



บทที่ 3 แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ในการกำหนดประเด็นสาธารณะ: (Participatory Governance in Public Issue Formulation)

1. ความหมายของประเด็นสาธารณะ



ประเด็นสาธารณะ (Public issue) หมายถึง ประเด็นปัญหา ประเด็นการพัฒนา ตลอดจนประเด็นความท้าทายที่มีความสำคัญระดับชาติ ภูมิภาค หรือท้องถิ่น เนื่องจากเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลหรือสังคมโดยรวมว่า จำเป็นต้องหาทางดำเนินการ มิฉะนั้นจะเกิดผลกระทบเสียหายต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะนั้น อีกทั้งยังส่งผลเสียหายต่อความน่าเชื่อถือของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเด็นสาธารณะ มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

ประการที่ 1 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหรือเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่

ประการที่ 2 มีระดับความรุนแรงของปัญหาหรือเหตุการณ์ หรือเป็นเรื่องที่กระทบต่อศีลธรรม ความเชื่อพื้นฐานของสังคม และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวม

ประการที่ 3 เป็นเรื่องที่สนใจของรัฐบาล สังคม ซึ่งแสดงออกผ่านการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับขอบข่ายประเด็น (scope of issues) หรือแนวทางการดำเนินการ (measures) ตลอดจนผลกระทบ (impacts) อย่างกว้างขวางหลังจากที่มีการหยิบยกขึ้นมาโดยผู้นำหรือบุคคลสำคัญในคณะรัฐบาลหรือสังคม

ตัวอย่างรูปธรรมที่ถูกหยิบยกเป็นประเด็นสาธารณะ ไม่ว่าจะโดยรัฐบาล หรือผู้นำทางสังคมก็ดี หากไม่อยู่ในรูปของข้อบ่งชี้ประเด็นก็มักจะอยู่ในรูปของการแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นสาธารณะนั้นด้วย และบ่อยครั้งที่ประเด็นสาธารณะอยู่ในรูปของปัญหา เช่น ปัญหาราคาข้าว ปัญหาอัตราเงินเฟ้อ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

ในหลายกรณี การหยิบยกประเด็นสาธารณะมักอยู่ในรูปการแสดงความคิดเห็นของผู้หยิบยกประเด็นนั้น เช่น การใช้กำลังสลายการชุมนุมเรียกร้องของพันธมิตรภาคประชาชนเพื่อประชาธิปไตย การจัดผู้ค้ายาเสพติดให้สิ้นซาก และการตั้งรัฐบาลแห่งชาติเพื่อยุติความขัดแย้งทางการเมือง เป็นต้น

ประเด็นสาธารณะตามนิยามข้างต้น จึงแบ่งออกได้เป็น

ประเด็นสาธารณะเร่งด่วนมาก (hot issues) ได้แก่ ประเด็นปัญหาที่ รัฐบาลและสังคม ยอมรับร่วมกันว่าต้องเร่งดำเนินการแก้ไขทันที

ประเด็นสาธารณะเร่งด่วนปานกลาง (warm issues) ได้แก่ ประเด็น การพัฒนาซึ่งเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลและสังคม ว่าไม่จำเป็นต้องลงมือ ดำเนินการทันที แต่จำเป็นต้องมีนโยบาย แผนงานตลอดจนทรัพยากรรองรับ ภายใต้อกรอบเวลาที่ชัดเจน

ประเด็นสาธารณะที่ไม่เร่งด่วน (cold issues) ได้แก่ ประเด็นท้าทาย ซึ่งเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลและสังคม เห็นร่วมกันว่าเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ ต้องใช้เวลาในการแก้ไขนาน ซึ่งยากต่อการแก้ไขในระยะสั้นและระยะปานกลาง แต่รัฐสามารถเริ่มดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปได้ หากมีความพร้อมใน การดำเนินการด้วยทรัพยากรที่จำเป็นเพียงพอ

โดยทั่วไปประเด็นสาธารณะจะกลายเป็นหัวข้อถกเถียง ส่งผลกระทบใน วงกว้างเมื่อรัฐบาลหรือผู้นำทางสังคมหยิบยกขึ้นมาเป็นเรื่องสำคัญ เพื่อเร่งรัด

ดำเนินการอย่างรวดเร็ว เช่น การแก้ไขปัญหาราคาน้ำมันด้วยพลังงานทดแทน เป็นต้น ประเด็นสาธารณะดังกล่าว จะกลายเป็นประเด็นสาธารณะเร่งด่วนมาก และหากประเด็นสาธารณะนั้นได้รับการแปลงเป็นนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ หรือโครงการ ที่สามารถดำเนินการบรรลุผลสำเร็จได้ภายใน ระยะเวลาที่กำหนด จนเป็นที่ยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ประเด็น สาธารณะดังกล่าว ก็จะเป็นประเด็นสาธารณะเร่งด่วนปานกลาง เช่น ปัญหาเงินบาทแข็งค่า เป็นต้น

เมื่อใดก็ตาม ในระหว่างการแก้ไขประเด็นสาธารณะเร่งด่วนมาก หาก รัฐบาลและสังคมเห็นว่า จำเป็นต้องใช้เวลามากกว่าที่คาดคิดไว้เนื่องจากเป็น ปัญหาเชิงโครงสร้าง อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับปัจจัยแวดล้อมภายนอกประเทศที่ ผันแปรยากแก่การควบคุม เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาผลกระทบจากภาวะ โลกร้อน เป็นต้น ประเด็นสาธารณะเร่งด่วนมากจะกลายเป็นประเด็นสาธารณะ ที่ไม่เร่งด่วน อย่างไรก็ตามหากรัฐบาลหรือสังคมตัดสินใจยับยั้งประเด็น สาธารณะนั้นๆ กลับมาแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง จะทำให้ประเด็นนั้นเป็นประเด็น สาธารณะเร่งด่วนมากได้ เช่น ประเด็นปัญหาความยากจนที่กระทรวงการคลัง มีแนวคิดริเริ่มในการลดค่าครองชีพจากราคาสินค้าอุปโภคและบริโภคที่เพิ่มขึ้น ด้วยการแจกคุปองคนจน เป็นต้น

ดังนั้น ประเด็นสาธารณะจึงอาจได้รับการผลักดันโดยรัฐบาลหรือแรง กดดันของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไปสู่การตัดสินใจว่า ควรกำหนดเป็นนโยบาย สาธารณะ แผนบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี แผนยุทธศาสตร์และ แผนปฏิบัติการประจำปีของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการออกแบบหรือ ปรับปรุงบริการสาธารณะ ตลอดจนการออกกฎหมายในรูปแบบต่างๆ เช่น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา องค์การชุมชนและเครือข่ายของค์กรชุมชนร่วมกัน

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

เสนอให้มีการรับรองสถานภาพขององค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนต่อกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน จนส่งผลให้ผู้แทนภาคประชาชนในสถานิติบัญญัติแห่งชาติผลักดันพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 จนประสบผลสำเร็จ เจตนารมณ์สำคัญของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ฉบับนี้ คือ การรับรองสถานภาพทางกฎหมายขององค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ด้วยการจัดตั้งเป็นองค์กรชุมชนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์ที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนกำหนดไว้ เป็นต้น

เมื่อประเด็นสาธารณะมีทั้งลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและการบริหารราชการแผ่นดินอย่างกว้างขวางเช่นนี้ การประยุกต์ใช้หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นนโยบายสาธารณะ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ด้วยเหตุผลสำคัญกล่าวคือ เพื่อลดทอนปัญหาในอดีตและเพื่อเป็นการประกันว่าจะมีการขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะไปสู่การปฏิบัติจริง

2. บัณฑิตำเนินถึงในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในการกำหนดประเด็นสาธารณะ



เนื่องจากประเด็นสาธารณะเปรียบดั่งปัจจัยนำเข้า (input) ของกระบวนการบริหารงานภาครัฐ จนกระทั่งได้ผลผลิตในรูปของนโยบายสาธารณะ แผนยุทธศาสตร์ โครงการ บริการสาธารณะหรือกฎหมายรูปแบบต่างๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงควรอยู่ในระดับปรึกษาหารือ เพื่อที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบจะได้นำข้อคิดเห็นจากการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น ไปใช้ในขั้นตอนของการตัดสินใจ และการดำเนินการ

ในรูปของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการต่อไป การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดประเด็นสาธารณะ ส่วนราชการที่รับผิดชอบควรคำนึงถึงประเด็น ต่อไปนี้

(1) การกำหนดขอบข่ายของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะอย่างครอบคลุม เจาะจงและชัดเจน ในบริบทของการกำหนดประเด็นสาธารณะ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ได้แก่ กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมหรือองค์กรชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งส่วนราชการที่มีบทบาทเคลื่อนไหวดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะนั้นอยู่แล้ว กลุ่มที่ 2 ได้แก่ กลุ่มประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบทางบวกและผลกระทบทางลบจากการดำเนินงานตามประเด็นสาธารณะ

(2) การกำหนดวัตถุประสงค์หรือผลที่ต้องการได้รับจากการปรึกษาหารือซึ่งส่วนราชการสามารถกำหนดได้ถึง 3 ระดับ โดยอาจเลือกกำหนดเพียงแค่ระดับใดระดับหนึ่ง หรือเลือกทั้ง 3 ระดับร่วมกันก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความซับซ้อนของประเด็นสาธารณะและระดับความเข้าใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเด็นสาธารณะนั้นๆ

วัตถุประสงค์หรือผลที่ต้องการได้รับจากการปรึกษาหารือ ทั้ง 3 ระดับ คือ ระดับที่ 1 เพื่อให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันกำหนดขอบข่ายประเด็นสาธารณะที่ส่วนราชการได้มีการกำหนดไว้แล้ว ดังกรณีประเด็นสาธารณะว่าด้วยการแก้ไขปัญหาความยากจน ควรครอบคลุมหัวข้อใดบ้าง เช่น การลดหนี้สินครัวเรือน การเพิ่มรายได้และการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรหรือสิ่งมีค่าทางสังคม ได้แก่ โอกาสทางการศึกษา เป็นต้น

ระดับที่ 2 เพื่อให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันระบุประเด็นสาธารณะตามลำดับความสำคัญ โดยอาจกำหนดเจาะจงลงรายพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

ระดับที่ 3 เพื่อให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันกำหนดทางเลือกของการนำประเด็นสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ เช่น กำหนดเป็นวาระแห่งชาติหรือกำหนดเป็นโครงการเร่งด่วน หรือกำหนดเป็นกฎหมาย เป็นต้น

(3) การกำหนดกลไกในการนำความคิดเห็นที่ได้จากการปรึกษาหารือเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจและกระบวนการให้ข้อมูลป้อนกลับแก่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือในรูปของคณะกรรมการหรือคณะทำงาน ยิ่งหากองค์ประกอบของกลไกดังกล่าว มีตัวแทนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ด้วย จะช่วยทำให้การประยุกต์ใช้หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมบรรลุเจตนารมณ์มากขึ้น

(4) ในกรณีที่ประเด็นสาธารณะนั้นเป็นประเด็นสาธารณะเร่งด่วนมาก ควรเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมในกระบวนการตัดสินใจแบบปรึกษาหารือ อันเป็นกระบวนการสนทนาพูดคุยปรึกษาหารือ (deliberative dialogues) ของตัวแทนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม โดยใช้เหตุผลเพื่อสร้างความเข้าใจ จุดยืน และผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย อันจะนำไปสู่การพยายามในการหาทางออกร่วมกันที่ทุกฝ่ายยอมรับได้

3. ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในการกำหนดประเด็นสาธารณะเร่งด่วน



การให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นสาธารณะเร่งด่วนมาก มีปัจจัยของความสำเร็จที่ผู้ดำเนินการและผู้ร่วมกระบวนการตัดสินใจแบบปรึกษาหารือต้องพิจารณาถึงดังต่อไปนี้

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

(1) ยึดหลักการพูดคุยในลักษณะการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ การสนทนาแบบนี้มีความแตกต่างกับการพูดคุยในลักษณะถกเถียง ซึ่งความแตกต่างของการพูดคุยแบบสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์กับการถกเถียง ดังแสดงในตารางที่ 4

การถกเถียง (Debate)	การสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น (Dialogue)
<ol style="list-style-type: none"> 1. เชื่อว่ามีคำตอบที่ถูกต้องอย่างเดียว (และฉันมีคำตอบนั้น) 2. พร้อมรบ : พยายามพิสูจน์ว่าคนอื่นผิด 3. เกี่ยวกับการเอาชนะกัน 4. ฟังเพื่อจะหาช่องโหว่หรือข้อบกพร่อง 5. ปกป้องสมมติฐานของเรา 6. จับผิดมุมมองของฝ่ายอื่น 7. ปกป้องมุมมองเดียวจากมุมมองอื่น 8. แสวงหาจุดอ่อนและข้อบกพร่องในจุดยืนของฝ่ายอื่น 9. แสวงหาทางออกที่ตอบสนองจุดยืนของเรา 	<ol style="list-style-type: none"> 1. เชื่อว่าคนอื่นก็มีบางส่วนของคำตอบ 2. พร้อมร่วมมือ : พยายามหาความเข้าใจร่วมกัน 3. เกี่ยวกับการพิจารณาหาสิ่งที่ร่วมกัน 4. ฟังเพื่อที่จะทำความเข้าใจ 5. หยิบยกสมมติฐานของเราขึ้นเพื่อรับการตรวจสอบและอภิปราย 6. ตรวจสอบมุมมองของทุกๆ ฝ่าย 7. ยอมรับความคิดของคนอื่นเพื่อนำมาปรับปรุงความคิดของตน 8. แสวงหาจุดแข็งและคุณค่าในจุดยืนของฝ่ายอื่น 9. ค้นพบโอกาสและความเป็นไปได้ใหม่ๆ ที่หลากหลาย

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบความแตกต่างการพูดคุยในลักษณะถกเถียงกับการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

ในการจัดกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดประเด็นสาธารณะด้วยการสานเสวนา หน่วยงานผู้จัดต้องพยายามทำความเข้าใจ และยึดหลักการสนทนาตลอดกระบวนการ และหลีกเลี่ยงบรรยากาศของการถกเถียง อันจะนำไปสู่การเผชิญหน้า และความขัดแย้ง

(2) การยึดหลักรวมทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง (inclusiveness) กล่าวคือ การรวมผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาในกระบวนการสานเสวนา ทั้งผู้สนับสนุนและคัดค้านประเด็นสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ การคัดเลือกผู้แทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ควรคัดเลือกให้ครอบคลุมตามประเด็นสาธารณะนั้นๆ ว่ามีผลกระทบต่อกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มใดบ้าง

(3) ส่วนราชการต้องสร้างความมั่นใจให้กับผู้แทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคประชาชนว่า ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการจัดกระบวนการสานเสวนามีความหมาย กล่าวคือ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวจะถูกนำมาใช้กำหนดทางเลือกของการกำหนดนโยบายสาธารณะ แผนยุทธศาสตร์การปรับปรุงบริการสาธารณะ หรืออาจนำไปสู่การกำหนดเป็นกฎหมายประเภทต่างๆ

หากประเด็นสาธารณะนั้นเกี่ยวข้องกับค่านิยมทางสังคมหรือความขัดแย้งที่มีมานาน ส่วนราชการจะต้องเผยแพร่ข้อมูล ความเคลื่อนไหว ความเป็นมา และความก้าวหน้าของประเด็นดังกล่าวโดยเร็ว ก่อนที่ประเด็นสาธารณะนั้นจะถูกตีความหลากหลายทิศทางจากสื่อมวลชนหรือจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งจะทำให้การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมอาจเป็นช่องทางนำไปสู่ความขัดแย้งแตกหักได้