

## ปลูกไฟพลเมือง

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างสร้างสรรค์ : กรณีเหมืองแร่แบไรต์ บ้านอิม จ.แพร่

โดย จารุวรรณ แก้วมะโน\*

คงไม่มีใครจะรู้ว่าปัญหาและความต้องการของตนคืออะไรดีเท่ากับตัวของเราเอง การแก้ไขปัญหาและพัฒนาบ้านเมืองก็เช่นกัน ภาครัฐย่อมไม่อาจรู้และเข้าใจปัญหาของพื้นที่ได้ดีเท่ากับคนในพื้นที่เอง ด้วยเหตุนี้ในการแก้ไขปัญหาต่างๆการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญในฐานะผู้ที่จะระบุ (inform) ปัญหาและทางออกที่มีความเหมาะสมกับบริบทเฉพาะทางสังคมและวัฒนธรรมของพื้นที่ได้ดีที่สุด ซึ่งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนั้นอาจมาได้จากการเชิญชวนของภาครัฐเพื่อขอให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปให้ข้อมูลหรือเปิดเวทีรับฟังความเห็นของประชาชนเมื่อต้องมีการกำหนดนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อภาคประชาชนอีกทางหนึ่งนั้นประชาชนอาจเข้าไปมีส่วนร่วมได้ผ่านการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายสาธารณะเพื่อยื่นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนโดยไม่ส่งผลกระทบต่อด้านลบเป็นการซ้ำเติม

### ปฏิบัติการเสริมสร้างพลังพลเมือง 4 หลัก 6 ขั้นตอน

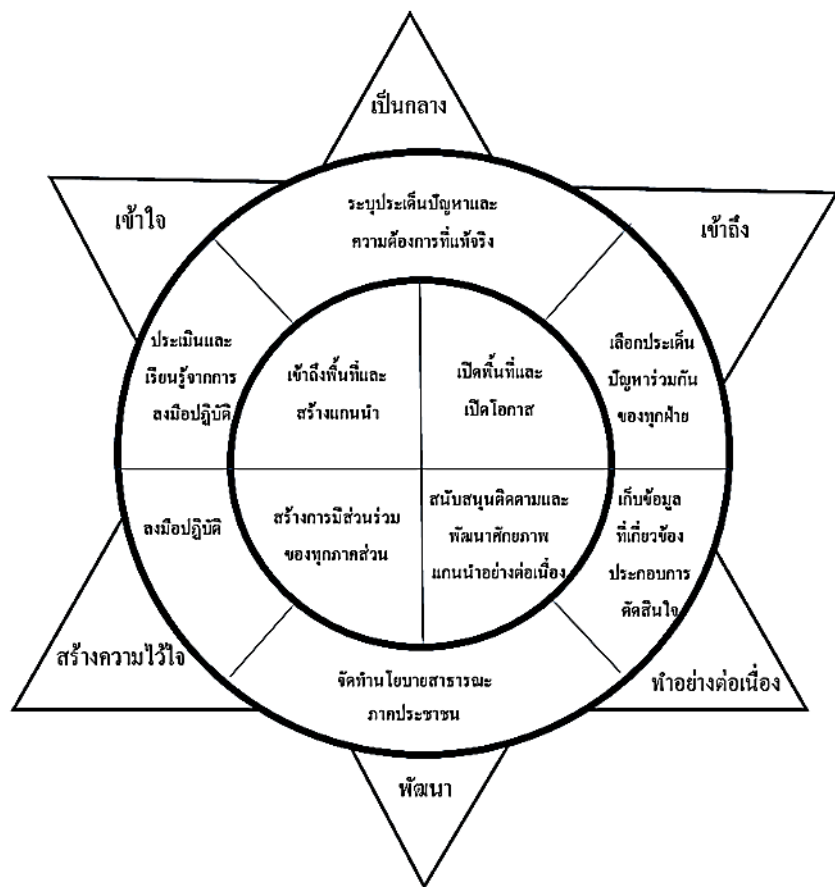
สถาบันพระปกเกล้า เล็งเห็นความสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ ในฐานะที่กระบวนการดังกล่าวนี้มีส่วนสนับสนุนการยกระดับสำนึกความเป็นพลเมืองของประชาชนให้เกิดการเรียนรู้ วัฒนธรรมประชาธิปไตยในการใช้สิทธิเสรีภาพตามสมควรและสร้างสรรค์ในอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและสาธารณะชนโดยรวม ซึ่งคุณสมบัติเหล่านี้ไม่อาจเรียนรู้ได้จากห้องเรียนแต่ต้องเกิดจากการเรียนรู้โดยการปฏิบัติ

ด้วยเหตุนี้ สถาบันพระปกเกล้า จึงได้จัดทำโครงการปฏิบัติการเสริมสร้างพลังพลเมืองขึ้น เพื่อส่งเสริมและสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองผ่านการลงมือปฏิบัติในการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้ภาคประชาชนได้แสดงพลังของการเป็นพลกำลังของบ้านเมืองอย่างแท้จริง โดยกรอบแนวคิดของโครงการปฏิบัติการเสริมสร้างพลังพลเมืองนี้ พัฒนามาจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) โดยนำองค์ความรู้ 3 เรื่องผสมเข้าด้วยกัน คือ การสร้างสำนึกพลเมือง (project citizen) การกำหนดนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (participatory public policy process) และการจัดเวทีประชาเสวนาหาทางออก (citizen dialogue) พัฒนาขึ้นเป็นกรอบการดำเนินโครงการปฏิบัติการเสริมสร้างพลังพลเมือง 4 หลัก 6 ขั้นตอน 2 ระยะ เพื่อโออบอุ้มความต้องการของผู้คนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอย่างเป็นระบบในแบบของพวกเขาด้วยตัวของพวกเขาเอง

\* นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า

โดยหลัก 4 ประการนั้นพัฒนามาจากหลัก “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ประกอบด้วย 1) เข้าถึงพื้นที่และสร้างแกนนำ 2) เปิดพื้นที่และเปิดโอกาส 3) สร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และ 4) สนับสนุนติดตามและพัฒนาศักยภาพแกนนำอย่างต่อเนื่อง ทั้งทางด้านวิชาการและงบประมาณบางส่วนเพื่อสนับสนุนให้พลเมืองสามารถขับเคลื่อนได้ด้วยตนเอง เพื่อนำไปสู่การมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง ในส่วนของกระบวนการ 6 ขั้นตอนนั้นประยุกต์ใช้จากแนวคิดเรื่องการสร้างสำนึกพลเมือง (Project Citizen) ที่สถาบันพระปกเกล้ารับมาจากศูนย์พลเมืองศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา (Center for Civic Education) ประกอบด้วย 1.การระบุประเด็นปัญหาและความต้องการ (Problem Identification) 2.การเลือกประเด็นปัญหาหรือความต้องการที่ทุกฝ่ายต้องการแก้ไขและพัฒนาาร่วมกัน (Agenda Setting) 3.การเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการตัดสินใจ (data collecting) 4.การจัดทำนโยบายสาธารณะภาคประชาชน (policy suggesting) 5.การลงมือปฏิบัติ (implementation) ตามแนวทางที่กำหนดขึ้น และ 6. การประเมิน (evaluation) และเรียนรู้จากการลงมือปฏิบัติ โดยการดำเนินงานจะแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะสร้างความรู้ความเข้าใจพัฒนาทักษะการมีส่วนร่วมและระยะลงมือปฏิบัติ

**แผนภาพกรอบแนวคิดของโครงการปฏิบัติการเสริมสร้างพลังพลเมือง**



ภายใต้กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมข้างต้น ประชาชนจะได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในชุมชนของตนเอง ด้วยกระบวนการสานเสวนาตามแนวทางประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือตามกรอบการกำหนดนโยบายสาธารณะ 6 ขั้นตอน กระทั่งได้ข้อสรุปเกี่ยวกับประเด็นปัญหาแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอแนะนโยบายที่สมาชิกในกลุ่มหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายยอมรับได้และพร้อมที่จะลงมือไปด้วยกัน อย่างไรก็ตาม กระบวนการก่อนเข้าสู่ขั้นตอนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น สิ่งที่สำคัญคือการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายและเข้าถึง “หัวใจ” ของกลุ่มเป้าหมายให้ได้ เพื่อสร้างความเข้าใจหลักการมีส่วนร่วมดังกล่าวให้เกิดขึ้นเสียก่อนไม่เช่นนั้นการมีส่วนร่วมในขั้นต่อไปย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ ดังนั้น เพื่อให้ปฏิบัติการประสบความสำเร็จจึงจำเป็นต้องยึดหลัก 4 ประการในการดำเนินงานตามลำดับไปพร้อมกัน

### ปลุกไฟพลเมืองด้วยการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์

บ้านอิม เป็นหมู่บ้านหนึ่งในจังหวัดแพร่ ซึ่งประสบกับปัญหาจากการพัฒนาสืบเนื่องจากการทำเหมืองแร่แบบไรต์ในเขตป่าสงวนและใกล้เขตชุมชน โดยไม่มีการจัดการกับมลภาวะและดินโคลนจากการล้างแร่อย่างรัดกุมส่งผลกระทบต่อคนในชุมชนทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาห้วยน้ำต้นเงินจากเศษหินดินทรายในการล้างแร่ที่ทับถมลงมายังลำห้วยเป็นเวลานานกระทั่งส่งผลให้แหล่งน้ำการเกษตรของชาวบ้านต้นเงินไม่เพียงพอต่อการทำเกษตรทั้งยังเปลี่ยนทิศทางการไหลไปกัดเซาะพื้นที่ของชาวบ้านและไม่สามารถรองรับน้ำในฤดูฝนได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดิม ซึ่งปัญหานี้กระทบต่ออาชีพรายได้และคุณภาพชีวิตของชาวบ้านอิมโดยรวม ก่อนหน้านั้นชาวบ้านอิมเคยลุกขึ้นมาเรียกร้องให้หน่วยงานราชการเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทว่าปัญหาติดขัดด้วยระเบียบบางประการจึงทำให้หน่วยงานราชการยังไม่สามารถเข้ามาแก้ไขปัญหาให้ได้ส่งผลให้ชาวบ้านเริ่มรู้สึกท้อแท้สูญเสียกำลังใจและไม่ต้องการที่จะมีส่วนร่วมเรียกร้องใดๆอีกต่อไป

เหตุการณ์ดังกล่าวนับเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่ง ทั้งนี้เพราะหากภาคประชาชนเกิดความรู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจในการมีส่วนร่วมเสียแล้ว ความกระตือรือร้นของพลเมืองในการเข้าไปแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ สถาบันพระปกเกล้าเล็งเห็นถึงความสำคัญของการฟื้นฟูกำลังใจและดึงศักยภาพของชาวบ้านอิมกลับมา จึงร่วมกับศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง จ.แพร่ นำกรอบแนวคิดของโครงการปฏิบัติการเสริมสร้างพลังพลเมืองไปดำเนินการ โดยเริ่มต้นจากการเข้าถึงพื้นที่เพื่อทำความเข้าใจปัญหาและความต้องการอย่างแท้จริงของผู้เกี่ยวข้องซึ่งแน่นอนว่าการจัดรับฟังความเห็นเป็นเวทีใหญ่ในกรณีที่มีความอ่อนไหวและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้นไม่อาจกระทำได้โดยทันที จำเป็นต้องใช้ยุทธวิธีเข้าถึงพื้นที่อย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความไว้วางใจ ทำให้ผู้คนในชุมชนเปิดใจยอมรับฟังข้อเสนอเรื่องการมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะเสียก่อน จึงจะนำไปสู่การจัดเวทีเพื่อระดมความเห็นของฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อแสวงหาทางออกที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันต่อไปได้

กรณีของชาวบ้านอิมนั้น แม้จะรู้สึกหมดไฟจากการมีส่วนร่วมเสนอข้อเรียกร้องมาก่อนหน้านี้ ทว่าด้วยกระบวนการ 4 หลัก 6 ขั้นตอน ของโครงการปฏิบัติการเสริมสร้างพลังพลเมืองที่พยายามผลักดันให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในทุกกิจกรรมตั้งแต่ระดับให้ข้อมูลเรื่อยไปจนถึงการร่วมปรึกษาวางแผนและลงมือปฏิบัติร่วมกัน สุดท้ายจึงสามารถ “ปลุกไฟ” ในใจของผู้คนให้ฟื้นคืนกลับมาได้ ภายใต้กระบวนการกำหนดข้อเสนอ

นโยบายสาธารณะ “อย่างสร้างสรรค์” ในที่นี้ผู้เขียนเน้นย้ำที่คำว่า “สร้างสรรค์” ทั้งนี้เพราะ ต้องยอมรับว่าความเป็นจริงแล้วชาวบ้านอิมไม่ใช่กลุ่มที่นิ่งเฉยดูตายต่อปัญหาแต่พวกเขาพยายามแสวงหาช่องทางการมีส่วนร่วม “เรียกร้อง” ประเด็นปัญหาแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสมอมา ต่อเมื่อไม่ได้รับการตอบรับตามข้อเรียกร้อง จึงนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจและไม่เห็นถึงคุณค่าของการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในเวลาต่อมา นำไปสู่ระยะล่าถอยของการมีส่วนร่วม ในแง่ปัญหาจึงไม่ได้อยู่ที่ชาวบ้านไม่เข้าไปมีส่วนร่วม แต่ปัญหากลัวยู่ที่ลักษณะของการเข้าไปมีส่วนร่วมของชาวบ้านมากกว่า ปฏิเสธไม่ได้ว่าการมีส่วนร่วมในการส่งข้อเรียกร้องต่อภาครัฐนั้นเป็นรูปแบบหนึ่งที่ทางการเปิดช่องไว้และประชาชนส่วนใหญ่ก็นิยมปฏิบัติกัน กระนั้น การยื่นข้อเรียกร้องก็มีข้อจำกัดในเรื่องของความไม่แน่นอนในการตอบสนองทางนโยบาย เนื่องจากข้อเรียกร้องต่างๆเหล่านั้นมักเต็มไปด้วยคำถามที่พยายามแสวงหาผู้กระทำให้ต้องมารับผิดชอบ ซึ่งผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความรู้สึกโดดเดี่ยวทางนโยบายหากต้องถูกผลักดันให้เป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว เมื่อประกอบกับระเบียบปฏิบัติที่อาจติดขัดบางประการ การมีส่วนร่วมผ่านการยื่นข้อเรียกร้องจึงอาจไม่มีประสิทธิภาพเท่ากับการมี “ข้อเสนออย่างสร้างสรรค์” ที่มุ่งแสวงหาหนทางที่ทุกฝ่ายจะร่วมกันลงมือปฏิบัติได้ตามความถนัดบทบาทหน้าที่และต้นทุนของตน

กรณีการมีส่วนร่วมของชาวบ้านอิมนั้นเป็นกรณีศึกษาที่ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนั้นเป็นเรื่องดีและจำเป็น แต่สิ่งที่จำเป็นยิ่งกว่าก็คือรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพราะจะเกี่ยวพันกับการยอมรับและการยินดีให้ความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ดังนั้น การมีส่วนร่วมอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอแต่ต้องพัฒนาไปสู่การมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพด้วย กล่าวคือ เป็นการมีส่วนร่วมบนฐานของข้อมูลความเข้าใจ การประสานประโยชน์ และมุ่งมองหาหนทางแก้ไขปัญหาย่างสร้างสรรค์ กรณีของชาวบ้านอิมนั้นภายหลังจากกลุ่มชาวบ้านเข้าร่วมปฏิบัติการเสริมสร้างพลังพลเมืองและปรับเปลี่ยนมุมมองการมีส่วนร่วมให้เป็นไปในทางสร้างสรรค์โดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาชุมชนอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและชุมชนอย่างยั่งยืนนั้นก็ส่งผลให้ข้อเสนอที่ชาวบ้านผลักดันได้รับการยอมรับจากหน่วยงานระดับชาติที่ได้ผันตัวมาเป็นพันธมิตรทางความคิดและสนับสนุนปฏิบัติการของชาวบ้านในการแก้ไขปัญหาโดยการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนในเวลาต่อมา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ภายใต้กรอบการส่งเสริมและสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองผ่านการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมนั้น เป็นกระบวนการที่ไม่เพียงแต่สามารถสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองให้เกิดขึ้นได้เท่านั้นแต่ยังสามารถปรับใช้เพื่อ “ปลุกไฟ” ในใจของผู้คนที่เริ่มมอดดับลงไปได้ด้วย อย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งที่พึงตระหนักในการส่งเสริมและสร้างการมีส่วนร่วมของพลเมืองเพื่อให้เป็นพลังกำลังของบ้านเมืองอย่างแท้จริงก็คือการส่งเสริมให้การมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ ผ่านการสนับสนุนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข้อเท็จจริงมองข้ามความแตกต่างเพื่อแสวงหาจุดร่วมที่ทุกฝ่ายต้องการร่วมกัน เพื่อนำไปสู่แนวทางการรับมือกับความต้องการหรือปัญหาที่ทุกฝ่ายยอมรับได้และยินดีที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนไปพร้อมกัน

