

การมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์สู่การร่วมตัดสินใจ: การวิเคราะห์บันไดการมีส่วนร่วม
ของ Arnstein ในการบริหารภาครัฐไทย

Tokenism to Shared Decision-Making: An Analysis of Arnstein's
Ladder of Participation in Thai Public Administration

ศุภาพิชญ์ ศิริพร ณ ราชสีมา

Suphapiech Siriporn Na Rachasima

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

Nakhon Pathom Rajabhat University, Thailand

Corresponding Author, E-mail: suphapiech05@gmail.com

Received: January 20, 2025

Revised: June 20, 2026

Accepted: June 23, 2026

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารภาครัฐไทย โดยใช้กรอบแนวคิดบันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein เป็นเครื่องมือในการอธิบายความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ บทความเริ่มต้นด้วยการทบทวนแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางรัฐประศาสนศาสตร์และความเชื่อมโยงกับหลักธรรมาภิบาล ก่อนนำเสนอกรอบแนวคิดบันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein และข้อวิพากษ์ต่อกกรอบดังกล่าวในบริบทการกำกับดูแลร่วมสมัย จากนั้นจึงวิเคราะห์กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยผ่านกรณีตัวอย่าง ได้แก่ กระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย และกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ผลการวิเคราะห์พบว่า กลไกการมีส่วนร่วมของประเทศไทยส่วนใหญ่มักอยู่ในระดับการมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ (tokenism) โดยเฉพาะขั้นการให้ข้อมูลและการปรึกษาหารือ ซึ่งยังไม่เชื่อมโยงกับอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างแท้จริง บทความเสนอว่า ข้อจำกัดดังกล่าวมีรากฐานมาจากโครงสร้างรัฐแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งจำกัดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการกำหนดนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ สำหรับข้อเสนอเชิงนโยบาย บทความชี้ให้เห็นว่า การยกระดับการมีส่วนร่วมจาก tokenism ไปสู่การร่วมตัดสินใจ (shared decision-making) จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการกระจายอำนาจ การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ และการพัฒนากลไกการตัดสินใจร่วมในระดับท้องถิ่น เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงสถาบันของประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมของประชาชน, การมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์, การร่วมตัดสินใจ, บันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein



Abstract

This academic article aims to analyze the levels of public participation in the Thai public administration system by using Arnstein's Ladder of Participation as a framework for explaining the power relations between the state and citizens in the public policy-making process. The article begins with a review of the concept of public participation in public administration and its relationship with the principles of good governance, before presenting Arnstein's Ladder of Participation and critiques of the framework in the context of contemporary governance. It then analyzes public participation mechanisms in Thailand through selected cases, including the Environmental Impact Assessment (EIA) process, the public consultation process for draft legislation, and the local development planning process. The analysis finds that most public participation mechanisms in Thailand remain at the level of tokenism, particularly at the informing and consultation stages, which are not yet meaningfully connected to decision-making power in the policy process. The article argues that these limitations are rooted in the centralized state structure, which restricts the roles of local administrative organizations and the public in policy formulation and the allocation of public resources. Regarding policy recommendations, the article indicates that advancing participation from tokenism to shared decision-making must be undertaken alongside decentralization, the effective disclosure of public information, and the development of shared decision-making mechanisms at the local level, so that public participation can genuinely function as an institutional mechanism of democracy and good governance.

Keywords: Public Participation, Tokenism, Shared Decision-Making, Arnstein's Ladder of Participation

บทนำ

การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ถือเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ซึ่งมุ่งให้ประชาชนมีบทบาทมากกว่าการเลือกผู้แทนทางการเมือง โดยครอบคลุมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ (Pateman, 1970) แนวคิดดังกล่าวสะท้อนความเชื่อว่าการมีส่วนร่วมจะช่วยเสริมสร้างความตระหนักรู้ทางการเมืองของประชาชน เพิ่มศักยภาพในการกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนส่งเสริมคุณภาพของการตัดสินใจเชิงนโยบาย ในมุมมองของการบริหารรัฐกิจสมัยใหม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างความชอบธรรมของนโยบาย



สาธารณะ (policy legitimacy) เนื่องจากนโยบายที่ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมย่อมมีแนวโน้มได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติมากกว่านโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว (OECD, 2001) นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังช่วยให้ภาครัฐสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงพื้นที่ ความต้องการที่แท้จริง และความรู้จากประสบการณ์ของประชาชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการออกแบบนโยบายให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมและชุมชน

จากพัฒนาการของแนวคิดการบริหารภาครัฐในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา บทบาทของประชาชนได้เปลี่ยนจากการเป็นผู้รับบริการของรัฐ (service recipients) ไปสู่การเป็นหุ้นส่วนของรัฐในการร่วมจัดบริการสาธารณะ (partners in public service delivery) ภายใต้แนวคิดการบริหารภาครัฐเชิงเครือข่ายและการกำกับดูแลแบบร่วมมือ (collaborative governance) ซึ่งเน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ (Osborne, 2006) บริบทดังกล่าวทำให้การมีส่วนร่วมกลายเป็นองค์ประกอบเชิงโครงสร้างของการบริหารรัฐกิจร่วมสมัย และเป็นเงื่อนไขสำคัญของการบริหารงานที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

แม้การมีส่วนร่วมของประชาชนจะได้รับการกำหนดให้เป็นหลักการสำคัญในระบบการบริหารภาครัฐของหลายประเทศ แต่ในทางปฏิบัติ กลไกการมีส่วนร่วมจำนวนมากกลับถูกวิพากษ์ว่าเป็นเพียงการมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ หรือ tokenism กล่าวคือ ประชาชนได้รับโอกาสในการรับรู้ข้อมูล เข้าร่วมประชุม หรือแสดงความคิดเห็น แต่ความคิดเห็นดังกล่าวไม่ได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างแท้จริง (Arnstein, 1969) การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้มักปรากฏในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นหรือการจัดประชาพิจารณ์ที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบได้กำหนดกรอบ ทางเลือก หรือทิศทางของการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าแล้ว การรับฟังความคิดเห็นจึงอาจทำหน้าที่เพียงยืนยันความครบถ้วนของขั้นตอน มากกว่าจะเป็นพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดสาระสำคัญของนโยบาย

ปัญหาดังกล่าวปรากฏให้เห็นในระบบการบริหารภาครัฐไทย โดยเฉพาะกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการพัฒนาที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และวิถีชีวิตของชุมชน แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 จะกำหนดให้รัฐจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนดำเนินการหรือนำโครงการ และแม้จะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 รวมถึงหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่การมีอยู่ของข้อกำหนดเหล่านี้ยังไม่สามารถรับประกันได้ว่าประชาชนจะมีอำนาจต่อรองหรือมีส่วนร่วมตัดสินใจอย่างแท้จริง โดยปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในโครงการพัฒนาหลายพื้นที่สะท้อนข้อจำกัดของกระบวนการดังกล่าว เช่น การเผยแพร่ข้อมูลโครงการในช่วงเวลาที่ประชาชนมีเวลาเตรียมตัวจำกัด การนำเสนอข้อมูลที่มีลักษณะทางเทคนิคและยากต่อการทำความเข้าใจ การกำหนดผู้เข้าร่วมและรูปแบบของเวทีโดยหน่วยงานรัฐหรือเจ้าของโครงการ ตลอดจนการขาดกลไกที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าความคิดเห็น ข้อกังวล หรือข้อเสนอของประชาชนถูกนำไปใช้ปรับเปลี่ยนโครงการ จากผลการวิจัยเชิงประจักษ์กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของโครงการนิคมอุตสาหกรรม พบว่า การดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมบางส่วนมุ่งให้



ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ขณะที่การรับฟังความคิดเห็นยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด และประชาชนบางส่วนไม่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างทั่วถึง จนนำไปสู่การคัดค้านกระบวนการมีส่วนร่วมที่จัดขึ้น (ศิริกัญญา เชวมนัย และจุฑารัตน์ ชมพันธุ์, 2561)

ข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้กระบวนการที่มีรูปแบบภายนอกเป็นการมีส่วนร่วมอาจยังคงอยู่ในระดับเชิงสัญลักษณ์ (tokenism) เนื่องจากประชาชนมีสิทธิเสียง แต่ไม่มีหลักประกันว่าเสียงดังกล่าวจะมีผลต่อทางเลือกสุดท้ายของรัฐ เมื่อประชาชนรับรู้ว่าการตัดสินใจได้เกิดขึ้นแล้วก่อนการจัดเวที หรือการเข้าร่วมไม่มีผลต่อสาระสำคัญของโครงการ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นย่อมเสี่ยงต่อการถูกมองว่าเป็นการดำเนินการ “พอเป็นพิธี” สถานการณ์เช่นนี้อาจผลักดันให้ความขัดแย้งเคลื่อนจากพื้นที่การปรึกษาหารือไปสู่การร้องเรียน การประท้วง หรือการดำเนินคดีทางปกครอง ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ภาครัฐจัดให้มีเวทีรับฟังความคิดเห็น โดยเปิดโอกาสประชาชนมีอำนาจในการกำหนดวาระ เสนอทางเลือก ตรวจสอบข้อมูล และร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของตน

Arnstein (1969) เสนอว่าการมีส่วนร่วมที่ปราศจากอำนาจในการตัดสินใจเป็นเพียงระดับของ tokenism ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนในเชิงสัญลักษณ์ ขณะที่โครงสร้างอำนาจและอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ในมือของรัฐหรือชนชั้นนำทางนโยบาย การมีส่วนร่วมในลักษณะดังกล่าวอาจสร้างภาพลักษณ์ของความเป็นประชาธิปไตย แต่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนได้อย่างแท้จริง ในทำนองเดียวกันนี้ Fung (2006) ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการมีส่วนร่วมจำนวนมากได้รับการออกแบบให้เน้นการสื่อสารทางเดียวจากรัฐไปสู่ประชาชน หรือเป็นเพียงการรวบรวมความคิดเห็นโดยไม่มีหลักประกันว่าความคิดเห็นเหล่านั้นจะถูกนำไปใช้ในการกำหนดนโยบาย สถานการณ์ดังกล่าวทำให้การมีส่วนร่วมไม่สามารถบรรลุเป้าหมายด้านการเสริมสร้างความชอบธรรมของนโยบายและความไว้วางใจต่อภาครัฐได้อย่างเต็มที่ ทั้งยังอาจก่อให้เกิดความรู้สึกห่างเหินจากกระบวนการทางการเมืองและลดทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันภาครัฐในระยะยาว

ช่องว่างระหว่างหลักการตามกฎหมายกับการปฏิบัติจริงจึงเป็นคำถามสำคัญของการบริหารภาครัฐไทยว่า เพราะเหตุใดการกำหนดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลและการแสดงความคิดเห็นไว้ในกฎหมายจึงยังไม่สามารถทำให้ประชาชนมีอำนาจร่วมตัดสินใจได้ และเหตุใดกลไกการมีส่วนร่วมที่มีอยู่จึงมักสิ้นสุดลงเมื่อเสร็จสิ้นการประชุมหรือการรับฟังความคิดเห็น โดยไม่มีการถ่ายโอนอำนาจหรือสร้างพันธะให้หน่วยงานรัฐต้องตอบสนองต่อข้อเสนอของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม คำถามดังกล่าวสะท้อนความจำเป็นในการพิจารณาการมีส่วนร่วมจากมิติของอำนาจ มากกว่าการประเมินจากจำนวนเวที จำนวนผู้เข้าร่วม หรือความครบถ้วนของขั้นตอนทางราชการเพียงอย่างเดียว

บันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein (1969) เป็นหนึ่งในกรอบแนวคิดที่ได้รับการอ้างอิงอย่างแพร่หลายในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากเป็นแบบจำลองที่อธิบายระดับของการมีส่วนร่วมโดยใช้อำนาจในการตัดสินใจเป็นเกณฑ์หลัก แทนการพิจารณาเฉพาะรูปแบบกิจกรรมหรือกลไกการมีส่วนร่วมในเชิงกระบวนการ แบบจำลองดังกล่าวแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 8 ขั้น ตั้งแต่ระดับที่ประชาชนแทบไม่มีอำนาจ ไปจนถึงระดับที่ประชาชนสามารถควบคุมการตัดสินใจได้ด้วยตนเอง จุดเด่นของกรอบแนวคิดของ



Arnstein คือ การแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การมีส่วนร่วมแต่ละระดับไม่ได้ให้อำนาจแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน และการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพียงอย่างเดียวยังไม่อาจถือเป็นการมีส่วนร่วมในความหมายของการกระจายอำนาจ (power redistribution) กรอบดังกล่าวจึงเหมาะสำหรับนำมาใช้วิเคราะห์ระบบการมีส่วนร่วมในบริบทของการบริหารภาครัฐที่ยังคงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจและมีลำดับชั้นทางราชการสูง

นอกจากนี้ บันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein ยังเอื้อต่อการประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกลไกการมีส่วนร่วมในระดับนโยบาย ระดับองค์กร และระดับพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยที่มีกลไกการมีส่วนร่วมทั้งในระดับส่วนกลางและระดับท้องถิ่น การใช้กรอบแนวคิดดังกล่าวจึงช่วยให้สามารถประเมินได้อย่างเป็นระบบว่า กลไกที่มีอยู่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับใด มีลักษณะเป็น tokenism หรือได้พัฒนาไปสู่การร่วมตัดสินใจ (shared decision-making) แล้วเพียงใด และยังมีช่องว่างด้านอำนาจหรือกระบวนการส่วนใดที่ควรได้รับการพัฒนา ดังนั้น บทความนี้กำหนดขอบเขตการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารภาครัฐไทย โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการตัดสินใจด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมและโครงการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สิทธิชุมชน และผลกระทบต่อประชาชนปรากฏอย่างชัดเจน การวิเคราะห์ครอบคลุมกลไกสำคัญ ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนและโครงการพัฒนาในระดับพื้นที่ โดยมุ่งพิจารณาว่ากลไกเหล่านี้ให้อำนาจแก่ประชาชนในการกำหนดวาระ เสนอทางเลือก เปรียบเทียบ และร่วมตัดสินใจมากน้อยเพียงใด

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารภาครัฐไทยผ่านกรอบแนวคิดบันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ ดังนี้

1. เพื่ออธิบายแนวคิด โครงสร้าง และนัยเชิงอำนาจของบันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein ในฐานะกรอบวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชน
2. เพื่อวิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกลไกและกระบวนการทางนโยบายของภาครัฐไทย โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาท้องถิ่น ว่ามีลักษณะสอดคล้องกับขั้นใดของบันไดการมีส่วนร่วม
3. เพื่อเสนอแนวทางเชิงนโยบายในการยกระดับการมีส่วนร่วมจาก tokenism ไปสู่การร่วมตัดสินใจ (shared decision-making) อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างธรรมาภิบาล ความชอบธรรมของนโยบายสาธารณะ และความไว้วางใจต่อภาครัฐในระยะยาว

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางรัฐประศาสนศาสตร์

1. ความหมายและพัฒนาการของแนวคิดการมีส่วนร่วม

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) มีรากฐานจากทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเห็นว่าบทบาทของประชาชนไม่ควรถูกจำกัดอยู่เพียงการเลือกผู้แทนทางการเมือง แต่ควร



ครอบคลุมถึงการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ชุมชน และผลประโยชน์สาธารณะ (Pateman, 1970) การมีส่วนร่วมจึงมีสถานะทั้งในฐานะคุณค่าเชิงบรรทัดฐานของระบอบประชาธิปไตย และในฐานะกลไกสำหรับพัฒนาคุณภาพของนโยบายสาธารณะ โดยนำความรู้ ประสบการณ์ และข้อกังวลของผู้มีส่วนได้เสียเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของรัฐ

ในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 แนวคิดการมีส่วนร่วมได้รับความสนใจมากขึ้นในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ ควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐจากระบบการบริหารแบบรวมศูนย์ไปสู่รูปแบบที่เปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารกิจการสาธารณะ แนวโน้มดังกล่าวปรากฏผ่านแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ คุณภาพบริการ และการตอบสนองต่อผู้ใช้บริการ โดยมองประชาชนในฐานะ “ลูกค้า” หรือผู้รับบริการของรัฐ

อย่างไรก็ตาม การมองประชาชนในฐานะลูกค้ายังให้น้ำหนักแก่การเลือกใช้บริการและการประเมินบริการ มากกว่าการมีอำนาจร่วมกำหนดนโยบาย ต่อมา แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบใหม่หรือการกำกับดูแลภาครัฐเชิงเครือข่าย (New Public Governance: NPG) จึงขยายบทบาทของประชาชนจากผู้รับบริการไปสู่การเป็นหุ้นส่วนเชิงนโยบาย โดยเน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน ในการกำหนดและจัดการปัญหาสาธารณะ (Osborne, 2006) การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวทำให้ความหมายของการมีส่วนร่วมครอบคลุมกิจกรรมหลายระดับ ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น การปรึกษาหารือ การร่วมออกแบบนโยบาย การร่วมดำเนินงาน ไปจนถึงการร่วมประเมินผลและควบคุมการตัดสินใจบางด้าน บทบาทของประชาชนจึงเปลี่ยนจากผู้รับผลของนโยบายไปสู่ผู้มีส่วนร่วมในวงจรนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ (Bovaird, 2007)

ภายใต้พัฒนาการนี้ แนวคิดการผลิตร่วม (co-production) มีความสำคัญต่อการอธิบายการมีส่วนร่วมในทางรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากมองประชาชนและผู้ใช้บริการเป็นผู้ร่วมผลิตบริการสาธารณะ ทั้งในขั้นการออกแบบ การดำเนินงาน และการประเมินผล มิใช่เพียงผู้รับบริการจากหน่วยงานรัฐฝ่ายเดียว การผลิตร่วมจึงสะท้อนการขยับบทบาทของประชาชนจากการให้ข้อมูลหรือข้อคิดเห็นไปสู่การลงมือปฏิบัติ การใช้ทรัพยากรร่วมกัน และการรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของบริการสาธารณะร่วมกับรัฐ (Bovaird, 2007) อย่างไรก็ตาม การมีบทบาทในขั้นปฏิบัติการไม่ได้หมายความว่าประชาชนจะมีอำนาจตัดสินใจในระดับเดียวกับรัฐเสมอไป ประชาชนอาจร่วมดำเนินโครงการหรือร่วมจัดบริการตามกรอบที่หน่วยงานกำหนดไว้แล้ว โดยไม่มีอำนาจกำหนดวาระ จัดสรรงบประมาณ หรือเลือกทางออกเชิงนโยบาย ประเด็นสำคัญในการศึกษาการมีส่วนร่วมจึงต้องพิจารณาทั้งรูปแบบของกิจกรรมและระดับอำนาจที่ประชาชนได้รับในแต่ละขั้นของกระบวนการ

2. รูปแบบ ระดับ และมิติของการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรอบการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายแนวทาง ซึ่งแต่ละกรอบมุ่งอธิบายคนละมิติ OECD (2001) จำแนกความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนออกเป็นลำดับตั้งแต่การให้ข้อมูล (information) การปรึกษาหารือ (consultation) ไปจนถึงการมีส่วนร่วมเชิงรุกหรือการเป็นหุ้นส่วน (active participation)



กรอบดังกล่าวช่วยให้เห็นทิศทางการเปลี่ยนแปลงจากการสื่อสารทางเดียวของรัฐไปสู่กระบวนการที่ประชาชนมีบทบาทในการเสนอทางเลือกและร่วมกำหนดเนื้อหาของนโยบายมากขึ้น

ขณะที่ Fung (2006) เสนอให้วิเคราะห์การออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมผ่าน 3 มิติ ได้แก่ 1) ใครเป็นผู้เข้าร่วม (who participates) 2) ผู้เข้าร่วมสื่อสารและตัดสินใจด้วยวิธีใด (how participants communicate and make decisions) และ 3) ผลของการมีส่วนร่วมเชื่อมโยงกับอำนาจรัฐมากน้อยเพียงใด (extent of authority) กรอบของ Fung จึงช่วยขยายการวิเคราะห์ให้ครอบคลุมทั้งความครอบคลุมของผู้เข้าร่วม คุณภาพของกระบวนการปรึกษาหารือ และอิทธิพลของข้อเสนอจากประชาชนต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

ส่วน Arnstein (1969) ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน และจำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 8 ขั้น ได้แก่ การจัดฉากหรือการชักจูง (manipulation) การบำบัด (therapy) การให้ข้อมูล (informing) การปรึกษาหารือ (consultation) การปลอมประโลมหรือการเปิดให้มีส่วนร่วมบางส่วน (placation) การเป็นหุ้นส่วน (partnership) การมอบอำนาจให้ประชาชน (delegated power) และการควบคุมโดยประชาชน (citizen control) โดยจัดกลุ่มเป็น 3 ระดับใหญ่ คือ การไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (nonparticipation) การมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ (tokenism) และอำนาจของประชาชน (citizen power)

เมื่อพิจารณาร่วมกัน กรอบของ OECD อธิบาย รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน กรอบของ Fung อธิบายการออกแบบกระบวนการ ส่วนกรอบของ Arnstein ใช้วิเคราะห์ระดับอำนาจที่ประชาชนได้รับ กรอบทั้งสามจึงสามารถนำมาใช้เสริมกันในการอธิบายการมีส่วนร่วมได้ โดยบทความนี้กำหนดให้บันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein เป็นแกนหลักในการจำแนกระดับการมีส่วนร่วม เนื่องจากสอดคล้องกับคำถามสำคัญของบทความที่ต้องการพิจารณาว่า ประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของภาครัฐมากน้อยเพียงใด ส่วนกรอบของ OECD จะใช้ประกอบการจำแนกลักษณะความสัมพันธ์ว่าเป็นการให้ข้อมูล การปรึกษาหารือ หรือการมีส่วนร่วมเชิงรุก ขณะที่มิติของ Fung จะใช้ตรวจสอบรายละเอียดภายในแต่ละระดับ ได้แก่ ความครอบคลุมของผู้เข้าร่วม วิธีการสื่อสารและพิจารณาข้อเสนอ ตลอดจนความเชื่อมโยงระหว่างผลของกระบวนการกับการตัดสินใจของรัฐ

การสังเคราะห์เช่นนี้ช่วยป้องกันการประเมินระดับการมีส่วนร่วมจากชื่อกิจกรรมเพียงอย่างเดียว เพราะเวทีที่เรียกว่าการปรึกษาหารือ หรือการประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม อาจมีระดับอำนาจแตกต่างกันอย่างมาก ขึ้นอยู่กับผู้ที่ได้รับเชิญ วิธีดำเนินกระบวนการ และผลผูกพันของข้อเสนอต่อการตัดสินใจ ตัวอย่างเช่น การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนรับทราบเพียงฝ่ายเดียว สอดคล้องกับระดับการให้ข้อมูลของ OECD และขั้น informing ของ Arnstein หากประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ แต่หน่วยงานไม่มีพันธะต้องตอบสนองหรือปรับเปลี่ยนโครงการ กระบวนการดังกล่าวจะยังอยู่ในกลุ่ม tokenism โดยอาจตรงกับขั้น consultation หรือ placation ในทางกลับกัน หากประชาชนสามารถเจรจา กำหนดทางเลือก และมีตัวแทนร่วมอยู่ในโครงสร้างการตัดสินใจ กระบวนการย่อมเข้าใกล้ขั้น partnership หรือระดับที่สูงกว่านั้น



แนวคิดการผลิตร่วมสามารถเชื่อมโยงกับกรอบดังกล่าวได้ในฐานะรูปแบบการมีส่วนร่วมเชิงปฏิบัติการ แต่ระดับของการผลิตร่วมต้องพิจารณาจากอำนาจที่ประชาชนได้รับประกอบกัน การร่วมดำเนินกิจกรรมตามแผนของรัฐอาจอยู่ในระดับการมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ หากประชาชนไม่มีอำนาจร่วมกำหนดเป้าหมายหรือทรัพยากร ขณะที่การร่วมออกแบบบริการ ร่วมจัดสรรทรัพยากร และร่วมรับผิดชอบต่อการตัดสินใจสามารถสะท้อนความสัมพันธ์ในระดับ partnership หรือ shared decision-making ได้ชัดเจน

ตารางที่ 1 การสังเคราะห์กรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ระดับหลักตาม Arnstein	ชั้นของ Arnstein	ความสัมพันธ์ตาม กรอบ OECD	มิติการวิเคราะห์ตาม Fung	ลักษณะของการผลิตร่วม และอำนาจในการตัดสินใจ
การไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (nonparticipation)	Manipulation, Therapy	ยังไม่ถือเป็นความสัมพันธ์เชิงการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง	ผู้เข้าร่วมถูกคัดเลือกหรือกำกับโดยรัฐ การสื่อสารมุ่งขึ้นนำ และไม่มีอำนาจเชื่อมโยงกับการตัดสินใจ	ประชาชนอาจเข้าร่วมกิจกรรมตามที่รัฐกำหนด แต่ไม่มีบทบาทในการออกแบบหรือกำหนดผลลัพธ์
การมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ (tokenism) ระดับต้น	Informing	Information	รัฐเป็นผู้กำหนดผู้รับข้อมูลและเนื้อหา การสื่อสารส่วนใหญ่เป็นทางเดียว และประชาชนไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ	ประชาชนรับรู้ข้อมูลหรือได้รับคำชี้แจง แต่ยังไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดบริการหรือนโยบาย
การมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ (tokenism) ระดับกลาง	Consultation	Consultation	ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น แต่รัฐยังคงกุมวาระ วิธีการ และการนำผลไปใช้	อาจมีการให้ข้อมูลหรือเสนอประสบการณ์เพื่อประกอบการดำเนินงาน แต่ไม่มีหลักประกันว่าข้อเสนอจะถูกนำไปใช้
การมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ (tokenism) ระดับสูง	Placation	Consultation / active participation ในระดับจำกัด	ผู้เข้าร่วมมีโอกาสเสนอทางเลือกหรือให้คำแนะนำมากขึ้น แต่รัฐยังสงวนอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย	ประชาชนอาจร่วมออกแบบหรือร่วมดำเนินบางส่วน แต่ยังไม่ีอำนาจเท่าเทียมในการกำหนดเป้าหมายและทรัพยากร
อำนาจของประชาชน (citizen power) ระดับหุ้นส่วน	Partnership	Active participation	มีส่วนได้เสียมีตัวแทนที่หลากหลาย มีการปรึกษาหารือและเจรจา และผลของกระบวนการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ	รัฐและประชาชนร่วมออกแบบ ร่วมดำเนินงาน ร่วมจัดสรรทรัพยากร และร่วมรับผิดชอบต่อผลลัพธ์



ระดับหลักตาม Arnstein	ชั้นของ Arnstein	ความสัมพันธ์ตาม กรอบ OECD	มิติการวิเคราะห์ตาม Fung	ลักษณะของการผลิตร่วม และอำนาจในการตัดสินใจ
อำนาจของ ประชาชนระดับสูง	Delegated Power	Active participation ที่มี การถ่ายโอนอำนาจ	ประชาชนมีอำนาจ ตัดสินใจในบางประเด็น หรือบางองค์กรอย่าง เป็นทางการ	ประชาชนหรือองค์กรชุมชน มีอำนาจกำหนดและบริหาร บริการบางส่วน โดยรัฐทำ หน้าที่สนับสนุนหรือกำกับ ตามขอบเขต
การควบคุมโดย ประชาชน	Citizen Control	สูงกว่าการมีส่วน ร่วมเชิงรุกทั่วไป	ประชาชนกำหนด ผู้เข้าร่วม วิธีดำเนิน กระบวนการ และการ ตัดสินใจขั้นสุดท้าย	ประชาชนควบคุมการ ออกแบบ การจัดสรร ทรัพยากร การดำเนินงาน และการประเมินผลด้วย ตนเอง

จากตารางที่ 1 บทความใช้ระดับอำนาจในการตัดสินใจตามกรอบของ Arnstein เป็นเกณฑ์หลักจัดระดับการมีส่วนร่วม โดยใช้คำถามจากกรอบของ Fung เป็นเกณฑ์ตรวจสอบประกอบ ได้แก่ ใครได้รับโอกาสให้เข้าร่วม ผู้เข้าร่วมสื่อสารหรือร่วมพิจารณาทางเลือกอย่างไร และข้อเสนอของประชาชนมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐเพียงใด ส่วนกรอบของ OECD ใช้ระบุรูปแบบความสัมพันธ์พื้นฐานระหว่างรัฐกับประชาชน ตั้งแต่การให้ข้อมูลไปจนถึงการมีส่วนร่วมเชิงรุก ดังนั้น การวิเคราะห์จะตรวจสอบองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) ความครอบคลุมและความเป็นตัวแทนของผู้เข้าร่วม 2) การเข้าถึงข้อมูลและความสามารถในการเสนอประเด็นหรือทางเลือก 3) รูปแบบการสื่อสาร การปรึกษาหารือ และการเจรจาต่อรอง และ 4) ระดับอิทธิพลของประชาชนต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้าย องค์ประกอบเหล่านี้จะช่วยจำแนกได้ว่า กลไกการมีส่วนร่วมของภาครัฐมีลักษณะเป็น tokenism หรือได้พัฒนาไปสู่ shared decision-making แล้วเพียงใด

3. การมีส่วนร่วมกับธรรมาภิบาลและนโยบายสาธารณะ

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของธรรมาภิบาล (good governance) ซึ่งมุ่งให้การบริหารภาครัฐมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจ (UNDP, 1997) ในมุมมองนี้ public participation เป็นองค์ประกอบเชิงโครงสร้างของการบริหารรัฐกิจที่มีคุณภาพ เพราะช่วยเชื่อมโยงการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐเข้ากับความต้องการและการตรวจสอบจากสังคม

OECD (2001) เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยเสริมสร้างความชอบธรรมของนโยบาย เพิ่มคุณภาพและความหลากหลายของข้อมูลที่ใช้ประกอบการตัดสินใจ รวมถึงช่วยลดความขัดแย้งที่เกิดจากนโยบายซึ่งขาดการยอมรับจากผู้ได้รับผลกระทบ กระบวนการที่เปิดเผยต่อสาธารณะยังเอื้อต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจและการเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐชี้แจงเหตุผลของการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมกับธรรมาภิบาลไม่ได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ การจัดเวทีจำนวนมากหรือการเปิดช่องทางรับฟังความคิดเห็นไม่ได้รับประกันว่าประชาชนจะมีอำนาจมากขึ้น หากรัฐยังคงควบคุมการคัดเลือกผู้เข้าร่วม



กำหนดวาระ จำกัดทางเลือก และสงวนอำนาจตัดสินใจไว้ทั้งหมด กระบวนการดังกล่าวอาจอยู่เพียงระดับ tokenism และอาจบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนเมื่อพบว่าการเข้าร่วมไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสาระสำคัญของนโยบาย

คุณภาพของการมีส่วนร่วมต่อธรรมาภิบาลจึงขึ้นอยู่กับคุณภาพของการออกแบบกระบวนการและระดับการแบ่งปันอำนาจ หากประชาชนได้รับข้อมูลที่เพียงพอ เข้าถึงกระบวนการอย่างทั่วถึง สามารถเสนอประเด็นและทางเลือก มีโอกาสเจรจากับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และได้รับคำชี้แจงว่าข้อเสนอถูกนำไปใช้หรือปฏิเสธด้วยเหตุผลใด การมีส่วนร่วมย่อมมีแนวโน้มส่งเสริมความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความชอบธรรมของนโยบายได้มากขึ้น

ภายใต้บริบทของการบริหารภาครัฐร่วมสมัย การยกระดับ public participation จึงหมายถึง การปรับความสัมพันธ์จากการสื่อสารหรือรับฟังความคิดเห็นฝ่ายเดียว ไปสู่การจัดวางโครงสร้างที่เอื้อต่อการเจรจา การเป็นหุ้นส่วน และ shared decision-making ระหว่างรัฐกับประชาชน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องครอบคลุมทั้งกติกา กระบวนการ ทรัพยากร และอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อให้การมีส่วนร่วมส่งผลต่อเนื้อหาของนโยบายและนำไปสู่ผลลัพธ์สาธารณะที่ได้รับการยอมรับและมีความยั่งยืน

บันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein: แนวคิดและข้อวิพากษ์

1. โครงสร้างบันไดการมีส่วนร่วม 8 ขั้น

บันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein (1969) เป็นกรอบแนวคิดที่อธิบายระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยยึด “อำนาจในการตัดสินใจ” (decision-making power) เป็นแกนหลัก และแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 8 ขั้น ซึ่งสามารถจัดกลุ่มได้เป็น 3 ระดับใหญ่ ดังนี้

ระดับแรก คือ การไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (nonparticipation) ประกอบด้วยขั้นการชักจูงหรือการจัดฉาก (manipulation) และการบำบัด (therapy) ในระดับนี้ รัฐหรือผู้มีอำนาจใช้กิจกรรมการมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือในการโน้มน้าว ปรับเปลี่ยนทัศนคติ หรือสร้างการยอมรับจากประชาชน มากกว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ผู้เข้าร่วมจึงไม่มีอำนาจต่อรองหรืออำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง แต่เข้าร่วมในกระบวนการที่ได้รับการออกแบบเพื่อรองรับหรือสร้างความชอบธรรมให้แก่การตัดสินใจที่เกิดขึ้นแล้ว (Arnstein, 1969)

ระดับถัดมา คือ การมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ (tokenism) ประกอบด้วยขั้นการให้ข้อมูล (informing) การปรึกษาหารือ (consultation) และการเปิดให้มีส่วนร่วมบางส่วนหรือการปลอบประโลม (placation) ประชาชนในระดับนี้ได้รับข้อมูล มีโอกาสแสดงความคิดเห็น หรืออาจมีตัวแทนเข้าไปมีบทบาทในบางส่วนของกระบวนการ แต่ยังไม่มีความสัมพันธ์ที่แท้จริงหรือข้อเสนอของประชาชนจะส่งผลต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้าย แม้กระบวนการจะเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น แต่โครงสร้างอำนาจหลักยังคงอยู่ในมือของรัฐหรือผู้กำหนดนโยบาย การมีส่วนร่วมจึงอาจทำหน้าที่เพียงสร้างภาพของการเปิดกว้างโดยไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจอย่างแท้จริง



ระดับสูงสุด คือ อำนาจของประชาชน (citizen power) ประกอบด้วยขั้นการเป็นหุ้นส่วน (partnership) การมอบอำนาจให้ประชาชน (delegated power) และการควบคุมโดยประชาชน (citizen control) ในระดับนี้ ประชาชนมีอำนาจเจรจา มีส่วนร่วมในการกำหนดทางเลือก และสามารถร่วมตัดสินใจกับรัฐอย่างเป็นทางการ ในบางกรณี ประชาชนหรือองค์กรชุมชนอาจได้รับอำนาจควบคุมการดำเนินงานการจัดสรรทรัพยากร หรือการตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตนเองโดยตรง

เห็นได้ว่า โครงสร้างบันไดทั้ง 8 ขั้นพิจารณาจากระดับอำนาจที่ประชาชนได้รับในการกำหนดวาระเสนอทางเลือก เจาะต่อรอง จัดสรรทรัพยากร และกำหนดผลลัพธ์ของการตัดสินใจ กรอบแนวคิดดังกล่าวสะท้อนหลักการกระจายอำนาจจากรัฐไปสู่ประชาชน และเน้นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ในกระบวนการนโยบาย มากกว่าการเพิ่มกิจกรรมการมีส่วนร่วมในเชิงปริมาณ

2. ความหมายของ “อำนาจ” ในกรอบแนวคิดของ Arnstein

หัวใจสำคัญของบันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein อยู่ที่แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (power redistribution) ซึ่งเห็นว่าการมีส่วนร่วมจะมีความหมายอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อประชาชนสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรในกระบวนการนโยบาย (Arnstein, 1969) การมีส่วนร่วมในมุมมองนี้จึงหมายถึง การเข้าร่วมกิจกรรมหรือการแสดงความคิดเห็น จนถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจตัดสินใจกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจนั้น

อำนาจตามกรอบของ Arnstein ครอบคลุมความสามารถของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นกำหนดประเด็นที่ต้องการให้รัฐพิจารณา เสนอทางเลือกเชิงนโยบาย เจาะต่อรองกับผู้มีอำนาจ และมีส่วนกำหนดผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย การเปิดโอกาสให้ประชาชนพูดหรือแสดงความคิดเห็นจึงยังไม่เพียงพอ หากหน่วยงานรัฐสามารถละเอียดอ่อนข้อเสนอเหล่านั้นได้โดยไม่มีหน้าที่ต้องชี้แจงหรือนำไปพิจารณาอย่างเป็นรูปธรรม แนวคิดดังกล่าวสะท้อนการมองความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในลักษณะความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง (structural conflict) โดยเห็นว่ากระบวนการนโยบายมักถูกครอบงำโดยกลุ่มผู้มีอำนาจหรือชนชั้นนำทางนโยบาย การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจึงเป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจลดความเหลื่อมล้ำทางการเมือง และทำให้การตัดสินใจของรัฐตอบสนองต่อผู้ได้รับผลกระทบมากขึ้น กรอบคิดนี้ทำให้บันไดของ Arnstein ถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือวิพากษ์กระบวนการมีส่วนร่วมที่มีรูปแบบภายนอกดูเปิดกว้าง แต่ไม่ส่งผลต่อการจัดสรรอำนาจอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ในบริบทการกำกับดูแลภาครัฐร่วมสมัย อำนาจไม่ได้กระจุกตัวอยู่ที่หน่วยงานรัฐเพียงฝ่ายเดียว กระบวนการนโยบายจำนวนมากเกิดขึ้นผ่านเครือข่ายที่ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร สถาบันวิชาการ สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และเครือข่ายชุมชน ซึ่งต่างมีทรัพยากรความรู้ และอิทธิพลต่อการตัดสินใจในระดับที่แตกต่างกัน (Fung, 2006) อำนาจจึงอาจอยู่ในรูปของอำนาจตามกฎหมาย อำนาจทางเศรษฐกิจ อำนาจในการควบคุมข้อมูล ความเชี่ยวชาญทางเทคนิค หรือความสามารถในการกำหนดวาระสาธารณะ



ภายใต้ระบบการกำกับดูแลแบบเครือข่าย การแบ่งความสัมพันธ์ระหว่าง “รัฐ” กับ “ประชาชน” อาจไม่สามารถอธิบายโครงสร้างอำนาจได้ทั้งหมด เพราะประชาชนบางกลุ่มอาจมีทรัพยากรและการเข้าถึงผู้กำหนดนโยบายมากกว่ากลุ่มอื่น ขณะที่องค์กรภาคประชาสังคมหรือภาคเอกชนบางแห่งอาจทำหน้าที่เป็นทั้งตัวแทนของประชาชน หุ่นส่วนของรัฐ และผู้มีผลประโยชน์ในนโยบายเดียวกัน การวิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมจึงต้องพิจารณาด้วยว่า อำนาจถูกแบ่งปันให้แก่ประชาชนกลุ่มใด กลุ่มใดถูกกีดกัน และผู้ใดเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขของกระบวนการมีส่วนร่วม ด้วยเหตุนี้ บันไดของ Arnstein ควรถูกใช้ในฐานะกรอบวิเคราะห์เชิงวิพากษ์สำหรับตั้งคำถามเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ มากกว่าการใช้เป็นแบบจำลองตายตัวที่กำหนดว่ากระบวนการทุกประเภทต้องพัฒนาตามลำดับจากชั้นล่างไปสู่ชั้นบน การประเมินการมีส่วนร่วมจึงต้องพิจารณาทั้งอำนาจอย่างเป็นทางการ อิทธิพลที่เกิดขึ้นจริง และความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่ายในแต่ละบริบท

3. ข้อจำกัดของโมเดล Arnstein ในบริบทการกำกับดูแลสมัยใหม่

แม้บันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein จะมีคุณค่าในการชี้ให้เห็นมิติของอำนาจในกระบวนการมีส่วนร่วม แต่กรอบดังกล่าวมีข้อจำกัดหลายประการเมื่อนำมาใช้วิเคราะห์การกำกับดูแลภาครัฐร่วมสมัย ดังนี้

ประการแรก โมเดลของ Arnstein มีลักษณะเป็นเส้นตรงและจัดลำดับขั้นค่อนข้างตายตัว ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่กระบวนการมีส่วนร่วมสามารถเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ และไม่จำเป็นต้องพัฒนาจากขั้นหนึ่งไปสู่อีกขั้นหนึ่งตามลำดับเสมอไป (Fung, 2006) กลไกเดียวกันอาจอยู่ในระดับที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงของกระบวนการนโยบาย เช่น ประชาชนอาจมีบทบาทระดับ partnership ในขั้นออกแบบโครงการ แต่มีบทบาทเพียง informing ในขั้นจัดสรรงบประมาณหรือประเมินผล นอกจากนี้ ระดับการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมอาจแตกต่างกันตามลักษณะของปัญหา กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ และข้อจำกัดทางกฎหมายของแต่ละนโยบาย

ประการที่สอง โมเดลของ Arnstein มุ่งเน้นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน และให้ความสำคัญกับการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐไปสู่ประชาชน แต่ในระบบการกำกับดูแลเชิงเครือข่าย (network governance) การตัดสินใจเชิงนโยบายมักเกิดจากการประสานผลประโยชน์ระหว่างหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม ผู้เชี่ยวชาญ และองค์กรระหว่างประเทศ เส้นแบ่งของอำนาจจึงไม่ได้อยู่ในรูปแบบทวิภาคีอย่างที่โมเดลของ Arnstein นำเสนอ (Newman et al., 2004) การพิจารณาเฉพาะระดับอำนาจของประชาชนเมื่อเทียบกับรัฐอาจไม่เพียงพอต่อการอธิบายอิทธิพลของทุน ความเชี่ยวชาญ ข้อมูล และเครือข่ายที่แทรกอยู่ในกระบวนการตัดสินใจ

ประการที่สาม โมเดลของ Arnstein ให้คุณค่าสูงแก่ขั้น citizen control ในฐานะระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจควบคุมทั้งหมดให้แก่ประชาชนอาจไม่เหมาะสมกับทุกกรณี เนื่องจากการบริหารภาครัฐยังต้องดำเนินการภายใต้กฎหมาย หลักความรับผิดชอบการบริหาร มาตรฐานวิชาชีพ และหลักการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนโดยรวม นอกจากนี้ ชุมชนแต่ละแห่งยังมีศักยภาพทรัพยากร และความพร้อมในการรับผิดชอบต่อการตัดสินใจแตกต่างกัน การเป็นหุ้นส่วนหรือการร่วมตัดสินใจ



อย่างมีโครงสร้าง (shared decision-making) จึงอาจเป็นระดับที่เหมาะสมและยั่งยืนกว่าการควบคุมโดยประชาชนทั้งหมดในบางบริบท

ประการที่สี่ บันไดของ Arnstein ยังไม่ได้อธิบายความเหลื่อมล้ำภายในกลุ่มประชาชนอย่างละเอียด เนื่องจากประชาชนไม่ได้เป็นกลุ่มที่มีผลประโยชน์ ความรู้ หรืออำนาจต่อรองเหมือนกันทั้งหมด กลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีการศึกษา มีทักษะในการสื่อสาร หรือเชื่อมโยงกับเครือข่ายทางการเมือง อาจเข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วมได้มากกว่ากลุ่มเปราะบาง การยกระดับกลไกไปสู่ partnership หรือ delegated power จึงไม่ได้รับประกันว่าอำนาจจะถูกกระจายอย่างเป็นธรรม หากการคัดเลือกตัวแทนและการออกแบบกระบวนการยังเปิดโอกาสให้คนบางกลุ่มครอบงำการตัดสินใจ

ประการที่ห้า การขยายตัวของการมีส่วนร่วมผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล (digital participation) ทำให้เส้นแบ่งระหว่างแต่ละขั้นของบันไดมีความไม่ชัดเจนมากขึ้น แพลตฟอร์มดิจิทัลช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล แสดงความคิดเห็น ลงชื่อสนับสนุนข้อเรียกร้อง ระดมเครือข่าย และติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐได้อย่างรวดเร็ว การให้ข้อมูลซึ่งเดิมอาจถูกจัดอยู่ในขั้น informing จึงอาจพัฒนาไปสู่แรงกดดันทางสังคมและการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐได้ โดยไม่จำเป็นต้องเคลื่อนผ่านขั้น consultation หรือ placation ตามลำดับของบันได ตัวอย่างเช่น ข้อมูลที่เผยแพร่โดยภาครัฐอาจถูกประชาชน นักวิชาการ หรือสื่อพลเมืองนำไปตรวจสอบ วิเคราะห์ และเผยแพร่ต่อ จนเกิดการรวมตัวเรียกร้องให้หน่วยงานทบทวนนโยบาย การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้อาจเริ่มจากการรับข้อมูลฝ่ายเดียว แต่สามารถสร้างอำนาจต่อรองจากภายนอกกระบวนการอย่างเป็นทางการ และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจได้ ในกรณีดังกล่าว ระดับการมีส่วนร่วมตามรูปแบบของกระบวนการอาจอยู่เพียงขั้น informing ขณะที่ผลลัพธ์เชิงอำนาจอาจเข้าใกล้ citizen power

ในทางกลับกัน เทคโนโลยีดิจิทัลอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือของ manipulation หรือ tokenism ที่แนบเนียนขึ้น หน่วยงานรัฐอาจจัดให้มีแบบสำรวจออนไลน์ ช่องทางรับฟังความคิดเห็น หรือแพลตฟอร์มปรึกษาหารือโดยไม่มี ความชัดเจนว่าใครเป็นผู้เข้าถึงข้อมูล ความคิดเห็นใดถูกนับรวม และข้อเสนอถูกนำไปใช้ในการตัดสินใจอย่างไร จำนวนผู้กดเห็นด้วย แสดงความคิดเห็น หรือเข้าชมข้อมูลจึงอาจถูกนำมาใช้สร้างภาพของการมีส่วนร่วมในวงกว้าง ทั้งที่ประชาชนไม่มีอำนาจกำหนดวาระหรือเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์ของนโยบาย นอกจากนี้ การออกแบบแพลตฟอร์ม อัลกอริทึม และระบบจัดลำดับเนื้อหา ยังมีผลต่อการมองเห็นของความคิดเห็นแต่ละประเภท ผู้ควบคุมระบบสามารถกำหนดคำถาม จำกัดตัวเลือก คัดกรองข้อความ หรือแสดงผลเฉพาะข้อมูลบางส่วนได้ กระบวนการมีส่วนร่วมดิจิทัลจึงไม่ได้เป็นพื้นที่ที่เป็นกลางโดยอัตโนมัติ แต่อาจแฝงอำนาจของผู้เป็นเจ้าของแพลตฟอร์ม ผู้ดูแลข้อมูล หรือผู้กำหนดหลักเกณฑ์การประมวลผลความคิดเห็น

เห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมดิจิทัลยังเผชิญข้อจำกัดเรื่องความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล ความสามารถในการรู้เท่าทันข้อมูล การใช้บัญชีปลอมหรือระบบอัตโนมัติ การบิดเบือนข้อมูล และการระดมความคิดเห็นแบบจัดตั้ง ปริมาณการตอบสนองบนแพลตฟอร์มจึงไม่จำเป็นต้องสะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชน



ทั้งหมด และไม่อาจใช้แทนการพิจารณาคุณภาพของเหตุผล ความหลากหลายของผู้มีส่วนได้เสีย หรือผลกระทบที่แต่ละกลุ่มได้รับ

ด้วยเหตุนี้ การประยุกต์ใช้บันไดของ Arnstein กับ digital participation จึงควรแยกการประเมินออกเป็นอย่างน้อย 3 มิติ ได้แก่ 1) ระดับการเข้าถึงและความครอบคลุมของผู้เข้าร่วม 2) ความโปร่งใสของการออกแบบแพลตฟอร์ม การคัดกรอง และการประมวลผลข้อมูล และ 3) อิทธิพลที่ความคิดเห็นหรือการเคลื่อนไหวทางดิจิทัลมีต่อการตัดสินใจของรัฐ การพิจารณาเพียงว่าหน่วยงานมีช่องทางออนไลน์หรือมีผู้เข้าร่วมจำนวนมากยังไม่เพียงพอที่จะสรุปว่าเกิดการกระจายอำนาจแล้ว

แม้จะมีข้อจำกัดดังกล่าว บันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein ยังคงมีคุณค่าในฐานะกรอบวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ เพราะช่วยเปิดเผยความแตกต่างระหว่างการเปิดช่องทางให้ประชาชนเข้าร่วมกับการให้อำนาจประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ กรอบดังกล่าวยังช่วยให้นักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายตั้งคำถามได้ว่าเป็นระบบว่า ผู้ใดเป็นผู้กำหนดวาระ ผู้ใดควบคุมข้อมูล ความคิดเห็นของประชาชนมีผลผูกพันเพียงใด และการใช้เทคโนโลยีช่วยกระจายอำนาจหรือเพียงสร้าง tokenism ในรูปแบบใหม่

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารภาครัฐไทย

1. กรอบกฎหมายและนโยบายการมีส่วนร่วมของประเทศไทย

การมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะหลายประการ มาตรา 41 รับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานรัฐ มาตรา 58 กำหนดให้รัฐต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้อง ก่อนดำเนินการหรืออนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง ส่วนมาตรา 77 กำหนดให้รัฐรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และเปิดเผยผลการรับฟังก่อนการตรากฎหมายทุกระดับ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 41, 58 และ 77)

การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายตามมาตรา 77 ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นพร้อมคำชี้แจงประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยมีระบบกลางทางกฎหมายเป็นช่องทางสำคัญในการเผยแพร่ข้อมูลและเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน



สำหรับโครงการของรัฐที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อประชาชน การรับฟังความคิดเห็นยังอยู่ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสาระสำคัญ เหตุผล ความจำเป็น ผู้ดำเนินการ สถานที่ ขั้นตอน ระยะเวลา ผลผลิต ผลกระทบ และมาตรการป้องกันหรือเยียวยาความเสียหาย ตลอดจนจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการที่เหมาะสมกับลักษณะของโครงการและกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ

ในด้านสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนประกาศและแนวทางของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยแนวทางที่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2566 ให้มีความสำคัญกับการให้ข้อมูล การรับฟังข้อห่วงกังวล การประเมินผลกระทบ และการนำความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียมาประกอบการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบของโครงการ

ในระดับนโยบาย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้ส่งเสริมการเปิดระบบราชการให้ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม โดยให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การสร้างความร่วมมือ และการพัฒนารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม แนวทางดังกล่าวสะท้อนว่าการมีส่วนร่วมได้รับการยอมรับในฐานะองค์ประกอบของธรรมาภิบาลและการบริหารภาครัฐที่ตอบสนองต่อประชาชน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามกรอบของ Arnstein การมีกฎหมายกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลหรือรับฟังความคิดเห็นยังไม่เท่ากับการแบ่งปันอำนาจในการตัดสินใจ บทบัญญัติส่วนใหญ่กำหนดให้หน่วยงานรับฟัง เปิดเผย หรือนำความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา แต่ไม่ได้กำหนดให้ข้อเสนอของประชาชนมีผลผูกพันต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้าย และไม่ได้ให้สิทธิยับยั้งหรือสิทธิร่วมกำหนดทางเลือกแก่ผู้ได้รับผลกระทบโดยทั่วไป กรอบกฎหมายของไทยจึงสร้างเงื่อนไขพื้นฐานสำหรับ public participation แต่ระดับอำนาจที่ประชาชนได้รับยังขึ้นอยู่กับกฎหมายเฉพาะ การออกแบบกลไก และการปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน

2. กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางปฏิบัติ

กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารราชการไทยสามารถจำแนกได้เป็น 4 กลุ่มสำคัญ ได้แก่ 1) การให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบาย กฎหมาย และโครงการของรัฐ 2) คณะกรรมการหรือคณะทำงานที่มีผู้แทนภาคประชาชนเข้าร่วม 3) การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 4) กลไกตามกฎหมายเฉพาะที่มอบอำนาจด้านการบริหารจัดการบางส่วนให้แก่ชุมชนหรือองค์กรของประชาชน

กลุ่มแรก คือ เวทีรับฟังความคิดเห็น การประชาพิจารณ์ และช่องทางรับฟังความคิดเห็นออนไลน์ กลไกดังกล่าวใช้ในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย การกำหนดนโยบาย และการพิจารณาโครงการพัฒนาที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน จุดแข็งของกลไกนี้คือการทำให้ข้อมูลและความเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียเข้าสู่กระบวนการทางราชการ อย่างไรก็ตาม คุณภาพของการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่ประชาชนได้รับข้อมูล



ความเข้าใจได้ของเอกสาร ความครอบคลุมของผู้ได้รับผลกระทบ การเปิดโอกาสให้เสนอทางเลือก และ ความชัดเจนว่าหน่วยงานนำความคิดเห็นไปใช้อย่างไร

กรณีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายตามมาตรา 77 แสดงให้เห็นข้อจำกัดดังกล่าว ระบบกลางทางกฎหมายและระบบรับฟังความคิดเห็นของรัฐสภาเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงร่างกฎหมายและส่งความคิดเห็นผ่านช่องทางออนไลน์ได้ แต่การตัดสินใจว่าจะปรับแก้ร่างกฎหมายตามความคิดเห็นหรือไม่ยังอยู่ในอำนาจของหน่วยงานผู้จัดทำร่าง คณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายกำหนดให้เปิดเผยผลการรับฟัง และนำความคิดเห็นไปประกอบการพิจารณา แต่ไม่ได้กำหนดให้ความคิดเห็นส่วนใหญ่หรือข้อเสนอของผู้ได้รับผลกระทบมีผลผูกพันโดยตรง กลไกนี้จึงสนับสนุนความโปร่งใสและการเข้าถึงกระบวนการ แต่โดยทั่วไปยังอยู่ในขั้น informing หรือ consultation

กลุ่มที่สอง คือ คณะกรรมการหรือคณะทำงานร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน กลไกลักษณะนี้พบได้ในหลายระดับ ตั้งแต่คณะกรรมการระดับชาติ คณะกรรมการจังหวัด ไปจนถึงคณะกรรมการบริหารโครงการในระดับพื้นที่ การมีผู้แทนประชาชนเข้าร่วมช่วยให้ข้อมูลและมุมมองของชุมชนเข้าสู่กระบวนการได้โดยตรง แต่การประเมินระดับการมีส่วนร่วมต้องพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการ ที่มาของผู้แทน สิทธิในการออกเสียง การเข้าถึงข้อมูล และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หากผู้แทนประชาชนมีเพียงส่วนน้อยหรือมีบทบาทเฉพาะให้คำปรึกษา กลไกดังกล่าวย่อมยังอยู่ในขั้น placation มากกว่าการเป็น partnership

กลุ่มที่สาม คือ การมีส่วนร่วมผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การจัดประชาคมท้องถิ่น การเสนอปัญหาและความต้องการของหมู่บ้านหรือชุมชน การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และการติดตามโครงการของท้องถิ่น กลไกเหล่านี้เปิดพื้นที่ให้ประชาชนกำหนดประเด็นจากฐานพื้นที่มากกว่ากลไกส่วนกลาง แต่ข้อเสนอที่ได้จากประชาคมยังต้องผ่านการจัดลำดับ การพิจารณาความเป็นไปได้ การบรรจุในแผน การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ และการอนุมัติโดยฝ่ายบริหารกับสภาท้องถิ่น ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องดำเนินงานภายใต้กฎหมาย ระเบียบ และข้อจำกัดด้านรายได้และเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง การจัดประชาคมจึงอาจอยู่ได้ตั้งแต่ขั้น consultation ไปจนถึง partnership ขึ้นอยู่กับว่าข้อเสนอของประชาชนเชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณและการตัดสินใจจริงเพียงใด

กลุ่มที่สี่ คือ กลไกตามกฎหมายเฉพาะที่มอบอำนาจในการจัดการบางส่วนให้แก่ประชาชน กลไกกลุ่มนี้มีความสำคัญเพราะแสดงให้เห็นว่า public participation ในประเทศไทยไม่ได้จำกัดอยู่ที่ tokenism ทุกกรณี ตัวอย่างที่ชัดเจน ได้แก่ การจัดการป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 และการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545

3. การวิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของไทยตามบันไดของ Arnstein

เมื่อพิจารณากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยตามบันไดของ Arnstein สะท้อนว่าไม่ควรจัดให้ทุกกลไกอยู่ในระดับเดียวกัน กลไกที่เน้นการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นโดยไม่มีผลผูกพันต่อการตัดสินใจมักอยู่ในกลุ่ม tokenism ขณะที่กลไกตามกฎหมายเฉพาะบางประเภทสามารถพัฒนาไปสู่



partnership หรือ delegated power ได้ การวิเคราะห์จึงต้องพิจารณาอำนาจที่ประชาชนได้รับในแต่ละกลไก มากกว่าสรุปจากชื่อหรือรูปแบบภายนอกของกิจกรรม

3.1 กระบวนการ EIA: จากการให้ข้อมูลถึงการปรึกษาหารือ

กระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นกรณีสำคัญของการมีส่วนร่วมที่มีกฎหมายและแนวทางกำกับอย่างเป็นระบบ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ผู้จัดทำรายงานเปิดเผยข้อมูลโครงการ วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย รับฟังข้อห่วงกังวล และนำผลการมีส่วนร่วมไปประกอบการประเมินผลกระทบและการกำหนดมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม กระบวนการดังกล่าวจึงมีความก้าวหน้ามากกว่าการแจ้งข้อมูลฝ่ายเดียว เพราะประชาชนสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ทรัพยากร วิถีชีวิต และผลกระทบที่อาจไม่ได้ปรากฏในข้อมูลทางเทคนิคของผู้พัฒนาโครงการ

อย่างไรก็ตาม อำนาจในการกำหนดกรอบโครงการ การว่าจ้างผู้จัดทำรายงาน การจัดทำทางเลือก และการยื่นรายงานยังอยู่กับเจ้าของโครงการ ส่วนอำนาจพิจารณารายงานและอนุญาตโครงการอยู่กับคณะกรรมการผู้ชำนาญการและหน่วยงานของรัฐ ประชาชนสามารถเสนอข้อกังวลและมาตรการแก้ไขได้ แต่โดยทั่วไปไม่มีอำนาจร่วมลงมติว่าจะอนุมัติ ปรับเปลี่ยน หรือยุติโครงการ กระบวนการ EIA จึงมีลักษณะใกล้เคียง consultation และอาจพัฒนาไปถึง placation ในกรณีที่ข้อเสนอของชุมชนได้รับการนำไปปรับแบบโครงการหรือกำหนดมาตรการอย่างเป็นรูปธรรม แต่ยังไม่ถึง partnership หากประชาชนไม่ได้อยู่ในโครงสร้างการตัดสินใจอย่างเท่าเทียม

3.2 การรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย: การปรึกษาหารือที่ไม่มีผลผูกพันโดยตรง

การรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงร่างกฎหมาย เหตุผลความจำเป็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ รวมทั้งส่งความคิดเห็นผ่านช่องทางออนไลน์หรือช่องทางที่หน่วยงานกำหนด หน่วยงานผู้รับผิดชอบมีหน้าที่รวบรวม สรุป และเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น พร้อมแสดงเหตุผลประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย

อย่างไรก็ดี กลไกนี้ไม่มีหลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดว่าหน่วยงานต้องปรับร่างตามความคิดเห็นจำนวนหนึ่ง หรือให้ผู้แสดงความคิดเห็นมีสิทธิร่วมลงมติในร่างกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นจึงมีผลในฐานะข้อมูลประกอบการใช้ดุลพินิจ มากกว่าการถ่ายโอนอำนาจตัดสินใจให้ประชาชน เมื่อประเมินตามบันไดของ Arnstein กลไกดังกล่าวจึงอยู่ในขั้น consultation เป็นหลัก ส่วนกรณีที่หน่วยงานเปิดเผยอย่างละเอียดว่ารับหรือไม่รับข้อเสนอใด พร้อมปรับร่างตามเหตุผลของผู้มีส่วนได้เสีย อาจเข้าใกล้ placation แต่ยังไม่ถึง partnership เพราะอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่กับองค์กรในกระบวนการตรากฎหมาย

3.3 ประชาคมและแผนพัฒนาท้องถิ่น: ระหว่าง consultation กับ placation

การจัดประชาคมเพื่อรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นกลไกพื้นฐานของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประชาชนสามารถเสนอถนน ระบบน้ำ การจัดการขยะ พื้นที่สาธารณะ การส่งเสริมอาชีพ หรือบริการทางสังคมที่ต้องการให้ท้องถิ่นดำเนินการ กลไกนี้เปิดโอกาสให้ปัญหาจากระดับชุมชนเข้าสู่วาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และช่วยให้ฝ่ายบริหารได้รับข้อมูลที่ละเอียดกว่าการกำหนด



แผนจากส่วนราชการเพียงฝ่ายเดียว อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอจากประชาคมไม่ได้กลายเป็นโครงการหรืองบประมาณโดยอัตโนมัติ เพราะต้องผ่านการกลั่นกรองตามอำนาจหน้าที่ ความพร้อมของพื้นที่ ความเป็นไปได้ทางเทคนิค งบประมาณ และการพิจารณาของฝ่ายบริหารกับสภาท้องถิ่น หากประชาชนทำได้เพียงเสนอรายการความต้องการโดยไม่ทราบหลักเกณฑ์การคัดเลือกหรือไม่สามารถติดตามว่าเหตุใดข้อเสนอจึงไม่ได้รับการบรรจุ กระบวนการย่อมอยู่ในขั้น consultation

ในพื้นที่ที่ประชาชนเข้าร่วมจัดลำดับโครงการ มีข้อมูลงบประมาณ ร่วมพิจารณาทางเลือก และติดตามการดำเนินงาน กระบวนการอาจพัฒนาไปสู่ placation หรือ partnership ได้บางส่วน โดยเฉพาะเมื่อข้อตกลงจากประชาคมเชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณจริง การจัดระดับจึงต้องพิจารณาผลของกระบวนการในแต่ละพื้นที่ ไม่ควรเหมารวมว่าประชาคมทุกแห่งมีคุณภาพหรือระดับอำนาจเท่ากัน

3.4 พื้นที่สว่างกรณีป่าชุมชน: การมอบอำนาจจัดการทรัพยากรแก่ชุมชน

กรณีป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เป็นตัวอย่างของกลไกที่ก้าวพ้นการรับฟังความคิดเห็นไปสู่การมอบอำนาจจัดการบางส่วนให้แก่ชุมชน กฎหมายเปิดโอกาสให้สมาชิกของชุมชนยื่นคำขอจัดตั้งป่าชุมชน จัดตั้งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน จัดทำแผนจัดการป่าชุมชน กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการ และร่วมดูแล อนุรักษ์ ป่าชุมชน หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด จุดสำคัญของกลไกนี้ คือ ประชาชนไม่ได้มีบทบาทเพียงเสนอความคิดเห็นต่อแผนที่รัฐจัดทำ แต่มีองค์กรของชุมชนซึ่งได้รับการรับรองตามกฎหมายและมีหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง เมื่อได้รับอนุมัติจัดตั้งและแผนจัดการแล้ว คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนสามารถดำเนินการตามแผน กำหนดกติกาภายใน และระดมสมาชิกเข้าร่วมดูแลพื้นที่ได้ กลไกดังกล่าวจึงมีองค์ประกอบของ delegated power เพราะรัฐมอบอำนาจในการจัดการบางประการให้แก่องค์กรชุมชนอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวยังอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย การอนุมัติ การกำกับ และข้อจำกัดด้าน การใช้ประโยชน์ที่รัฐกำหนด จึงยังไม่อาจจัดเป็น citizen control อย่างสมบูรณ์ กระนั้น ข้อมูลของกรมป่าไม้ที่แสดงจำนวนป่าชุมชนและเครือข่ายสมาชิกในหลายพื้นที่ชุมชนสะท้อนว่า กลไกนี้ไม่ได้เป็นเพียงโครงการทดลองเฉพาะแห่ง แต่เป็นโครงสร้างการมีส่วนร่วมที่ได้รับการขยายผลในระดับประเทศ

กรณีป่าชุมชนแสดงให้เห็นว่า การยกระดับการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้เมื่อมีกฎหมายรับรององค์กรของประชาชน กำหนดขอบเขตอำนาจอย่างชัดเจน เปิดโอกาสให้ชุมชนจัดทำแผนและกติกาของตนเอง และให้ประชาชนบริหารจัดการกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง องค์ประกอบเหล่านี้แตกต่างจากเวทีรับฟังความคิดเห็นที่สิ้นสุดลงเมื่อหน่วยงานรวบรวมข้อเสนอเสร็จสิ้น

3.5 พื้นที่สว่างกรณีกองทุนสุขภาพท้องถิ่น: การเป็นหุ้นส่วนในการจัดสรรทรัพยากร

กองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของกลไกที่เข้าใกล้ partnership กลไกดังกล่าวดำเนินการภายใต้มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติบริหารงบประมาณสำหรับการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการดูแลประชาชนในพื้นที่ มีคณะกรรมการบริหารกองทุนประกอบด้วยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยบริการ



สาธารณสุข ผู้แทนชุมชน และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่พิจารณาแผนงาน โครงการ และการใช้จ่ายเงินกองทุน กลุ่มหรือองค์กรประชาชนสามารถเสนอโครงการที่ตอบสนองต่อปัญหาสุขภาพของชุมชนเข้าสู่การพิจารณาได้ ประชาชนจึงมีบทบาททั้งในการเสนอปัญหา ออกแบบกิจกรรม และร่วมอยู่ในกลไกจัดสรรทรัพยากร

เมื่อวิเคราะห์ตาม Arnstein กลไกนี้มีลักษณะใกล้เคียง partnership มากกว่าการปรึกษาหารือทั่วไป เพราะผู้แทนภาคประชาชนมีที่นั่งในคณะกรรมการและมีส่วนร่วมพิจารณาการใช้ทรัพยากร อย่างไรก็ตามระดับการมีส่วนร่วมจริงอาจแตกต่างกันระหว่างพื้นที่ ขึ้นอยู่กับสัดส่วนและความเข้มแข็งของผู้แทนประชาชน การเข้าถึงข้อมูลทางการเงิน ความสามารถในการเสนอโครงการ และวัฒนธรรมการทำงานของคณะกรรมการ จึงไม่ควรสรุปว่ากองทุนทุกแห่งบรรลุ partnership ในระดับเดียวกัน

4. การสังเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของไทย

จากกรณีข้างต้น สามารถสังเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารภาครัฐไทยได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การวิเคราะห์กลไกการมีส่วนร่วมของไทยตามบันไดของ Arnstein

กลไก	ฐานกฎหมายหรือแนวทางสำคัญ	อำนาจที่ประชาชนได้รับ	ระดับตาม Arnstein โดยทั่วไป	ข้อจำกัดสำคัญ
การรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย	รัฐธรรมนูญ มาตรา 77 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ พ.ศ. 2562	เข้าถึงข้อมูลและเสนอความคิดเห็น	Consultation บางกรณีอาจถึง Placation	ความคิดเห็นไม่มีผล ผูกพันโดยตรง และ ประชาชนไม่มีสิทธิ ร่วมลงมติ
การมีส่วนร่วมในกระบวนการ EIA	รัฐธรรมนูญ มาตรา 58 กฎหมายสิ่งแวดล้อม และ แนวทางการมีส่วนร่วมของ สผ.	ให้ข้อมูลพื้นที่ เสนอข้อกังวลและ มาตรการ	Consultation– Placation	เจ้าของโครงการและ รัฐยังคงควบคุมรอบ โครงการและ การอนุมัติ
ประชาคมและแผนพัฒนาท้องถิ่น	กฎหมายและระเบียบด้านแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เสนอปัญหาและจัดลำดับความ ต้องการในบางพื้นที่	Consultation– Placation บางพื้นที่อาจถึง Partnership	ข้อเสนอขึ้นอยู่กับ การถ่วงดุล งบประมาณ และ การอนุมัติขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น
คณะกรรมการร่วมรัฐ-ประชาชน	กฎหมายหรือคำสั่งจัดตั้งของแต่ละ หน่วยงาน	ให้คำปรึกษา เสนอความเห็น หรือออก เสียงตามอำนาจของ คณะกรรมการ	Placation– Partnership	สัดส่วนผู้แทน ที่มา และอำนาจหน้าที่ แตกต่างกัน



กลไก	ฐานกฎหมายหรือ แนวทางสำคัญ	อำนาจที่ประชาชน ได้รับ	ระดับตาม Arnstein โดยทั่วไป	ข้อจำกัดสำคัญ
กองทุนหลักประกัน สุขภาพระดับท้องถิ่น	พระราชบัญญัติ หลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 47 และ ประกาศที่เกี่ยวข้อง	เสนอโครงการ ร่วม พิจารณา และจัดสรร งบประมาณ	Partnership	คุณภาพการมีส่วน ร่วมแตกต่างกันตาม ศักยภาพและ องค์ประกอบของ คณะกรรมการ
การจัดการประชุมชน	พระราชบัญญัติป่า ชุมชน พ.ศ. 2562	จัดตั้งองค์กรชุมชน จัดทำแผน กำหนด กติกา และบริหาร จัดการทรัพยากร บางส่วน	Partnership– Delegated Power	ยังอยู่ภายใต้การ อนุมัติ ขอบเขต อำนาจ และการ กำกับของรัฐ

ตารางที่ 2 แสดงข้อสรุปว่า การมีส่วนร่วมของไทยส่วนใหญ่อยู่ในระดับ tokenism มีน้ำหนักเมื่อใช้กับกลไกทั่วไปด้านการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งประชาชนได้รับสิทธิในการรับรู้และเสนอความคิดเห็น แต่ไม่มีอำนาจร่วมกำหนดผลลัพธ์ อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปนี้ไม่ครอบคลุมกลไกทุกประเภท เพราะกฎหมายเฉพาะบางฉบับได้สร้างโครงสร้างที่เปิดให้ประชาชนร่วมจัดสรรทรัพยากรหรือบริหารจัดการกิจการสาธารณะอย่างเป็นทางการ

หลักฐานจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสะท้อนความแตกต่างระหว่างพื้นที่สถาบันพระปกเกล้าจัดให้มีรางวัลพระปกเกล้าด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยใช้เกณฑ์ประเมินการเปิดเผยข้อมูล การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การสร้างกลไกความร่วมมือ และผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วม การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านเกณฑ์ดังกล่าวในแต่ละปีแสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นบางแห่งสามารถพัฒนาการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพสูงกว่าการจัดประชาคมตามพิธีการ แม้ผลสำเร็จดังกล่าวยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอในทุกพื้นที่

โครงสร้างรัฐแบบรวมศูนย์ยังคงเป็นข้อจำกัดสำคัญ เนื่องจากอำนาจด้านนโยบาย งบประมาณ มาตรฐาน และการอนุมัติโครงการจำนวนมากยังอยู่กับหน่วยงานส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนจึงมีพื้นที่ตัดสินใจภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม กรณียุทธศาสตร์และกองทุนสุขภาพท้องถิ่นชี้ให้เห็นว่า การแบ่งปันอำนาจสามารถเกิดขึ้นได้ภายในระบบกฎหมายไทย เมื่อมีการกำหนดองค์กรผู้แทนกระบวนการตัดสินใจ ทรัพยากร และความรับผิดชอบอย่างเป็นสถาบัน การยกระดับ public participation จาก tokenism ไปสู่ shared decision-making จึงไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นจากการถ่ายโอนอำนาจทั้งหมดในคราวเดียว แต่สามารถพัฒนาผ่านการกำหนดให้ประชาชนมีตัวแทนที่มีสิทธิออกเสียงเปิดเผยข้อมูลและหลักเกณฑ์ก่อนการตัดสินใจ ให้สิทธิประชาชนร่วมกำหนดทางเลือก กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานตอบสนองต่อข้อเสนอ และมอบอำนาจบริหารทรัพยากรบางส่วนแก่คณะกรรมการหรือองค์กรชุมชน กรณีที่ประสบความสำเร็จในระดับพื้นที่ทำหน้าที่เป็นหลักฐานว่าแนวทางดังกล่าวมีความเป็นไปได้ และสามารถขยายผลได้หากได้รับการสนับสนุนด้วยกฎหมาย งบประมาณ และระบบตรวจสอบที่เหมาะสม



แนวทางยกระดับจาก Tokenism สู่ Shared Decision-Making

การยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจาก tokenism ไปสู่ shared decision-making จำเป็นต้องดำเนินการมากกว่าการเพิ่มจำนวนเวทีหรือช่องทางรับฟังความคิดเห็น ประเด็นสำคัญอยู่ที่การออกแบบให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล กำหนดประเด็น เสนอทางเลือก เจาะต่อตรง และมีอิทธิพลต่อผลการตัดสินใจอย่างเป็นรูปธรรม บทความนี้จะแบ่งข้อเสนอออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับเทคนิคและกระบวนการ ซึ่งสามารถดำเนินการได้ในระยะสั้นผ่านการปรับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของหน่วยงาน 2) ระดับสถาบัน ซึ่งมุ่งสร้างกลไกร่วมตัดสินใจและจัดสรรทรัพยากรในระดับจังหวัดและท้องถิ่น และ 3) ระดับโครงสร้าง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎหมาย การกระจายอำนาจ และการปรับความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับท้องถิ่นในระยะยาว

1. ระดับเทคนิคและกระบวนการ

การปรับปรุงในระดับเทคนิคและกระบวนการมีเป้าหมายเพื่อลดช่องว่างระหว่างการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมกับการนำความคิดเห็นของประชาชนไปใช้จริง โดยสามารถดำเนินการได้ภายใต้โครงสร้างการบริหารที่มีอยู่ และควรเป็นวาระเร่งด่วนในระยะสั้น ดังนี้

1.1 กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ระยะเริ่มต้น

หน่วยงานของรัฐควรจัดให้มีการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระยะกำหนดปัญหาและพัฒนาทางเลือกเชิงนโยบาย (early-stage participation) ก่อนที่จะจัดทำร่างนโยบาย กำหนดที่ตั้งโครงการ หรือเลือกแนวทางดำเนินงานไว้ล่วงหน้า การเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นภายหลังจากที่รอบการตัดสินใจถูกกำหนดแล้ว แม้จะครบถ้วนตามขั้นตอน แต่ย่อมจำกัดอิทธิพลของประชาชนไว้เพียงการปรับรายละเอียดของทางเลือกที่รัฐเลือกไว้ การมีส่วนร่วมในระยะเริ่มต้นควรประกอบด้วย การเปิดเผยปัญหาและข้อมูลพื้นฐาน การระบุผู้มีส่วนได้เสีย การร่วมกำหนดโจทย์ การเสนอทางเลือกมากกว่าหนึ่งทาง และการประเมินผลดี ผลเสีย และผลกระทบของแต่ละทางเลือกร่วมกัน กระบวนการดังกล่าวจะช่วยให้ public participation มีผลต่อสาระสำคัญของนโยบายตั้งแต่ต้น และลดความเสี่ยงที่เวทีรับฟังความคิดเห็นจะกลายเป็นเพียงกระบวนการสร้างความชอบธรรมให้แก่ข้อเสนอที่ตัดสินใจไปแล้ว

หน่วยงานเจ้าของนโยบายหรือโครงการควรเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการ ขณะที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการควรจัดทำมาตรฐานกลางและตัวชี้วัดสำหรับประเมินว่าหน่วยงานเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ระยะใด และความคิดเห็นของประชาชนมีผลต่อการกำหนดทางเลือก

1.2 ปรับปรุงหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นให้มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจ

ควรทบทวนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ให้กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานรัฐอย่างชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะโครงการที่อาจส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ วิถีชีวิต หรือทรัพยากรของชุมชน การปรับปรุงไม่จำเป็นต้องกำหนดให้ความคิดเห็นของประชาชนมีผลผูกพันต่อรัฐทุกกรณี แต่ควรกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ ได้แก่



- 1) หน่วยงานต้องเผยแพร่ข้อมูลสำคัญก่อนการรับฟังความคิดเห็นภายในระยะเวลาที่เพียงพอ
- 2) เอกสารต้องมีทั้งฉบับเต็มและฉบับสรุปที่ประชาชนทั่วไปเข้าใจได้
- 3) ผู้ได้รับผลกระทบต้องสามารถเสนอประเด็นและทางเลือกเพิ่มเติมจากกรอบที่หน่วยงานกำหนด
- 4) หน่วยงานต้องจัดทำตารางแสดงข้อเสนอของประชาชน การตอบสนองของหน่วยงาน และเหตุผลที่รับหรือไม่รับแต่ละข้อเสนอ
- 5) หากความคิดเห็นสำคัญของผู้ได้รับผลกระทบไม่ได้รับการนำไปใช้ หน่วยงานต้องชี้แจงเหตุผลต่อสาธารณะก่อนมีคำสั่งหรืออนุมัติโครงการ
- 6) ในกรณีที่ข้อมูลยังไม่ครบถ้วนหรือพบข้อบกพร่องสำคัญ ต้องสามารถขยายเวลา จัดกระบวนการเพิ่มเติม หรือทบทวนการรับฟังความคิดเห็นได้

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีควรทำหน้าที่ประสานการทบทวนระเบียบร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน ก.พ.ร. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติและการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น

1.3 จัดทำระบบติดตามผลและหน้าที่ในการตอบสนองต่อข้อเสนอ

ระบบติดตามผลของการมีส่วนร่วม (feedback mechanism) ควรได้รับการกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจ ไม่ใช่เอกสารประกอบที่จัดทำภายหลังเสร็จสิ้นเวที หน่วยงานต้องแสดงให้เห็นอย่างตรวจสอบได้ว่า ข้อเสนอของประชาชนมีผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบาย โครงการ งบประมาณ หรือมาตรการป้องกันผลกระทบ ระบบดังกล่าวควรแสดงสถานะของข้อเสนออย่างน้อย 4 ประเภท ได้แก่ รับข้อเสนอและดำเนินการแล้ว รับข้อเสนอและอยู่ระหว่างดำเนินการ รับข้อเสนอไว้พิจารณาเพิ่มเติม และไม่รับข้อเสนอพร้อมเหตุผล ประชาชนควรสามารถติดตามสถานะได้ผ่านช่องทางออนไลน์ และข้อมูลควรได้รับการปรับปรุงตลอดระยะดำเนินนโยบายหรือโครงการ

สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัลควรร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. พัฒนามาตรฐานระบบกลางที่หน่วยงานสามารถนำไปใช้ โดยเชื่อมโยงข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นกับข้อมูลโครงการ งบประมาณ มติหรือคำสั่งของหน่วยงาน และผลการติดตามดำเนินงาน วิธีการดังกล่าวจะช่วยเปลี่ยนการรับฟังความคิดเห็นจากกิจกรรมครั้งเดียวไปสู่กระบวนการรับผิดชอบต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง

1.4 กำหนดมาตรฐานด้านความเป็นตัวแทนและความเป็นธรรมของกระบวนการ

การมีผู้เข้าร่วมจำนวนมากไม่รับประกันว่ากระบวนการจะสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนอย่างรอบด้าน หน่วยงานจึงควรจัดทำแผนที่ผู้มีส่วนได้เสียก่อนเริ่มกระบวนการ และแสดงให้เห็นว่ากลุ่มผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง กลุ่มเปราะบาง ผู้ประกอบการ ภาคประชาสังคม ผู้เชี่ยวชาญ และประชาชนทั่วไปได้รับโอกาสเข้าร่วมในรูปแบบใด

ในกรณีที่มีความขัดแย้งสูง ควรใช้ผู้ดำเนินกระบวนการที่เป็นกลาง เปิดเผยหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้เข้าร่วม และจัดช่องทางที่หลากหลายทั้งแบบเผชิญหน้าและดิจิทัล เพื่อลดข้อจำกัดด้านเวลา สถานที่ ภาษา ความพิการ และการเข้าถึงเทคโนโลยี นอกจากนี้ ควรเปิดเผยข้อมูลดิบหรือข้อมูลสรุปที่ไม่ระบุตัวบุคคล เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบวิธีการวิเคราะห์ความคิดเห็นได้



2. ระดับสถาบัน

2.1 จัดตั้งหรือยกระดับคณะกรรมการภาคพลเมืองระดับจังหวัด

ควรพัฒนาคณะกรรมการภาคพลเมืองระดับจังหวัดให้เป็นกลไกกลางสำหรับพิจารณานโยบายและโครงการที่มีผลกระทบข้ามพื้นที่หรือเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน องค์ประกอบของคณะกรรมการควรประกอบด้วยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ชุมชน ผู้ประกอบการ สถาบันการศึกษา กลุ่มวิชาชีพ และประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ โดยต้องมีหลักเกณฑ์การได้มาที่โปร่งใสและป้องกันการผูกขาดโดยกลุ่มเดิม คณะกรรมการควรมีอำนาจอย่างน้อยในการกำหนดประเด็นเข้าสู่วาระ ขอข้อมูลจากหน่วยงานให้ข้อเสนอแนะต่อแผนพัฒนาจังหวัด พิจารณาผลกระทบของโครงการสำคัญ และติดตามการตอบสนองของหน่วยงาน หากหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามมติหรือข้อเสนอสำคัญ ต้องจัดทำคำชี้แจงต่อสาธารณะ

ในระยะเริ่มต้น กลไกนี้อาจทำหน้าที่ในลักษณะ partnership โดยยังไม่แทนที่อำนาจตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ต้องได้รับสิทธิเข้าถึงข้อมูลและสิทธิเสนอวาระอย่างเป็นทางการ เมื่อมีการประเมินผลและพัฒนาความพร้อมแล้ว จึงพิจารณามอบอำนาจตัดสินใจในกิจการบางประเภทเพิ่มเติม

กระทรวงมหาดไทยควรเป็นเจ้าภาพหลักร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. โดยเริ่มนำร่องในจังหวัดที่มีความพร้อมหรือมีประเด็นนโยบายที่ต้องอาศัยความร่วมมือหลายภาคส่วน ก่อนประเมินผลและขยายไปยังพื้นที่อื่น

2.2 กำหนดสัดส่วนงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดสรรงบประมาณบางส่วนให้ประชาชนมีอำนาจร่วมกำหนดลำดับความสำคัญผ่านกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory budgeting) โดยเริ่มจากงบประมาณสำหรับโครงการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม สุขภาพ พื้นที่สาธารณะ หรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

กระบวนการควรประกอบด้วย การเปิดเผยวงเงินและข้อจำกัด การให้ประชาชนเสนอโครงการ การตรวจสอบความเป็นไปได้ทางกฎหมายและเทคนิค การปรึกษาหารือระหว่างพื้นที่ การลงคะแนนหรือจัดลำดับความสำคัญ และการติดตามผลหลังโครงการได้รับงบประมาณ หากประชาชนมีอำนาจเลือกโครงการภายในวงเงินที่กำหนด และผลการตัดสินใจถูกนำเข้าสู่ข้อบัญญัติงบประมาณ กระบวนการดังกล่าวย่อมมีลักษณะใกล้เคียง partnership หรือ delegated power มากกว่าการจัดประชาคมเพื่อรวบรวมรายการความต้องการ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรจัดทำแนวทางและหลักเกณฑ์นำร่อง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าภาพดำเนินการในพื้นที่ สถาบันพระปกเกล้า มหาวิทยาลัย และองค์กรภาคประชาสังคมสามารถทำหน้าที่สนับสนุนการออกแบบกระบวนการและประเมินผลโดยอิสระ

2.3 ขยายรูปแบบคณะกรรมการร่วมที่มีอำนาจจัดสรรทรัพยากร

ประสบการณ์จากกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นและกลไกจัดการป่าชุมชนแสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมสามารถก้าวไปสู่ partnership หรือ delegated power ได้ เมื่อประชาชนมีองค์กรที่ได้รับ



การรับรอง มีสิทธิอยู่ในคณะกรรมการ และมีอำนาจเกี่ยวข้องกับแผนงาน งบประมาณ หรือทรัพยากรอย่างชัดเจน ดังนั้น ภาครัฐจึงควรนำหลักการดังกล่าวไปประยุกต์กับกิจการอื่น เช่น การจัดการขยะ ทรัพยากรน้ำ พื้นที่สาธารณะ การดูแลผู้สูงอายุ การส่งเสริมสุขภาวะชุมชน และการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม โดยออกแบบให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจพิจารณาแผน จัดสรรงบประมาณ ติดตามผล และกำหนดมาตรการแก้ไขในขอบเขตที่ชัดเจน

หน่วยงานเจ้าของภารกิจควรเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำกฎหรือหลักเกณฑ์เฉพาะด้าน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำหน้าที่เป็นหน่วยบริหารในพื้นที่ ภาคประชาชนต้องมีสัดส่วนและสิทธิออกเสียงที่เพียงพอต่อการมีอิทธิพลต่อมติ ไม่ใช่เข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์หรือผู้ให้คำปรึกษาเท่านั้น

2.4 พัฒนาศักยภาพทั้งฝ่ายประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ

การมีส่วนร่วมระดับ shared decision-making ต้องอาศัยความสามารถในการใช้ข้อมูล วิเคราะห์ทางเลือก เข้าใจกฎหมายและงบประมาณ ตลอดจนเจรจาต่อรองกลุ่มที่มีผลประโยชน์แตกต่างกัน การพัฒนาศักยภาพจึงต้องครอบคลุมทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น ประชาชนและองค์กรชุมชนควรได้รับการสนับสนุนด้านการอ่านงบประมาณ การวิเคราะห์ผลกระทบ การจัดทำข้อเสนอโครงการ การติดตามประเมินผล และการใช้ข้อมูลดิจิทัล ส่วนเจ้าหน้าที่รัฐควรได้รับการพัฒนาทักษะด้านการออกแบบกระบวนการอำนวยความสะดวกในการประชุม การจัดการความขัดแย้ง การสื่อสารข้อมูลทางเทคนิค และการตอบสนองต่อข้อเสนออย่างมีเหตุผล

สำนักงาน ก.พ.ร. ควรร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดสมรรถนะด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไว้ในระบบพัฒนาบุคลากรและการประเมินผู้บริหาร ขณะที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นควรจัดหลักสูตรสำหรับเจ้าหน้าที่และผู้นำชุมชนในระดับพื้นที่ การปรับวัฒนธรรมองค์กรจะเกิดผลได้มากขึ้นเมื่อเชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจและความรับผิดชอบ ผู้บริหารควรได้รับการประเมินจากคุณภาพการตอบสนองต่อประชาชน ระดับการเปิดเผยข้อมูล และผลลัพธ์ของความร่วมมือ มากกว่าจำนวนเวทีที่จัดหรือจำนวนผู้เข้าร่วมเพียงอย่างเดียว

3. ระดับโครงสร้าง

การเปลี่ยนแปลงในระดับเทคนิคและสถาบันสามารถลด tokenism ได้บางส่วน แต่ข้อจำกัดจะยังคงอยู่หากอำนาจด้านนโยบาย งบประมาณ บุคลากร และทรัพยากรยังรวมศูนย์อยู่ที่ราชการส่วนกลาง การยกระดับการมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืนจึงต้องเชื่อมโยงกับการปฏิรูปโครงสร้างการกระจายอำนาจ ดังนี้

3.1 ทบทวนกฎหมายและแผนการกระจายอำนาจ

ทบทวนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงแผนและขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและรูปแบบบริการสาธารณะในปัจจุบัน การถ่ายโอนภารกิจต้องดำเนินควบคู่กับงบประมาณ บุคลากร ข้อมูล และอำนาจตัดสินใจ มิฉะนั้นท้องถิ่นจะได้รับหน้าที่โดยไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะตอบสนองต่อข้อเสนอของประชาชน



คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นเจ้าภาพหลักในการทบทวนภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอนหรือถ่ายโอนไม่สมบูรณ์ โดยเปิดให้สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคประชาชน และหน่วยงานเจ้าของภารกิจร่วมกำหนดลำดับความสำคัญและกรอบเวลาอย่างชัดเจน

3.2 เพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่จะไม่มีความหมายมากนัก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีงบประมาณหรือมีความยืดหยุ่นจำกัดในการตอบสนองต่อการตัดสินใจของประชาชน จึงควรเพิ่มความสามารถในการจัดหารายได้ พัฒนาระบบภาษีท้องถิ่น และปรับหลักเกณฑ์เงินอุดหนุนให้สอดคล้องกับภารกิจและความต้องการของพื้นที่ และควรกำหนดให้เงินอุดหนุนบางส่วนมีลักษณะยืดหยุ่นและเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรตามแผนที่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม พร้อมทั้งกำหนดมาตรการตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูลที่เข้มแข็ง วิธีการดังกล่าวจะทำให้ประชาชนสามารถเชื่อมโยงการตัดสินใจในเวทีท้องถิ่นกับทรัพยากรที่นำไปใช้ได้

กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการการกระจายอำนาจต้องร่วมกันทบทวนโครงสร้างรายได้และเงินอุดหนุน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่ขั้นการออกแบบหลักเกณฑ์

3.3 รับรองสิทธิในการร่วมตัดสินใจในกฎหมายเฉพาะด้าน

กฎหมายเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบสูงควรจำแนกระดับการมีส่วนร่วมให้ชัดเจนว่า กรณีใดใช้เพียงการให้ข้อมูล กรณีใดต้องปรึกษาหารือ และกรณีใดต้องจัดให้มีการร่วมตัดสินใจหรือได้รับความเห็นชอบจากกลไกตัวแทนของผู้ได้รับผลกระทบ ในกิจการด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพ และการพัฒนาพื้นที่ ควรพิจารณากำหนดให้ผู้แทนชุมชนมีสิทธิอยู่ในคณะกรรมการกำกับโครงการ ติดตามการปฏิบัติตามมาตรการ เสนอให้ทบทวนการดำเนินงาน และร่วมกำหนดการใช้กองทุนหรือมาตรการเยียวยา การกำหนดสิทธิเหล่านี้ไว้ในกฎหมายย่อมมีความมั่นคงกว่าการขึ้นอยู่กับนโยบายหรือความสมัครใจของหน่วยงานแต่ละแห่ง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยงานเจ้าของกฎหมายควรทบทวนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ขณะที่รัฐสภาควรพิจารณาว่าร่างกฎหมายใหม่กำหนดระดับการมีส่วนร่วมให้เหมาะสมกับความรุนแรงของผลกระทบ

3.4 สร้างระบบตรวจสอบและเยียวยากรณีกระบวนการมีส่วนร่วมบกพร่อง

ประชาชนควรมีช่องทางร้องเรียนหรือขอให้ทบทวนกระบวนการได้ เมื่อหน่วยงานไม่เปิดเผยข้อมูล กีดกันผู้ได้รับผลกระทบ จัดเวลาไม่เหมาะสม บิดเบือนผลการรับฟัง หรือไม่ชี้แจงเหตุผลในการตัดสินใจ กลไกตรวจสอบอาจอยู่ในรูปคณะกรรมการอิสระ หน่วยรับเรื่องร้องเรียน หรือกระบวนการอุทธรณ์ทางปกครองที่มีกรอบเวลาชัดเจน



ในกรณีที่พบข้อบกพร่องสาระสำคัญ ควรมีมาตรการแก้ไขตามระดับความรุนแรง ตั้งแต่การเปิดเผยข้อมูลเพิ่มเติม การจัดเวทีใหม่ การขยายเวลาพิจารณา ไปจนถึงการชะลอคำสั่งหรือการอนุมัติโครงการ การกำหนดผลทางกฎหมายเช่นนี้จะทำให้หน่วยงานให้ความสำคัญกับคุณภาพของการมีส่วนร่วมมากกว่าการปฏิบัติเพียงเพื่อให้ครบขั้นตอน

บทสรุป

บทความนี้ชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารภาครัฐไทยมีพัฒนาการด้านกฎหมาย กลไก และช่องทางการแสดงความคิดเห็นอย่างต่อเนื่อง แต่เมื่อพิจารณาจากระดับอำนาจตามบันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein กลไกส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในระดับ tokenism โดยเฉพาะการให้ข้อมูลและการปรึกษาหารือที่ประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นได้ แต่ยังไม่มีความสัมพันธ์ที่ความความคิดเห็นดังกล่าวจะส่งผลต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้าย อย่างไรก็ตาม กรณีการจัดการประชุมชนและกองทุนสุขภาพระดับท้องถิ่นแสดงให้เห็นว่า การพัฒนาไปสู่ partnership หรือ delegated power สามารถเกิดขึ้นได้ หากมีกฎหมายรองรับองค์กรของประชาชน มีขอบเขตอำนาจที่ชัดเจน และเชื่อมโยงการมีส่วนร่วมเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นรูปธรรม

การเปลี่ยนผ่านจาก tokenism ไปสู่ shared decision-making จึงต้องดำเนินการทั้งในระดับกระบวนการ สถาบัน และโครงสร้าง ตั้งแต่การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระยะกำหนดปัญหา การกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานตอบสนองต่อข้อเสนอ การสร้างกลไกร่วมตัดสินใจในระดับจังหวัดและท้องถิ่น ไปจนถึงการกระจายอำนาจด้านภารกิจและงบประมาณ การประเมินความสำเร็จของการมีส่วนร่วมจึงควรพิจารณาจากอิทธิพลของประชาชนต่อเนื้อหาและผลลัพธ์ของนโยบาย มากกว่าจำนวนเวทีหรือจำนวนผู้เข้าร่วม อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจไม่ได้รับประกันว่าการตัดสินใจจะเป็นประชาธิปไตยหรือเป็นธรรมโดยอัตโนมัติ กลไกในระดับพื้นที่อาจถูกครอบงำโดยกลุ่มทุน ผู้นำท้องถิ่น หรือกลุ่มที่มีทรัพยากรและความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการมากกว่า จนนำไปสู่การยึดกุมกลไกการมีส่วนร่วมโดยชนชั้นนำ (elite capture) ขณะเดียวกัน การได้รับอำนาจเพิ่มขึ้นย่อมทำให้ภาคประชาชนต้องรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจ การจัดสรรทรัพยากร ผลกระทบต่อกลุ่มอื่น และการตรวจสอบการตัดสินใจของตนเองด้วย

ดังนั้น โจทย์สำคัญในอนาคต คือ การที่รัฐพร้อมแบ่งปันอำนาจมากขึ้นเพียงใด รวมถึงคำถามว่ากลไกใดจะทำให้การแบ่งปันอำนาจไม่ถูกผูกขาดโดยคนบางกลุ่ม และประชาชนจะพัฒนาศักยภาพเพื่อใช้อำนาจนั้นอย่างไร รับผิดชอบได้อย่างไร การศึกษาต่อไปควรให้ความสำคัญกับเงื่อนไขที่ทำให้ partnership และ delegated power เกิดผลจริง ความแตกต่างระหว่างพื้นที่ ตลอดจนบทบาทของเทคโนโลยีดิจิทัลต่อการขยายหรือลดทอนอำนาจของประชาชน เพราะคุณภาพของ public participation ในอนาคตจะไม่ได้วัดจากการที่ประชาชนได้รับเชิญให้เข้าร่วมเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับว่าอำนาจถูกแบ่งปันอย่างเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ระดับใด



เอกสารอ้างอิง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, 134(40 ก), 1–90.
- ศิริกัญญา เชาวมัย, และจุฑารัตน์ ชมพันธุ์. (2561). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ: กรณีศึกษาโครงการนิคมอุตสาหกรรมระยอง (บ้านค่าย) จังหวัดระยอง. *วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา*, 10(2), 71–87.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community co-production of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(S1), 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H., & Knops, A. (2004). Public participation and collaborative governance. *Journal of Social Policy*, 33(2), 203–223. <https://doi.org/10.1017/S0047279403007499>
- OECD. (2001). *Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264195561-en>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>
- United Nations Development Programme. (1997). *Governance for sustainable human development: A UNDP policy document*.



