



การมีส่วนร่วมภาคประชาสังคม ในการป้องกันการทุจริต

หลักสูตรอบรมเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

การมีส่วนร่วม	1
ขั้นตอนเสริมสร้างการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ	3
หลักการมีส่วนร่วม	3
ระดับการมีส่วนร่วม	4
เป้าหมายของการมีส่วนร่วม	4



การมีส่วนร่วมภาคประชาสังคม ในการป้องกันการทุจริต

ประชาสังคม (Civil Society) หมายถึง การรวมตัวของประชาชนที่มีจิตสำนึกและจุดมุ่งหมายร่วมกัน ในการพัฒนาสังคมด้วยความเต็มใจ ไม่หวังผลตอบแทน และการรวมตัวกันนี้จะส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งขึ้น ในสังคมต่อไป การต่อต้านทุจริตในภาครัฐนั้นเป็นอีกหนึ่งเป้าหมายสำคัญของภาคประชาสังคม จากคำปรารภในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ระบุถึงหน้าที่ของพลเมืองไทยในการวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อให้มีผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามาใช้อำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ

รวมถึงในมาตรา 50 ได้มีการระบุหน้าที่ของพลเมืองไทยทุกคนให้มีหน้าที่ในการไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ ดังนั้นการมีส่วนร่วมภาคประชาสังคมในการป้องกันการทุจริตจึงเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่พลเมืองจะต้องมีความตระหนักรู้และ

ความเข้าใจ เพื่อเป็นอีกหนึ่งกลไกสำคัญที่ขับเคลื่อนการปราศจากการทุจริตในภาครัฐไทย

“การมีส่วนร่วม”

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเป็นการเข้ามาร่วมรับรู้ ตรวจสอบ และตัดสินใจอย่างมีอิสระในสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อตนเองหรือสังคม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลากหลายด้าน เช่น ด้านการริเริ่มนโยบาย หรือกฎหมาย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของภาครัฐ ด้านการแสดงความคิดเห็นในนโยบายต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ด้านการพิจารณา ปรีกษาหรือ และตัดสินใจทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน เป็นต้น การมีส่วนร่วมของพลเมืองนั้นสามารถจำแนกได้ตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

➤ **ไม่มีส่วนร่วม (Non participation)** เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่มีมุมมองว่าโครงการต่าง ๆ จะบรรลุเป้าหมายได้นั้น เกิดจากการสนับสนุนและวางแผนจัดการ (Manipulation) โดยเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ และเป็นเพียงการจัดกิจกรรมเพื่อบำบัดปัญหา (Therapy) ด้วยการให้ข้อมูลแบบแจ้งให้ทราบแก่ผู้มีส่วนร่วมเป็นครั้ง ๆ ไป

➤ **ระดับของการทำพหุเป็นพิธี (Degree of tokenism)** เป็นระดับการมีส่วนร่วมแบบเริ่มต้น ทั้งการแจ้งข้อมูลโครงการพัฒนาที่ริเริ่มแล้วให้ทราบ (Informing) ทางเว็บไซต์หรือการปิดประกาศที่หน่วยงานรัฐ การปรึกษาหารือ (Consultation) ระหว่างภาครัฐและประชาชนในการหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหา และการทำให้พอใจ (Placation) ที่เป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการโครงการนั้น ๆ

➤ **ระดับของอำนาจของพลเมือง (Degree of citizen power)** หรือที่เรียกว่าการเป็นประชาสังคม ทั้งการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ที่เป็นการกระจายอำนาจผ่านการเจรจาต่อรองระหว่างชุมชนและผู้มีอำนาจ โดยประชาชนมีส่วนรับผิดชอบด้านการวางแผนและตัดสินใจในการดำเนินการโครงการร่วมกัน การมอบอำนาจให้ (Delegated Power) เป็นการที่ชุมชนเข้ามาเป็นคณะกรรมการหลัก มีสิทธิในการตัดสินใจ เข้าร่วมตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินโครงการ และการควบคุมโดยชุมชน (Citizen Control) เป็นการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุด โดยเป็นการที่ชุมชนดำเนินการด้วยตนเองทั้งหมด ส่วนเจ้าหน้าที่ของภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานเท่านั้น



การมีส่วนร่วมมีทั้งหมด 4 รูปแบบ คือ

◆ **Nominal participation** เป็นการมีส่วนร่วมทั่วไป ทำเพื่อเป็นความชอบธรรม เกิดการรับรู้ข้อมูลจากหน่วยงาน แต่ไม่เกิดความแน่ใจว่าผู้เข้าร่วมจะเกิดการปฏิบัติตามต่อไปหรือไม่

◆ **Instrumental participation** เป็นการมีส่วนร่วมรับรู้และเกิดความต้องการที่จะปฏิบัติตามมากขึ้น มองการมีส่วนร่วมว่าเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติ

◆ **Representative participation** เป็นการมีส่วนร่วมที่บุคคลมีความต้องการเป็นตัวแทนในการดำเนินการเป็นตัวแทนที่สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้

◆ **Transformative participation** เป็นการมีส่วนร่วมขั้นสูง มีความต้องการที่จะขยายผลต่อในประเด็นที่มีส่วนร่วม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 ระบุว่า รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า ซึ่งผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคล องค์กร หรือชุมชน ที่ได้รับผลกระทบทางบวกหรือลบจากโครงการนั้น ๆ โดยแบ่งออกเป็น ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ผู้มีส่วนได้เสียโดยอ้อม และผู้สนใจและผู้เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนเสริมสร้างการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ

การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมให้มีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินการด้วย 3 ขั้นตอน ดังนี้

➤ **ขั้นที่ 1 วางแผน** เป็นการเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้องวางแผนการมีส่วนร่วม เช่น วัตถุประสงค์ สถานที่ วิธีการ กำหนดเวลาดำเนินการ เป็นต้น การเตรียมการด้านงบประมาณและบุคลากร ระบุและวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียเสริมสร้างพลังการรวมตัวกัน การรวมกลุ่มเฉพาะต่าง ๆ โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง และประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียและวางแผนโครงการ

➤ **ขั้นที่ 2 การสร้างการมีส่วนร่วมและความผูกพัน** เป็นการสื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสียแบบ 2 ทาง ทั้งเป็นผู้ให้ข้อมูล รับฟัง และการตัดสินใจ มีการติดตามทั้งในส่วนของ การจัดสรรผลประโยชน์ และการจัดการเรื่องความเดือดร้อน ร้องทุกข์ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาค

➤ **ขั้นที่ 3 การจัดทำรายงานและการติดตามและการประเมิน** เป็นการติดตาม วิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำรายงาน มีการประเมินผลและรายงานกลับ

หลักการมีส่วนร่วม

1 หน่วยงานมีการให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนครบถ้วน ถูกต้อง เพียงพอ ทันการณ์ เข้าใจได้ง่าย ไม่มีค่าใช้จ่ายมาเป็นอุปสรรค

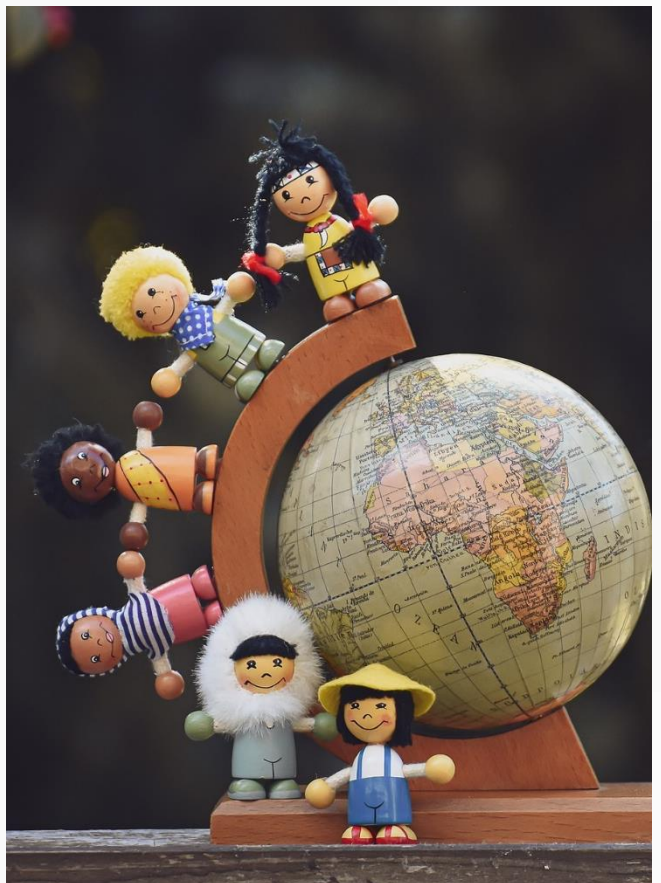
2 หน่วยงานมีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนอย่างครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม ทุกพื้นที่ เป็นระบบ

3 หน่วยงานมีการให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ในบางเรื่องประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเนื่องจากประชาชนได้รับผลกระทบอย่างมาก

4 หน่วยงานมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการแปลภาษา การใช้ภาษา มือ การใช้สื่อที่มีความหลากหลายเพียงให้เหมาะสมกับช่วงวัย ซึ่งหน่วยงานจะต้องมีการเชิญชวนตั้งแต่ส่วนต้นของการรับรู้จนถึงร่วมติดตามตรวจสอบ ไม่รอนจนสุดท้ายเกิดความเสียหายต่อรัฐ

5 ผลสัมฤทธิ์เป็นไปตามที่กำหนด คือ ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย ไม่ใช่เพียงแค่มวลชนสัมพันธ์

ทั้งนี้ จะต้องมีความเข้าใจว่า *‘ประชาชนไม่เหมือนกัน’* และคำว่า *‘เท่ากันและเท่าเทียมไม่เหมือนกัน’* จึงทำให้การทำการกรรมการมีส่วนร่วมจะต้องมีความเข้าใจว่าถึงแม้เราจะให้ประชาชนเหมือนกัน แต่ประชาชนบางกลุ่มอาจจับไว้ไม่ได้ เราจึงต้องมีความละเอียดอ่อนในการพิจารณา และต้องมีให้มีอุปสรรคมาขวางกั้นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ ภาคประชาสังคมที่เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มคนด้อยโอกาส คนพิการ จะต้องมีการเปิดโอกาสให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การบริการที่เป็นธรรม



ระดับการมีส่วนร่วม

กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นมีทั้งหมด 5 ระดับ ดังนี้

➤ **ให้ข้อมูล (Inform)** เป็นการมีส่วนร่วมที่มีเป้าหมายเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารประชาชน โดยภาครัฐจะคอยให้ข้อมูลประชาชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดการรับรู้เกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ โดยมีเครื่องมือ เช่น สื่อเว็บไซต์ การติดป้ายประกาศ สื่อวิทยุโทรทัศน์ สื่อบุคคล การจัดกิจกรรม Open house เป็นต้น

➤ **หารือ (Consult)** เป็นการมีส่วนร่วมที่มีเป้าหมายเพื่อการรับฟังและปรึกษาประชาชน ซึ่งประชาชนจะเป็นผู้ให้ข้อมูล ความเห็น ความห่วงกังวลในประเด็นนั้น ๆ เพื่อให้ภาครัฐตอบสนองปัญหาต่อไป โดยมีเครื่องมือ เช่น การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม (Focus Group) การตอบแบบสอบถาม เป็นต้น

➤ **เกี่ยวข้อง (Involve)** เป็นการมีส่วนร่วมที่มีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้อง ร่วมกันหาทางเลือก โดยรัฐและประชาชนจะร่วมกันพิจารณาเลือกทางที่เหมาะสมกับประเด็นนั้น ๆ มักใช้เครื่องมือเป็นกิจกรรมการจัด Workshop

➤ **ร่วมมือ (Collaborate)** เป็นการมีส่วนร่วมที่มีเป้าหมายเพื่อร่วมกันตัดสินใจจากทางเลือกที่มีและร่วมกันดำเนินการ โดยประชาชนจะร่วมกันทำและภาครัฐจะนำเอาความเห็นของประชาชนมาเป็นส่วนในการตัดสินใจ มักใช้เครื่องมือเป็นการเสวนาหาทางออก หรือการตัดสินใจร่วม

➤ **มอบอำนาจ (Empower)** เป็นการมีส่วนร่วมที่มีเป้าหมายเพื่อร่วมสร้างพลังให้ประชาชนลงมือปฏิบัติ โดยเป็นการที่ประชาชนตัดสินใจเองในประเด็นนั้น ๆ และภาครัฐจะทำตามการตัดสินใจของประชาชน โดยมีเครื่องมือ เช่น การทำประชามติ ลูกขุนพลเมือง การมอบอำนาจตัดสินใจ เป็นต้น

เป้าหมายของการมีส่วนร่วม

- ◆ เพื่อให้ข้อมูลต่อสาธารณชน
- ◆ เพื่อรวบรวมข้อมูลจากสาธารณชนที่จะนำมาใช้ในการตัดสินใจอย่างมีความหมายมากยิ่งขึ้น
- ◆ เพื่อทราบความห่วงกังวลและค่านิยมของสาธารณชน ไม่ตัดสินใจโดยหลงลืมบริบทของคนในพื้นที่นั้น ๆ
- ◆ เพื่อได้รับความชอบธรรมในการดำเนินการ
- ◆ เพื่อได้ข้อตกลงร่วมกับประชาชนไปด้วยกัน
- ◆ เพื่อพัฒนาและรักษาความชอบธรรมและความน่าเชื่อถือ



“การมีส่วนร่วมมีข้อดีในการทำให้การตัดสินใจที่มีผลกระทบเชิงบวกหรือลบต่อผู้มีส่วนได้เสียมีคุณภาพมากขึ้น สามารถคาดการณ์ความห่วงกังวลและทัศนคติของสาธารณชนได้ดีขึ้น สามารถระบุปัญหาได้ดีกว่า มีการพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ อย่างเต็มที่ และมีความเข้าใจที่ดีขึ้น ดังนั้นการทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปราศจากการทุจริตจึงไม่สามารถทำได้โดยลำพังจากภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่ง แต่จะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาสังคมที่เปรียบเสมือนเสียงสะท้อนจากพลเมือง



สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.)

กองป้องกันการทุจริตในภาครัฐ

99 หมู่ 4 อาคารซอฟต์แวร์ พาร์ค ชั้น 31 ถนนแจ้งวัฒนะ ตำบลคลองเกลือ

อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี 11120

www.pacc.go.th

โทร. 0 2502 6670 - 80 ต่อ 1401