

การเสริมสร้างการเมืองภาคพลเมือง โดยการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล*

บทคัดย่อ

การเมืองภาคพลเมือง เป็นการเมืองหรือสถานการณ์ที่ประชาชนได้รับสิทธิและเสรีภาพในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย มีการกระจายอำนาจให้ประชาชนสามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนเองโดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น อันเชื่อว่าการเมืองภาคพลเมืองน่าจะเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ประชาธิปไตยยั่งยืน แต่การเมืองภาคพลเมืองมิได้เกิดได้ง่ายแต่เชื่อว่าจะสามารถเสริมสร้างให้เกิดได้

บทความนี้กล่าวถึงรูปแบบหนึ่งของการเสริมสร้างการเมืองภาคพลเมืองที่มีการทดลองใช้ในประเทศไทย เป็นการสนับสนุนโดยรัฐในรูปแบบของการพัฒนาระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัดที่เมื่อดำเนินการแล้วเกิดผลที่เป็นรูปธรรม

การเมืองภาคพลเมืองคืออะไร

การเมืองภาคประชาชน (people's politics) หรือการเมืองภาคพลเมือง (civil politics) เป็นเรื่องที่อยู่ตรงกันข้ามกับการเมืองของรัฐ แนวคิดนี้ Graham T. Allison and Philip D. Zelikow (1971) ได้พัฒนาไว้เมื่อพวกเขาเขียนหนังสือเรื่อง Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. สำหรับการเมืองของรัฐบาล การตัดสินใจคือผลของเกมส์การต่อรองระหว่างและภายในกลุ่มชนชั้นนำ ขณะที่การเมืองของประชาชนการตัดสินใจคือผลจากเกมส์การต่อรองระหว่างชนชั้นนำและประชาสังคม ซึ่งเชื่อว่าเป็นกลุ่มของสาธารณชนและมีการกำหนดความต้องการของสาธารณชนขึ้น ทั้งนี้หากเป็นประชาสังคมที่มีคุณภาพ ใครๆ ก็จะสามารถเข้าถึงได้ ทั้งนี้เพราะองค์กรของประชาชนสร้างสภาวะแวดล้อมที่พิเศษขึ้นในสังคม ประชาชนมารวมกันในฐานะพลเมือง ไม่มีสถานะของตำแหน่ง หน้าที่การงานมาเกี่ยวข้อง และมีพื้นที่สาธารณะที่ประชาชนที่มีความแตกต่างกันในทางความคิดสามารถมาร่วมกันระบุมปัญหา เพื่อนำมาสู่ความเข้าใจร่วมกันในประเด็นต่างๆ และนำมาสู่การคิดวิธีการแก้ปัญหาร่วมกัน พื้นที่สาธารณะจึงเป็นพื้นที่ที่ทุกคนรู้สึกว่าเป็นเจ้าของ ไม่มีใครเป็นเจ้าของแต่เพียงลำพัง (Mathews, 1999:159)

* ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

การเมืองภาคพลเมือง (civil politics) (ดร.ถวิลวดี บุรีกุล , 2551) เป็นการเมืองหรือสถานการณ์ที่ประชาชนได้รับสิทธิและเสรีภาพในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย มีการกระจายอำนาจให้ประชาชนสามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนเองโดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยกิจกรรมใดทางนโยบายที่อาจเกิดผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มแรก และประชาชนสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆทางการเมืองได้ด้วยตนเอง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และต่อเนื่องมาถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีเจตนารมณ์สำคัญในการเปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองเป็นการเมืองของพลเมืองโดยส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง เป็นการเมืองภาคพลเมืองที่ควบคู่ไปกับการเมืองของนักการเมือง (politicians' politics) โดยการส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองให้มีประสิทธิผล ต้องมีการสนับสนุนการติดตามและตรวจสอบกระบวนการปฏิรูปการเมือง การเกิดองค์กรประชาชน การณรงค์เพื่อการเรียนรู้ประชาธิปไตยของประชาชน การสร้างสำนึกของพลเมือง เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้งและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้ ต้องมีการสนับสนุนที่เป็นรูปธรรมเช่นกฎหมายที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหรือการเมืองภาคพลเมืองเพื่อให้ประชาชนสามารถทำกิจกรรมการเมืองภาคพลเมืองได้อย่างเต็มที่ เข้มแข็ง ต่อเนื่อง อิสระ มีต้นทุนต่ำ และไม่เป็นการกระทบตนเองมากเกินไป

เป้าหมายของการเมืองภาคพลเมืองคือเพื่อให้เกิดการเมืองที่อำนาจและแนวคิดมีการแข่งขันกันแต่ผู้เห็นต่างยังได้รับการเคารพเสมือนเพื่อนที่เป็นพลเมืองเช่นเดียวกัน ซึ่งเข้าใจกันว่าเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ต่อกัน ตรงไปตรงมา

กฎหมายต่างๆที่ส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วยังมีกฎหมายอื่นๆที่ส่งเสริมการสร้างการเมืองภาคพลเมือง อาทิ พระราชบัญญัติ สภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติ สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เป็นต้น

พระราชบัญญัติ สภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551

กฎหมายนี้จัดให้มีสภาพพัฒนาการเมือง ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง ทั้งนี้โดยมีการส่งเสริมภาคประชาสังคม และการเมืองภาคพลเมือง ส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือประชาชน ชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคมให้สามารถใช้สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนด้านต่างๆ ทั้งระดับชาติและท้องถิ่น การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำบริการสาธารณะและการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐและร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชนเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

โดยที่องค์กรภาคประชาสังคม หมายความว่าถึงชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งรวมกันเป็นสภาองค์กรชุมชนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคมอื่น เพื่อสนับสนุนการเสริมสร้างการเมืองภาคพลเมืองจึงมีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองขึ้นเพื่อช่วยเหลือกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ จึงเป็นกฎหมายที่มุ่งเสริมสร้างกระบวนการการเมืองภาคพลเมืองฉบับหนึ่ง

พระราชบัญญัติ สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

กฎหมายนี้ส่งเสริมการขับเคลื่อนภาคประชาสังคมในชุมชน โดยเรียกว่าสภาองค์กรชุมชนตำบล โดยที่องค์กรชุมชนคือองค์กรที่เป็นการรวมของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ที่จัดตั้งตามกฎหมายนี้

ทั้งนี้ชุมชนคือกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกันหรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

ภารกิจของสภาองค์กรชุมชนที่สำคัญคือส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ ส่งเสริมให้เกิดการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐในการจัดการและบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการ

มีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานต่างๆ ที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ต้องมีการนำความเห็นของประชาชนมาประกอบการพิจารณา

นอกจากนี้กฎหมายนี้มีความเชื่อมโยงกับกฎหมายสภาพัฒนาการเมือง เพราะสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองส่วนหนึ่งมาจากสภาองค์กรชุมชน (จังหวัดละ 1 คน)

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

พ.ร.บ. สุขภาพฉบับนี้ ประกาศใช้เป็นทางการเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2550 เป็นกฎหมายที่มีการเตรียมการมายาวนานกว่า 7 ปีฉบับนี้เกิดขึ้นเพื่อประชาชน มาจากประชาชน และเป็นของประชาชน ผู้คนนับล้านได้มีส่วนร่วมในทุกจังหวัด ทั้งเวทีเล็กเวทีใหญ่ ตั้งแต่หมู่บ้านถึงสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ร่วมประชุม เสวนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรื่องสุขภาพ ระบบ โครงสร้าง แนวทางการส่งเสริม ดูแลรักษา

พ.ร.บ. สุขภาพนี้มุ่งหมายทำให้เกิดสำนึกใหม่ว่าสุขภาพเป็นของประชาชน แต่ละคนสามารถสร้างได้ ชุมชนประชาคมร่วมกัน ที่สำคัญคือในมาตรา 5 ที่ระบุว่าบุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ ทั้งนี้บุคคลมีหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการให้เกิดสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมตามวรรคแรกของมาตรา 5 นี้ และในมาตรา 13 ที่บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิร้องขอให้มีการประเมินและมีสิทธิร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ ตลอดจนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพหรือต่อชุมชนและแสดงความเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว

ทั้งนี้สมัชชาสุขภาพคือกระบวนการที่ให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ร่วมแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และเรียนรู้อย่างสมานฉันท์เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพหรือเพื่อความสุขของประชาชน โดยจัดให้มีการประชุมอย่างเป็นระบบและอย่างมีส่วนร่วม

กฎหมายสุขภาพฉบับนี้ไม่ได้เน้นการบังคับและการลงโทษ เน้นการส่งเสริม ทั้งนี้ "ธรรมนูญสุขภาพ" เพื่อสร้างกระบวนการทัศน์ใหม่ แบบที่คนพึ่งพาตนเอง ดูแลสุขภาพตัวเองได้มากยิ่งขึ้น ดังระบุในมาตรา 41 ที่ให้คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบ

สุขภาพเพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และการดำเนินการ
ด้านสุขภาพของประเทศเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

กฎหมายนี้เป็นกฎหมายใหม่ที่จะออกมาเพื่อให้หน่วยงานราชการให้ความสำคัญกับการ
บริหารจัดการที่ดี ที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีความโปร่งใสในการทำงาน มีการ
บริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า มีการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการ
ของประชาชน และมีการประเมินผลการทำงาน มีการลดขั้นตอนการทำงานเพื่อให้เกิดความ
คล่องตัว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง

**กฎหมายต่างๆเหล่านี้ล้วนมุ่งเพื่อการเสริมสร้างกระบวนการการเมืองภาคพลเมือง
แต่ปัญหาคือ ทำอย่างไรให้เป็นจริง**

การเมืองภาคพลเมืองอาจเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เกิดขึ้นจากการเกิดประชาสังคม

ประชาสังคมเป็นพื้นที่ของสังคมที่อยู่นอกอำนาจสาธารณะ เป็นที่ที่ประชาชนมารวมกันและ
รวมกันเป็นสมาคมต่างๆ นอกเหนือการดูแลของรัฐ (Bhargava, 2005:15)

ในแนวคิดของ ดาเรนดอร์ฟ (Dahrendorf , 1997: 77-78) ประชาสังคมคือสิ่งที่ก่อตั้งโดยการริเริ่ม
และการรวมตัวกันของประชาชนระดับล่างหรือรากหญ้า (grass-root initiatives and association)
นอกจากนี้ในแนวคิดของสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐที่ชื่อ บิล แบรดลีย์ (Bill Bradley, 1996) ประชาสังคม
ก่อให้เกิดขาที่สาม (third leg) ของสังคมที่เสมือนเก้าอี้ที่มี 3 ขา โดยรัฐบาลและภาคตลาดเป็นขาอีก
2 ข้างที่ยังมีความอ่อนแอ มีข้อจำกัด เขารวมภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร ครอบครัว เพื่อนบ้าน และ
ชุมชนไว้ด้วย

ประชาสังคม คือ ชุมชนที่มีการกำกับดูแลตนเอง และมีการเสริมสร้างความสามารถโดย
การใช้ความรู้ ทักษะและค่านิยมที่มีอยู่ในบุคคลแต่ละคน (คำกล่าวของ ดร. มหาธีร์ โมฮัมหมัด อดีตนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย อ้างใน Keane, 1998: 3)

ประชาสังคมเป็นอาณาจักรของชีวิตทางสังคมที่มีการจัดตั้งขึ้น เป็นการสมัครใจ ก่อตัว
ขึ้นมาเอง สนับสนุนตนเอง เป็นอิสระจากรัฐ มีกรอบของกฎ ระเบียบที่ตั้งขึ้นมาบังคับใช้ร่วมกัน
ต่างจากสังคมโดยทั่วไปตรงที่ประชาชนดำเนินกิจกรรมร่วมกันในพื้นที่สาธารณะ (public sphere)
เพื่อแสดงความคิดเห็น ความเชื่ออาทร แนวคิด และ แลกเปลี่ยนข้อมูลของพวกเขา เพื่อบรรลุ

เป้าหมายร่วมกัน สร้างความต้องการต่อรัฐ และเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสำนึกรับผิดชอบ (Larry Diamond อ้างใน Alison Van Rooy, 1998: 7) ความเข้าใจเบื้องต้นต่อประชาสังคมคือการคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม รัฐกับกิจกรรมการรวมกลุ่ม และการแสดงความคิดเห็นของสังคม ประชาสังคมก็คือสังคมที่สมาชิกกระตือรือร้น เอาใจใส่งานถกเถียงร่วมกันในประเด็นร่วมกันของสังคมในสิ่งที่เป็ผลประโยชน์โดยรวมของภาคสาธารณะหรือของส่วนรวม (ธีรยุทธ บุญมี, 2547 น. 19)

ประชาสังคม หมายถึง การที่ผู้คนในสังคมเห็นวิกฤตการณ์หรือสภาพปัญหาในสังคมที่สลับซับซ้อนที่ยากแก่การแก้ไข มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ซึ่งนำไปสู่การก่อให้เกิดจิตสำนึก (Civic consciousness) ร่วมกัน มารวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กร (Civic group/organization) ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคสังคม (ประชาชน) ในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน (partnership) เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาหรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ด้วยความรัก ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการจัดการ โดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย (Civic network) (น.พ.ชูชัย ศุภวงศ์ อ้างใน ฐานข้อมูลสถาบันพระปกเกล้า สำนักวิจัยและพัฒนา http://www.kpi.ac.th/kpiuser/civil_home.asp) ซึ่งอาจเป็นเครือข่าย กลุ่ม ชมรม สมาคม มูลนิธิ สถาบัน และชุมชนที่มีกิจกรรมหรือมีการเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างรัฐ (state) กับปัจเจกชน (individuals) โดยจุดเน้นของประชาสังคม ได้แก่ (1) ไม่ชอบและไม่ยอมให้รัฐครอบงำหรือลงการ แม้ว่าจะยอมรับความช่วยเหลือจากรัฐ และมีความร่วมมือกับรับได้ แต่ก็สามารถขึ้นำกำกับและคัดค้านรัฐได้พอสมควร (2) ไม่ชอบลัทธิปัจเจกชนนิยมสุดขั้ว ซึ่งส่งเสริมให้คนเห็นแก่ตัว ต่างคนต่างอยู่ แย่งแข่งขันกันจนไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม หากแต่สนับสนุนให้ปัจเจกชนรวมกลุ่มรวมหมู่และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม โดยไม่ปฏิเสธการแสวงหาหรือปกป้องผลประโยชน์เฉพาะส่วนเฉพาะกลุ่ม แนวคิดเรื่องประชาสังคมของผู้เขียนนั้นย้าว่าสังคมประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ รัฐ-ประชา สังคม-ปัจเจกชน ซึ่งต้องเป็นอิสระต่อกัน แต่ก็ต้องโยงใยเกี่ยวข้องกัน ต้องขัดแย้งคัดค้านกันได้ ขณะเดียวกันก็ต้องปรองดองประสานสามัคคีกันไปด้วย (อนุก เหล่าธรรมทัศน์, 2542)

ประชาสังคม” คือภาคประชาชนหรือภาคสังคม ได้แก่ ประชาชน ชุมชน หมู่บ้านหรือองค์กรประชาชน ที่มีคุณลักษณะคือ มีความเข้มแข็ง มีความรัก ความเอื้ออาทร มีมิตรภาพ และการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งเกิดจากกระบวนการที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติเดียวกันและมีการจัดการในระดับกลุ่ม จนเกิดมีพลังมากพอที่จะสร้างสรรค์คุณภาพให้เกิด “สังคมสมานภาพ” ได้ นั่นคือ เกิดความสมดุลระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน ขึ้น (ประเวศ วะสี, 2536)

เมื่อประชาสังคมนำมาสู่กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน การเสริมสร้างให้เกิดพลังของประชาชน เพื่อการทำงานร่วมกันกับรัฐ จะเป็นการเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อนองและสังคมร่วมกันตลอดจนสร้างสมดุลระหว่างรัฐและประชาชนดังกล่าวของนายแพทย์ประเวศ วะสีนั่นเอง

ตัวแบบของความพยายามเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมจึงได้พัฒนาขึ้นและจำกล่าวถึงต่อไป

การเสริมสร้างการเมืองภาคพลเมืองโดยการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด

ภายหลังจากที่ประเทศไทยประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เกิดมีความเปลี่ยนแปลงในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากประชาชนในหน่วยงานภาครัฐ รัฐบาลได้วางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ.2546-2550) ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นแกนนำในการพัฒนาระบบราชการไทย ทั้งส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค โดยมุ่งเน้นในเรื่อง การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสาธารณะ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการการพยายามผลักดันให้เกิดการบริหารราชการในระบบเปิด ที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศกับภาคราชการ ทั้งนี้โดยได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 อันมีเป้าหมายสำคัญในการให้ความสำคัญกับประชาชนและจัดเป็นกฎหมายที่เสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นในภาคราชการโดยรวมดังกล่าวมาข้างต้น

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีหลักสำคัญเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เป็นที่ประจักษ์ชัดเจนยิ่งขึ้น สนับสนุนให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเป็นรูปธรรม มีการเน้นย้ำคุณค่าและความสำคัญของคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลอันเป็นหลักจรรยาบรรณ

ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมคือการกำหนด ส่วนที่ 3 ว่าด้วยแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ในมาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งระบุชัดเจนถึงการกำหนดให้มีการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัด มีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ให้มีการพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับ

การปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ยังให้มีการจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

จึงนับว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้ขยายความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมซึ่งในบางครั้งก็มีการกล่าวว่าเป็นการบริหารราชการระบบเปิดที่ทำให้ภาคประชาชนมีความสำคัญมากขึ้น แทนการบริหารงานแบบปิดดังแต่ก่อน

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างประโยชน์สุขของประชาชน โดยอาศัยเครื่องมือคือการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเกิดขึ้นตามเป้าหมายของพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องของ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล ร่วมกับการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ ที่มุ่งให้ประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ เป็นหัวใจของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมเป็นสิ่งสำคัญ การให้บริการกับประชาชนจึงต้องเป็นไปเพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจ และมีความสุขเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบราชการสอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ยกกิจกรรมของสังคมออกจากการมีความรู้อยู่แค่ท้องถิ่นเท่านั้นแต่นำไปสู่เครือข่ายที่เกี่ยวข้อง สู่สถานการณ์ และโลกภายนอก มีระบบข้อมูลที่ทันสมัย และเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารได้เข้ามามีผลต่อวัฒนธรรมของมนุษย์ มีการเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมแบบดั้งเดิม เป็นการยอมรับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และมีการเรียนรู้จากภายนอกและภายในองค์กร ชุมชนและประเทศมากขึ้น จนเป็นการจัดการความรู้และทำองค์กรของตนให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

ประกอบกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย(พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550) โดยเฉพาะ ในยุทธศาสตร์ ที่ 7 : การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม นำไปสู่การจัดทำยุทธศาสตร์การสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งได้นำมาสู่แนวคิดเรื่องพัฒนาระบบราชการในที่สุด โดยมุ่งเน้นในเรื่อง 1.การบริหารรัฐกิจแนวใหม่ 2. การปรับปรุงการให้บริการประชาชน 3. การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ ค่านิยมและวัฒนธรรมของข้าราชการ 4. การยกระดับคุณภาพมาตรฐานการทำงานของภาครัฐ และการสร้างระบบราชการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centered) โดยใช้หลักการต่างๆ อาทิ พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (better service quality) ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม (rightsizing) ยกกระชับขีดความสามารถของข้าราชการและมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้อยู่ในระดับสูง และเทียบเท่าเกณฑ์มาตรฐานสากล

(high performance) ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย เปิดระบบราชการสู่กระบวนการความเป็นประชาธิปไตย

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจัดเป็นการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ เป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น กระบวนการสื่อสารสองทางซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงานและการร่วมรับผลประโยชน์ โดยวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณะชนและให้สาธารณะชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการและการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ แสดงความคิดเห็น ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบและรับผล ด้วยการคาดหวังว่าการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจะช่วยเสริมสร้างการเมืองภาคพลเมือง และการเมืองภาคพลเมืองเองน่าจะเอื้อต่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ

แนวทางการเสริมสร้างการเมืองภาคพลเมืองโดยใช้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด

การดำเนินการโดยรัฐที่จะพัฒนาศักยภาพและเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถสร้างการเมืองภาคพลเมืองได้นั้นสามารถดำเนินการได้บนพื้นฐานของการยึดการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ที่กล่าวไปแล้ว การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจะทำให้ประชาชนเกิดความตระหนักถึงสิทธิของตน และเกิดจิตสำนึกสาธารณะที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีปทัสถ์เป็นอำนาจของข้าราชการแต่เพียงลำพัง

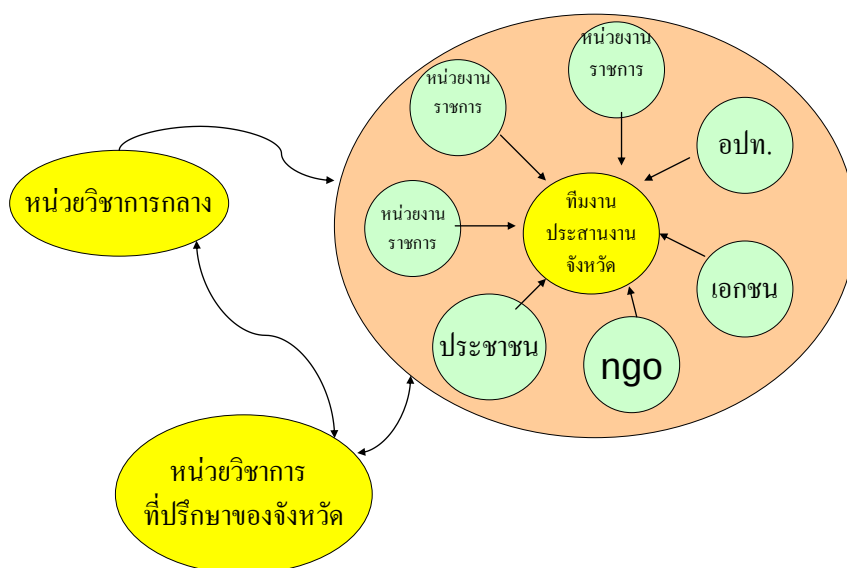
สำนักงาน ก.พ.ร. และสถาบันพระปกเกล้าจึงได้ดำเนินโครงการเสริมสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัดขึ้น ด้วยมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และขยายผลการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในระดับจังหวัด เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับจังหวัดและขยายผลรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับจังหวัดต่างๆ ในประเทศไทย เพื่อขยายฐานการสร้างความรู้ความเข้าใจในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมสำหรับข้าราชการระดับจังหวัด และพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและกลไกการมีส่วนร่วมในระดับจังหวัดซึ่งเป็นการวางแนวทางในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้การทำงานของระบบราชการในระดับจังหวัด สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนและได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการพัฒนาจังหวัดและระบบราชการ

**ตัวอย่างของแนวคิดของโครงการการส่งเสริมการสร้างระบบการบริหารราชการ
แบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด (ถวิลวดี บุรีกุล, 2551)**

ทั้งนี้กรอบคิดคือการใช้ทฤษฎีของ Benjamin Bloom (1984) ในเรื่องการเรียนรู้ของมนุษย์เมื่อมีความรู้จะเกิดความตระหนักและนำไปสู่การปฏิบัติและมีการขยายผลต่อไปหากมีการกระตุ้นเสริมแรงจะช่วยให้กระบวนการเรียนรู้ได้เกิดเร็วมากขึ้น

กลยุทธ์ในการดำเนินการคือการใช้วิธีดำเนินการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการระบบเปิดให้แก่ตัวแทนหน่วยงานระดับจังหวัด โดยใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมที่มีการพัฒนาขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทข้าราชการแล้วให้บุคลากรที่ผ่านการอบรมแล้วนี้ไปดำเนินการโดยอาศัยความรู้ที่ได้รับไปจากการอบรมทั้งนี้ โดยผ่านการสนับสนุนทางวิชาการจากนักวิชาการที่รับผิดชอบดูแลในจังหวัด และผ่านการสนับสนุนทางการเงินเบื้องต้นเพื่อเริ่มโครงการได้ หลังจากนั้นแต่ละจังหวัดจะมีการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมเอง เมื่อดำเนินกิจกรรมแล้วพบว่าในบางแห่ง ประชาชนและข้าราชการจะมีการเรียนรู้และตระหนักหลังจากได้ปฏิบัติจริงและเห็นผล

ในการดำเนินงานนั้นมีการส่งเสริมให้เกิดการสร้างความสัมพันธ์ในการทำงานของฝ่ายต่างๆ โดยการตั้งคณะทำงานที่มาจากหลายภาคส่วน ในหลายระดับของการทำงานที่มีการดำเนินงานและความรับผิดชอบต่างกัน สรุปเป็นแผนภาพความสัมพันธ์ดังภาพ 1



ในการทำงานมีฝ่ายวิชาการกลาง ให้การสนับสนุนด้านวิชาการ ให้กับหน่วยวิชาการที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของจังหวัด และคณะทำงานของจังหวัดที่นำความรู้ไปปฏิบัติ ส่วนการประเมินผลจะมีการประเมินโดยที่ปรึกษา และประเมินรอบที่สองโดยทีมงานวิชาการกลางเพื่อพิจารณาให้รางวัล โดยพิจารณาจากการมีวัตถุประสงค์ชัดเจน กลุ่มเป้าหมายชัดเจน เป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม มีเทคนิคการมีส่วนร่วมชัดเจน สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงานจังหวัด มีศักยภาพ สามารถทำให้สำเร็จได้ มีหลายหน่วยงานเข้าร่วมกิจกรรม ในการจัดทำโครงการ/แผนมีประชาชนมีส่วนร่วม การกำหนดงบประมาณที่เหมาะสม มีการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติม มีความต่อเนื่องของกิจกรรม ความยั่งยืน การขยายผล ความตั้งใจ เต็มใจในการทำกิจกรรม การปรับกระบวนการทัศน์ และความพึงพอใจของประชาชน

เมื่อมีการดำเนินการในหลายจังหวัดพบว่าเกิดกระบวนการสร้างการเมืองภาคพลเมืองขึ้นในหลายจังหวัด โดยพิจารณาจากการเกิดประชาสังคมขึ้นในชุมชน และจังหวัด โดยที่สมาชิกมาจากหลายภาคส่วน ดังภาพ 1 อีกทั้งยังขยายไปยังชุมชนอื่น และขยายกิจกรรมจากการร่วมกันดำเนินโครงการหนึ่งไปสู่กิจกรรมอื่นๆ

ตัวอย่างของกรณีที่มีแนวปฏิบัติที่ดีของการเสริมสร้างการเมืองภาคพลเมืองโดยการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (ถวิลวดี บุรีกุล, 2551)

ในที่นี้ขอยกตัวอย่างจังหวัดยโสธร ซึ่งเป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย โครงการหนึ่งที่สามารถเป็นตัวอย่างของการใช้กระบวนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมและก่อให้เกิดผลทางบวกตามมาอีกมากมาย รวมทั้งการสร้างการเมืองภาคพลเมืองโดยที่ประชาชนไม่รู้ตัวว่าพวกเขามีความเข้มแข็งและเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ นั่นคือโครงการอนุรักษ์แหล่งน้ำธรรมชาติแบบมีส่วนร่วมบ้านโพนทัน ตำบลโพนทัน อำเภอคำเขื่อนแก้ว อันเป็นโครงการที่สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีแนวร่วมทั้งจากภาคประชาชน เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของภาครัฐต่างๆ

การดำเนินงานของจังหวัดยโสธร คือการรับความรู้จากวิทยากรส่วนกลาง จัดตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด อำเภอและตำบล ที่มาจากหลายภาคส่วนทั้งราชการ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน รับคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งมาจากมหาวิทยาลัยขอนแก่น การประชุมเพื่อเลือกพื้นที่ ซึ่งในที่สุดคณะทำงานได้เลือก อ.โพนทัน อ.คำเขื่อนแก้ว หลังจากนั้นจึงมีการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมโดยทำการประชุมประชาเสวนา มีประชาชนเข้าร่วมจำนวน 250 คน จากทุกครัวเรือน ในเวลาค่ำ ที่ วัดพระธาตุโพนทัน ใช้เทคนิคการประชุมแบบมีส่วนร่วมและการ์ดเทคนิค โดยแบ่งประชาชนออกเป็น 10 กลุ่ม เพื่อระดมความคิดเห็นของประชาชน ได้ปัญหาตลอดจนแนวปฏิบัติร่วมกัน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วน ตลอดจนนายอำเภอหลายอำเภอ และผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้าร่วมประชุม

ทั้งนี้การดำเนินการประชุมได้เลือกเวลาที่ประชาชนสะดวกและได้เลือกสถานที่ที่เป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนคือหน้าพระธาตุโพนทัน มีการประสานงานล่วงหน้าในการเชิญประชาชนมาร่วมประชุม และมีผู้เอื้อกระบวนการที่มีความรู้ความสามารถ (อาจารย์ที่ปรึกษาได้ทำหน้าที่ในการเป็นผู้เอื้อกระบวนการเพื่อเป็นตัวอย่าง) ประชาชนมาร่วมประชุมด้วยความสุข ยิ้มแย้มแจ่มใส สนุกสนาน มีการตื่นตัวและเอาใจจริงเออจ้ เพราะประชาชนอยากแก้ไขปัญหาดังกล่าวเหล่านั้นมานานแล้ว

นอกจากนี้มีการประชุมกลุ่ม ที่ ต.โพนทัน เพื่อหาข้อสรุปในการจัดทำกิจกรรมในการพัฒนา ได้ประเด็นต่างๆประมาณ 5-6 ประเด็นเช่นการขุดลอกห้วยกะลาว การกำจัดวัชพืช การประมงเป็นต้น ทำให้เกิดแผนการทำงาน ตลอดจนหาอาสาสมัครในการติดตามตรวจสอบโครงการ ต่อมามีการประชุมคณะทำงานและผู้แทนภาคส่วนต่างๆที่ศาลากลางจังหวัดที่จังหวัดเพื่อหาแนวทางดำเนินงาน

และหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการ หลายหน่วยงานเข้าร่วม มีการนำแผนสู่การปฏิบัติ ในกรณีที่ประชาชนสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองก็จะมีการดำเนินการ เช่น การกำจัดวัชพืชและผักตบชวา ทำให้น้ำในห้วยใสและเกิดความสวยงามขึ้น และเกิดความร่วมมือของประชาชนอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ภาคส่วนต่างๆก็เข้ามามีส่วนร่วม ประมงอำเภอได้นำพันธุ์ปลามาปล่อยเพื่อให้ห้วยกะหล่าวเป็นที่อนุรักษ์พันธุ์ปลา และติดตามตรวจสอบโดยประชาชน กรณีที่กิจกรรมในแผนเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานใด หน่วยงานนั้นๆรับไปบรรจุไว้ในแผนงานของตนต่อไป

หลังจากดำเนินการไประยะหนึ่งก็พบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น คือความร่วมมือแรงร่วมใจของประชาชนและหน่วยงานของรัฐ ความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการของประชาชน นอกจากนี้ประชาชนบางคน รวมทั้งผู้นำชุมชนยังรู้สึกที่ตนเองต้องร่วมรับผิดชอบเพราะตนเองเป็นคณะทำงานทั้งสิ้น เกิดการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเดิมต่างฝ่ายต่างทำ การมีรูปแบบการสร้างการมีส่วนร่วมที่ชัดเจน ซึ่งเดิมไม่ทราบว่า จะดำเนินการอย่างไร เกิดความยั่งยืนของโครงการเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับให้การสนับสนุนต่อไป ตลอดจนหน่วยงานของรัฐอื่นๆยังคงสนับสนุนกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง

สิ่งที่เห็นเป็นรูปธรรมคือ การมีแหล่งน้ำที่สามารถเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ และเป็นแหล่งน้ำสำหรับการบริโภค อุปโภค และประมง ทั้งยังมีการขยายผลไปยังอำเภออื่น เช่น อ. กุดชุม โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุมัติงบประมาณในการดำเนินโครงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมลักษณะนี้ให้มีการขยายผลไปสู่โครงการอื่นๆ เช่นสู่โครงการอยู่ดีมีสุข การรณรงค์แก้ปัญหาโลกร้อน

สิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นคือมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของข้าราชการและประชาชน โดยข้าราชการมีความเข้าใจในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีการอำนวยความสะดวกให้ประชาชน สนองความต้องการของประชาชน ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมริเริ่ม โครงการ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมสนับสนุน ร่วมทำ ร่วมรับผล และร่วมติดตามตรวจสอบ ส่วนประชาชนและมีความเต็มใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ และที่สำคัญมีความรับผิดชอบร่วมกัน

จากการสัมภาษณ์ประชาชนพบว่าประชาชนมีความพึงพอใจต่อการทำงานของข้าราชการ เนื่องจากเกิดความรู้สึกว่ารัฐ ภาคราชการหรือจังหวัดได้ให้ข้อมูล รับฟังความคิดเห็น ความต้องการของประชาชน ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และพร้อมที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อปากท้องของประชาชนตามที่ประชาชนต้องการ จึงทำให้ประชาชนพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการดำเนินงานโครงการ

“แต่ก่อนประชุมเสร็จ ไม่มีหน่วยงานมารองรับ หลังจากมีสถาบันพระปกเกล้าลงมา ห้วยกะลาวมีความหมาย แต่ก่อนแรงชาวบ้านไม่ถึง เคี้ยวนี้ชาวบ้านตื่นเต้นมาก”

“นายอำเภอ สาธารณสุขติดดินมาก”

“หลังจากจัดที่วัด ต่อมากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สาธารณสุข ทำงานร่วมกันทุกเดือน “

สิ่งที่น่าจะเป็นตัวอย่างแก่ที่อื่น คือ การสนับสนุนและเป็นผู้ดำเนินการดำเนินการโครงการการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด ของผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดยโสธร คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดให้การสนับสนุนและสอบถามความก้าวหน้าของโครงการจากผู้รับผิดชอบอย่างสม่ำเสมอ รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในการประชุมคณะทำงาน ส่งเสริมการสร้างระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด จังหวัดยโสธร และเป็นประธานในการประชุมเวทีประชาคมที่วัดโพทันทน์ บ้านโพทันทน์ ตำบลโพทันทน์ อำเภอคำเขื่อนแก้ว รวมทั้งนายอำเภอคำเขื่อนแก้วที่เข้าร่วมกิจกรรมทุกครั้งจัดในพื้นที่

การที่จังหวัดยโสธรสามารถดำเนินการให้เกิดการเสริมสร้างการเมืองภาคพลเมืองและการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้เนื่องจาก การมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ มีความเข้าใจ ตระหนักในการในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เริ่มตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่เอาใจใส่โครงการนี้และเข้าร่วมกิจกรรมทุกครั้ง ตลอดจนให้ส่วนราชการต่างๆ ให้มีส่วนร่วม ทั้งยังให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ทีมงานของจังหวัดมีความเข้มแข็งในการดำเนินงานอย่างไม่ย่อท้อ พร้อมทั้งจะใช้วิธีการใหม่ๆ ผู้ประสานงาน ผู้ปฏิบัติงานของจังหวัดมีความรับผิดชอบสูง มีความเข้าใจในโครงการ มีการเข้าถึงภาคประชาชน และหน่วยงานต่างๆ มีการทำจริง ไม่ทิ้งงาน ทำงานโดยไม่มีกรอบงบประมาณ และเวลามาเป็นอุปสรรค กล้ายอมรับเทคนิคใหม่ และลองใช้ ทั้งที่ไม่ทราบว่าจะเป็นอย่างไร มีการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มโครงการ มีที่ปรึกษาที่เอาใจใส่ และให้คำแนะนำอย่างต่อเนื่อง มีภาคส่วนต่างๆ ให้ความร่วมมือ ตั้งแต่ภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัด มีการบูรณาการการทำงาน ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการ การจัดรูปแบบการทำงานที่ให้มีคณะทำงานทุกระดับทำให้เกิดการทำงานในทุกระดับอย่างจริงจังและมีความรับผิดชอบ เกิดกระบวนการประชาสังคมที่ทุกคนมาร่วมกันด้วยมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน มีหน่วยงานของรัฐเสนอตัวเข้ามามีส่วนร่วม และสนับสนุนต่อเนื่อง

สรุป

การเมืองภาคพลเมืองให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นเงื่อนไขหลักของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่จะช่วยให้กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลเป็นไปด้วยความรอบคอบ ลดความขัดแย้งในสังคมและบังเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ชุมชนและประเทศชาติ

การที่รัฐเห็นความสำคัญของการเมืองภาคพลเมืองและร่วมเสริมสร้างความเข้มแข็งของการเมืองภาคพลเมืองโดยใช้ตัวแบบของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ที่จัดเป็นการบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณะชนและให้สาธารณะชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการและการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ แสดงความคิดเห็น ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบและรับผล นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อดำเนินการในสิ่งที่มีจุดมุ่งหมายเดียวกันเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม อันเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของการสร้างการเมืองภาคพลเมือง

การเสริมสร้างระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด เป็นการวางรากฐานการกระตุ้น และสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หรือการพัฒนากระบวนการสู่ราชการในระบบเปิดที่เป็นประชาธิปไตย อันเป็นการส่งเสริม สนับสนุน และขยายผลการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในระดับจังหวัด เป็นการขยายฐานการสร้างความรู้ความเข้าใจในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมสำหรับข้าราชการระดับจังหวัด และพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เสริมสร้างความเข้มแข็งและกลไกการมีส่วนร่วมในระดับจังหวัดซึ่งเป็นการวางแนวทางในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ให้การทำงานของระบบราชการในระดับจังหวัดสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน และได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการพัฒนาจังหวัด และระบบราชการ

การดำเนินการตามโครงการนี้จัดเป็นตัวอย่างของการตอบสนองต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการเปิดระบบราชการสู่กระบวนการความเป็นประชาธิปไตย (democratic governance) ทั้งเป็นการนำ**แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน** มาตรา 78 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไปปฏิบัติให้เป็นจริง

โครงการนี้สอนให้ข้าราชการได้เข้าใจ ในแนวทางบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องการสร้างธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วม ให้เข้าใจการทำงาน ไม่ละเลย ลำช้า และลดการใช้ดุลพินิจ เพราะการคิดมาจากหลายภาคส่วนร่วมกัน การดำเนินโครงการนี้มีจังหวัดที่ประสบความสำเร็จในการทดลองนำแนวคิดและเทคนิคของการสร้างการมีส่วนร่วมไปใช้จำนวนหนึ่ง และอีกหลาย

จังหวัดมีความก้าวหน้าในเรื่องของการทำานร่วมกัน ภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง มีการบูรณาการทุกภาคส่วนเกิดขึ้นได้เพียงแต่มีการจุดประกายในการทำงาน และมีการเสริมแรงโดยการให้ความรู้ และงบประมาณเพียงเล็กน้อยในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม ทำให้หลายภาคส่วนที่ไม่ค่อยได้มีโอกาสมาร่วมกันคิด มาฟังกัน ตลอดจนประชาชน และท้องถิ่น เข้ามาร่วมด้วย เกิดประชาสังคมนั้นในที่สุด

การจุดประกายด้วยโครงการลักษณะนี้ทำให้เกิดการฝึกหรือทดลองทำ แล้วเห็นผล ทำให้เกิดความเข้าใจมากขึ้น การได้ลงมือปฏิบัติจริงทำให้เกิดความเข้าใจได้ง่าย และอยากดำเนินการต่อ หากมีการร่วมติดตามประเมินผล และชื่นชมผลงาน ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการเรียนรู้ของ Bloom นั้นเอง

การเมืองภาคพลเมืองทำให้เกิดขึ้นได้เพราะการทำให้เกิดการทับซ้อนกันพอดีของกรอบแนวคิดในการมองปัญหาของประชาชน และกรอบแนวคิดของราชการ ทำให้เกิดการดำเนินการร่วมกันได้ ซึ่งแต่ก่อน จะมีแนวคิดที่แตกต่างกันเพราะข้าราชการคิดแบบเดิมที่ทำตามคำสั่ง และคิดไปก่อน แล้วจึงลงมือทำ ไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ประกอบกับการมีประเด็นที่เป็นรูปธรรม และร่วมเสวนากัน ทำให้เกิดความเข้าใจ และเข้าใจกัน

อนึ่ง หากนำการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงไปใช้อย่างต่อเนื่อง ค่อยเป็นค่อยไป และขยายผล ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยของประชาชน และข้าราชการจากทั้งส่วนราชการระดับจังหวัดและจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้พวกเขาได้เข้าใจ และเรียนรู้ได้มากขึ้น ซึ่งเมื่อนั้นภาคประชาชนจะเข้มแข็ง จะเกิดการผลักดันให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมมากขึ้นในที่สุด

เอกสารอ้างอิง

เจมส์ แอล เกรตัน. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของชุมชน. แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์. นนทบุรี: ศูนย์สันติวิธีเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย, นนทบุรี:สถาบันพระปกเกล้า, 2543.

ชูชัย ศุภวงศ์, ยุวดี คาคการณ์ไกล บรรณาธิการ. ประชาสังคม วรรณชนักคิดในสังคมไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มติชน, 2541.

ธีรยุทธ บุญมี. ประชาสังคม. กรุงเทพฯ: สายธาร. 2547.

เดวิท แมทิวส์. จากปัจเจกสู่สาธารณะ: กระบวนการเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง. แปลและเรียบเรียงโดย จีรวุฒิ เสนาคำ. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2540.

ถวิลวดี บุรีกุล. “ธรรมนูญ : หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่.” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 1, 2 นนทบุรี:สถาบันพระปกเกล้า, 2546

ถวิลวดี บุรีกุล.การมีส่วนร่วม : แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ.นนทบุรี:สถาบันพระปกเกล้า:
2548

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ รายงานการวิจัยการยกระดับการให้บริการสาธารณะโดยการมีส่วนร่วมของ
ประชาชน (People's Audit). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548

ถวิลวดี บุรีกุล การเมืองภาคพลเมือง. ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง. สถาบันพระปกเกล้า. [www.thaipoliticsgovernment.org/wiki/การเมืองภาคพลเมือง_\(civil_politics\)](http://www.thaipoliticsgovernment.org/wiki/การเมืองภาคพลเมือง_(civil_politics)). 18 สิงหาคม 2551

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. รางวัลแห่งความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม. สถาบัน
พระปกเกล้าร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. กรุงเทพฯ: บริษัทศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด. 2551

ถวิลวดี บุรีกุล. ระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด: ทำอย่างไรให้เป็นจริง.
กรุงเทพฯ: ศ. เจริญ การพิมพ์. 2551.

ประเวศ วะสี. แนวคิดและยุทธศาสตร์ สังคมสมานภาพและวิชา. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมลคีม
ทอง.,2536.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สถาบันพระปกเกล้า. รายงานการวิจัยเรื่องแนวทางการสร้างเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปัญหา อุปสรรค และทางออก.
กรุงเทพฯ: บริษัทธรรมดาเพลส จำกัด. 2545.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.รายงานความก้าวหน้าของการพัฒนาระบบราชการ
ในรอบ 3 ปี.กทม:สำนักงาน ก.พ.ร., 2548

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วน
ร่วม. http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=3&content_id=301

อนุก เหล่าธรรมทัศน์. ส่วนรวมที่มีใช้รัฐ: ความหมายของประชาสังคม. ใน ขบวนการประชา
สังคมไทย: ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง. กรุงเทพฯ : โครงการวิจัยและพัฒนาประชา
สังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2542.

Allison GT, and PD Zelikow. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis

2 éd . New York, NY: Addison-Wesley Longman. 1999 xv-416 p

Bhargava, Rajeev and Helmut Reifeld (eds.) . Civil Society, Public Sphere and

Citizenship: Dialogues and perspections. New Delhi, Thousand Oaks, London: Sage
Publications .2005

Bloom, Benjamin S. Taxonomy of Educational Objectives. Boston, MA. : Allyn and Bacon. 1984

Dahrendorf Ralf. Morals, Revolution and Civil Society. New York: St. Martin's Press, 1997.

Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. The New Public Service: Serving, not Steer. New York : M.E. Sharpe, Inc., 2003.

Diamond, Larry. "Winning the Cold War on Terrorism: The Democratic-Governance Imperative"
(Institute for Global Democracy - IGD - Policy Paper No. 1, March 2002, p. 8.

Keane, John. Civil Society: Old Images, New Visions. Stanford, California: Stanford University Press. 1998.

Mathews, David. Politics for People. 2^e éd .Urbana and Chicago: University of Illinois Press.
1999