

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ แนวคิดที่เน้นประชาธิปไตยในชุมชนและประชาชน ในลักษณะที่สมาชิกในชุมชนและประชาชนมีจิตสำนึกการเป็นพลเมือง มีวัตถุประสงค์หรืออุดมการณ์ร่วมกันและมีความเท่าเทียมกันทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งจะนำไปสู่การวินิจฉัยและการตัดสินใจที่ดีของชุมชน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2546, หน้า 113) ในทศวรรษที่ 1960 Carol Pateman นักทฤษฎีทางการเมืองชาวอังกฤษได้เริ่มนำเอาแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาเผยแพร่ในโลกตะวันตกจนกระทั่งปัจจุบันได้กลายเป็นกระแสนิยมไปทั่วโลก (วัชรินทร์ ชาญศิลป์, 2552, หน้า 18; พัชรี สีโรธ, 2553, หน้า 10) ซึ่งคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการเรียกกระบวนประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและในการตัดสินใจในระดับต่างๆมากขึ้น มิใช่ว่าประชาชนจะสามารถทำได้แต่เพียงเลือกตั้งอย่างเดียว (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2544, หน้า 60) นั้นแสดงให้เห็นว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีกลไกและเงื่อนไขทั้งทางกฎหมายและจารีตประเพณีที่ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายที่ชอบธรรมและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันโลกของเราได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทั้งจากกระแสโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี การสื่อสารโทรคมนาคม การพัฒนาความสามารถของภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน รวมถึงการพัฒนาสู่สังคมประชาธิปไตยและความตื่นตัวของประชาชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ (เอกวิทย์ มณีธร, 2549, หน้า 225) จนทำให้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งรวมไปถึงปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในประเทศที่มีการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นั่นก็คือ ตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนไม่ได้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจดำเนินโครงการต่างๆตามนโยบายเนื่องจากงานเหล่านี้เป็นหน้าที่ของระบบราชการและหน่วยงานฝ่ายบริหาร (พัชรี สีโรธ, 2553, หน้า 10) กลไกเหล่านี้ทำให้ประชาชนไม่มีอิทธิพลต่อระบบราชการและหน่วยงานฝ่ายบริหาร จนทำ

ให้การดำเนินโครงการต่างๆตามนโยบายไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน และไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของระบบราชการและหน่วยงานฝ่ายบริหารจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ/ดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2549, หน้า 32) เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะสามารถผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีอิทธิพลต่อระบบราชการ และส่งผลให้การตัดสินใจในการดำเนินโครงการตามนโยบายของภาครัฐสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) รวมถึงมีการควบคุมการดำเนินงานของภาครัฐให้มีความโปร่งใส (Transparency) และมีความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability) (คณิศร บัวเยี่ยม, 2545, หน้า 18-19) อีกทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีความสำคัญในการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารงานของภาครัฐ และยังสามารถสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการทางด้านองค์ความรู้และความเข้มแข็งของภาคประชาชนภายในประเทศนั้นๆ ในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับทางภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆภายในประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีกรณีศึกษาในต่างประเทศหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยที่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของการไม่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม และความล้มเหลวของการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาครัฐ ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างกรณีศึกษาสี่กรณีดังต่อไปนี้ กรณีศึกษาที่หนึ่ง โครงการระบบคลองและประตูน้ำในรัฐหลุยส์เซียน่า (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ง ตอนที่ 1) แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการดำเนินโครงการของภาครัฐ ที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ โดยผู้รับผิดชอบโครงการมีการเรียกประชุมชุมชนเพื่อประกาศแผนงานของโครงการเพียงครั้งเดียวจนทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างชุมชนกับภาครัฐ จนทำให้โครงการดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไป กรณีศึกษาที่สอง การเลือกสถานที่จัดเก็บของเสียอันตราย ในรัฐอัลเบอร์ตา ประเทศแคนาดา (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ง ตอนที่ 2) เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะสามารถแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวทั้งสองแง่มุมได้อย่างชัดเจน เนื่องจากในระยะแรกของการดำเนินโครงการดังกล่าวภาครัฐใช้รูปแบบการตัดสินใจจากบนลงล่าง (Top down model) โดยไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการเลือกสถานที่จัดเก็บของเสียอันตรายทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างประชาชนกับภาครัฐจนทำให้ภาครัฐต้องใช้กระบวนการเลือก

สถานที่จัดเก็บของเสียด้วยความสมัครใจของประชาชนในชุมชน โดยการให้ข้อมูลและคำปรึกษากับประชาชนอย่างกว้างขวาง และเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยการออกเสียงเพื่ออนุมัติโครงการ จนในที่สุดโครงการดังกล่าวก็ได้รับการอนุมัติจากประชาชน

ในส่วนของกรณีตัวอย่างจากประเทศไทยเป็นกรณีศึกษาที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของการไม่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และความสำเร็จของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาครัฐ รวมถึงองค์การตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนดังตัวอย่างต่อไปนี้ กรณีศึกษาที่สาม จุดจบของภาคสารเคมีจากคลองเตยสู่ จังหวัดกาญจนบุรี (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ง ตอนที่ 3) ในระยะแรกของการจัดการปัญหาสารเคมีรั่วไหล ภาครัฐได้ตัดสินใจแก้ไขปัญหาโดยการไม่เปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้รับรู้ จนทำให้ประชาชนขาดความไว้วางใจและนำไปสู่การชุมนุมต่อต้านในที่สุด จนทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบในการจัดการปัญหาโดยอาศัยความร่วมมือ ทั้งภาคประชาชน NGOs ภาคราชการ นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ จนในที่สุดก็สามารถจัดการปัญหาดังกล่าวได้สำเร็จ และกรณีศึกษาที่ดี การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม: องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ (อรทัย ก๊กผล, 2546, หน้า 95-144) ซึ่งกรณีศึกษาที่ดีนี้แสดงให้เห็นถึงองค์การตัวอย่างในประเทศไทยที่ประสบความสำเร็จด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหของชุมชนได้โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชน เช่น การแก้ไขปัญหความขัดแย้งด้วยกระบวนการประชาคม ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนแก้ไขปัญหาร่วมกัน อีกทั้งยังส่งผลให้เกิดการเรียนรู้และการเสริมสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็งอีกด้วย จากกรณีศึกษาทั้งหมดที่กล่าวมานี้ เป็นบทเรียนที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นแนวทางสำคัญในการตัดสินใจดำเนินโครงการต่างๆ ของภาครัฐ ให้มีความสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน

ประเทศไทยนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเริ่มปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (อรทัย ก๊กผล, 2551, หน้า 16) จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ฉบับปัจจุบัน) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสังคมประชาธิปไตยของประเทศไทย ได้ก้าวสู่ยุคสมัยแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเข้มข้น ส่งผลให้ระบบราชการต้องปรับตัวเพื่อให้การบริหารราชการมีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เนื่องจากระบบราชการไทยถือเป็นกลไกของรัฐที่มีความสำคัญอย่างสูงต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย โดยเฉพาะการขับเคลื่อนนโยบายและ

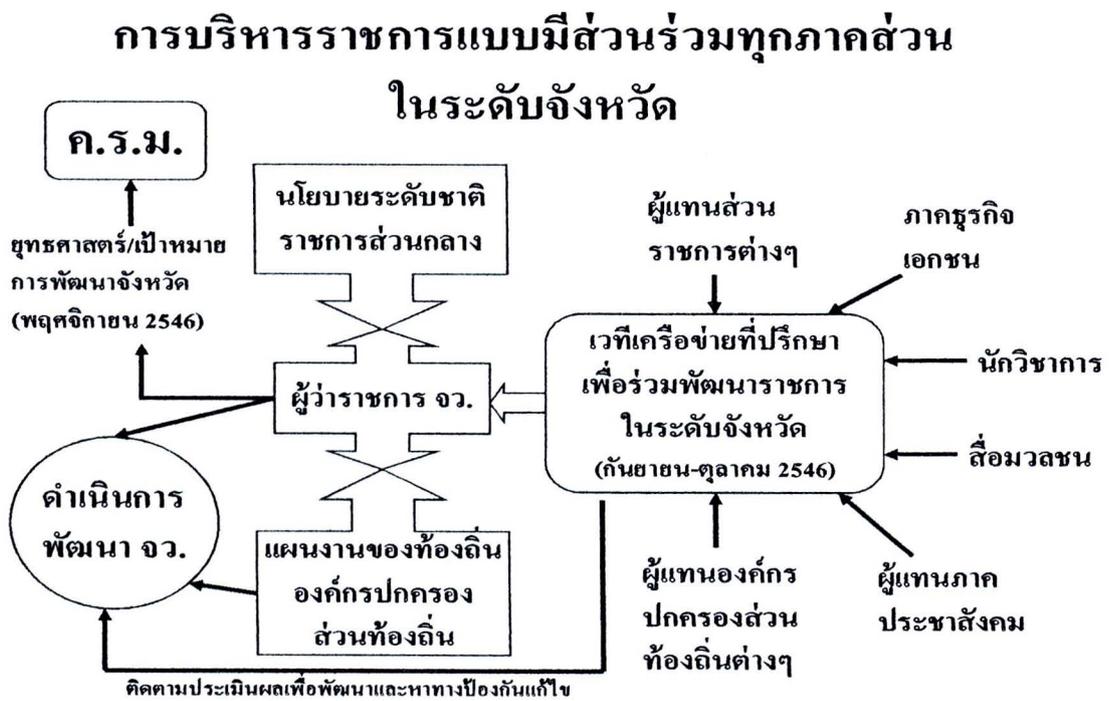
ยุทธศาสตร์ของรัฐบาล การอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนรวมถึงการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย อันมีจุดหมายปลายทางเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและผลประโยชน์ของประเทศชาติ (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551 – 2555, หน้า 26) จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) มีหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการและจัดให้มีกฎหมายรองรับเพิ่มเติม กล่าวคือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานของระบบราชการให้มีความสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาระบบราชการมีความสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ก.พ.ร. จึงได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551 – 2555) และได้กำหนดยุทธศาสตร์ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 2 ที่กำหนดให้ระบบราชการไทยจะต้องปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่างๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551-2555, หน้า 28) นอกจากนี้ยังได้กำหนดโครงการสำคัญตามยุทธศาสตร์ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวข้างต้นสองโครงการ คือ 1) โครงการพัฒนาระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และ 2) โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยผู้รับผิดชอบโครงการทั้งสองโครงการดังกล่าวในระดับภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551-2555, หน้า 32-49) ซึ่งโครงการดังกล่าวได้กำหนดให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมุ่งเน้นการเชื่อมโยงประสานการทำงานร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนและเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมเกี่ยวกับระบบราชการให้มีศักยภาพและความสามารถในการเข้าสู่กระบวนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551 – 2555, หน้า 49)

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจึงถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับภูมิภาค เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่างๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วน

ร่วม เพื่อตอบสนองนโยบายการบริหารงานจังหวัดบูรณาการสามหลักการ คือ 1) การบริหารงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 2) การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม โดยภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน 3) กระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้ปฏิบัติที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด (Frontline Officer) (สุวิทย์ เมษินทรีย์, 2553, หน้า 22)

ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีแนวทางที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ก.พ.ร. จึงได้กำหนดแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนในระดับจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มองค์กรต่างๆ หกกลุ่ม ได้แก่ ผู้แทนส่วนราชการ ภาคธุรกิจเอกชน นักวิชาการ สื่อมวลชน ผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดูภาพที่ 1 ประกอบ)



ภาพ 1 การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนในระดับจังหวัด

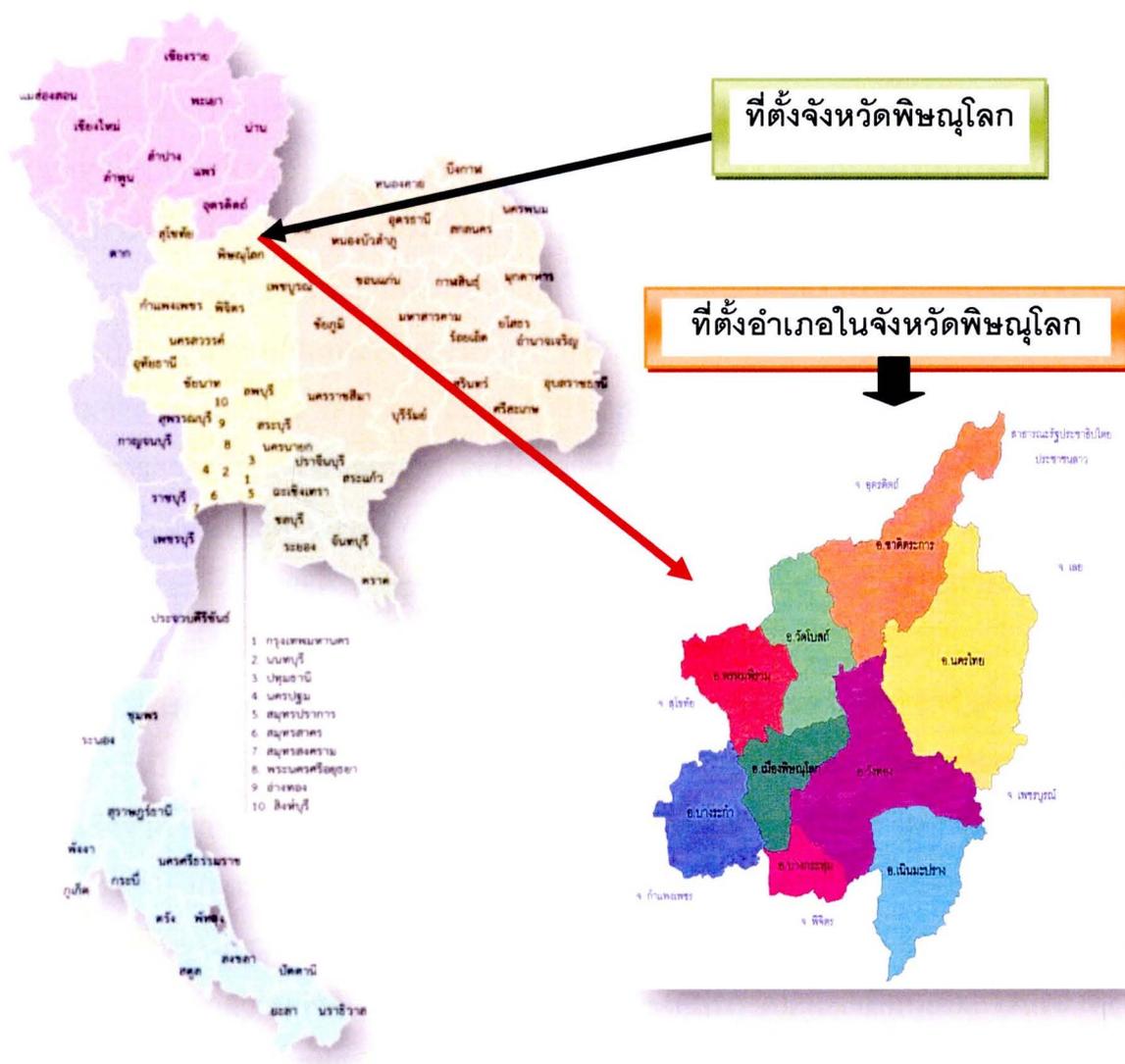
ที่มา: การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง ภาครัฐการพัฒนาสนับสนุนแนวทางการทำงานในระดับพื้นที่, กรพนธ์ สฟโซคชัย, 2546

จากกลุ่มองค์กรดังกล่าวข้างต้น องค์กรภาคประชาสังคมถือว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อภาครัฐในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มองค์กรในลักษณะของการเชื่อมโยงเครือข่ายกลุ่มองค์กรต่างๆ ในนามเครือข่ายทางสังคมเป็นคุณลักษณะอีกประการหนึ่งของการเมืองภาคพลเมืองหรือการเมืองภาคประชาชน ซึ่งการดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างกลุ่มองค์กรเช่นนี้จะสร้างพลังแบบทวีคูณ (ณรงค์ บุญสวยขวัญ, 2552, หน้า 189) และสามารถนำพลังจากทุกส่วนของสังคมมารวมมือกัน และนำไปสู่ความเป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันและส่งเสริมซึ่งกันและกัน และเป็นภารกิจร่วมกันขององค์กรทางสังคม ซึ่งทั้งหมดนี้จะมีความหลากหลายถ้าได้เรียนรู้และส่งเสริมให้กระบวนการของความเป็นประชาคมที่มีความเข้มแข็งด้วยตัวของตัวเองก็จะสามารถพัฒนาตนเองได้ และนำไปสู่การพัฒนาชาติโดยรวม (ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, 2540, หน้า 24) ซึ่งกลไกการมีส่วนร่วมขององค์กรทางสังคมดังกล่าวยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดขบวนการภาคประชาชนเพื่อถ่วงดุลอำนาจรัฐเพื่อให้เกิดธรรมมาภิบาล และการกระจายอำนาจ (เสรี พงศ์พิศ, 2553, หน้า 18) รวมถึงเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยให้มีเสถียรภาพทัดเทียมนานาประเทศ ดังที่ ชพนงฯ อานันท์ ปันยารชุน (2552, หน้า 11-15) ได้กล่าวว่า “ประชาสังคมถือเป็นเสาหลักที่ 7 ของประชาธิปไตย (ประชาธิปไตยมีเสาหลักอยู่ 7 เสา อันได้แก่ การเลือกตั้ง ชนติธรรมทางการเมือง การปกครองด้วยกฎหมาย เสรีภาพในการแสดงออก ความรับผิดชอบต่อประชาชนและความโปร่งใส การกระจายอำนาจ และประชาสังคม) อีกทั้งความเข้มแข็งของประชาธิปไตยอาจวัดได้โดยดูว่ามีประชาสังคมที่แท้จริงเพียงใดและพลเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากน้อยเพียงใด” จากความสำคัญขององค์กรภาคประชาสังคมดังกล่าวการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมในการบริหารงาน เพื่อตอบสนองต่อแนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้เริ่มขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 เรื่อง โครงการนำร่องการปรับปรุงการบริหารงานจังหวัด ซึ่งมีจังหวัดตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อพัฒนารวม 5 จังหวัด ได้แก่ ลำปาง ศรีสะเกษ ชัยนาท ภูเก็ต และ นราธิวาส โดยให้ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544 ซึ่งพบว่า ในภาพรวมการบริหารงานได้รับความสำเร็จเป็นอย่างสูง ดังนั้นจากการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 เมษายน 2546 จึงเห็นสมควรให้ทุกจังหวัดใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป โดยขอให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องรับเรื่องนี้ไป

พิจารณาร่วมกัน และคณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 ให้ทุกจังหวัดใช้การบริหารงานแบบบูรณาการจากนั้นเป็นต้นมา (ประยงค์ เต็มชวาลา และสารศิริ อาจคงหาญ, 2548, หน้า 11)

จังหวัดพิษณุโลก เป็นจังหวัดที่มีความสำคัญมากจังหวัดหนึ่งของประเทศไทย ตั้งอยู่ในเขตภาคเหนือตอนล่าง มีพื้นที่ประมาณ 10,815.8 ตารางกิโลเมตร หรือ 6,759,909 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 6.37 ของพื้นที่ภาคเหนือ และร้อยละ 2.1 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ซึ่งในจังหวัดพิษณุโลกแบ่งการปกครองส่วนภูมิภาคเป็น 9 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองพิษณุโลก อำเภอชาติตระการ อำเภอนครไทย อำเภอเนินมะปราง อำเภอบางกระทุ่ม อำเภอบางระกำ อำเภอพรหมพิราม อำเภอวังทอง และอำเภอวัดโบสถ์ (ดูภาพที่ 2 ประกอบ) โดยแยกเป็น 90 ตำบล 1,048 หมู่บ้าน การปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 83 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง และเทศบาลตำบล 18 แห่ง จำนวนประชากรทั้งสิ้น 845,561 คน เป็นชาย 415,593 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 49.14 ของประชากรทั้งหมด เป็นหญิง 429,968 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 50.86 ของประชากรทั้งหมด (สำนักงานสถิติจังหวัดพิษณุโลก, 2553, ไม่มีเลขหน้า)



ภาพ 2 แผนที่จังหวัดพิษณุโลก

ที่มา: รายงานสถิติจังหวัด, 2550

นอกจากนี้จังหวัดพิษณุโลกยังมีความสำคัญต่อการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เนื่องจากในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ จังหวัดพิษณุโลกได้รับมอบหมายให้เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีความพร้อมทั้งในด้าน คมนาคม ติดต่อสื่อสาร และเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดในกลุ่มจังหวัด และเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมถึงเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาที่สามารถสนับสนุน

ความรู้ทางวิชาการให้กับจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด (ความเป็นมาของการแบ่งกลุ่มจังหวัด, 2554, ไม่มีเลขหน้า)

การบริหารงานของจังหวัดพิษณุโลกจึงต้องเป็นไปตามหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ที่กำหนดให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการต้องคำนึงถึงการสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการแก้ไขปัญหาพร้อมกันเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, 2551, หน้า 3) ซึ่งรวมไปถึงการบริหารงานให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น คือ การบริหารงานที่มุ่งเน้นการเชื่อมโยงประสานการทำงานร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนและเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม

องค์กรภาคประชาสังคมในจังหวัดพิษณุโลก คือ องค์กรภาคประชาสังคมในจังหวัดพิษณุโลก ที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายภาคประชาชนที่จดทะเบียนกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 165 องค์กร ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มการผลิตด้านการเกษตร (2) กลุ่มการผลิตด้านอุตสาหกรรม (3) กลุ่มการผลิตด้านบริการ (4) กลุ่มภาคสังคม และ (5) กลุ่มในภาคฐานทรัพยากร (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ฉ)

ดังนั้นจากความสำคัญของการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาค้นคว้าวิจัย การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมในจังหวัดพิษณุโลกต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยศึกษาการมีส่วนร่วมในสี่ประเด็นหลัก คือ การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ/ดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล รวมถึงการศึกษาแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารแบบบูรณาการ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของภาคประชาชนต่อไปในอนาคต

ปัญหาการวิจัย

ประเด็นปัญหาที่สนใจในการค้นหาคำตอบมีด้วยกันสองประเด็น ซึ่งประกอบด้วย

1. องค์การภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอย่างไร
2. แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมขององค์การภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการควรเป็นอย่างไร

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายสองประการ คือ

1. ศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์การภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
2. ศึกษาแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมขององค์การภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมขององค์การภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาด้านเนื้อหาและประชากร ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการวิจัยโดยวิธีการสำรวจเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและสำรวจการมีส่วนร่วมขององค์การภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในสี่ประเด็น คือ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ/ดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการวางแผน/ตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลและพัฒนา และแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมขององค์การภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

2. ขอบเขตด้านประชากร ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ สมาชิกองค์การภาคประชาสังคมในจังหวัดพิษณุโลก จำนวน 165 องค์การ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

- 1) กลุ่มการผลิตด้านการเกษตร จำนวน 76 องค์การ
- 2) กลุ่มการผลิตด้านอุตสาหกรรม จำนวน 3 องค์การ
- 3) กลุ่มการผลิตด้านบริการ จำนวน 44 องค์การ
- 4) กลุ่มภาคสังคม จำนวน 34 องค์การ และ
- 5) กลุ่มในภาคฐานทรัพยากร จำนวน 8 องค์การ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
2. ทราบแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
3. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองขององค์กรภาคประชาสังคม

นิยามศัพท์เฉพาะ

การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคม หมายถึง การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการบริหารราชการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ/ดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในจังหวัดพิษณุโลก

องค์กรภาคประชาสังคม หมายถึง กลุ่มคน หรือองค์กรในจังหวัดพิษณุโลกที่จดทะเบียนเป็นสมาชิกของเครือข่ายภาคประชาชนของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคม หมายถึง แนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรภาคประชาสังคม ประกอบด้วย จิตสำนึกของประชาชน การเชื่อมโยงติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำขององค์กรภาคประชาสังคม และการได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากภาครัฐ

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หมายถึง การบริหารงานของจังหวัดตามแนวทางการบริหารแบบบูรณาการ ที่กำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องทำงานแบบมุ่งเน้นผลงาน (Result) ตามยุทธศาสตร์เป็นหลัก เป็นการทำงานหลายหน่วยงานโดยอาศัยการทำงานและความเชี่ยวชาญและความชำนาญการของแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกันเฉพาะด้านและทำงานภายใต้เป้าหมายและวัตถุประสงค์หลักของยุทธศาสตร์เดียวกัน โดยร่วมกันคิดร่วมกันทำงาน โดยใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลตามยุทธศาสตร์ มุ่งสู่ผลสำเร็จและเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดความประหยัด เสริมสร้างประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงานเป็นหลัก ทั้งในลักษณะของการทำงานข้ามกระทรวง กระทรวงเดียวกันแต่ต่างกรม หรือกรมเดียวกันแต่ต่างกอง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันทำงานกับภาครัฐในระบบเครือข่าย