



ที่ ศศ 0001/ 2357

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
128 อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. 10400

๒๒ ธันวาคม 2551

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง ยุทธศาสตร์
การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง ยุทธศาสตร์
การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
ภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้กล่าวถึง
การดำเนินการด้านธรรมาภิบาล และมียุทธศาสตร์หลายด้านในเรื่องนี้ รวมทั้งมีนโยบายรัฐบาลที่เป็น
แนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลในเรื่องธรรมาภิบาลที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาของประเทศ และจะต้องออก
มาตรการอีกหลายประการ ดังนั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงเห็นว่า แนวคิด
เรื่อง ธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องการบริหารจัดการที่ดีและเป็นทางออก
ทางด้านสังคมที่สร้างความขัดแย้งอยู่ในปัจจุบัน เพื่อจะได้นำไปสู่การแก้ไขปัญหาเรื่องความขัดแย้ง การมี
หลักและแนวทางการบริหารราชการที่ดี ต่อไป

คณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล เห็นว่าเรื่องดังกล่าว
เป็นปัญหาที่สำคัญและควรมีการแก้ไขอย่างเร่งด่วน จึงได้ดำเนินการศึกษาวิจัย เรื่อง การเสริมสร้าง
ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นที่ปรึกษาโครงการวิจัย
ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลต่างๆ จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหา
ดังกล่าวมาให้ข้อมูล และมีการลงพื้นที่ เพื่อรับทราบปัญหาและข้อเท็จจริงจากหน่วยงานภาครัฐภาคเอกชน
ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการจัดประชุมสัมมนา คณะทำงานด้านการยุติธรรมฯ จึงได้นำข้อมูลจากการศึกษาวิจัย
ดังกล่าวมารวบรวมจัดทำเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาล
ในการบริหารจัดการภาครัฐเสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณานำเสนอ
คณะรัฐมนตรีต่อไป

/ สภาที่ปรึกษา...

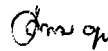
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวการประชุมครั้งที่ 18/2551 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 25 กันยายน 2551 ได้พิจารณารายงานผลการศึกษาดังกล่าว และมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เรื่องยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมีสาระสำคัญของข้อเสนอแนะเกี่ยวกับธรรมาภิบาลแบ่งออกเป็น 5 ด้าน ดังนี้

- 1.ธรรมาภิบาลด้านการเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย
- 2.ธรรมาภิบาลด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
- 3.ธรรมาภิบาลด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 4.ธรรมาภิบาลด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน
- 5.ธรรมาภิบาลด้านกฎหมายและการบริหารบ้านเมืองที่ดี

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอให้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายโคทม อารียา)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักกิจการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. 0 2612 6965, 0 2612 9222 ต่อ 227

โทรสาร 0 2612 9179 -80

ความเห็นและข้อเสนอแนะ
ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เรื่อง ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ

1. ความเป็นมา

หลัก "ธรรมาภิบาล" (Good Governance) เป็นแนวคิด (Concept) ทางรัฐศาสตร์เกี่ยวกับการสร้างสังคมการเมืองที่ดี ได้พัฒนามาเป็นหลักการบริหารรัฐและสาธารณะในระดับโลก ซึ่งประเทศไทยได้ปรับประยุกต์มาเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ (Public Policy) ตั้งแต่ปี 2540 หลักการพื้นฐานธรรมาภิบาล ได้แก่ 1) นิติธรรม 2) คุณธรรม 3) ความโปร่งใส 4) ความมีส่วนร่วม 5) ความรับผิดชอบ 6) ความคุ้มค่า มีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับทิศทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐที่สำคัญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 และปรากฏเป็นนโยบายรูปธรรมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (2550-2554) ในยุทธศาสตร์ที่ 5

คณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีความเห็นให้ศึกษาวิจัยและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐบาลด้านธรรมาภิบาลในแง่มุมต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ว่าได้ดำเนินการอย่างไร เพื่อจะได้จัดทำเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

2. การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.1 การศึกษาวิจัยเรื่อง "การเสริมสร้างธรรมาภิบาลการบริหารจัดการในภาครัฐ" ซึ่งดำเนินการศึกษาอยู่ในช่วงระยะเวลา 1ปี(กรกฎาคม 2550ถึงมิถุนายน 2551) โดยเลือกศึกษาลงในมิติด้าน "การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน" (Public Participation's Strengthening) หรือที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 - 2554) ว่าเป็น "การเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศ" ในฐานะเป็นมิติสำคัญประการหนึ่งของหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาลภาครัฐ) ซึ่งรัฐบาลทุกชุดที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับเรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชน" ในแนวนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดี

ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวจะเป็นการวิเคราะห์ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก เพราะเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างอำนาจประชาชนในการกำกับให้รัฐเป็นธรรมาภิบาล และเป็น การสร้างความเข้มแข็งของการเมืองภาคประชาชน อันจะทำให้ระบอบประชาธิปไตยของไทย มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น โดยมีประเด็นศึกษาดังต่อไปนี้

- (1) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย
- (2) ธรรมนูญการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
- (3) ธรรมนูญการระบวงการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (4) ธรรมนูญการคุ้มครองและจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน
- (5) ธรรมนูญการกฎหมาย และนโยบายการบริหารบ้านเมืองที่ดี

2.2 การจัดประชุมสัมมนาในส่วนกลางร่วมกับคณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและธรรมนูญการ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากที่ปรึกษาโครงการ ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง

2.3 การประชุมคณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและธรรมนูญการ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ และประมวลผลในการจัดทำเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะ นำเสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

3. ข้อวิเคราะห์ ปัญหาและอุปสรรค

3.1 ธรรมนูญการเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย

แนวคิดรัฐศาสตร์กระแสหลักมองปัญหาวัฒนธรรมการเมืองไทยว่าเป็นผลจากโครงสร้างอำนาจแนวดิ่ง เกิดระบบอุปถัมภ์ในแทบทุกระดับของสังคมทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความสำนึกรับผิดชอบในทางการเมือง ขาดความคิดริเริ่มและความเป็นตัวของตัวเองด้วยความยากจนและความไม่สามารถพึ่งตนเองได้จำเป็นต้องพึ่งพากัน ทำให้ขาดวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่อยู่บนพื้นฐานสิทธิ เสรีภาพ และความเท่าเทียมกันทางสังคม

ภาวะดังกล่าว ส่งผลให้รัฐและสังคมขาดวัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participatory political culture) หรือแบบพลเรือน (civic culture) ซึ่งเมื่อผนวกกับความไม่พอเพียงหรือความบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ ทำให้ประชาชนจำนวนมากที่ถูกกีดกันไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองทั้งการกำหนดนโยบายสาธารณะ การจัดการทรัพยากร พวกเขาจึงเคลื่อนไหววิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลมาโดยตลอด ส่งผลให้รัฐ และชนชั้นนำมักจะไม่ค่อยไว้วางใจคนชนบท คนจน และกลับยิ่งสร้างประชาธิปไตยแบบ "ประชาธิปไตยแบบชนบประเพณี" ที่เพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยเฉพาะคนยากคนจนและห่างไกลข้อมูลข้อเท็จจริง

จากการศึกษาติดตามและประเมินผลการปฏิบัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ในด้านการเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตย และวัฒนธรรมธรรมาภิบาลให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีสังคมไทย ดังปรากฏในยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาล พบว่า ในช่วงรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (2549 - 2550) ได้ประกาศนโยบายการปฏิรูปการเมือง และการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับกรอบที่ได้ระบุเอาไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 โดยให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง เพื่อสร้างคุณธรรม จริยธรรมทางการเมือง และวัฒนธรรมการเรียนรู้ทางการเมืองใหม่

รัฐบาลได้สนับสนุนให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แผนพัฒนาการเมือง และประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง รวมทั้งได้มีนโยบายและโครงการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตยอื่น ๆ เช่น โครงการเสริมสร้างจริยธรรมและวัฒนธรรมทางการเมือง ศูนย์การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (ศ.พ.ป.) เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาการเมือง

อย่างไรก็ดี จากการประเมินพบว่า การสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังมีปัญหาสำคัญในระดับฐานคิด กล่าวคือ แม้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มีเจตนารมณ์เพื่อสร้างการเมืองภาคประชาชน ขยายการมีส่วนร่วมในสังคม แต่ในทางปฏิบัติ โครงการแผนงานต่างๆ ที่เกิดขึ้นกลับอยู่ภายใต้ฐานคิดวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบกำกับโดยระบบราชการ ซึ่งคิดว่าปัญหาประชาธิปไตยมีสาเหตุมาจากความไม่รู้ของประชาชน ความยากจนของคนในชนบท โครงการและแผนงาน ตลอดจนกฎหมายที่ออกมารองรับ เช่น โครงการอาสาสมัครพัฒนาประชาธิปไตย โดย ศ.พ.ป. กฎหมายสภาพัฒนาการเมือง สภาองค์กรชุมชน และอื่นๆ ล้วนมุ่งแต่การเพิ่มหรือรักษาอำนาจรัฐ และเปิดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างจำกัด ด้วยเหตุนี้กฎหมายและนโยบายดังกล่าวจึงไม่สามารถสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นได้จริง ความขัดแย้ง ความรุนแรงจากโครงสร้างอำนาจแนวดิ่ง จากความไม่เท่าเทียมกันในสังคมจึงยังคงขยายตัวมากยิ่งขึ้น และทำให้ระบบการเมืองและสังคมของประเทศอ่อนแอ เปราะบาง เสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรงจากความขัดแย้งของคนในสังคมได้ง่าย

3.2 ธรรมาภิบาลด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ปัญหาของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย การเลือกตั้งและการซื้อสิทธิ์ขายเสียง การขาดความรู้ความสามารถของผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล การขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาพื้นที่อย่างบูรณาการ

การผลิตซ้ำภาพลักษณ์เชิงลบต่อองค์การบริหารส่วนตำบล การสร้างวัฒนธรรมองค์กรแบบราชการและนักการเมือง การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดการเชิงพื้นที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล การผูกขาดอำนาจในการจัดการทรัพยากรของรัฐ การถูกครอบงำจากรัฐส่วนกลาง และการขาดความเข้าใจของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมือง

จากสภาพปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมา สามารถประมวลได้ว่า ปัญหาของการบริหารจัดการท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นเกี่ยวโยงกับโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่สัมพันธ์กับระดับชาติ และข้ามชาติ โดยเฉพาะการรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลางต่อฐานทรัพยากรท้องถิ่น การเปิดให้ทุนทั้งข้ามชาติ ทุนชาติ และทุนท้องถิ่นเข้ามาใช้ทรัพยากรตลอดจนการที่รัฐ และภาคการเมืองยังคงควบคุมกำกับให้องค์กรท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกที่ทำหน้าที่รับใช้ส่วนกลางมากกว่าการให้ท้องถิ่นมีอิสระเพื่อทำตามเจตนารมณ์ของตนเอง นอกจากนี้ภาคการเมืองก็ยังมองว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นคือกลไกสำคัญในการขยายฐานทางการเมือง กระบวนการต่อสู้ครอบงำของอำนาจนานาชนิดเหล่านี้ทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ องค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมากไม่สามารถทำหน้าที่ตอบสนองประชาชน เกิดเป็นภาพลักษณ์ว่าเป็นองค์กรราชการหรือร่วมมือกับทุนมากกว่าเป็นองค์กรของชุมชน เมื่อช่องว่างระหว่างองค์กรท้องถิ่นกับชุมชนเริ่มห่างมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นก็น้อย เกิดภาวะเฉื่อยชาทางการเมือง

นับจากจุดเริ่มต้นของทิศทางนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้กำหนดสาระสำคัญของการกระจายอำนาจซึ่งประกอบด้วยหลักการพึ่งตนเองของท้องถิ่น ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนท้องถิ่น และประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริการสาธารณะของท้องถิ่น

บรรดาหลักการเหล่านี้ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญไม่ได้นำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เนื่องด้วยโครงสร้างอำนาจรัฐในการรวมศูนย์อำนาจซึ่งสืบเนื่องจากอดีต และมาตุภูมิเดิมที่ในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรที่สร้างนโยบายประชานิยมที่มีรัฐบาลและพรรคการเมืองเป็นศูนย์กลางอำนาจ ผสานกับการเติบโตของระบบทุนนิยมเสรีที่เข้ามากำกับกับการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะด้านการจัดการทรัพยากรสาธารณะทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม โครงสร้างดังกล่าวเอื้อให้รัฐส่วนกลางยิ่งเติบโตเข้มแข็ง และเข้าครอบงำท้องถิ่นให้ตกอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์แบบตลาดกึ่งผูกขาด

แนวทางการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงการกระจายภารกิจรัฐส่วนกลาง เพื่อประสิทธิภาพ และการลดภาระของรัฐส่วนกลางเท่านั้น หลักการเรื่องการพึ่งตนเอง ความเป็นอิสระ สอดคล้องเจตนารมณ์ของท้องถิ่นจึงถูกเพิกเฉย แม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดเรื่อง

การบริหารบ้านเมืองที่ดี หรือการสร้างธรรมาภิบาลขึ้นในทุกระดับโดยเน้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชน แต่โครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองดังกล่าวก็ทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่เน้นเพียงการปล่อยถ่ายภารกิจที่ไม่จำเป็น ไม่ได้นำมาสู่การสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตนเอง

ความเป็น "ท้องถิ่น" จึงเป็นสนามของการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของกลุ่มอำนาจต่าง ๆ องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงถูกมองว่าเป็นกลไกในการได้มาซึ่งฐานอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้นักการเมืองและกลุ่มทุนจึงพยายามยึดครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ชุมชนท้องถิ่นหากไม่เข้มแข็งพอก็จะถูกเบียดขับออกจากกลไก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่หากชุมชนท้องถิ่นใดเข้มแข็งสามารถยึดครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ก็จะทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นกลไกเพื่อปกป้องส่งเสริมสิทธิชุมชนต่อการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรได้

การสร้างธรรมาภิบาลต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้จริงจากขบวนการเคลื่อนไหวของชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ ด้วยการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิที่เข้มแข็งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนที่พึ่งตนเองบนฐานของวัฒนธรรม และเชื่อมโยงชุมชนต่าง ๆ เหล่านี้ให้ร่วมกันเป็นเครือข่าย ขบวนการทางสังคมและการเมืองที่เข้มแข็งโดยมีกลไกอิสระที่เปิดพื้นที่ให้กับขบวนการชุมชนได้เชื่อมต่อกับโครงสร้างกำหนดนโยบายสาธารณะตั้งแต่ในระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติ จึงจะทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของการรวมศูนย์อำนาจคลายตัวลง เกิดเป็นโครงสร้างที่เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างทั่วถึง เท่าเทียม ธรรมาภิบาลจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในมิติดังกล่าวจึงจะเกิดขึ้นจริงได้

3.3 ธรรมาภิบาลด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในรอบหนึ่งปีแรกของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 คือ ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2549 ถึง 30 กันยายน 2550 สังคมไทยมีสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนต่าง ๆ มากมาย เนื้อหาของส่วนนี้จึงเป็นการประมวลสถานการณ์ในภาพรวมของประเด็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ดังนี้

(1) ด้านการกำหนดนโยบายและกฎหมาย : ตลอดช่วงระยะเวลา 1 ปี ของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 การพัฒนาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นนับมีความเปลี่ยนแปลงน้อยมาก

(2) ด้านการมีส่วนร่วม : สถานการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในปี 2549 - 2550 นั้นยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ โดยเฉพาะการตัดสินใจนโยบายระดับชาติ เช่น เรื่องการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี กระบวนการตัดสินใจจัดทำโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อกว้างขวาง และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการดำเนินการในโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การตัดสินใจนโยบายระดับชาติ เช่น เรื่องการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี เป็นปัญหาเรื่องความเข้าใจเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่แตกต่างกันนำมาสู่วิธีคิดวิธีปฏิบัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต่างกัน แนวทางการเจรจาความตกลงการค้าเสรี เช่น ข้อตกลงหุ้นส่วนพหุมิตรไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนอย่างจริงจังอีกทั้งรัฐไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดกระบวนการขั้นตอนทำสนธิสัญญาในประเภทข้อตกลงว่าด้วยการค้าเสรี

กระบวนการตัดสินใจจัดทำโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อวงกว้างเนื่องจากไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมาตั้งแต่ต้น การไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ ยิ่งทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาไม่ไว้วางใจรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ประกอบกับความไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐในการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงทำให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนยิ่งขยายตัว

อย่างไรก็ดี หลักความมีส่วนร่วมของประชาชนถูกกำหนดไว้เพียงแค่การมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ถึงขั้นการร่วมตัดสินใจ หรือสร้างนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นตนเองขึ้นมา เนื่องจากภาครัฐยังคงต้องการดำรงไว้ซึ่งอำนาจในแนวคิด

3.4 ธรรมชาติด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

ในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมตามแนวธรรมชาติพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมาเราพบว่าการเสริมสร้างธรรมชาติด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากเรื่องการจัดการปัญหาที่เป็นพื้นฐานของประชาชนส่วนใหญ่ในปัจจุบันได้แก่ปัญหาเรื่องดิน น้ำ ป่า มลพิษ และกากของเสียอุตสาหกรรม กล่าวคือมีลักษณะเรื้อรัง ยืดเยื้อ ขยายขอบเขตรุนแรงขึ้น

การใช้ธรรมชาติโดยอาศัยกลไกราชการของภาครัฐมีจุดอ่อนและข้อจำกัดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ เป็นการบริหารงานที่ขาดการใช้รูปแบบ "การบริหารการพัฒนา" ซึ่งเป็นการทำงานที่มุ่งปรับระบบราชการให้สอดคล้องต่อเป้าหมายการเปลี่ยนแปลง แต่ธรรมชาติของระบบราชการในปัจจุบันยังใช้รูปแบบการบริหารงานแบบงานประจำ ได้แก่การสั่งงานตามสายบังคับบัญชามิใช่การบริหารงานเพื่อการเปลี่ยนแปลง การแก้ปัญหาโดยรัฐก็เป็นไปในลักษณะของการลูบหน้าปะจมูก ทั้งนี้เพราะภาครัฐมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการพัฒนา กล่าวคือจุดมุ่งหมายในเชิงนโยบายนั้นรัฐยังมุ่งเน้นไปที่การสร้างความเติบโตของตัวเลขทางเศรษฐกิจ โดยใช้นโยบายส่งเสริมการลงทุนมาตรการทางภาษี ตลอดถึงการขยายฐานการผลิตของภาคอุตสาหกรรม ผลที่ตามมาจากการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนได้นำไปสู่ผลกระทบทางสังคมทรัพยากรธรรมชาติ

ตลอดจนถึงสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของรัฐกลับไม่สามารถบังคับใช้ได้ ทั้งนี้เพราะภาครัฐเกรงกระทบต่อการลงทุนของนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ

3.5 ธรรมชาติของกฎหมายและนโยบายการบริหารบ้านเมืองที่ดี

ภาครัฐได้ริเริ่มนำเอาหลักธรรมชาติมาใช้ในการบริหารองค์กรรัฐและสาธารณะ เริ่มต้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดหลักการธรรมชาติมาทั้งในส่วนภาครัฐ เอกชน และสังคมไว้อย่างกว้างขวาง หลังจากนั้นได้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 และปรับปรุงแก้ไขพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยยึดหลักระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542

หลักการสำคัญของระเบียบ ฯ ดังกล่าวคือ การจัดระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สังคมมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในระบบบริหารกิจการ และขยายการให้บริการภาครัฐไปสู่ประชาชนอย่างรวดเร็ว ท่วงถึง และเป็นธรรม อันประกอบด้วย นอกเหนือจากการรวมหลักธรรมชาติทั้งแนวกระแสหลัก เสรีนิยม และชุมชนนิยมเข้าไว้ด้วยกันแล้วยังกำหนดให้เป็นหลักบริหารทั้งในส่วนภาครัฐและภาคสังคมด้วย

หลักของระบบบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีที่กำหนดไว้ 6 ประการ คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักความมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และ 6) หลักความคุ้มค่า

ต่อมารัฐได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เป้าหมายของการบริหารราชการที่กำหนดไว้ ดังนี้

- 1) เกิดผลประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

แม้พระราชกฤษฎีกามีบัญญัติไว้เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การติดตามตรวจสอบและการประเมินผล ในทางปฏิบัติปรากฏชัดในส่วนของกรมการมีส่วนร่วมกับประชาชนมีโอกาสเพียงรับรู้ รับทราบในสิ่งที่ภาครัฐมีคำตอบอยู่แล้วเท่านั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหลายเรื่อง หลายประเด็น หลายกรณี ก็จะถูกถึงความลับของทางราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ การติดตามตรวจสอบกระทั่งองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นการเฉพาะก็ยังคงถูกแทรกแซงเป็นผลให้เกิดความเสียหายต่อบ้านเมืองเป็นอย่างมาก ดังปรากฏให้เห็นอยู่เป็นประจำ การสร้างธรรมาภิบาลจึงควรสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นจริงตั้งแต่การมีส่วนร่วมด้วยการ ร่วมรับรู้ ร่วมฟัง ร่วมตัดสินใจ และติดตามตรวจสอบประเมินผลเพื่อสามารถสร้างนโยบายสาธารณะของตนเองอย่างอิสระ โดยการกระจายอำนาจการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

4. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ผลการวิเคราะห์สาระสำคัญในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลทั้ง 5 ด้านดังกล่าว พบว่ามีประเด็นปัญหาทั้งในส่วนของการปกครองท้องถิ่นหรือความอ่อนแอของชุมชน และจากภาครัฐที่ยังคงพยายามทุกวิถีทางที่จะยึดกุมและควบคุมท้องถิ่นทุกรูปแบบเพื่ออำนาจผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบริหารประเทศไม่สามารถบรรลุเป้าประสงค์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการเสริมสร้างธรรมาภิบาลการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี แม้ว่าจะมีการกำหนดแผนหรือมีนโยบายจากภาครัฐออกมาอย่างต่อเนื่องก็ตาม ดังนั้น ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งได้ศึกษาจากเอกสารต่างๆ ได้แก่ แผนนโยบาย แผนปฏิบัติการ แผนงบประมาณของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องการจัดสรรทุนกลุ่มย่อย การสัมภาษณ์ และการจัดเสวนาผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติการของหน่วยงานของรัฐ ภาคประชาชน นักวิชาการ รวมถึงการจัดประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและร่วมกันหามาตรการที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าวเพื่อให้การบริหารจัดการภาครัฐได้นำหลักธรรมาภิบาลมากำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รัฐจะต้องดำเนินการในประเด็นต่าง ๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 ธรรมาภิบาลด้านการเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย

4.1.1 รัฐควรยึดกรอบการบริหารบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีฐานคิดธรรมาภิบาลชุมชน โดยเน้นการปรับโครงสร้างทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ ปฏิรูปกฎหมาย เพื่อคุ้มครองส่งเสริมสิทธิประชาชนและชุมชนในการพัฒนาตนเอง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ

4.1.2 รัฐควรสร้างธรรมาภิบาลจากความร่วมมือของภาคีต่าง ๆ ในสังคม

4.1.3 รัฐควรมุ่งเน้นประสิทธิผลของการบริหารบ้านเมืองที่ดี เช่น การพัฒนาที่ยั่งยืน การสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยทั้งแบบมีส่วนร่วมและแบบ ทางตรงให้มากยิ่งขึ้น

4.1.4 รัฐต้องแก้ไขปัญหาคความยากจนและความสามารถพึ่งพาตนเอง โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม ตามวัฒนธรรมประชาธิปไตย

4.2 ธรรมาภิบาลด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

4.2.1 แก้ไขกฎหมายตามรัฐธรรมนูญทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความอิสระ และสามารถดำเนินการตามเจตจำนงของชุมชนท้องถิ่น

4.2.2 แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งหมดให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และรองรับสิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริง

4.2.3 ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนทั้งระดับหมู่บ้าน ตำบล และระหว่างตำบลอย่างบูรณาการ และเป็นอิสระ สอดคล้องกับสภาพปัญหา เจตจำนง และต้นทุนทางสังคมของท้องถิ่นนั้น ๆ

4.2.4 ให้บังคับใช้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน ในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งการจัดทำแผนตำบล การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ตลอดจนการตรวจสอบ ถ่วงดุลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.5 สนับสนุนให้บุคลากรในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการเสริมสร้างศักยภาพให้กับตนเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ

4.3 ธรรมาภิบาลด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.3.1 รัฐบาลต้องพัฒนากลไกขององค์กรที่จะรองรับบทบัญญัติ เรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามมาตรา 67 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าด้วยการบังคับให้ต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก่อน ก่อนการดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง

4.3.2 รัฐบาลต้องพัฒนากลไกขององค์กรที่จะรองรับ ในแนวนโยบายแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ระบุว่ารัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผน การตัดสินใจทางการเมือง การทำบริการสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมือง ภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชนและกลุ่มประชาชน

4.3.3 รัฐบาลต้องส่งเสริมการพัฒนาระบบการศึกษาประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้ประเด็นการตัดสินใจทำโครงการขนาดใหญ่หลายโครงการที่มีผลกระทบในวงกว้างได้รับการศึกษาอย่างรอบด้าน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องผ่านการรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย

4.3.4 รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวกับสัญญาหรือข้อตกลงต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขและสร้างปัญหาให้กับประชาชน หรือมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยต้องทำประชาพิจารณ์หรือประชาคมติ และต้องผ่านกระบวนการรัฐสภาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น กรณีจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี เป็นต้น

4.4 ธรรมชาติของการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

4.4.1 ให้ยกเลิกประกาศและพื้นที่เป้าหมายที่จะประกาศหมู่เกาะเป็นแหล่งท่องเที่ยวเพื่อเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อ.พ.ท.) ให้กลับไปดำเนินการบริหารจัดการที่ดินบนหมู่เกาะท่องเที่ยวตามกระบวนการที่มีประชาชนมีส่วนร่วม

4.4.2 ให้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำมีทิศทางในการสร้างความสมดุลระหว่าง ทูนทางเศรษฐกิจ ทูนทางสังคม และทูนทางสิ่งแวดล้อม โดยเน้นกระบวนการการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันระหว่าง ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เพื่อนำไปสู่การจัดสรรน้ำที่เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืน

4.4.3 แก้ไขกฎหมายป่าไม้ทั้งหมด ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ พ.ศ. 2535 ให้รับรองและส่งเสริมสิทธิชุมชนในการจัดการป่าอย่างยั่งยืน ตามแนวทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 และ มาตรา 67

4.4.4 ปรับปรุงและแก้ไขพระราชบัญญัติป่าชุมชน ให้รองรับและส่งเสริมสิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนตามวัฒนธรรม ประเพณี โดยไม่จำกัดว่าชุมชนเหล่านั้นจะอยู่ในป่าประเภทไหน ไม่ว่าจะอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ หรือติดป่าอนุรักษ์ยั่งยืน โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนภายใต้การสนับสนุนของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

4.4.5 ให้ประกาศอุทยานแห่งชาติเขาสิบห้าชั้นของพื้นที่ป่ารอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อลดการสูญเสียป่าจากการบุกรุกของนายทุนและนักการเมืองที่มีอิทธิพล รวมถึงมาตรการป้องกันแก้ไข และลงโทษผู้ละเมิดอย่างจริงจัง

4.4.6 ให้เร่งประกาศเขตควบคุมมลพิษในพื้นที่เขตเทศบาลมาบตาพุด และนิคมอุตสาหกรรมลำพูนที่เป็นปัญหามลพิษส่งผลอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ตามหลักการจัดการสิ่งแวดล้อม และกำหนดค่ามาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่อาจจะก่อให้เกิดมลพิษ ตามหลักมาตรฐานสากล

4.4.7 ให้เร่งดำเนินการให้องค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบก่อสร้างศูนย์กำจัดกากของเสียอันตรายตามหลักวิชาการในพื้นที่เขตอุตสาหกรรม โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภาคธุรกิจเอกชน ภาครัฐและภาคชุมชน และไม่มีผลกระทบต่อชุมชนภายนอก

4.5 ธรรมนูญด้านกฎหมายและการบริหารบ้านเมืองที่ดี

4.5.1 ให้นำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาใช้ให้เกิดการปฏิบัติจริง ในองค์กรหน่วยงานของภาครัฐรวมถึงการกำหนดการบริหารบ้านเมืองที่ดีจากความร่วมมือระหว่างรัฐกับภาคีสังคมต่างๆ และส่งเสริมสิทธิชุมชนต่อการพัฒนาตนเอง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ

4.5.2 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นรูปธรรม โดยเน้นการมีกฎหมายที่สนับสนุนและรับรองให้ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพ และมีศักยภาพในการรวมกลุ่ม เป็นองค์กรประชาชนที่มีความชอบธรรมในการพัฒนานโยบายสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อนโยบาย และโครงการใด ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในระดับท้องถิ่นและประเทศชาติ

4.5.3 รัฐต้องมีมาตรการผลักดันและจูงใจ รวมถึงบทกำหนดโทษ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบในระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและสังคมแบบมีส่วนร่วม

4.5.4 รัฐต้องเร่งรัดการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญเช่น องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน เป็นต้น ให้เป็นไปตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ เพื่อที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

.....