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ
  - ข. หน่วยงานของรัฐให้สัมปทานแก่เอกชน
  - ค. พื้นที่ดำเนินการอยู่นอกประเทศ
  - ง. เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม
  
7. ข้อใดไม่ใช่การประชุมปรึกษาหารือ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548
  - ก. การประชาพิจารณ์
  - ข. การอภิปรายสาธารณะ
  - ค. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร
  - ง. การสัมภาษณ์รายบุคคล
  
8. ข้อจำกัดของการรับฟังความคิดเห็นกรณีโครงการของรัฐ คือข้อใด
  - ก. การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับต่ำ
  - ข. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือ
  - ค. เป็นการร่วมมือแบบชั่วคราว
  - ง. ถูกทั้งข้อ ก และ ค
  
9. ข้อใดเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม
  - ก. ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะ โครงการ
  - ข. ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะ หุ้นส่วน
  - ค. ภาครัฐใช้วิจรณ์ญาณในการตัดสินใจได้มาก
  - ง. ถูกทุกข้อ

10. เป้าหมายสูงสุดของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม คือข้อใด
- ก. สามารถแก้ปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง
  - ข. กระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่ประชาชน
  - ค. ลดการทุจริตคอร์รัปชันของผู้เกี่ยวข้อง
  - ง. ลดจำนวนบุคลากรภาครัฐ

\*\*\*\*\*