

-คู่มือ-

**กระบวนการ  
ทำสื่อสารานุกรม**

.....  
**ระดับจังหวัด**

กุมภาพันธ์ 2566

## คู่มือกระบวนการหาหรือสาธารณณะระดับจังหวัด

ผู้เขียน	กฤษฎา บุญชัย สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
จำนวนพิมพ์	300 เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ 1	พฤษภาคม 2566
จำนวนหน้า	36 หน้า
จัดทำโดย	สถาบันส่งเสริมประชาธิปไตยเพื่อการต่างประเทศ ห้อง 10A/2 ชั้น 10 อาคารปิยะพลหลังสวน 29/1 ซอยหลังสวน ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 โทร. 66 2 015 6661-2 แฟกซ์ 66 2 015 6660



455 Massachusetts Ave., NW  
8<sup>th</sup> Floor, Washington, DC., 20001-2621 USA  
Tel: (202) 728 5500 Fax: (202) 875 2887  
<http://www.ndi.org>

ออกแบบและพิมพ์ที่ บริษัท ภาพพิมพ์ จำกัด

ISBN: 978-616-91780-2-6

ลิขสิทธิ์ของสถาบันส่งเสริมประชาธิปไตยเพื่อการต่างประเทศ (NDI) ปี 2023 สงวนลิขสิทธิ์ อนุญาตให้นำส่วนหนึ่งส่วนใดของเอกสารเล่มนี้ไปจัดทำ และ/หรือแปลได้ในกรณีที่ไม่มีการประสงค์เพื่อการพาณิชย์ โดยต้องระบุชื่อ NDI ในฐานะที่มาของแหล่งข้อมูล รวมทั้งส่งสำเนาการแปลให้ NDI ไว้เพื่อเป็นหลักฐาน เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นด้วยการสนับสนุนจาก National Endowment for Democracy ความคิดเห็นที่ปรากฏอยู่ในเอกสารฉบับนี้เป็นทัศนะส่วนตัวของผู้เขียน ไม่ได้เป็นการสะท้อนความคิดเห็นของ NED หรือรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

Copyright © National Democratic Institute for International Affairs (NDI) 2023. All rights reserved. Portions of this work may be reproduced and/or translated for noncommercial purposes provided NDI is acknowledged as the source of the material and is sent copies of any translation.

This guide is made possible by the generous support of the National Endowment for Democracy. The opinions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the NED or the United States Government.

## คำนำ

คู่มือฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนสมาชิกสภาองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด (อบจ.) และเจ้าหน้าที่ ในกระบวนการหาหรือสาธารณณะ ขณะตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ และการทบทวนร่างข้อบัญญัติโดยสภา อบจ.

คู่มือฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยอิงหลักปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จในระดับสากล รวมทั้งการทำงานของสถาบัน NDI กับสมาชิกสภา อบจ. ในจังหวัดกาญจนบุรีและจังหวัดนครศรีธรรมราช นอกจากนี้ คู่มือฉบับนี้ยังแสดงให้เห็นกลไกที่ใช้ในการหาหรือสาธารณณะ อันได้แก่ ประชาพิจารณ์ ประชาคม การลงพื้นที่ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คู่มือฉบับนี้จะช่วยให้ท่านเข้าใจวัตถุประสงค์และความสำคัญของการประชาพิจารณ์ในกระบวนการจัดทำนโยบายต่างๆ ประเภทของการประชาพิจารณ์ ตลอดจนเทคนิครวมถึงวิธีการวางแผน ดำเนินการ และรายงานผลของการประชาพิจารณ์ต่อสภา อบจ. สถาบัน NDI หวังว่าสมาชิกสภา อบจ. และเจ้าหน้าที่จะใช้สิ่งเหล่านี้เป็นแนวทางในความร่วมมือกับสาธารณณะ แม้คู่มือฉบับนี้จะจัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุน อบจ. ในการหาหรือสาธารณณะ แต่ชุมชนและภาคประชาสังคมกลุ่มต่างๆ ที่ประสงค์จะมีส่วนร่วมร่วมกับ อบจ. ก็จะได้ประโยชน์จากคู่มือฉบับนี้เช่นกัน

ในท้ายสุด สถาบัน NDI ขอขอบคุณ ดร. กฤษฎา บุญชัย เลขาธิการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา เป็นอย่างสูงสำหรับความช่วยเหลือในการจัดทำคู่มือฉบับนี้

เอดี เอเฟนดิยา (Edi Efendija)  
ผู้อำนวยการสถาบัน NDI ประจำประเทศไทย

# สารบัญ

1

บทนำ

หน้า 5-6

2

หลักคิดกระบวนการ  
หารือสาธารณะ  
เพื่อกำหนดนโยบาย

หน้า 7-10

3

ความสำคัญ  
ของกระบวนการ  
หารือสาธารณะ

หน้า 11-14

4

ประเภทของการรับฟัง  
ความคิดเห็น

หน้า 15-30

.....  
4.1 กระบวนการรับฟัง  
ความคิดเห็น เพื่อการพัฒนา  
แผนพัฒนาในระดับท้องถิ่น

หน้า 17-22

4.2 กระบวนการรับฟัง  
ความคิดเห็น (Public  
Hearing) ต่อนโยบาย  
โครงการที่อาจสร้างผลกระทบ

หน้า 23-30

5

เทคนิคการจัดเตรียม  
การปรึกษาหารือ  
สาธารณะ

หน้า 31-36

1

บทนำ



# 1

## บทนำ

คู่มือกระบวนการหารือสาธารณะนี้ มุ่งเน้นที่กระบวนการหารือสาธารณะในระดับจังหวัด โดยมีกลุ่มเป้าหมายสำคัญคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งเป็นกลไกนโยบายสาธารณะในการพัฒนาระดับจังหวัด และมีบทบาทสำคัญในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับประชาชนในพื้นที่เพื่อสร้างกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมและเป็นการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งที่มักเกิดขึ้นจากความแตกต่างทางแนวคิด แนวทางการดำเนินการ อำนาจและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลาย

เนื่องจากการจัดการในระดับจังหวัดเป็นการจัดการที่เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ (area) ประเด็น (issue) และตัวกระทำ (actor) ผู้เขียนจึงเลือกใช้แนวคิดและเครื่องมือการประเมินผลภูมิทัศน์มาเป็นฐานคิดสำคัญ



# 2

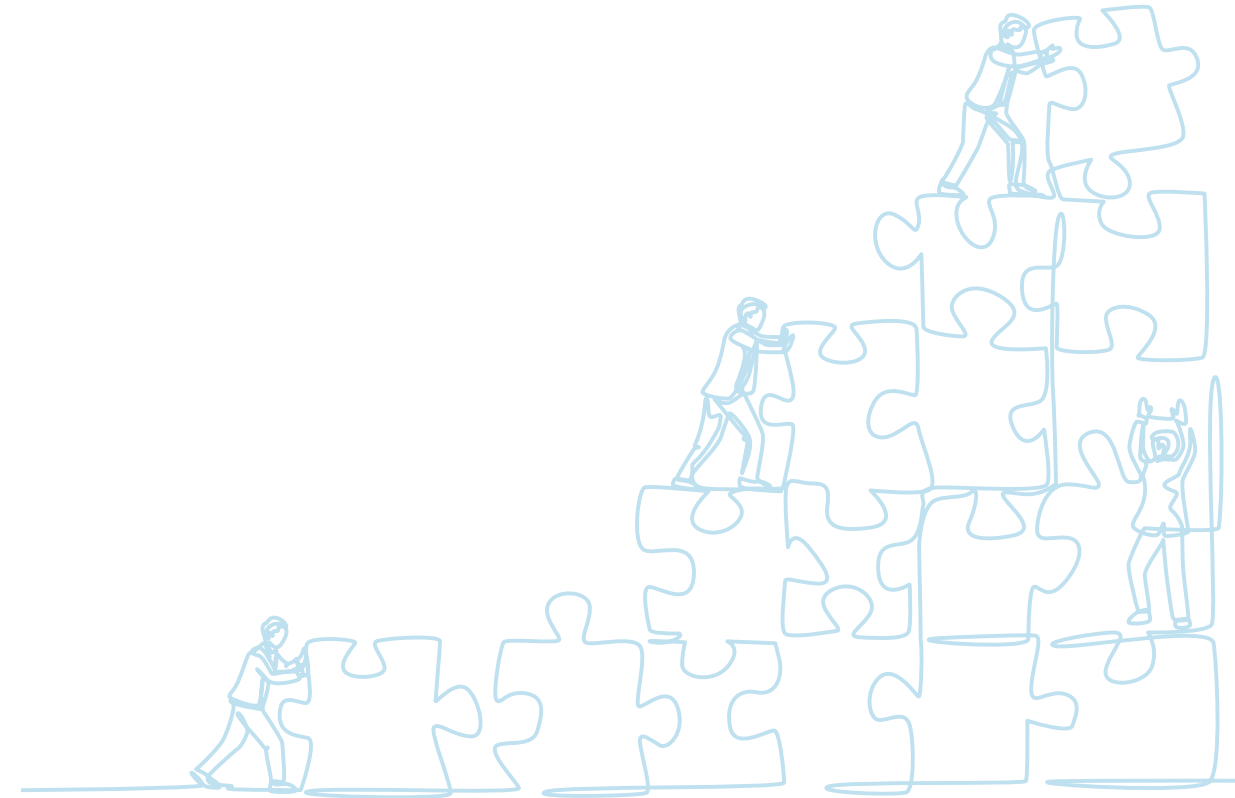
## หลักคิด

## กระบวนการ หารือสาธารณะ เพื่อกำหนด นโยบาย

# 2

## หลักคิดกระบวนการ หรือสารธารณะ เพื่อกำหนดนโยบาย

กระบวนการหรือสารธารณะไม่ใช่เพียงเครื่องมือการจัดทำนโยบายหรือการจัดการความขัดแย้งของรัฐ แต่เป็นวัฒนธรรมการเมืองของสังคมประชาธิปไตย ที่เริ่มต้นด้วยหลักอำนาจเป็นของประชาชน และเป็นการใช้อำนาจจัดการสาธารณะบนพื้นฐานหลักสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และภราดรภาพของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือเอาประชาชนเป็น “พลเมือง” (citizen) ที่ต้องให้มีส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อการกำหนด ขับเคลื่อน และได้รับจากการจัดการสาธารณะร่วมกัน

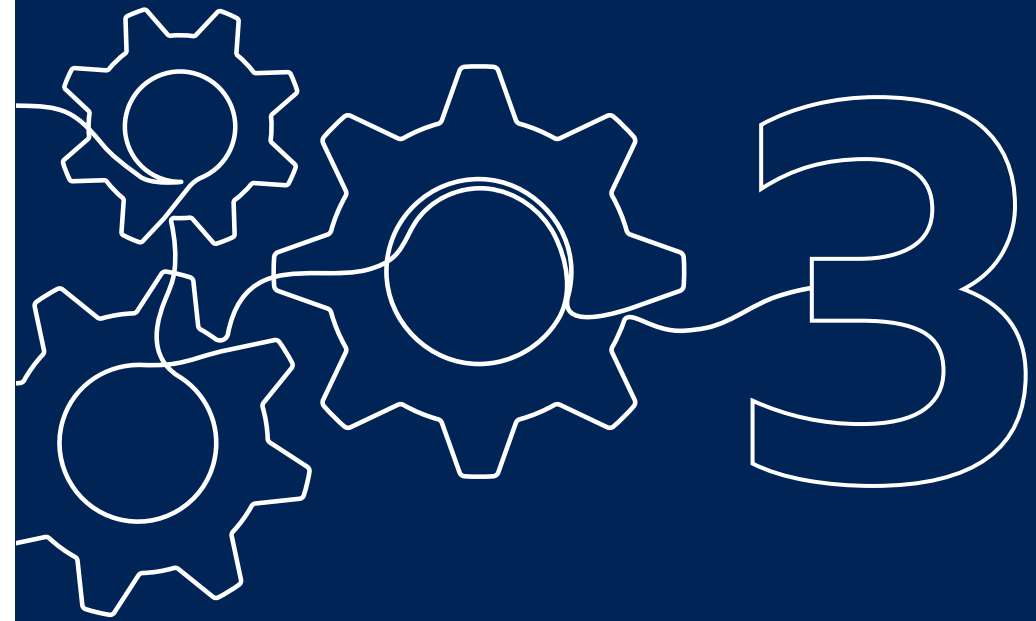


ด้วยหลักการดังกล่าวนี้ จึงทำให้กระบวนการนโยบาย (policy process) ใดๆ ก็ตาม ไม่ใช่กิจกรรมเฉพาะของรัฐทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ หรือสถาบันวิชาการที่ออกแบบนโยบาย แต่ต้นนโยบายสาธารณะต้องเป็นเรื่องของพลเมืองที่ร่วมคิด ออกแบบ และเป็นเจ้าของนโยบาย

ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนมักเกิดขึ้นได้หากรัฐไม่เข้าใจแนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะที่พลเมืองเป็นศูนย์กลาง เมื่อรัฐยังมองว่า มีเพียงกลไกรัฐเท่านั้นที่เป็นที่มาและขับเคลื่อนนโยบาย ประชาชนเป็นเพียงผู้รับผลจากนโยบาย แต่กลับกันในมุมมองของประชาชน การแก้ปัญหาและการพัฒนาสังคมต้องมีที่มาจากประชาชน กลไกรัฐคือกลไกที่ประชาชนสร้างขึ้นจากเจตจำนง ข้อตกลงร่วมของพลเมือง ยกอำนาจให้บางส่วน (ยกเว้นอำนาจที่กระทบต่อสิทธิในชีวิตของประชาชนหรือ “สิทธิมนุษยชน”) และรับเอาเจตจำนง ข้อเสนอ และทรัพยากรสาธารณะที่มาจากประชาชนไปพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดผลลัพธ์ที่ส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพ ความเป็นธรรม ความอยู่ดีมีสุขของประชาชน

เมื่อหลักคตินโยบายสาธารณะที่พลเมืองเป็นศูนย์กลาง คือ แกนกลางสำคัญของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปรึกษา กระบวนการนโยบายสำคัญที่บรรลุลักษณะดังกล่าวก็คือ กระบวนการปรึกษาหารือ (consultation) กับพลเมืองผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจนทำให้เกิดการยอมรับให้ได้มากที่สุดเป้าหมาย กติกา แนวทางการจัดการร่วมกันอย่างทั่วถึงเท่าเทียม

เป็นไปได้ยากที่จะสร้างกระบวนการยอมรับร่วมกันแบบฉันทามติ หรือไร้ข้อโต้แย้ง โดยเฉพาะในบริบทที่มีความขัดแย้งทางอุดมการณ์ ผลประโยชน์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และเป็นความขัดแย้งในความสัมพันธ์อำนาจที่มีความเหลื่อมล้ำสูง การแก้ปัญหาดังกล่าวต้องกลับไปยึดหลักการพื้นฐานคือ สิทธิ เสรีภาพ ความเป็นธรรม และการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขของประชาชนเป็นตัวตั้ง และสร้างนิติรัฐด้วยการจำกัดและกำกับอำนาจรัฐให้อยู่บนหลักดังกล่าว อันจะเป็นหลักประกันว่า กระบวนการและสาระนโยบายที่เกิดขึ้นมุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งสังคมประชาธิปไตยเป็นสำคัญ และยังเป็นหลักประกันด้วยว่าฝ่ายที่เห็นต่างและไม่สามารถผลักดันนโยบายตามเจตจำนงของตน ก็ยังมีสิทธิและโอกาสในการตรวจสอบ ปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะได้



# ความสำคัญ ของกระบวนการ หารือสาธารณะ

# 3

## ความสำคัญ ของกระบวนการ หารือสาธารณะ<sup>1</sup>

กระบวนการหารือสาธารณะมีความสำคัญมากต่อประสิทธิภาพ ความสำเร็จ และความยั่งยืนของนโยบายและผลจกนโยบาย นอกเหนือไปจากนั้นคือ สำคัญยิ่งต่อบทบาทและความชอบธรรมของกลไกนโยบายของรัฐเอง

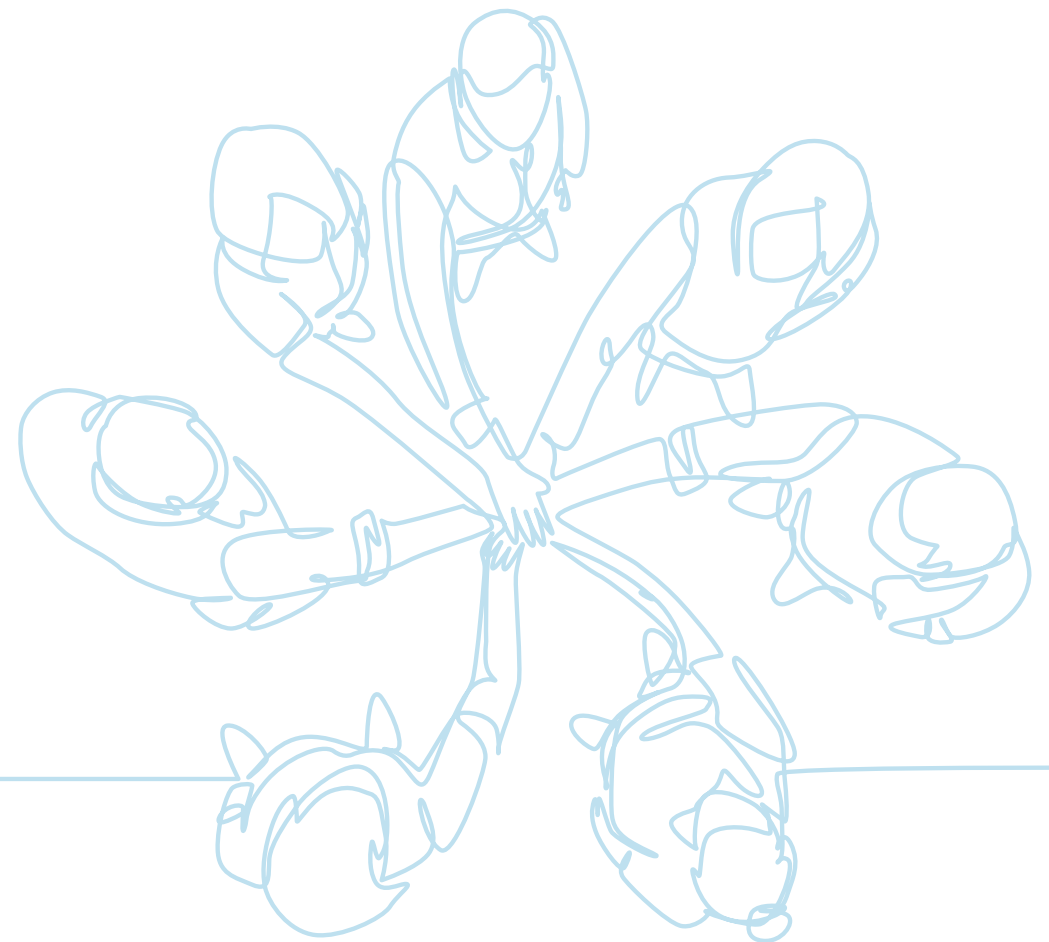
ภาครัฐแต่เดิมมักจะเข้าใจผิดว่า การหารือสาธารณะทำให้การพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายเป็นไปอย่างล่าช้า สิ้นเปลืองงบประมาณ และอาจเป็นการขยายความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน แต่ผลการศึกษาทั้งในต่างประเทศและในประเทศล้วนได้ข้อสรุปตรงกันว่า กระบวนการหารือสาธารณะที่ดี จะทำให้การพัฒนานโยบายเป็นไปอย่างรอบด้าน ลดค่าใช้จ่ายงบประมาณจากการตามแก้ปัญหาและจัดการความขัดแย้งกับประชาชนได้มาก นโยบายสาธารณะที่ผ่านการหารืออย่างรอบด้านจะไม่สร้างภาระเพิ่มหรือสร้างปัญหาใหม่ ทำให้การดำเนินนโยบายมีความคืบหน้า ประสบความสำเร็จได้ดีและเร็วกว่านโยบายที่ไม่ “สาธารณะ” (ไม่ปรึกษาหารือกับประชาชน) และที่สำคัญคือ ทำให้ประชาชนเห็นว่า กลไกนโยบายรัฐเป็นกลไกของประชาชน ช่องว่างความขัดแย้งจะลดลงมาก

เป็นที่ทราบดีว่า กลไกรัฐส่วนกลางทั้งกระทรวง กรม กองต่างๆ ล้วนแต่ห่างไกลและมีช่องว่างกับประชาชนในพื้นที่ แม้จะมีแนวนโยบายและกระบวนการหารือสาธารณะกับประชาชนในด้านต่างๆ เช่น การประชาพิจารณ์โครงการขนาดใหญ่ที่ต้องมีการประเมิน

<sup>1</sup> University of Maryland, What is Public Consultation, <https://publicconsultation.org/what-is-public-consultation/>

ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือการจัดทำแผนพัฒนาต่างๆ แต่ก็ยังไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น กลไกรัฐที่มีบทบาทสร้างการมีส่วนร่วมและการหารือสาธารณะได้อย่างดีก็คือ กลไกรัฐท้องถิ่น ได้แก่ อบจ. เทศบาล อบต. และอื่นๆ

แม้กลไกรัฐท้องถิ่นจะไม่ได้มีอิสระเต็มที่ในการกำหนดนโยบาย เพราะต้องอยู่ภายใต้กรอบนโยบายและการกำกับของรัฐส่วนกลาง เช่น แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และยังมีกลไกราชการส่วนกลาง เช่น จังหวัด อำเภอ และหน่วยงานรัฐเฉพาะด้านที่มีกฎหมายของตัวเองมากำกับทั้งแผนการพัฒนาและงบประมาณ



แต่กระนั้น หากองค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) สามารถสร้างกระบวนการหารือ นโยบายสาธารณะได้ดี ประมวลปัญหา ศักยภาพ ข้อคิดเห็น ข้อเสนอของประชาชน ในพื้นที่ให้เป็นนโยบายจากข้างล่าง และนำเชื่อมกับกรอบนโยบายจากข้างบนให้เป็น รูปธรรม นโยบายและโครงการที่ได้จะเป็นนโยบายของประชาชนที่รัฐรับรอง ร่วมมือ สนับสนุน ไม่ใช่นโยบายสั่งการจากส่วนกลางที่ประชาชนไม่รู้ รับทราบ หรือไม่มีส่วนร่วม และนอกจากนี้หากนโยบายใดจากส่วนกลางไม่เหมาะสมกับประชาชนในพื้นที่ กระบวนการ หารือสาธารณะจะเปลี่ยนนโยบายไปสู่โครงการที่ตอบโจทย์ได้ทั้งส่วนกลางและประชาชน ในพื้นที่โดยไม่ให้ความขัดแย้งขยายตัว

กล่าวโดยสรุปแล้ว ประโยชน์ของการหารือสาธารณะ มีดังนี้

1. กระบวนการหารือสาธารณะช่วยเพิ่มความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อ มุมมองของประชาชนที่เกี่ยวข้องได้อย่างกว้างขวาง
2. กระบวนการหารือสาธารณะช่วยทดสอบแนวคิดของผู้กำหนดนโยบายว่า มีความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน
3. กระบวนการหารือสาธารณะช่วยสร้างการยอมรับในเป้าหมาย ข้อตกลงร่วมกัน ของประชาชนที่มีความแตกต่างหลากหลาย
4. กระบวนการหารือสาธารณะช่วยสร้างความรู้และปัญญาร่วมของสังคม
5. กระบวนการหารือสาธารณะช่วยพัฒนานโยบายที่สร้างสรรค์ให้แก่สังคม



# ประเภท ของการรับฟัง ความคิดเห็น



# 4

## ประเภทของการรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนนโยบายและโครงการ มี 2 ประเภท ซึ่งมีกระบวนการ และเงื่อนไขที่แตกต่างกัน คือ

- 1) การรับฟังความคิดเห็นเพื่อพัฒนานโยบาย แผนพัฒนาในระดับต่างๆ โดยหน่วยงานรัฐดำเนินนโยบายได้ดำเนินการจัดรับฟังความคิดเห็นต่อแนวนโยบาย กฎหมาย หรือการจัดทำแผนพัฒนาทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- 2) การรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยมากมักจะเป็นโครงการที่หน่วยงานรัฐส่วนกลาง หรือภาคเอกชน ต้องดำเนินการตามกรอบกฎหมายของประเทศ ซึ่งอาจมีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพต่อประชาชน

### 4.1 กระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อการพัฒนาแผนพัฒนาในระดับท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ 3 ชุด คือ คณะกรรมการพัฒนา อบต. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา อบต. และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา อบต. และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการชุดต่างๆ จำนวน 3-6 คน ต่อคณะกรรมการ 1 ชุด โดยผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่คัดเลือกกันเองจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. เทศบาล อบจ. จะมีกรอบนโยบายส่วนกลางกำกับตามลำดับชั้น คือ แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ปัจจุบันเป็นแผนฉบับที่ 13) และแผนลำดับรองอื่น ๆ แต่โดยทั่วไปกรอบนโยบายส่วนกลางจะเป็นกรอบกว้างๆ ครอบคลุมแนวนโยบายหลัก ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม สุขภาพ ซึ่งท้องถิ่นสามารถจัดทำแผนรายละเอียดสอดคล้องอยู่แล้ว

ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) ถึง พ.ศ. 2561 ข้อ 17 กำหนดว่า การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น เสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบ แล้วให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นและประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่น โดยปิดประกาศให้ประชาชนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศใช้ และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน



ในความเป็นจริง ที่มาของแผนพัฒนาท้องถิ่นจะมีหลายทาง ได้แก่ 1) นโยบายของนายก อบต. ที่หาเสียงไว้ 2) ข้อเสนอจากสมาชิกสภา อบต. ซึ่งอาจจะมาจากข้อเสนอของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ โดยทั้งสองทางเมื่อผ่านกระบวนการนโยบาย จะมีเจ้าหน้าที่ของ อบต. จัดทำรายละเอียดเป็นโครงการ และงบประมาณ

ในเรื่องการปรึกษาหารือ หรือรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ในขั้นตอนว่า คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น**จัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง** เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการประเด็นการพัฒนาและประเด็นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการและแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

และนั่นก็เป็นขั้นตอนเดียวของการปรึกษาหารือ หรือรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ที่ได้ระบุไว้ในระเบียบฯ และก็เป็นเพียงการแจ้งแนวทาง รับทราบปัญหา ความต้องการ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นต่ำสุด (การมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มตั้งแต่การรับฟังปัญหา ร่วมเสนอแนวนโยบาย ร่วมดำเนินการ ร่วมได้รับประโยชน์ และร่วมติดตามประเมินผล)

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นส่วนมากจึงเป็นการออกแบบไว้แล้วค่อยแจ้งให้ประชาชนรับทราบ ประชาชนไม่ได้มีโอกาสวิเคราะห์ระบุสาเหตุปัญหา ร่วมออกแบบนโยบายอย่างรอบด้าน เลือกรร ประเมินนโยบายที่เหมาะสมที่สุด ร่วมดำเนินการหรือแบ่งบทบาทดำเนินการในรูปแบบของการจัดทำโครงการที่ดำเนินงานโดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณ และมีบทบาทในกลไกการติดตามประเมินผล เมื่อแผนฯ ท้องถิ่นยังเป็นไปในลักษณะบนลงล่าง ซึ่งออกแบบโดยส่วนราชการท้องถิ่นและดำเนินการโดยหน่วยงานราชการ ประชาชนจึงเป็นเพียงผู้รับนโยบาย และหากนโยบายและโครงการต่างๆ ไม่สอดคล้องเหมาะสมกับปัญหา ความต้องการ และศักยภาพของพื้นที่ จึงทำให้นโยบายและโครงการเหล่านี้ไม่ได้สร้างความเข้มแข็งหรือพัฒนาชุมชนเท่าที่ควร

## ข้อเสนอต่อ อบจ. ในการพัฒนาแพระดับจังหวัด โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

อบจ. ในฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูภาพรวมระดับจังหวัด มีภารกิจดำเนินการในส่วนที่ อบต. หรือส่วนราชการอื่นดำเนินการไปไม่ถึงหรือไม่เชื่อมโยงกัน อบจ. สามารถสร้างกระบวนการปรึกษาหารือ การรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัด เพื่อให้เกิดแผนพัฒนาระดับจังหวัดที่มาจากประชาชน สร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนได้จริง โดยมีหลักคิดและแนวทางดังนี้

### 1) เปลี่ยนกระบวนการกำหนดประเด็นปัญหา

- ใช้ฐานข้อมูลที่ถูกต้องและมีส่วนร่วม

โดยประมวลทั้งข้อมูลราชการ วิชาการ และข้อมูลจากประชาชน และสร้างกระบวนการหรือตรวจสอบข้อมูลร่วมกันกับประชาชน โดยทั้งนี้ไม่ควรยึดติดกับข้อมูลราชการ ข้อมูลที่สำรวจโดยหน่วยงานต่างๆ ด้านประชากร เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และอื่นๆ เป็นข้อมูลที่สำรวจอย่างจำกัด ไม่รอบด้าน และไม่เป็นปัจจุบัน ขาดการประมวลวิเคราะห์ให้เห็น

โครงสร้างปัญหาและความเดือดร้อนที่ประชาชนประสบ ดังนั้น ข้อมูลเหล่านี้จึงไม่ได้ให้คำตอบในการจัดทำแผนฯ ทั้งหมด สามารถใช้ได้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นในการเข้าใจปัญหา

- สร้างกระบวนการปรึกษาหารือเชิงลึกและเชิงรุกกับชุมชน  
โดยเข้าไป (ไม่ต้องรอให้ชุมชนเข้ามาหา) พุดคุยรับฟังความคิดเห็นจากชุมชนต่างๆ ในพื้นที่ หรือกลุ่มที่ประสบปัญหาเฉพาะ เช่น ปัญหาขยะ ปัญหาสุขภาพ ฯลฯ โดยจัดเป็นประชุมกลุ่มย่อย หัวใจคือ รับฟังชุมชนให้ครอบคลุม เท่าเทียม และยังไม่ต้องรีบเสนอแนวนโยบาย โครงการ (เพราะจะกลายเป็นการไปชี้แจงมากกว่าไปรับฟัง) แต่ อปท. สามารถประสานข้อมูลมาให้ชาวบ้านได้วิเคราะห์ สรุปบทเรียนทั้งในอดีตและปัจจุบัน และประเมินคาดการณ์ความเปลี่ยนแปลงในอนาคต (ให้สอดคล้องกับการจัดทำแผนระยะ 5 ปี)
- นำข้อมูล ความเห็น บทวิเคราะห์ของชุมชนเป็นหลักและเชื่อมโยงกับข้อมูลที่ราชการ สถาบันวิชาการมาสังเคราะห์  
หากพบว่ามีช่องว่าง ข้อมูลขัดแย้ง ก็ให้สร้างกระบวนการเก็บข้อมูลร่วมกับชุมชนอย่างมีส่วนร่วมในประเด็นที่ยังไม่ชัดเจน เพื่อนำมาสู่การกำหนดปัญหาและสาเหตุปัญหาให้ตรงจุดและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

## 2) กระบวนการกำหนดข้อเสนอโยบายเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

หลังจากได้ผลการสังเคราะห์ปัญหาแล้ว ควรแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ การกำหนดเป้าหมาย และการแปลงเป้าหมายเป็นข้อเสนอโยบายและแผน โดยทั้งหมดควรนำไปปรึกษาหารือกับชุมชน รวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาข้อเสนอโยบาย

- การกำหนดเป้าหมายการแก้ปัญหาหรือการพัฒนา  
โดยวิเคราะห์ว่าการจะจัดการรากของปัญหา หรือสร้างความเข้มแข็งคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในเรื่องนั้นๆ ควรจะมีเป้าหมายอะไร เช่น การเกษตรในพื้นที่ใช้สารเคมีมาก ส่งผลต่อต้นทุน เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน เป้าหมายจึงควรเป็นเรื่องการเปลี่ยนผ่านไปสู่เกษตรกรรมยั่งยืน หรือหากเผชิญปัญหาขยะล้น เป้าหมายจึงควรเป็นว่าจะจัดการการผลิตและบริโภคของประชาชนอย่างไรให้เกิดขยะน้อยที่สุด เมื่อเป้าหมายชัดเจนแล้ว จึงควรนำไปสู่การออกแบบ
- การออกแบบแนวโนบาย แผน มาตรการในการจัดการปัญหา  
เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหนึ่งๆ เราสามารถออกแบบแนวโนบาย มาตรการได้หลายทาง และแต่ละทางก็มีข้อดีข้อจำกัดต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นความเหมาะสมของพื้นที่ ทรัพยากร เทคโนโลยี ความรู้ความเข้าใจ การยอมรับของประชาชน โดย อบจ. สามารถนำเสนอทางเลือกแนวโนบาย พร้อมกับประเมินข้อดีข้อเสียในแต่ละด้านเพื่อให้ประชาชนได้ประเมินรอบด้านและเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

## 3) การนำโนบายสู่การปฏิบัติ

แม้การจัดทำแผนจะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่หากการดำเนินการและการใช้งบประมาณยังจำกัดอยู่เฉพาะหน่วยราชการท้องถิ่น ปัญหาการแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติอาจไม่ตรงกับความต้องการประชาชน และไม่นำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งของประชาชนเท่าที่ควร ดังนั้น หัวใจสำคัญที่จะทำให้การนำโนบายสู่ปฏิบัติให้ได้ผล สร้างการยอมรับจากประชาชนจะประกอบด้วย

- การสร้างหรือใช้กลไกนโยบายร่วมรัฐกับประชาชน โดยจัดตั้งคณะดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายในลักษณะเป็นกลไก ร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาชน โดยอาจใช้กลไกที่มีอยู่เดิม เช่น คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (พ.ช.อ.) ที่มีสัดส่วน ของภาคประชาชนร่วมในกลไกขับเคลื่อน หรืออาจเป็นกลไกที่ตั้งขึ้น ในรูปคณะทำงานเฉพาะประเด็นนั้นๆ โดยให้มีสัดส่วนราชการจะมี เจ้าหน้าที่ราชการส่วนที่รับผิดชอบ สำหรับส่วนของประชาชนร่วมกันเป็น กลไกขับเคลื่อนนโยบาย ทั้งการวางแผน การกำหนดพื้นที่ การจัดสรร งบประมาณ การดำเนินการ การติดตามประเมินผล โดยกลไกร่วมให้มี ทั้งผู้รู้ หรือผู้ทรงคุณวุฒิในด้านนั้น และมีตัวแทนจากพื้นที่ให้ครอบคลุม ทั่วถึง
- การปฏิบัติตามนโยบาย การปฏิบัติอาจทำได้หลายแบบขึ้นอยู่กับความพร้อม เช่น 1) หน่วยงานรัฐ ดำเนินการเป็นหลักโดยประชาชนให้ข้อคิดเห็น 2) หน่วยงานรัฐร่วมกับ ประชาชนดำเนินการร่วมกัน 3) องค์กรชุมชน ประชาชนดำเนินการเป็นหลัก โดยหน่วยงานรัฐมีบทบาทหนุนเสริม และติดตามประเมินว่ารูปแบบไหน ให้ผลลัพธ์ที่ดี เพื่อจะเป็นแนวทางหลักในการดำเนินต่อไป
- การจัดเวทีสาธารณะรายงานความก้าวหน้า โดยให้กลไกนโยบายร่วมฯ มีการจัดเวทีหรือกระบวนการหารือสาธารณะ ในการรายงานความก้าวหน้าการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอต่อผลการดำเนินงาน เพื่อนำไปปรับปรุงนโยบาย แผนดำเนินการ ให้เหมาะสม

## 4.2 กระบวนการรับฟังความคิดเห็น (Public Hearing) ตอนนโยบาย โครงการที่อาจสร้างผลกระทบ

การรับฟังความคิดเห็นประชาชนต่อนโยบาย โครงการที่อาจสร้างผลกระทบ โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม มีความจำเป็นเนื่องจากนโยบายหรือโครงการเหล่านี้มักจะ สร้างความขัดแย้งกับประชาชน เพราะประชาชนอาจได้รับผลกระทบจากการสูญเสีย ฐานทรัพยากรธรรมชาติ ถูกปิดกั้น จำกัดการเข้าถึงทรัพยากร หรือได้รับผลกระทบจาก ความเสื่อมโทรมของนิเวศ มลภาวะสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการดำรงชีพด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นต่อปัญหาความขัดแย้งดังี้จึงมีความจำเป็น เพื่อเปลี่ยนถ่ายความขัดแย้งดังกล่าวให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชน และความยั่งยืน ของระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ และคุณภาพชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี

กรอบการหารือสาธารณะที่ถูกนำมาบัญญัติให้เป็นทางการ คือ การรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน พ.ศ. 2548 โดยสรุปคร่าวๆ ระเบียบได้กำหนดรูปแบบ และขั้นตอนการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนดังนี้

- 1) ก่อนดำเนินโครงการ หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบโครงการต้องเผยแพร่ข้อมูล ให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธี หากเป็น โครงการที่มีผลกระทบร้ายแรง ก็ให้รับฟังความคิดเห็นก่อนดำเนินโครงการ
- 2) กรณีที่หน่วยงานรัฐไม่ได้จัดรับฟังความคิดเห็นก่อนดำเนินโครงการ เมื่อมี ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ ให้หน่วยงานปกครองของรัฐบาลส่วนกลาง หรือท้องถิ่น ส่งให้หน่วยงานรัฐจัดรับฟังความคิดเห็นก่อนก็ได้
- 3) ข้อมูลโครงการที่ต้องเผยแพร่ ได้แก่ วัตถุประสงค์ สาระ ผู้ดำเนินโครงการ สถานที่ ขั้นตอน ระยะเวลา ผลผลิตหรือผลลัพธ์ ผลกระทบ ประเมินการค่าใช้จ่าย

- 4) ในการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนเข้าใจโครงการถูกต้อง และรวบรวมความคิดเห็นต่อโครงการ ความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชน
- 5) การรับฟังความเห็นจะทำพร้อมกับการเผยแพร่ข้อมูลโครงการให้ประชาชนก็ได้
- 6) การสำรวจความเห็นทำได้ทั้ง สัมภาษณ์ เปิดให้แสดงความเห็นทางไปรษณีย์ สื่อสารสนเทศ เปิดให้ประชาชนมารับข้อมูล สนทนากลุ่มย่อย
- 7) การประชุมหารือ มีหลายวิธี เช่น ประชาพิจารณ์ อภิปรายสาธารณะ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ประชุมเชิงปฏิบัติการ ประชุมระดับตัวแทน เป็นต้น
- 8) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด
- 9) การรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบวิธีรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ รายละเอียดที่เพียงพอให้ประชาชนเข้าใจ และแสดงความคิดเห็นได้
- 10) เมื่อจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้สรุปผลและประกาศให้ประชาชนทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันเสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็น
- 11) หากพบว่าโครงการก่อผลกระทบมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่ ถ้ายังจำเป็นต้องดำเนินโครงการต่อ หน่วยงานรัฐต้องจัดมาตรการป้องกัน แก้ไข เยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมก่อนดำเนินโครงการ และประกาศให้ประชาชนทราบ

- 12) ระเบียบนี้ ไม่ใช่บังคับกับโครงการรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะด้านการรับฟังความคิดเห็นประชาชน (เช่น โครงการที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามระเบียบ และพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม)

แม้ดูเหมือนว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้ให้กรอบการรับฟังความคิดเห็นประชาชน รวมถึงการหารือสาธารณะไว้อย่างเป็นระบบ แต่เมื่อนำไปใช้จริงกลับพบปัญหาหลายด้าน ที่ทำให้การรับฟังความคิดเห็นไม่บรรลุตามเป้าหมาย ปัญหามีดังต่อไปนี้

### 1) ออกแบบโครงการก่อนการรับฟังความคิดเห็น

จะเห็นได้ว่าระเบียบจะนำมาใช้ในขั้นตอนที่หน่วยงานรัฐได้ออกแบบโครงการไว้แล้ว แล้วจึงไปจัดรับฟังความคิดเห็น ซึ่งส่วนมากการออกแบบโครงการไว้แล้วมักจะต้องเลือกและตกลงกับผู้เกี่ยวข้องไว้บางส่วน เช่น งบประมาณ สถานที่ ผู้ดำเนินการ ฯลฯ ซึ่งหากผลการจัดรับฟังความคิดเห็นแตกต่าง หรือขัดแย้งจากข้อเสนอโครงการ จะทำให้หน่วยงานรัฐที่กำหนดโครงการเปลี่ยนแปลงสาระข้อตกลงข้อผูกมัดเหล่านี้ไม่ได้มากนัก การจัดรับฟังความคิดเห็นจึงกลายเป็นการพยายามหวานล่อม บังคับให้ประชาชนยอมรับมากกว่าการมีส่วนร่วมพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ

**อบจ. สามารถสร้างกระบวนการที่เหมาะสมกว่าหน้ากว่าได้ โดยกำหนดให้หน่วยงานต่างๆ ก่อนที่จะพัฒนาเป็นโครงการให้มีการศึกษาความเป็น ความเหมาะสม แนวทาง และเสนอทางเลือกไว้หลายแบบก่อนที่จะกำหนดเป็นโครงการเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้พิจารณาหรือเสนอทางร่วมเสนอทางเลือกที่เหมาะสม อันเป็นหลักพื้นฐานของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการกำหนดนโยบายก่อนที่จะพัฒนาโครงการ และที่สำคัญให้ประชาชนมีสิทธิปฏิเสธโครงการที่เห็นว่ามีปัญหา หรือขาดความชัดเจนได้ และเมื่อผ่านการประเมินและคัดเลือกโดยประชาชนแล้ว จึงค่อยไปดำเนินการพัฒนาโครงการตามที่ประชาชนเห็นเหมาะสมและตอบโจทย์ของภาครัฐและประชาชน**

## 2) สถานะการรับฟังความคิดเห็นต่อการตัดสินใจโครงการ

ระเบียบกำหนดว่า หากเป็นโครงการส่งผลกระทบต่อ “ร้ายแรง” ก็ให้รับฟังความคิดเห็นก่อนดำเนินโครงการ ปัญหาอยู่ที่ว่าจะนิยามความ “ร้ายแรง” อย่างไร ตามหลักกฎหมายจะยึดตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2535 (ปรับปรุงแก้ไข 2561) ซึ่งมีการจัดประเภทกิจการ โครงการที่ต้องรับฟังความคิดเห็นก่อนดำเนินโครงการ ปัญหาอยู่ที่การนิยามความ “ร้ายแรง” และฐานข้อมูลที่ยืนยันความร้ายแรงที่แตกต่างกันระหว่างรัฐเจ้าของโครงการ และประชาชนที่ได้รับผลกระทบ อีกทั้งการกำหนดประเภท เกณฑ์ วิธีการไว้อย่างหลวมๆ ก็เปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐหรือเอกชนเล็งได้ง่าย เช่น จัดทำโครงการขนาดเล็กลงตามกรอบกฎกระทรวง แต่ทำหลายโครงการ เป็นต้น

**อบจ. สามารถที่จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการที่พัฒนาขึ้นได้ โดยกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องจัดกระบวนการหรือสาธารณะ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนโยกย้ายโครงการทุกประเภทไม่ว่าจะร้ายแรงหรือไม่ก็ตาม โดยเริ่มดำเนินการเอง ไม่ต้องรอการร้องขอจากประชาชน**

## 3) การรับฟังที่ยังยึดหน่วยงานรัฐเป็นศูนย์กลาง

ตามระเบียบ แม้หน่วยงานรัฐจะมีหน้าที่จัดรับฟังความคิดเห็น แต่ไม่ได้ชัดเจนว่า จะเป็นการรับฟังเชิงรับ (เรียกร้องให้ประชาชนเข้ามาเสนอความคิดเห็น) หรือรับฟังเชิงรุก (ออกไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง) โดยมากหน่วยงานรัฐยังยึดตัวเองเป็นศูนย์กลางและจัดการรับฟังเชิงรับ เพราะภาระไม่หนัก คือ จัดเวทีรับฟังให้ประชาชนเดินทางเข้ามาร่วม หรือประกาศทางสื่อออนไลน์ให้ประชาชนเข้ามาให้ข้อคิดเห็น ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นภาระที่ประชาชนจะต้องดำเนินการเข้ามามีส่วนร่วมเอง ทำให้ประชาชนที่ไม่ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารหรืออยู่ในพื้นที่ห่างไกลไม่สะดวกในการมีส่วนร่วม

**อบจ. สามารถพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นเชิงรุกได้ง่ายกว่า** เพราะขอบเขตอยู่ในจังหวัด สามารถเดินทางไปหากกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ และสร้างกระบวนการรับฟังที่ทำให้ประชาชนรู้สึกอิสระปลอดภัยในการแสดงความคิดเห็น โดยอาจรับฟังไปแต่ละกลุ่มถึงพื้นที่ และนำมาประมวล และนำผลที่ประมวลไปเสนอกับแต่ละกลุ่มทั้งในภาพรวมและเฉพาะเจาะจงในสาระที่เกี่ยวข้องมากที่สุด

## 4) การรับฟังความคิดเห็นแบบแยกส่วน

เนื่องจากการพัฒนาโครงการไม่ได้เกิดขึ้นโดดๆ แต่มีความเชื่อมโยงกับโครงการอื่น เช่น พื้นที่ที่ขยับขยายจากโรงไฟฟ้าขยะ โครงการสร้างถนน ท่าเรือ อ่างเก็บน้ำอาจโยกกับการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือเมือง เป็นต้น ปัญหาคือหน่วยงานรัฐจะจัดรับฟังความคิดเห็นเฉพาะส่วนโครงการนั้น ขณะที่ประชาชนผู้สนใจต้องการให้รับฟังความคิดเห็นเรื่องผลกระทบอย่างเป็นองค์รวม เพราะแม้โครงการหนึ่งอาจได้มาตรฐานสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อผนวกกับโครงการอื่นที่เกิดขึ้นก่อนหรือหลังจากนี้อาจเกิดผลกระทบร้ายแรงกว่าที่คาด ดังนั้น การรับฟังแบบแยกส่วนจึงไม่สามารถตอบคำถามหรือความกังวลของประชาชนได้

**อบจ. อาจมีบทบาทจัดรับฟังความคิดเห็นอย่างองค์รวม** โดยกำหนดให้หน่วยงานรัฐที่ดำเนินโครงการต้องอธิบายความเชื่อมโยงของผลกระทบโครงการทั้งระบบ เพราะจะไม่เพียงแต่ทำให้ประชาชนเห็นภาพรวม แต่ยังเห็นว่าโครงการเหล่านี้เชื่อมโยงหรือไม่อย่างไรกับแผนพัฒนาระดับจังหวัดที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมออกแบบ ซึ่งหากเชื่อมโยงหนุนเสริมก็จะทำให้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นรูปธรรมมากขึ้น แต่หากขัดแย้งก็สามารถท้วงติง และเสนอแนะให้หน่วยงานรัฐปรับเปลี่ยนโครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดได้

## 5) เป้าหมายการรับฟังความคิดเห็นไม่ใช่แค่ให้ประชาชน “เข้าใจถูกต้อง”

ปัญหาหลักของหน่วยงานรัฐคือ มักจะคิดว่าโครงการที่ออกแบบมาด้วยข้อมูล การศึกษาวิชาการมีความถูกต้องเหมาะสมแล้ว และมักจะมองว่าปัญหาเกิดจากความ “ไม่เข้าใจ” ของประชาชน การรับฟังความคิดเห็นจึงกลายเป็น การประชาสัมพันธ์โครงการให้ประชาชนเข้าใจ “ข้อดี” ให้ได้มากที่สุด ผลก็คือ ประชาชนไม่ได้ขาดความรู้ ความเข้าใจ หรือเข้าใจผิด เพราะพวกเขาได้เห็น บทเรียนจากที่ต่าง ๆ เช่น ประชาชนในพื้นที่โครงการอุตสาหกรรมจะเห็นบทเรียนที่เกิดขึ้นกับนิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกมาก่อน หรือชุมชนในพื้นที่ป่าเห็นปัญหากรมอุทยานฯ ประกาศเขตอุทยานฯ ทับพื้นที่ชุมชน แม้ชุมชนจะมีส่วนร่วมให้ความเห็นก็ตาม

**การรับฟังความคิดเห็นที่ดีจึงควรเน้นการรับฟังมุมมอง บทเรียน ข้อวิพากษ์ และข้อเสนอที่แตกต่างหรือขัดแย้งกับที่หน่วยงานรัฐ เสนอ โดยไม่กักกักล่องหน้าว่าประชาชนเข้าใจผิด** เพราะหลายกรณี หน่วยงานรัฐเองอาจมีข้อมูลไม่รอบด้านและเข้าใจผิดเสียเอง โดยหน่วยงานรัฐ อย่าง อบจ. อาจช่วยเอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลอย่างรอบด้าน และ ฟังความคิดเห็นประชาชนอย่างตรงไปตรงมา โดยเอาความคิดเห็นที่แตกต่าง ขัดแย้งมาพิจารณา

## 6) การรวบรวมจัดรับฟังความคิดเห็น

ระเบียบกำหนดไว้ว่า การรับฟังความคิดเห็นอาจทำไปพร้อมกับการให้ข้อมูล ก็ได้ ทั้งที่การรวบรัดดังกล่าวเป็นความผิดพลาดอย่างยิ่ง จึงทำให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นกลายเป็นการชี้แจงประชาสัมพันธ์โครงการ โดยที่ประชาชน ยังไม่มีความพร้อมในการวิเคราะห์ข้อมูลให้รอบด้านก่อนที่จะให้ความเห็น ต่อความเหมาะสมของโครงการได้อย่างถ่องแท้ เราจึงมักเจอปัญหาประชาชน ไม่ได้แสดงความคิดเห็นต่อปัญหาโครงการอย่างเจาะจงเท่าที่ควร

## อบจ. สามารถมีบทบาทในการสร้างกระบวนการที่เป็นขั้นตอน

**ขั้นตอนแรก** การให้ข้อมูล โดยจัดทำข้อมูลที่เข้าใจง่ายแต่ไม่ลดทอน ประเด็นปัญหา จนเมื่อประชาชนเข้าใจข้อมูลอย่างถ่องแท้แล้วจึงเริ่ม

**ขั้นตอนที่สอง** การรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ประชาชนที่รับรู้ข้อมูล แล้วให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอต่อโครงการได้

**ขั้นตอนที่สาม** นำเสนอผล การนำผลการประมวลรับฟังความคิดเห็น มาให้ประชาชนประเมินความถูกต้องเหมาะสม

## 7) ไม่ใช่แค่เยียวยา แต่อาจถึงขั้นยกเลิกรายการ

ตามระเบียบกำหนดว่า หากผลการรับฟังพบว่าประชาชนได้รับผลกระทบ มากกว่าข้อมูลที่ชี้แจง หากหน่วยงานรัฐเห็นความจำเป็นต้องดำเนินการต่อ ให้จัดทำมาตรการป้องกัน แก้ไข เยียวยา นี่คือนโยบายที่ใหญ่ที่สุด คือ หน่วยงานรัฐ มีดุลพินิจของตนเองโดยไม่ยึดโยงกับข้อมูลมติร่วมที่ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น หากหน่วยงานรัฐไม่มีความมั่นใจ ไม่สามารถชี้แจงหาทางออกให้กับข้อห่วงใย ข้อวิจารณ์ต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนในวงกว้างได้ ก็ไม่มีเหตุผลอันใด ที่จะดำเนินการโครงการต่อ (หากมีเหตุผลก็ต้องนำเสนอให้ผ่านความเห็นชอบ จากประชาชน) ควรที่จะเสนอหน่วยงานระดับนโยบายสูงขึ้นให้ทบทวน หรือ ยกเลิกโครงการ หรือหาโครงการใหม่ที่ไม่สร้างผลกระทบร้ายแรง

## อบจ. สามารถมีบทบาทปกป้องสิทธิของประชาชนได้ด้วย

**การยึดเอาข้อมูลการประเมินที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม เป็นแนวทางหลัก** หากเป็นโครงการของ อบจ. เองก็ควรทบทวนยกเลิก หากเป็นโครงการของหน่วยงานรัฐระดับนโยบาย อบจ. ก็ควรนำเสนอให้ หน่วยงานรัฐทบทวนได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว อบจ. สามารถมีบทบาทจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ต่อนโยบายหรือโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนดังนี้

- 1) กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนที่จะพัฒนาเป็นโครงการ ให้มีการศึกษา ความจำเป็น ความเหมาะสม แนวทาง และเสนอทางเลือกไว้หลายแบบ ก่อนที่จะกำหนดเป็นโครงการ
- 2) จัดกระบวนการหารือสาธารณะ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อนโยบาย โครงการทุกประเภทไม่ว่าจะร้ายแรงหรือไม่ก็ตาม
- 3) พัฒนาระบบการรับฟังความคิดเห็นเชิงรุก โดยเข้าไปหาประชาชนกลุ่มต่างๆ อย่างทั่วถึง เท่าเทียม
- 4) รับฟังความคิดเห็นอย่างองค์รวมทั้งระบบโดยเอาพื้นที่เป็นตัวตั้ง เห็นความเชื่อมโยงของผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ โดยไม่แยกส่วนเฉพาะโครงการ
- 5) เน้นการรับฟังมุมมอง บทเรียน ข้อวิพากษ์ และข้อเสนอที่แตกต่างหรือขัดแย้ง กับที่หน่วยงานรัฐเสนอ โดยไม่ทึกทักล่วงหน้าว่าประชาชนเข้าใจผิด
- 6) สร้างกระบวนการที่เป็นขั้นตอน ตั้งแต่การให้ข้อมูลก่อนรับฟังความคิดเห็น และนำเสนอผลประมวลรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนตรวจสอบ



# เทคนิค การจัดเตรียม การปรึกษาหารือ สาธารณะ



# 5

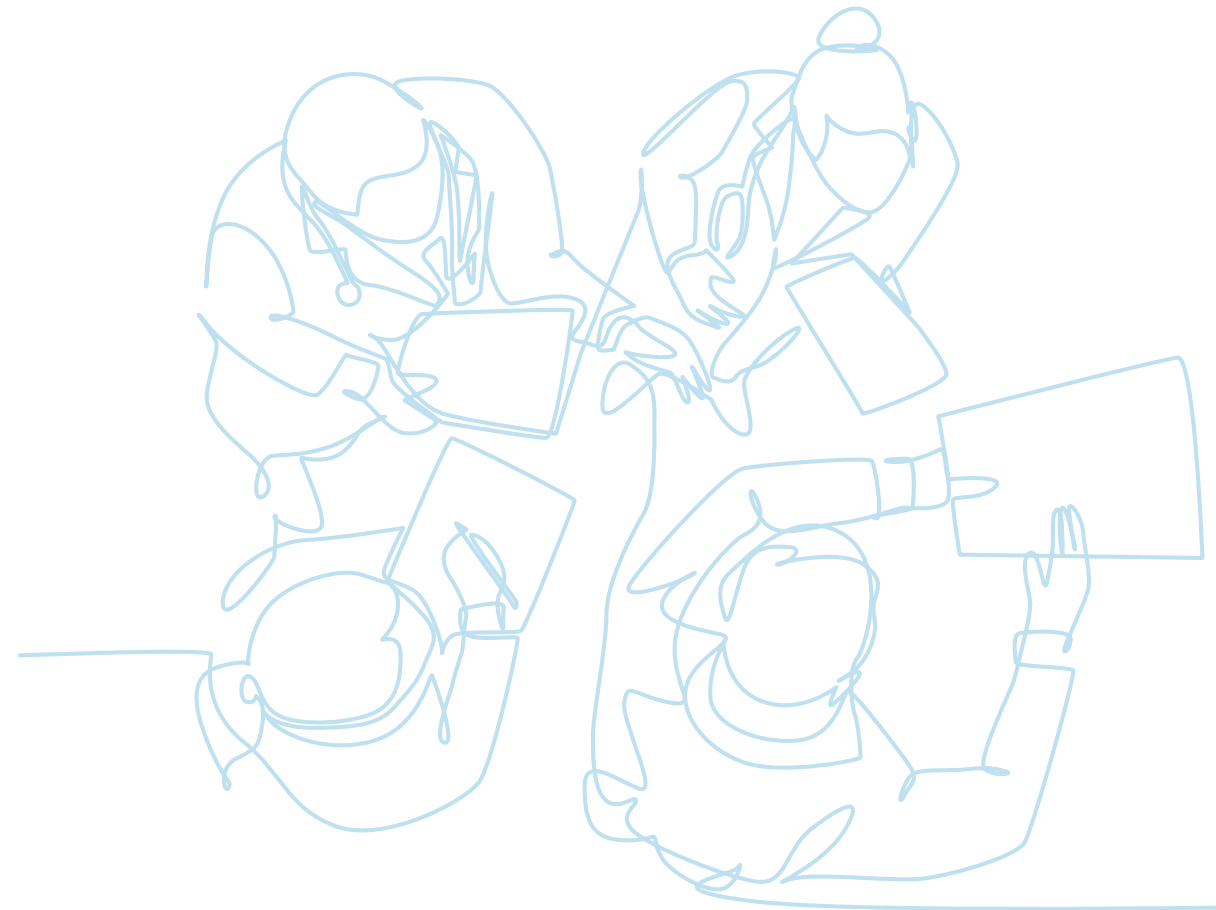
## เทคนิคการจัดเตรียม การปรึกษาหารือ สาธารณะ

การจัดเตรียมการปรึกษาหารือหรือการรับฟังความคิดเห็น มีรายละเอียดบางประการที่จะช่วยให้การรับฟังดำเนินไปอย่างมีส่วนร่วม เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ดังนี้

### 1. การวางแผน

- ไม่มีคำตอบนโยบายล่วงหน้า หัวใจสำคัญในการวางแผนจัดเวทีหารือสาธารณะ คือ การหารือปรึกษาประชาชนอย่างแท้จริง โดยไม่ยึดติดกับคำตอบแนวนโยบายที่มีมาก่อน หรือที่เคยเชื่อมั่น เพราะกรอบนโยบายเดิมถูกพัฒนาจากริบทในอดีต และอาจไม่สมบูรณ์ จนไม่สามารถที่จะสร้างเสริมสิทธิและคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ดีเท่าที่ควร
- จำแนกกลุ่มเป้าหมายการรับฟังความคิดเห็น และประเมินสถานการณ์การรับรู้เข้าถึงข้อมูลของกลุ่มต่างๆ เพื่อส่งข้อมูล และชี้แจงเบื้องต้นให้กับชุมชนนั้นๆ ถึงข้อมูลที่จะใช้รับฟังความคิดเห็น
- เชิญผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้ทั่วถึงทุกกลุ่มโดยไม่เลือกปฏิบัติในสัดส่วนที่เท่าเทียม ทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย แต่ต้องเป็นฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้รับผลกระทบ ต่อแผนงานโครงการนั้นๆ อย่างแท้จริง ไม่เชิญคนที่ไม่เกี่ยวข้อง หรือเลือกเชิญเฉพาะฝ่ายที่สนับสนุนโครงการ

- ประกาศล่วงหน้ายาวนาน และเปิดให้การเข้าถึงเวทีรับฟังความคิดเห็นได้ทั่วถึง รวมทั้งเปิดให้ประชาชนใช้วิธีให้ความเห็นหลายแบบ
- ส่งเนื้อหาสาระที่ต้องการรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนได้รับทราบล่วงหน้า หากเป็นการส่งข้อมูลตรง ให้ส่งไปให้ในปริมาณที่มากพอ ไม่ใช่ส่งแค่ผู้นำชุมชน อีกทางหนึ่งคือ กระจายข้อมูลผ่านสื่อสาธารณะที่ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย โดยข้อมูลมีสาระชัดเจนว่า ต้องการรับฟังความคิดเห็นเรื่องอะไร ในประเด็นอะไร ภายในระยะเวลาเท่าไร และรับฟังความคิดเห็นผ่านช่องทางไหนบ้าง



## 2. การดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

- ให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ชี้แจงเนื้อหาสาระอย่างตรงประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น กระชับ ครบถ้วน โดยมีสื่อประกอบที่เข้าใจง่าย
- รับฟังอย่างเปิดกว้าง โดยไม่ปกป้องแนวนโยบาย แผนงานที่นำเสนอ
- กำหนดเวลาให้ผู้ให้ความคิดเห็นอย่างเท่าเทียม และเพียงพอภายใต้กรอบเวลาที่มีอยู่
- ไม่ควรสรุปความเห็นของประชาชนให้กลายเป็นเรื่องหลักการ หรือนามธรรมมากเกินไป เพราะอาจทำให้เกิดความสับสนได้ ควรบันทึกประเด็นที่เป็นข้อเสนออย่างเป็นรูปธรรม
- ควรมีการจัดระบบข้อคิดเห็น เช่น ความเร่งด่วน ความเกี่ยวข้องกับปัญหา และนโยบาย และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นต้น
- เมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว ประมวลประเด็นข้อคิดเห็นเพื่อให้ผู้เข้าประชุมได้ตรวจสอบว่า ประเด็นของพวกเขาไม่ได้ตกหล่น หรือประมวลผิดพลาด

## 3. การเขียนรายงาน

- การเขียนรายงานการรับฟังความคิดเห็น ควรจำแนกประเภทคำถาม ข้อวิจารณ์ ข้อเสนอ หากคำถามไหน ฝ่ายนโยบายที่เกี่ยวข้องไม่มีข้อมูลที่ชัดเจน ก็ให้ระบุว่ายังไม่มีข้อมูล หรือไม่มีแนวทางแก้ปัญหาที่ชัดเจน ก็ให้ระบุเช่นกัน
- เขียนรายงานทบทวนปรับปรุงเนื้อหาสาระจากข้อคิดเห็นให้ชัดเจน

- หากข้อเสนอเรื่องใดไม่สามารถทำได้ เช่น เกินขอบเขต หรือไม่ก่อให้เกิดผลดีอย่างที่คาด ก็ควรอธิบายเหตุผลไว้อย่างชัดเจน

## 4. การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็น

- การลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นสามารถดำเนินการได้ตลอดช่วงในการพัฒนา นโยบาย โครงการ เพื่อเป็นการปรับปรุงแนวนโยบายให้ถูกต้องครบถ้วน หรือระหว่างการดำเนินโครงการเพื่อติดตามผลการดำเนินการว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ สร้างผลลัพธ์ได้หรือไม่ และจะต้องปรับปรุงการดำเนินการอย่างไร
- การลงพื้นที่ควรเข้าไปจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในแต่ละชุมชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้เข้าใจบริบท ปัญหา และสถานภาพชุมชนที่จะได้รับผลดำเนินการ



#### 5. ความแตกต่างระหว่างการรับฟังสาธารณะ และการประชุมอย่างมีส่วนร่วม

- การประชุมอย่างมีส่วนร่วม ควรเป็นกระบวนการขั้นแรกในการวางแผน พัฒนานโยบาย โครงการ กิจกรรม โดยเน้นประเด็นเฉพาะที่ต้องการ ความชัดเจน และเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ อย่างทั่วถึง ซึ่งสามารถทำได้หลายครั้ง หลายประเด็น เพื่อให้ได้ข้อเสนอ โครงการที่รอบคอบ
- การรับฟังสาธารณะ ใช้ในโอกาสที่ผู้จัดได้มีเค้าโครงนโยบายหรือโครงการ ซึ่งมาจากการประชุมอย่างมีส่วนร่วมกับผู้เกี่ยวข้องอย่างถี่ถ้วนแล้ว จึงจะมา จัดเวทีรับฟังสาธารณะ เพื่อรับฟังข้อคิดเห็น ข้อวิจารณ์ในภาพรวมทั้งระบบ

#### 6. การเตรียมและดำเนินการประชุมอย่างมีส่วนร่วม

- การเตรียมประชุมอย่างมีส่วนร่วม ควรแจ้งล่วงหน้ากับชุมชนถึงวัตถุประสงค์ ประเด็น และปรึกษาหารือกับชุมชนถึงกระบวนการ วันเวลา สถานที่ ที่ประชุม กลุ่มเป้าหมายที่จะเชิญ จำนวนผู้เข้าประชุม
- ควรมีการส่งกรอบเนื้อหาที่จะใช้ประชุมให้แก่ชุมชนเน้นๆ
- การดำเนินการประชุมควรให้เจ้าหน้าที่โครงการกับผู้นำชุมชนร่วมกัน ดำเนินการประชุมเพื่อการมีส่วนร่วม
- มีผู้ดำเนินการบันทึกการประชุมให้ชัดเจน
- นำเสนอผลการประชุมให้แก่ชุมชนได้ตรวจทานเนื้อหาสาระว่าถูกต้อง ครบถ้วน