

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการงานภาครัฐ  
ศึกษากรณีตัวอย่าง (Best Practice) ในด้านต่างๆของสหราชอาณาจักร



ดร.จิรวรรณ เดชานิพนธ์

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	4
ข้อมูลพื้นฐานของประเทศสหราชอาณาจักร	4-6
ระบบการบริหารและการปกครองประเทศสหราชอาณาจักร	6-12
การปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร	12-16
โครงสร้างภายในองค์กรปกครองท้องถิ่น	16-18
บทที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการของสหราชอาณาจักร	19
กฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	19-26
ด้านกฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติ (Law, Regulation, Command Paper)	26-27
บทที่ 3 กรณีศึกษา : ตัวอย่างของ Best Practice ในด้านสาธารณสุข	28
ประวัติของการบริการด้านสาธารณสุขแห่งชาติ(National Health Service= NHS)	28
สภาพปัญหาและแรงผลักดันในการปฏิรูป	28-29
กระบวนการปฏิรูป	29-30
ยุทธศาสตร์ของการปฏิรูป NHS ค.ศ.1990	30
สาระสำคัญของการปฏิรูประบบสุขภาพ ค.ศ.1990	30-31
การผลิตและพัฒนากำลังคนทางการแพทย์	31-32
การควบคุมกำกับกับการใช้เทคโนโลยี	33
พัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริโภคร่วมกับ NHS	33-34
บทบาทของผู้บริโภค	34-35
การร้องเรียนและการชดเชยค่าเสียหาย	35-36
ผู้ตรวจการการบริหารสุขภาพ (Health Ombudsman)	36
กระบวนการร้องเรียน	36-38
NHS หลัง ค.ศ. 1997	38-41
บทที่ 4 กรณีศึกษา : ตัวอย่างของ Best Practice ในด้านสิ่งแวดล้อม	42
กฎ ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	42-46
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	46-49

ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม	49-51
ตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม	51-64
การปรับใช้ต่อระบบราชการแบบมีส่วนร่วมในด้านสิ่งแวดล้อมของไทย	64-67
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะอื่นๆ	68-69
บรรณานุกรม	70-71

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ข้อมูลพื้นฐานของประเทศสหราชอาณาจักร<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาบริบทของประเทศสหราชอาณาจักรในระดับโลกหรือระดับนานาชาติ พบว่าเป็นประเทศที่มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานและมีเอกลักษณ์ของตนเอง เป็นประเทศที่ได้รับยกย่องว่าเป็นมหาอำนาจของโลก อีกทั้งเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ นอกจากนี้ยังเป็นต้นแบบในการเผยแพร่หลักปรัชญา หลักการ และกระบวนการปกครอง การบริหารจัดการประเทศในระบอบประชาธิปไตยไปยังประเทศต่าง ๆ ในโลก นอกจากนี้ยังเป็นประเทศที่มีลักษณะโดดเด่นในเรื่องระบบการเมืองการปกครองที่ไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยใช้กฎหมายจารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติ และกฎหมายอื่น ๆ ที่บัญญัติโดยรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมืองการปกครองของประเทศ

ถ้าพิจารณาบริบทภายในของประเทศสหราชอาณาจักร พบว่าเป็นประเทศที่มีสภาพแวดล้อมพื้นฐานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในแต่ละภูมิภาคของประเทศ ทั้งสภาพภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร เชื้อชาติ และศาสนา ซึ่งเป็นบริบทพื้นฐานที่มีผลกระทบต่อรูปแบบการบริหารปกครอง และ ระบบกฎหมายของประเทศเป็นอย่างมาก ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงลักษณะพื้นฐานหรือบริบทของประเทศสหราชอาณาจักรที่สำคัญ และมีผลกระทบต่อรูปแบบของระบบการเมือง การบริหาร และการปกครองของประเทศสหราชอาณาจักร เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ และกำหนดประเด็นการเปรียบเทียบกับประเทศไทยต่อไป

#### 1.1.1) ลักษณะกายภาพภูมิศาสตร์ (Geographical Feature)

สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) หรือชื่ออย่างสั้นว่า สหราชอาณาจักร (United Kingdom ย่อว่า UK) เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันตกของทวีปยุโรป ประกอบด้วยเกาะขนาดใหญ่ 2 เกาะ คือ เกาะบริเตนใหญ่ (Great Britain) ซึ่งเป็นที่ตั้งของ 3 แคว้น คือ อังกฤษ (England) อยู่ทางตอนใต้ เวลส์ (Wales) อยู่ทางตะวันตก และสกอตแลนด์ (Scotland) อยู่ทางตอนเหนือ และเกาะไอร์แลนด์ ซึ่งประกอบด้วยแคว้นไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) ตั้งอยู่ตอนเหนือของเกาะ สหราชอาณาจักรมีพื้นที่รวมทั้งประเทศประมาณ 244,820 แสนตารางกิโลเมตร เกาะบริเตนใหญ่มีขนาดความยาวประมาณ 1,000 กิโลเมตร และมีขนาดความกว้างประมาณ 500 กิโลเมตร ล้อมรอบด้วยมหาสมุทรแอตแลนติก ทะเล

---

<sup>1</sup> ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2547. โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา ประเทศสหราชอาณาจักร. น. 1-7 ถึง 1-15

ไอริช และทะเลเหนือ ลักษณะภูมิประเทศเป็นเนินเขาและภูเขาสูงในตอนเหนือ คือพื้นที่สกอตแลนด์ มีขนาดพื้นที่ประมาณ 78,772 ตารางกิโลเมตร ซึ่งอุดมด้วยทรัพยากรธรรมชาติแร่ธาตุและน้ำมันในทะเล และทรัพยากรสัตว์น้ำ ส่วนบริเวณตอนกลางและตะวันออกเฉียงใต้ของพื้นที่เกาะเป็นที่ราบ มีการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ที่ใช้เป็นอาหาร ประกอบด้วยพื้นที่อิงแลนด์ 129,645 ตารางกิโลเมตร และเวลส์ 20,635 ตารางกิโลเมตร



สภาพภูมิอากาศ ประกอบด้วย ฤดูใบไม้ผลิ ฤดูร้อน ฤดูใบไม้ร่วง และฤดูหนาว อุณหภูมิเฉลี่ยระหว่าง  $-10^{\circ}\text{C}$  ถึง  $32^{\circ}\text{C}$  พื้นที่ตอนกลางและตอนใต้ของเกาะอังกฤษมีอากาศอบอุ่นสบาย แต่มีความแปรปรวน ส่วนเขตพื้นที่สูงตอนเหนือและตะวันตกมีฝนตกบ่อยและมีอากาศหนาวเย็นเกือบตลอดปี

ประชากรในสหราชอาณาจักร มีจำนวนรวมประมาณ 61,113,205 ล้านคน (ข้อมูลปีค.ศ. 2009) โดยการเพิ่มจำนวนประชากรส่วนใหญ่มาจากการอพยพเข้าประเทศ อัตราการเกิดที่สูงขึ้น และอายุขัยที่ยาวนานขึ้น มีความหนาแน่นของประชากรสูงเป็นอันดับต้นๆของโลก คือมีความหนาแน่นของประชากร 247.4 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ประมาณหนึ่งในสี่ของประชากรทั้งหมดอาศัยอยู่ในเขตตะวันออกเฉียงใต้ของอังกฤษ ซึ่งมีสภาพทางเศรษฐกิจที่ดี และส่วนใหญ่เป็นเขตเมืองหรือชานเมือง สหราชอาณาจักรมีอัตราการอ่านออกเขียนได้ของประชากรสูงถึง 99% เป็นผลมาจากการศึกษาของรัฐทั่วประเทศ โดยการศึกษาภาคบังคับมีสำหรับเด็กอายุตั้งแต่ 5 ถึง 16 ปี ประชากรในประเทศสหราชอาณาจักรส่วนใหญ่พูดภาษาอังกฤษ ประชากรในเวลส์ร้อยละ 20 พูดภาษาเวลส์ และบางพื้นที่ในสกอตแลนด์พูดภาษาเกลิค ประชากรส่วนใหญ่บนเกาะอังกฤษนับถือศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ (Church of England) ซึ่งมีกษัตริย์เป็นประมุข

เมืองหลวงของสหราชอาณาจักรคือ มหานครลอนดอน (Greater London) ซึ่งตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของเกาะอังกฤษ เมืองคาร์ดิฟ (เมืองหลวงของเวลส์) เมืองเอดินบะระ (เมืองหลวงของสกอตแลนด์) และเมืองเบลฟาสต์ (เมืองหลวงของไอร์แลนด์เหนือ)

### 1.1.2) ลักษณะโครงสร้างเศรษฐกิจ

ในปัจจุบัน ประเทศสหราชอาณาจักรมีโครงสร้างเศรษฐกิจหลักคือ การส่งออกสินค้าและธุรกิจภาคบริการ โดยเฉพาะภาคการเงินการธนาคาร ประเทศนี้มีฐานทางเศรษฐกิจจากธุรกิจการเงินการธนาคารและการค้าพาณิชย์กรรม และการค้าระหว่างประเทศเป็นหลัก ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพการค้าและอุตสาหกรรม เพราะสภาพกายภาพพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรกรรม พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่สูงบนเนินเขา และสภาพดินที่ไม่เหมาะกับการเพาะปลูก การอุตสาหกรรมดำเนินการโดยการสั่งวัตถุดิบจากนอกประเทศ ดังนั้น การค้าระหว่างประเทศจึงดำเนินการและเติบโตควบคู่กับการอุตสาหกรรม แรงงานในภาคอุตสาหกรรมเติบโตอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลมาจากยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม ทำให้ภาคเกษตรกรรมลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว การเติบโตของภาคอุตสาหกรรม มีความสัมพันธ์ต่อโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม ประชากร รวมทั้งรูปแบบการขยายตัวของการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการวางแผนผังเมือง เพื่อรองรับกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทหลัก ๆ ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ

นอกจากนี้ ระบบเศรษฐกิจหลักของประเทศสหราชอาณาจักร ยังมีความเชื่อมโยงกับระบบการเมืองการปกครองของประเทศด้วย เพราะปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญต่อบทบาทและการปฏิบัติงานของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย ตั้งแต่การกำหนดนโยบายการหาเสียงในการเลือกตั้งผู้แทน รวมทั้งการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ ประชากร สังคม รวมทั้งด้านสิ่งแวดล้อม เหล่านี้เป็นต้น

### 1.1.3) เชื้อชาติและศาสนา

ดังกล่าวแล้วว่า ประเทศสหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่เกิดจากการรวม 4 ชาติเข้าด้วยกัน ได้แก่ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ ดังนั้น จะมีประชากรเชื้อชาติหรือชุมชนต่าง ๆ กระจายอยู่ในภูมิภาคของประเทศ ซึ่งประชากรแต่ละเชื้อชาติมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาของตนเอง อีกทั้งในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม ที่มีแรงงานหลั่งไหลกันเข้ามาสู่เกาะอังกฤษ ทำให้ความหลากหลายในเรื่องเชื้อชาติและธรรมเนียมปฏิบัติในท้องถิ่นยิ่งมีเพิ่มมากขึ้นไปอีก

ในเรื่องของศาสนาก็มีผลต่อการเมืองการปกครองของประเทศ เพราะการที่มีประชาชนจำนวนมาก และมีความหลากหลายของเชื้อชาติ มีประชาชนนับถือศาสนาคริสต์หลากหลายนิกาย ก็เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความขัดแย้งทางศาสนาขึ้น และเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาเรื่องชนชั้นทางสังคมด้วย

## 1.2 ระบบการบริหารและการปกครองประเทศสหราชอาณาจักร

ในทางการปกครองแล้ว สหราชอาณาจักรมีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) ที่มีประวัติศาสตร์และจารีตทางปกครองซึ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง มีรูปแบบทางการเมือง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliament democracy) ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมีนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) เป็นหัวหน้ารัฐบาล ปัจจุบัน มีสมเด็จพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 2 เป็นประมุข (head of state) โดยครองราชมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1953 และมีนายอร์ดอน บราวน์ (Gordon Brown) เป็นนายกรัฐมนตรี มีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) อันเนื่องมาจากการที่สหราชอาณาจักรมีประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองที่มีพัฒนาการมาเป็นเวลายาวนาน หลักการปกครองต่างๆ ไม่ได้อยู่รวมกันเป็นรัฐธรรมนูญเฉพาะ แต่กระจายอยู่ตามกฎหมายและคำพิพากษาต่างๆ รวมทั้งธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันมา จนกลายเป็นจารีตประเพณี โดยภาพรวมแล้วระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสหราชอาณาจักรจะมีอยู่สองระดับ (two levels) ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สถาบันและกลไกทางการเมืองการปกครองที่สำคัญที่สุดของประเทศคือ ฝ่ายนิติบัญญัติคือ รัฐสภา ฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรี ฝ่ายตุลาการคือ ศาลยุติธรรม ระบบการเลือกตั้งคือ การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรทั้งระดับชาติและท้องถิ่น และสถาบันพรรคการเมืองคือ พรรคอนุรักษนิยม (Conservative) และพรรคแรงงาน (Labour) ที่เป็นพรรคการเมืองหลักและใหญ่ที่สุดตามระบบสองพรรค (two-party system)

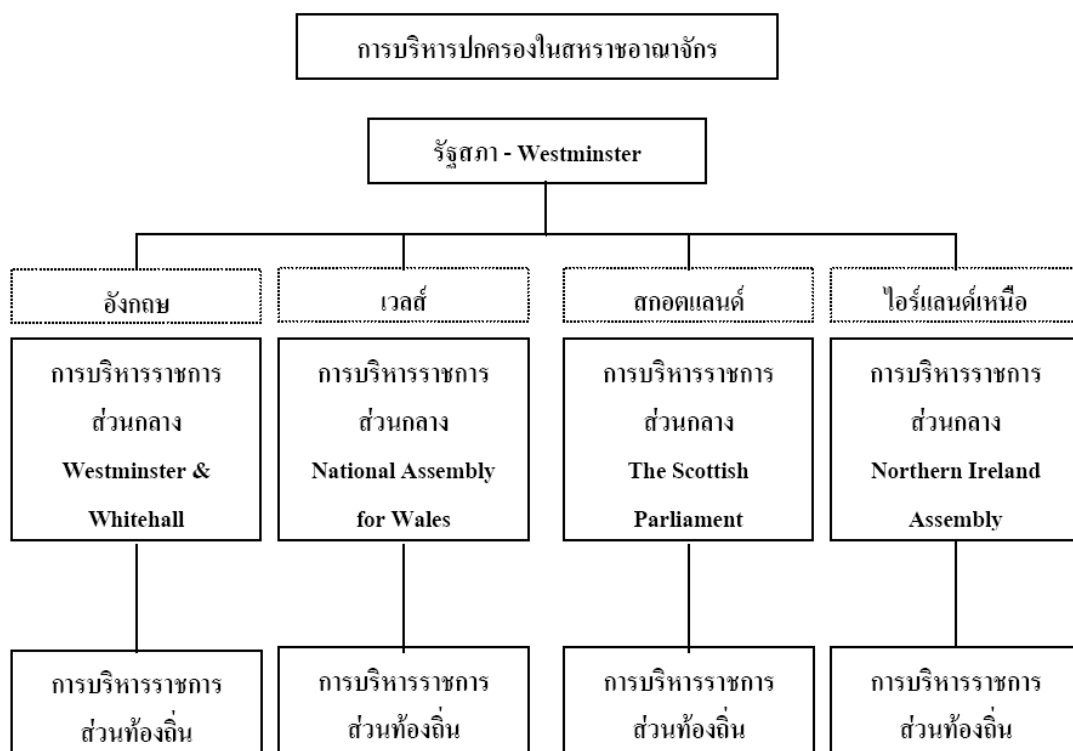
หัวใจของระบอบการเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักรคือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และอำนาจอธิปไตยของประชาชน (Parliamentary Sovereignty) ซึ่งมีความหมายโดยนัยว่า อำนาจทางการเมืองการปกครองจะมีการรวมศูนย์อยู่ที่รัฐสภา (Westminster) ที่มีความสำคัญสูงสุดและทรงอำนาจในทุกทาง โดยใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองผ่านรัฐบาลและหน่วยงานราชการส่วนกลาง (The Cabinet and Whitehall) กล่าวคือ รัฐสภามีอำนาจในการตราหรือ ยกเลิกพระราชบัญญัติได้ก็ต่อตามที่เห็นสมควร พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาถือเป็นกฎหมายสูงสุดไม่มีกฎหมายใดมีอำนาจเหนือกว่า ศาลไม่มีอำนาจพิพากษาว่าเป็นโมฆะ ทำได้เพียงการตีความกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่ในทางกฎหมาย และประเพณี ผู้ที่บริหารอำนาจนี้ ประกอบด้วย 3 สถาบัน ได้แก่ พระมหากษัตริย์ สภาขุนนาง และสภาสามัญชน

รัฐสภาประเทศสหราชอาณาจักรมีอำนาจหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย ออกกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงานของรัฐบาล ตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาล และถกเถียงแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นหรือเรื่องราวที่สำคัญต่าง ๆ กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาอาจจะเป็นเรื่องที่ใช้บังคับครอบคลุมทั้งประเทศ หรืออาจจะเป็นการใช้อำนาจออกกฎหมายที่ใช้เฉพาะบางพื้นที่

ขณะที่การบริหารปกครองในเวลส์, สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ จะมีสถานะเป็นภูมิภาคหนึ่งของอังกฤษและมีองค์การบริหารกิจการภายในภายใต้รูปแบบที่คล้ายกับเป็นกระทรวงหนึ่งของรัฐส่วนกลาง โดยมีการแต่งตั้งรัฐมนตรี (Secretary of State) จากส่วนกลางเข้าไปปกครองดูแล อย่างไรก็ตาม ในระยะครึ่งหลังของทศวรรษที่ 1990 ผลจากการเรียกร้องและรณรงค์ความ

เป็นอิสระในการบริหารปกครองตนเองของประชาชนในทั้งสามส่วน กอปรกับการเข้ามาคุมอำนาจของพรรคแรงงาน (Labour Party) นำโดยนายกรัฐมนตรีนายโทนี่ แบลร์ (Tony Blair) ที่เน้นนโยบายภูมิภาคนิยมและการกระจายอำนาจ (Regionalism and Decentralisation) การปกครองในสหราชอาณาจักรก็ได้เกิดการปรับโครงสร้างครั้งสำคัญในรูปของแนวคิดที่เรียกว่า "การโอนอำนาจ" หรือ "Devolution"<sup>2</sup>

ผลลัพธ์จากกระบวนการถ่ายโอนอำนาจได้ทำให้การบริหารปกครองในเวลส์, สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือมีความเป็นอิสระมากกว่าเดิม โดยการโอนอำนาจทางการเมืองและการบริหารในกิจการภายในของแต่ละประเทศให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาแห่งชาติที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ สภาแห่งชาติเวลส์ (National Assembly for Wales/Cynulliad Cenedlaethol Cymru) ในกรณีของเวลส์, รัฐสภาแห่งสกอตแลนด์ (The Scottish Parliament) ในกรณีของสกอตแลนด์ และสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Assembly) ในกรณีของไอร์แลนด์เหนือ



ภาพที่ 1 : แสดงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

อย่างไรก็ดี ในรายละเอียดแล้วอำนาจที่แต่ละประเทศได้รับจากการ "โอนอำนาจ" นี้มีความแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ ในกรณีของเวลส์ จะเป็นการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองการบริหารในกิจการต่างๆ

<sup>2</sup> <http://www.local.moi.go.th/document%204.pdf> สืบค้นวันที่ 23 กันยายน 2552



ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาแห่งชาติเวลส์ ขณะที่ในสกอตแลนด์ การโอนอำนาจจะมีความกว้างขวางกว่า กล่าวคือ เป็นการโอนอำนาจด้านนิติบัญญัติไปอยู่ที่รัฐสภาแห่งสกอตแลนด์ ซึ่งมีความเป็นอิสระในการออกกฎหมายต่างๆ トラบเท่าที่ไม่กระทบต่ออำนาจของรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร (Westminster) สำหรับกรณีของไอร์แลนด์เหนือ แม้สภาแห่งไอร์แลนด์เหนือจะได้รับการโอนอำนาจ แต่อำนาจจากรัฐส่วนกลางยังคงดำรงอยู่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย นอกจากนี้ การใช้อำนาจของสภาและองค์กรทางการบริหารตลอดจนการสรรหาบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งจะมีความแตกต่างจากสองกรณีแรก เนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับข้อตกลงทางการเมืองระหว่างกลุ่มชนภายในที่มีความขัดแย้งกัน

ภายใต้สภาพการณ์ที่เกิดจากกระบวนการถ่ายโอนอำนาจดังกล่าว จึงเป็นผลให้การปกครองในระดับท้องถิ่นกลายเป็นเรื่องกิจการภายในซึ่งแต่ละประเทศจะจัดการกันเอง ตามนโยบายขององค์กรทางการบริหารในแต่ละประเทศ ผ่านการรับรองทางกฎหมายในการจัดการท้องถิ่นจากสภาแห่งชาติที่เป็นของตนเอง สำหรับองค์กรทางการบริหารของรัฐบาลที่ทำหน้าที่ในการดูแลและส่งเสริมกิจการการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศ มีดังต่อไปนี้

อังกฤษ	สำนักรองนายกรัฐมนตรี (Office of the Deputy Prime Minister – ODPM)
เวลส์	คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นและการเคหะ (Local Government and Housing Committee)
สกอตแลนด์	กระทรวงการพัฒนา (The Scottish Executive Development Department)
ไอร์แลนด์เหนือ	กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment)

### 1.2.1) ฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>3</sup>

รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรเป็นระบบสภาคู่ (Bicameral Parliament)<sup>4</sup> แบ่งออกเป็น 2 สภาคือ สภาสามัญ (the House of Commons) โดยเป็นสภาล่างที่มาจากการเลือกตั้ง และสภาขุนนาง (the House of Lords) เป็นสภาสูงที่มาจากการแต่งตั้ง

#### 1.2.1.1) สภาสามัญ (House of Commons)

สมาชิกสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 659 คน (แล้วแต่จำนวนประชากร) แบ่งเป็น 529 ที่นั่งจากอังกฤษ 72 ที่นั่ง จากสกอตแลนด์ 40 ที่นั่ง จากเวลส์ และ 18 ที่นั่งจากไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละหนึ่งคน (Single

<sup>3</sup> <http://www.depthai.go.th/DEP/DOC/51/51013227.doc> สืบค้นวันที่ 23 กันยายน 2552

<sup>4</sup> <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-eb/ukpar.pdf> สืบค้นวันที่ 23 กันยายน 2552

Constituency) โดยผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในแต่ละเขตเลือกตั้งจะเป็นผู้ชนะได้เป็นสมาชิกรัฐสภา (Member of Parliament – MP) วาระของสภาสามัญชนมีอายุกำหนดคราวละ 5 ปี หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละคราว แต่นายกรัฐมนตรีอาจเสนอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาก่อนครบวาระ และให้มีการเลือกตั้งทั่วไปก่อนครบกำหนดได้ หรือ รัฐสภาอาจมีวาระมากกว่า 5 ปีได้ หากจำเป็นต่อประเทศชาติ หรือภาวะฉุกเฉิน สมาชิกสภาสามัญชนส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพอย่างอื่นในขณะดำรงตำแหน่ง นักการเมืองอาชีพมีเป็นส่วนน้อยเท่านั้น

สภาสามัญชนซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน และสะท้อนความเป็นประชาธิปไตยของอังกฤษมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) หน้าที่ในการตรวจสอบทางนิติบัญญัติ : สภาสามัญชนใช้เวลาส่วนใหญ่ในการตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาล เมื่อผ่านขั้นตอนของสภาสามัญชนครบแล้วจึงเสนอร่างฯ ไปยังสภาขุนนางหากสภาขุนนางมีข้อแก้ไขก็จะกลับสู่สภาสามัญชนในขั้นตอนของการอภิปรายข้อแก้ไขของสภาขุนนาง (the Lords' Amendments) เมื่อผ่านร่างฯ ทั้งสองสภาแล้ว จึงถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธย เป็นพระราชบัญญัติ (Act)

(2) หน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

(3) หน้าที่ในการควบคุมทางการคลัง : โดยการอนุมัติงบประมาณ ให้ความเห็นชอบการใช้จ่ายงบประมาณ และคอยตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

#### 1.2.1.2) สภาขุนนาง (House of Lords)

ในอดีต สภาขุนนางมีอำนาจหน้าที่เหนือกว่าสภาสามัญ แต่เมื่อประชาธิปไตยเข้ามา อิทธิพลในสังคมมากขึ้น บทบาทของสภาขุนนางก็ค่อยๆ ลดลง การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในสภาขุนนางได้เกิดขึ้นเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสภาขุนนางปี 1999 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองอังกฤษ โดยมีเป้าหมายให้สภาขุนนางมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งการปรับเปลี่ยนสภาขุนนางในครั้งนี้ไม่ได้เน้นที่การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของเหล่าขุนนาง แต่เน้นที่องค์ประกอบของสภาขุนนาง กล่าวคือ เดิมทีสมาชิก House of Lords จะสืบทอดตามสายเลือด (hereditary) เท่านั้น ต่อมาพระราชบัญญัติสภาขุนนางได้มีการปฏิรูปให้ลดจำนวนของสมาชิกสภาขุนนาง และยกเลิกสมาชิกประเภทขุนนางสืบเชื้อสาย กระทั่งปัจจุบัน สมาชิกสภาขุนนางมีจำนวนทั้งสิ้น 750 คน ประกอบด้วย

(1) ขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lords Temporal) ซึ่งมีทั้งที่เป็นโดยสืบเชื้อสาย และโดยการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต เนื่องด้วยทำความดีความชอบแก่ประเทศ เรียกว่า life peers เป็นสมาชิกเฉพาะตัวไม่มีการตกทอดโดยการสืบทอดสายโลหิต

(2) ขุนนางฝ่ายศาสนา (Lords Spiritual) ซึ่งได้แก่ ผู้นำทางศาสนจักรที่ดำรงตำแหน่งที่สำคัญๆ คริสต์ศาสนานิกายต่างๆ หรือ บุคคลระดับสูงทางฝ่ายศาสนาของ Church of England ในระดับ Archbishops

หน้าที่ของ House of Lords คือ พิจารณา/ทบทวนกฎหมายซึ่งยกร่างโดย House of Commons โดยมีอำนาจทบทวนร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาสามัญชน และสามารถยับยั้งร่างกฎหมายไว้ชั่วคราวหนึ่งเท่านั้น (ไม่เกิน 1 ปี) นอกจากนี้ ในกรณีที่คดีมีความสำคัญสำหรับสาธารณชน สภาขุนนาง ก็จะเป็นผู้พิจารณาฎีกาในชั้นสุดท้าย ดังนั้นสภาขุนนาง จึงมีหน้าที่สำคัญ คือ เป็นศาลสูงสุดของประเทศ (final court of appeal) ต่อมา หน้าที่หลังนี้ของ House of Lords ได้หมดไป เนื่องจาก Constitutional Reform Act 2005 กำหนดให้มีการจัดตั้ง Supreme Court of United Kingdom ขึ้นในปี 2009

### 1.2.2) ฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลกลาง (central government) ประเทศสหราชอาณาจักรมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ รัฐบาล (government) และองค์กรฝ่ายบริหารของภาครัฐต่างๆ รัฐบาลประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) และบุคลากรจำนวนหนึ่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (Ministers) โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้จัดแบ่งและกระจายหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ ของรัฐบาลไปให้แก่รัฐมนตรี ทั้งนี้ทั้งนั้น นายกรัฐมนตรีคือผู้บริหารและผู้นำสูงสุดของรัฐบาล

กระบวนการจัดตั้งรัฐบาลตามธรรมเนียมปฏิบัตินั้น หัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งได้จำนวนที่นั่งข้างมากในสภาสามัญชน และได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาสามัญชน หัวหน้าพรรคนั้น จะได้รับแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ให้เป็น นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) และได้รับมอบหมายให้จัดตั้งคณะรัฐบาล

นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการสรรหาบุคคลเป็นรัฐมนตรี (Minister) เพื่อประกอบขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ส่วนใหญ่มักเป็นสมาชิกสภาสามัญชน ในปัจจุบัน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Departmental Ministers) ที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานของกระทรวงต่างๆ ประมาณ 22 คน รวมกับรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ (Ministers of State) อีก รวมเป็นคณะรัฐบาลกว่า 100 คน ซึ่งตามกฎหมายไม่มีการกำหนดเรื่องจำนวนรัฐมนตรี โดยจะอยู่ในตำแหน่งเป็นเวลา 5 ปี

หน้าที่หลักของคณะรัฐมนตรี คือ การร่างกฎหมาย ตัดสินนโยบาย และเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังรับผิดชอบในการควบคุม และประสานงานกระทรวงสำคัญๆ ของประเทศ มอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรมรับนโยบายไปปฏิบัติ

องค์กรภาครัฐที่สำคัญในการบริหารงานของรัฐบาลกลางประกอบด้วยองค์กร 3 ประเภทคือ (1) กระทรวง (government department) ต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการภายใต้การบังคับบัญชา

หรือกำกับดูแลโดยรัฐมนตรี ทั้งนี้โครงสร้างและอำนาจของกระทรวงต่างๆ จะถูกจัดใหม่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในนโยบายของรัฐบาล (2) หน่วยงานฝ่ายบริหารอิสระ (executive agencies) ต่างๆ ซึ่งเป็นองค์กรราชการในสังกัดของกระทรวง แต่มีความเป็นเอกเทศและอิสระในการบริหารจัดการทุกด้านโดยขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีแต่ผู้เดียว และ (3) หน่วยงานภาครัฐอิสระ (non-departmental public body : NDPB) มักจะถูกเรียกว่า องค์กรอิสระกึ่งราชการ (quangos) ซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐในระดับชาติหรือภูมิภาคที่ดำเนินงานโดยเป็นอิสระ ไม่สังกัดหน่วยงานราชการใดแต่รายงานต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

อนึ่ง อังกฤษไม่มีการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในระดับภูมิภาคอย่างเป็นทางการ เมื่อกล่าวถึง “ภูมิภาค” (region) ในสหราชอาณาจักรนั้น จะมีความหมายแบ่งออกเป็น 2 นัยด้วยกันคือ

(1) ประเทศสหราชอาณาจักรแบ่งออกเป็น 4 ภูมิภาคคือ England Wales Scotland และ Northern Ireland

ในส่วนที่เป็น “อังกฤษ” นั้นมีการแบ่งออกเป็นกลุ่มภูมิภาคต่างๆ เพื่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆของรัฐบาลกลาง โดยแบ่งออกเป็น 9 ภูมิภาคคือ North East, North West, Yorkshire and the Humber, East Midlands, West Midlands, South West, South East, East of England และ London

### 1.2.3) ฝ่ายตุลาการ

ประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มาจากวงการวิชาชีพกฏหมาย ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี หรือ ประธานสภาขุนนาง

อำนาจของฝ่ายตุลาการในระบอบประชาธิปไตยแบบอังกฤษ มีน้อยกว่าอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เนื่องจากศาลมีหน้าที่อย่างจำกัดในการตีความพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเป็นผู้ออก ไม่มีอำนาจบ่งชี้ว่าพระราชบัญญัติฉบับใดมีลักษณะขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (Sovereignty of Parliament) ที่มีอำนาจสูงสุด

## 1.3 การปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร<sup>5</sup>

การปกครองส่วนท้องถิ่นสหราชอาณาจักรเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย โดยใช้ระบบเลือกตั้งเทศมนตรี และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจะมีการสำรวจความคิดเห็น จัด roadshow หรือการแสดงประชามติ ในการบริหารงานส่วนท้องถิ่น เมื่อกล่าวถึงระบบการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร เราจำเป็นจะต้องแยกแยะออกเป็น 4 พื้นที่ด้วยกัน กล่าวคือ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยที่การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบันนี้นั้น จะมีลักษณะ

<sup>5</sup> <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-eb/ukpar.pdf> สืบค้นวันที่ 23 กันยายน 2552

การจัดโครงสร้างที่แตกต่างกันในสองลักษณะ กล่าวคือ ในพื้นที่ส่วนหนึ่งของประเทศจะมีการจัดโครงสร้างในแบบสองชั้น (two tier) ซึ่งเป็นระบบดั้งเดิมที่เคยใช้ครอบคลุมทั้งประเทศ ขณะที่ในพื้นที่อีกส่วนหนึ่งได้มีการจัดโครงสร้างใหม่ในลักษณะของโครงสร้างชั้นเดียว (single tier) อันเป็นผลจากการปรับโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เริ่มต้นตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980

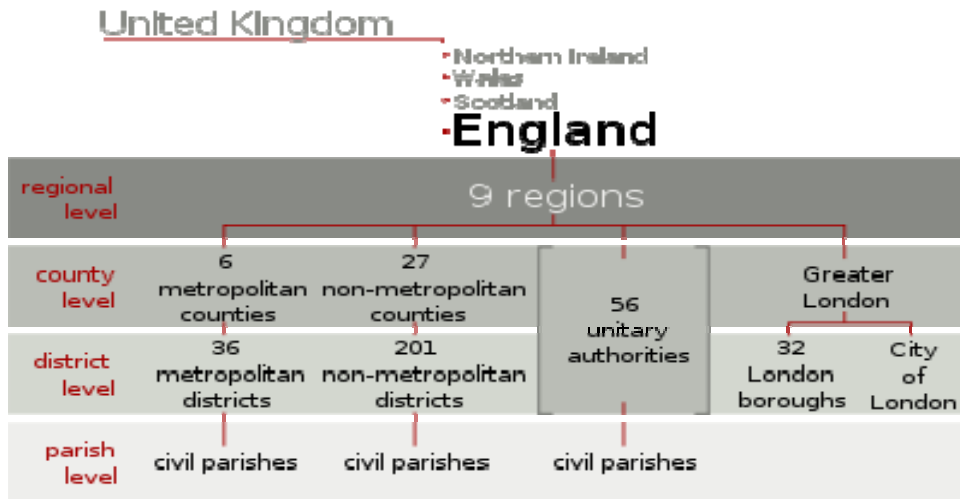
ขณะที่การปกครองท้องถิ่นในเวลส์ สกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือจะมีลักษณะการจัดโครงสร้างที่เหมือนกันคือเป็นแบบชั้นเดียวครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด

### 1.3.1) การปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ

การปกครองท้องถิ่นในอังกฤษเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและมีความเป็นมาตั้งแต่สมัยโบราณแล้ว การปกครองท้องถิ่นเป็นเหมือนพื้นฐานให้แก่ระบบการปกครองส่วนกลาง นั่นคือ การปกครองท้องถิ่นและการปกครองส่วนกลางนั้นมีพัฒนาการไปด้วยกัน ต่างมีอิทธิพลในการจัดระบบให้แก่กันโดยมีกลไกทางการปกครองแบบประชาธิปไตยเหมือนกันในทั้งสองระดับ และมีพัฒนาการของการต่อสู้คานอำนาจกันตามแต่ละยุคสมัย รัฐบาลกลางซึ่งเป็นส่วนที่มีพัฒนาการเกิดขึ้นหลังท้องถิ่นนั้นมีความรับผิดชอบหลักเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและนโยบายต่างๆ ในระดับประเทศ ในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นตามระบบที่เรียกว่า "Council" นั้นมีหน้าที่ความรับผิดชอบหลักเกี่ยวกับบริการสาธารณะสำคัญต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นหรือภูมิภาค บริการสาธารณะต่าง ๆ เหล่านี้อาจจำแนกออกได้เช่น การศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการสังคม ที่อยู่อาศัย การขนส่งคมนาคม เป็นต้น

รูปแบบของรัฐบาลในประเทศอังกฤษจะมีการกระจายอำนาจการทำงานที่แตกต่างไปตามการจัดการของท้องถิ่น โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลท้องถิ่นในอังกฤษนั้นจะถูกกำหนดโดยรัฐสภาและรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักร เนื่องจากอังกฤษไม่มีรัฐสภาที่ได้รับการโอนอำนาจในการบริหารจัดการเหมือนอย่าง Wales, Scotland, และ Northern Ireland

การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบันมีการแบ่งภูมิภาคต่างๆออกเป็น 9 ภูมิภาค โดยในแต่ละภูมิภาคก็จะมีลักษณะการจัดโครงสร้างที่แตกต่างกันใน 2 ลักษณะ คือ พื้นที่ส่วนหนึ่งของประเทศจะมีการจัดโครงสร้างในแบบ 2 ชั้น (two-tier system) ซึ่งเป็นระบบดั้งเดิมที่ครอบคลุมทั้งประเทศ ในขณะที่พื้นที่อีกส่วนหนึ่งได้มีการจัดโครงสร้างใหม่ในลักษณะโครงสร้างหน่วยเดียว (unitary system) อันเป็นผลจากการปรับโครงสร้างหน่วยการปกครองที่เริ่มต้นตั้งแต่ศตวรรษที่ 1980 ซึ่งการเลือกใช้โครงสร้างระบบใดสำหรับท้องถิ่นนั้นจะขึ้นอยู่กับพิจารณาถึงความมีประสิทธิภาพในการให้บริการ การเป็นตัวแทนที่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ และความเหมาะสมในการตอบสนองต่อความต้องการในท้องถิ่น รวมไปถึงความซับซ้อนของปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่นนั้น โดยแต่ละช่วงเวลาจะมีการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างปกครองท้องถิ่นต่างกันไป



ภาพที่ 2 : แสดงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ

ใน “ระบบโครงสร้างหน่วยเดียว” (Unitary System) ของการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีองค์กรเดียว และปฏิบัติหน้าที่ทุกอย่างในท้องถิ่นนั้น โดยมีอำนาจหน้าที่ทั้งในระดับนโยบายทั่วไปหรือบริการขนาดใหญ่ และในระดับหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะหรือบริการขนาดเล็ก เป็นโครงสร้างที่เกิดขึ้นในรัฐบาลสมัยนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ โดยมีเหตุผลสำคัญคือ โครงสร้างชั้นเดียวจะทำให้ประชาชนมีความเข้าใจในการจัดการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ส่งเสริมประชาธิปไตยในท้องถิ่น มีอยู่ 2 รูปแบบ ดังนี้

สำหรับใน “ระบบโครงสร้างสองชั้น” (Two-Tier System) จะมีการแบ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 องค์กร นั่นคือ องค์กรฯ ชั้นบน และ องค์กรฯ ชั้นล่าง โดยมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างองค์กรฯ ทั้งสองชั้นนี้ ท้องถิ่นชั้นล่างอันเป็นพื้นที่เฉพาะส่วนต่าง ๆ นั้นจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะในพื้นที่เฉพาะนั้น รวมไปถึงหน้าที่ความรับผิดชอบในการนำนโยบายหรือโครงการหรือโครงการที่กำหนดโดยโครงสร้างชั้นบนหรือ county มาปฏิบัติด้วย ในขณะที่ท้องถิ่นชั้นบนมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายทั่วไปในเรื่องที่มีขนาดหรือขอบเขตของการปฏิบัติที่ใหญ่เกินกว่าที่ท้องถิ่นชั้นล่างจะปฏิบัติได้ โดยจำแนกได้ดังนี้

(1) การปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่มหานครและนอกพื้นที่มหานคร (Metropolitan and Non-Metropolitan) ส่วนที่เป็นโครงสร้างสองชั้น ได้แก่ สภาเขต (County Councils) ซึ่งถือเป็นโครงสร้างชั้นบน และในแต่ละเขต (County) ประกอบไปด้วย สภาแขวง (District Councils) ซึ่งถือเป็นโครงสร้างชั้นล่าง การจัดโครงสร้างแบบสองชั้นอยู่บนฐานความคิดที่ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นล่างจะมีความใกล้ชิดกับประชาชน คอยดูแลให้บริการในกิจการขนาดเล็กและสามารถจำกัดพื้นที่บริการเฉพาะชุมชนของตน และจะสะท้อนความต้องการของชุมชนตามแนวคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง ขณะที่โครงสร้างชั้นบนเกิดขึ้นจากเหตุผลทางการบริหาร

จัดการ โดยรับหน้าที่จัดการและให้บริการสาธารณะขนาดใหญ่ ที่ต้องอาศัยทรัพยากรและศักยภาพที่ค่อนข้างสูงและครอบคลุมพื้นที่ให้บริการหลากหลายชุมชน

(2) การปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอน เป็นโครงสร้างสองชั้น ได้แก่ สภาเขตแห่งลอนดอน (London Borough Councils) ซึ่งถือเป็นโครงสร้างชั้นล่าง มีจำนวน 32 เขต และสหการนครลอนดอน (The Corporation of the City of London) รวมเป็น 33 แห่ง ขณะที่โครงสร้างชั้นบนจะมีหน่วยการปกครองที่เรียกว่า สำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority) ทำหน้าที่ในการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้โครงสร้างชั้นบนยังมีหน่วยงานวิสาหกิจรวม (Joint Authorities) ที่ปฏิบัติภารกิจเฉพาะด้าน โดยจะทำงานภายใต้การดูแลและกำหนดงบประมาณจากนายกเทศมนตรีแห่งมหานครลอนดอน ส่วนการบริหารจะอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการจากตัวแทนหลายฝ่าย

### 1.3.2) การปกครองท้องถิ่นในเวลส์

ระบบการปกครองท้องถิ่นของเวลส์ในสมัยปัจจุบันจะแตกต่างจากในอังกฤษที่มีโครงสร้างในแบบผสมผสาน โดยในเวลส์โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นมีความชัดเจนมากกว่า กล่าวคือ เลือกว่าจะให้โครงสร้างแบบชั้นเดียวครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด และมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า *สภาเอกรูป* (Unitary Authority) เช่นเดียวกันกับในอังกฤษ ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด 22 แห่ง การจัดโครงสร้างและรูปแบบในลักษณะนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปในยุคทศวรรษที่ 1990 (พร้อมๆกันกับที่เกิดในอังกฤษ) ผ่านการออกกฎหมายที่เรียกว่า "พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น (เวลส์) ค.ศ.1994" หรือ "Local Government (Wales) Act 1994" โดยโครงสร้างและหน่วยการปกครองรูปแบบใหม่นี้มาเกิดขึ้นจริงและเริ่มทำงานเมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ.1996

### 1.3.3) การปกครองท้องถิ่นในสกอตแลนด์

ระบบการปกครองท้องถิ่นในสกอตแลนด์ก็ได้เกิดการปฏิรูปในเวลาพร้อมๆกันกับที่เกิดขึ้นในเวลส์ อีกทั้งยังมีรูปแบบและโครงสร้างที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ จากการออกพระราชบัญญัติที่เรียกว่า "พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น (สกอตแลนด์) ค.ศ.1994" หรือ "Local Government (Scotland) Act 1994" เป็นผลให้มีการยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นและยกเลิกโครงสร้างแบบสองชั้นมาเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นในแบบชั้นเดียวและมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า *สภาเอกรูป* (Unitary Authority) ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด 32 แห่ง

### 1.3.4) การปกครองท้องถิ่นในไอร์แลนด์เหนือ

การปกครองท้องถิ่นในไอร์แลนด์เหนือดูจะมีบทบาทและความสำคัญน้อยกว่าส่วนอื่นๆในสหราชอาณาจักร อีกทั้งการจัดโครงสร้าง รูปแบบ การกำหนดเขตพื้นที่และอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็อยู่ภายใต้บริบทของความขัดแย้งทางการเมืองภายใน ดังนั้น ภายใต้ความ

เคลื่อนไหวเพื่อปรับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในส่วนอื่นๆ ของสหราชอาณาจักร การปกครองท้องถิ่นในไอร์แลนด์เหนือจึงเป็นเพียงส่วนเดียวที่มีการปรับตัวย่อยมาก โดยในปัจจุบัน โครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่นจะเป็นแบบชั้นเดียว และมีรูปแบบเดียวที่เรียกว่า *สภาแขวง* (District Councils) ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 26 หน่วย

#### 1.4 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองท้องถิ่น<sup>6</sup>

▪ ฝ่ายบริหาร เดิมโครงสร้างทางการบริหารในระบบการปกครองท้องถิ่นจะมีเพียงรูปแบบเดียว คือ รูปแบบการบริหารที่เรียกว่า “คณะกรรมการ” (Committee Form) โดยประชาชนจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น (Councilors) โดยตรง เมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นเหล่านี้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้วก็จะมีการแบ่งเป็นคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ อย่างไรก็ตาม จารีตทางการบริหารแบบนี้ก็ได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อรัฐบาลต้องการปรับระบบการบริหารจัดการของท้องถิ่นเสียใหม่ภายใต้นโยบาย “การทำให้ทันสมัย” (Modernizing) โดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถเลือกได้ว่าจะใช้รูปแบบใด ซึ่งมี 3 รูปแบบกว้างๆ และอีกทางเลือกหนึ่งในรูปแบบเดิมคือคณะกรรมการสำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก สำหรับการจะเลือกใช้รูปแบบใดนั้นก็ให้เป็นอำนาจของท้องถิ่นในการจัดทำข้อเสนอและทำประชามติ (Referendum) รายละเอียดของรูปแบบโครงสร้างต่างๆ มีดังนี้

(1) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี (A directly elected mayor with a cabinet) เป็นรูปแบบที่มีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางตรง โดยทำงานบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้เลือกมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเทศมนตรีเหล่านี้ก็จะแบ่งงานกันทำตามความถนัดเฉพาะด้าน หรือสามารถเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า “ระบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง” (The Strong Mayor Form) เนื่องจากตัวนายกเทศมนตรีจะมีลักษณะเป็นผู้นำทางการเมืองและการบริหาร เพื่อตอบสนองต่อประชาชนภายในท้องถิ่นทั้งหมดที่ตนได้รับเลือกตั้งโดยตรง ไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงสมาชิกสภาในการบริหารงานมากนัก

(2) รูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม (A cabinet with a leader) เป็นรูปแบบที่สภาท้องถิ่นจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเพื่อทำหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรี ซึ่งจะทำหน้าที่บริหารงานร่วมกับคณะเทศมนตรีโดยที่เหล่าคณะเทศมนตรีจะคัดเลือกมาจากสมาชิกสภา ซึ่งอาจจะกระทำการคัดเลือกโดยสภาท้องถิ่นหรือโดยตัวนายกเทศมนตรีก็ได้ รูปแบบนี้จะคล้ายคลึงกับรูปแบบแรก เว้นแต่ผู้บริหารคือนายกเทศมนตรีจำต้องพึ่งพิงการสนับสนุนจากสมาชิกสภา

<sup>6</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2546.



มากกว่า เนื่องจากอำนาจในการคัดเลือกและถอดถอนผู้บริหารอยู่ที่สภา หรือสามารถเรียกได้อีก  
อย่างหนึ่งว่า “ระบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ” (The Weak Mayor Form)

(3) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา (A directly elected mayor and council manager) เป็นรูปแบบที่มีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมืองของท้องถิ่น และกำหนดกรอบนโยบายแต่เพียงกว้างๆ ขณะทำงานบริหารจริงๆ จะถูกมอบหมายให้กับ “ผู้จัดการสภา” ซึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยสภา ทำหน้าที่บริหารกิจการของหน่วยการปกครองและนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

▪ **ฝ่ายสภา** เป็นองค์กรหลักในการตัดสินใจ โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณและแผนงาน รวมถึงการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ต่างๆ ของท้องถิ่น และยังอาจให้การรับรองแผนงานหรือยุทธศาสตร์ใหม่ๆ ที่ออกโดยรัฐบาลส่วนกลางในการนำมาบังคับใช้ในท้องถิ่นด้วย และเพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล สภายังมีอำนาจจัดตั้งองค์การในรูปแบบของคณะกรรมการ (Committee) เพื่อทำหน้าที่เฉพาะต่างๆ แทนสภาใหญ่ ซึ่งโดยทั่วไปมีอยู่ 3 รูปแบบ ดังนี้

(1) คณะกรรมการของสภา (Regulatory Committees) คือ คณะกรรมการที่เคยทำงานภายใต้ระบบเดิม คณะกรรมการนี้จะทำงานในกิจการที่สภามีอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่อง หรือต้องอาศัยการตัดสินใจร่วมกันกับฝ่ายบริหาร ได้แก่ การวางแผนและการออกใบอนุญาตต่างๆ ทั้งนี้ การตัดสินใจใดๆ จำต้องนำเข้าไปประชุมสภาใหญ่เพื่อพิจารณา

(2) คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ (Scrutiny Committees) สมาชิกของคณะกรรมการนี้จะมาจากการแต่งตั้งของสภา โดยคัดเลือกเอาจากสมาชิกสภาที่มีได้อยู่ในคณะผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อสร้างความสมดุลทางการเมืองและคอยตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

(3) คณะกรรมการมาตรฐานกลาง (Standard Committees) คือ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ให้แนวทาง แนะนำและควบคุมดูแลสมาชิกสภา ให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามมาตรฐานกลาง (ทางวินัย) รับเรื่องราวร้องทุกข์อันเกิดแต่การประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกสภา และเสนอกรอบทางวินัยเพิ่มเติมจากวินัยกลางที่ได้กำหนดไว้แล้ว เพื่อให้สภาพิจารณานำมาบังคับใช้ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

โดยทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ทั้งหลายที่ตราโดยรัฐสภา ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีอยู่อย่างกว้างขวางมากมาย อำนาจหน้าที่บางอย่างเป็นสิ่งที่อยู่ในอาณัติทางกฎหมาย (mandatory) นั่นคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ทำ ในขณะที่อำนาจหน้าที่บางอย่างเป็นสิ่งที่อยู่ในดุลยพินิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นเอง นั่นคือ เป็นเรื่องที่ไม่

บัญญัติไว้ในกฎหมาย องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงสามารถเลือกที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติสิ่งเหล่านี้ก็ได้ ตามความต้องการของแต่ละองค์กร

องค์กรปกครองท้องถิ่นในอังกฤษนั้นต้องจัดทำบริการต่าง ๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในขอบเขตที่กว้างขวางซึ่งเป็นงานที่องค์กรฯต้องบริหารจัดการเองโดยตรง และงานที่องค์กรฯบริหารจัดการทางอ้อม บริการสาธารณะและบริการสังคมที่องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องจัด นำส่งต่อประชาชนในแต่ละท้องถิ่นนั้น มีรายการสำคัญหรือบริการหลักแบ่งตามหมวดหมู่ออกได้ดังนี้

- งานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา (Education)
- งานด้านสวัสดิการสังคม (Social Services)
- งานเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่ง (Transport)
- บริการที่อยู่อาศัยและอาคารสงเคราะห์ (Housing)
- บริการแหล่งความรู้และแหล่งงานศิลปกรรม (Arts and Libraries)
- งานด้านการป้องกันและบรรเทาภัย (Protective Services)
- งานที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองและการพัฒนา (Planning)
- งานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (Environmental Health)

## บทที่ 2

### การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการของสหราชอาณาจักร

#### 2.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในอังกฤษ และเวลส์เป็นหลัก โดยจะศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารในภาครัฐที่เกี่ยวกับการวางผังเมือง และการจัดการบริหารด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการบริหารจัดการในภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) อย่างยิ่ง และถือเป็นนโยบายหลักของสหราชอาณาจักร ตั้งแต่สมัยนายกรัฐมนตรี Margaret Thatcher, John Major, Tony Blair และสืบทอดมาถึงรัฐบาลนายกรัฐมนตรี Gordon Brown

อย่างไรก็ตาม กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในสหราชอาณาจักรมีกำเนิดจากกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ และมีนัยยะของการมีส่วนร่วมทั้งในทางการเมือง (Participatory democracy) และการมีส่วนร่วมในทางการบริหารหรือการรับบริการสาธารณสุข (Citizen's Charter) ตามแต่นโยบายของแต่ละรัฐบาลจะกำหนดไว้

##### 2.1.1) กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายระหว่างประเทศ

เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา

- ก. การประชุมสุดยอดว่าด้วยโลก ในปี ค.ศ.1992 (the 1992 Earth Summit's "Agenda 21" เน้นด้านการพัฒนาแบบยั่งยืน ควบคู่กับการดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตมนุษย์และชีวภาพที่หลากหลาย
- ข. ปฏิญญา Rio (Rio Declaration)
- ค. อนุสัญญาอาarhus (the Convention of Aarhus)<sup>7</sup>
- ง. กฎบัตรของสหภาพยุโรป (EU Charter) ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของ สมาชิกของสหภาพยุโรปที่ได้รับรองเรื่องการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมและโปร่งใส นั้น หรือหลักการมาภิบาลในการบริหารงานของภาครัฐ กฎบัตรดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องบริหารงานอย่างโปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารของภาครัฐหลายรูปแบบ เช่นรูปแบบของการกำกับควบคุม ซึ่งกำหนดขั้นตอนดังนี้

<sup>7</sup> Aarhus เป็นชื่อเมืองของประเทศเดนมาร์ก

## 1. ขั้นตอนการกำกับควบคุม

การกำกับควบคุมที่มีประสิทธิภาพไม่ได้หมายถึงการกำกับควบคุมโดยภาครัฐเท่านั้น หากการกำกับควบคุมมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันการกระทำผิด การกำกับควบคุมจะเกิดได้ 5 ระดับ

- 1) Public
- 2) Government
- 3) Self Accountability
- 4) Funders
- 5) Sector

**1.1 การตรวจสอบตนเอง (Self Accountability)** เป็นระบบการบริหารและตรวจสอบภายในของแต่ละองค์กร เป็นรูปแบบการกำกับควบคุมเบื้องต้นที่มีประสิทธิผลที่สุด เนื่องจากหน้าที่ในการป้องกันและตรวจสอบการกระทำผิดอยู่ในระดับเจ้าหน้าที่ขององค์กร NPO(Non Public Organization= NPO) เจ้าหน้าที่ขององค์กรมีโอกาสกำหนดเสนอแนะ และรักษา ระบบที่ยืดหยุ่น มีประสิทธิผลในการป้องกันการกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้นได้ วิธีการดังกล่าวเป็น พื้นฐานของระบบการกำกับควบคุมที่ห่างจากการศึกษาทบทวนในสหราชอาณาจักร เมื่อ ค.ศ. 2000 พบว่าการบริหารงานภายในที่บกพร่องเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดเพียงประการเดียวที่ทำให้เกิดการ ใช้ NPO ในทางที่ผิดทุกประเภท ทั้งนี้แต่ละองค์กรมีมาตรฐานการบริหารและตรวจสอบภายใน ต่างกัน และอาจอยู่ในขั้นไร้คุณภาพ ฉะนั้น ขั้นตอนหนึ่งที่ทำได้คือ การช่วยเหลือให้องค์กร สาธารณะ (NPOs) พัฒนาในเรื่องการกำกับควบคุมตนเอง ทั้งในแง่ของการส่งเสริมและการบังคับ

**1.2 ผู้บริจาค** ในการบริจาค ผู้บริจาคมักกำหนดเงื่อนไขในแง่ระเบียบ ข้อบังคับบางประการ ในหลาย ๆ ประเทศ เงื่อนไขเหล่านี้ เป็นวิธีการกำกับควบคุมที่มีประสิทธิผล ที่สุด และเน้นการตรวจสอบการใช้เงินโครงการ และอาจจะมีการวิเคราะห์เฉพาะประสิทธิผลของ โครงการ แต่ไม่มีการประเมินในแง่ ความโปร่งใส การบริหารงานและการตรวจสอบได้ขององค์กร พัฒนาเอกชน และยังไม่มีการผลักดันให้องค์กรฯ พัฒนาตนเองในเรื่องนี้

**1.3 การกำกับควบคุมโดยภาค NPO** เป็นวิธีส่งเสริมและช่วยเหลือให้มีการ กำกับควบคุมตนเองดีขึ้น แนวทางนี้มีทั้งข้อดีและข้อบกพร่องที่สำคัญ ข้อดีคือ เนื่องจากเป็นการ กำกับควบคุมที่ NPOs และผู้แทนองค์กรกำหนดขึ้นเอง จึงนับว่าเป็นระบบกำกับดูแลที่ปฏิบัติได้ และมีอำนาจในการควบคุมกันเอง ข้อบกพร่องคือส่วนมากแล้ว ภาค NPO ไม่มีอำนาจและมี อำนาจหน้าที่จำกัดในการผลักดันให้ปฏิบัติตามระเบียบส่วน การตัดสินใจว่าจะปฏิบัติตามหรือไม่ มักขึ้นกับ “ความเชื่อถือความไว้วางใจ”(TRUST)( มีเครือข่าย NPO บางแห่งซึ่งวางเงื่อนไขการรับ

สมาชิกว่า ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการบริหารและการตรวจสอบ (เช่น เครือข่าย Age Concern ของสหราชอาณาจักร)

**1.4 สาธารณชน (Public)** การกำกับดูแลโดยสาธารณะชนใช้ความเชื่อถือเป็นตัวผลักดันหลักให้ปฏิบัติตามระเบียบ รูปแบบการดำเนินการได้แก่ การรณรงค์ผ่านสื่อ และหน่วยงานตรวจสอบอิสระ (เช่น Guidestar ในสหราชอาณาจักร) ในบางกรณี ระบบกำกับควบคุมที่ไม่บังคับ (เช่น ระบบที่ดำเนินการกันเอง) ได้รับความเชื่อถือจากสาธารณะชนอย่างมาก หาก NPO ใดไม่อาจแสดงให้เห็นว่าได้ปฏิบัติตามระเบียบควบคุมเป็นอย่างดี องค์กร NPO นั้น จะไม่สามารถดำเนินกิจกรรมในสังคมได้เลย (เช่น CBF ในเนเธอร์แลนด์)

**1.5 ภาครัฐ** การกำกับดูแลของภาครัฐเป็นวิธีการที่มีประสิทธิผลอีกวิธีหนึ่งในการกำหนดให้ NPOs มีระบบการกำกับดูแลตนเอง และกำหนดให้องค์กร NPO ต้องแสดงให้เห็นว่าได้ปฏิบัติตามระเบียบควบคุมเป็นอย่างดี หน่วยงานกำกับหลายแห่งได้ให้คำแนะนำและแนวทางแก่ NPOs เพื่อช่วยให้สามารถดำเนินการกำกับดูแลตนเองได้ จุดแข็งที่เด่นชัดของการกำกับดูแลของภาครัฐคือ การมีอำนาจออกข้อกำหนดที่สมบูรณ์แบบและกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนได้

### **รูปแบบศาล (อังกฤษและเวลส์)**

คณะกรรมการการองค์กรการกุศลของอังกฤษและเวลส์จัดตั้งครั้งแรกในฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของศาล เพื่อพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกุศล ในปัจจุบันเป็นหน่วยงานอิสระที่ดำเนินการตามอำนาจทางกฎหมาย ซึ่งมีอำนาจกึ่งหน่วยงานตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียน ติดตาม ให้คำแนะนำ และสอบสวนองค์กรการกุศล องค์กรการกุศลที่มีขนาดตามหลักเกณฑ์จะต้องจดทะเบียน คณะกรรมการฯ มีข้อตกลงกับสำนักงานภาษีว่า (องค์กรที่จดทะเบียนกับคณะกรรมการฯ มีสิทธิขอรับผลประโยชน์ทางภาษี)

**ข้อดี :** เป็นระบบที่ง่ายและสมบูรณ์แบบ เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการกำกับควบคุม NPO รับคำร้องเรียนในเรื่อง NPO โดยเฉพาะ มีอำนาจตามกฎหมายในการสอบสวนการกระทำผิด มีอำนาจตามกฎหมายในด้านการบริหารและการดำเนินงานของ NPO เป็นอิสระจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง มีอำนาจศาล

**ข้อด้อย :** แยกจากระบบการยกเว้นภาษี ต้องออกกฎหมายสำคัญรองรับ การจัดตั้งมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงและใช้เวลานาน

### **รูปแบบการกำกับแบบหลายหน่วยงาน**

ในหลายประเทศ หน่วยงานหลายหน่วยกำกับดูแลในแต่ละภาคส่วน ขึ้นกับความชำนาญและรูปแบบทางกฎหมายของ NPO ส่วนใหญ่ การจดทะเบียนเป็นไปตามความสมัครใจ

**ข้อดี :** การจัดตั้งทำได้ง่ายและรวดเร็ว NPOs อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเฉพาะด้านนั้น ๆ ทำให้หน่วยงานระดับกระทรวงมีส่วนร่วมในการประสานงาน NPO กับกิจกรรมของรัฐ

**ข้อด้อย :** ไม่เป็นระบบบังคับหรือสมบูรณแบบ ทำให้ NPOs หลีกเลี่ยงการกำกับควบคุมได้ มีความซับซ้อน เป็นอุปสรรคต่อการทำความเข้าใจในข้อกำหนดของกฎหมาย ทำให้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการกำกับดูแล NPO ลดน้อยลง เป็นการใช้งบประมาณและกำลังคนอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีผู้ทำหน้าที่หลักในการให้คำแนะนำ ตอบข้อซักถาม หรือข้อร้องเรียนจากประชาชน

#### 2.1.1 กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายภายในประเทศ

โดยกฎหมายการมีส่วนร่วมในกฎหมายภายในประเทศนั้นมีอยู่มากมาย ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะกฎหมายการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องกับด้านสาธารณสุข การผังเมือง และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

- ก. Local Government (Wales) Act 1994
- ข. Local Government (Scotland) Act 1994
- ค. Hospital Complaints Act 1985
- ง. National Health Service and Community Care Act 1990
- จ. National Insurance Act 1991
- ฉ. Health and Social Care Act (2001)
- ช. National Health Service Reform and Health Care Professional Act 2002
- ซ. Health and Social Care (Community Standards) Act
- ฅ. Climate Change Act 2008
- ญ. The Strategic Alternative of Local Environment Action Planning (LEAP)
- ฎ. Planning Policy Statement : Eco-Town 2007
- ฏ. Local Agenda 21
- ฐ. Environmental Impact Assessment (Uncultivated Land and Semi-Natural Areas) (England) Regulations 2001
- ฑ. Town and Country Planning Regulations

ฅ. Review of the East of England Plan to 2031 : Statement of Public Participation<sup>8</sup>

สืบเนื่องจากหลักการของปฏิญญา Rio (มิถุนายน 1992) เกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขปัญหาล้างแควลุ่ม ได้กำหนดให้สมาชิกในประชาคมยุโรป ซึ่งมีการลงนามให้สัตยาบันใน 41 ประเทศ ต้องปฏิบัติตามหลักการ 10 ประการ<sup>9</sup> โดยสาระสำคัญของปฏิญญามีดังต่อไปนี้

มาตราที่ 1-3 ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ นิยามคำจำกัดความ และลักษณะทั่วไป โดยลักษณะทั่วไปเป็นการรับรองสิทธิของพลเมือง (Recognition of citizens' rights) ซึ่งต้องมีการกำหนดกระบวนการที่จะใช้สิทธิเพื่อเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ มาตราดังกล่าวเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในปัจจุบันและอนาคตที่จะอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่เพียงพอต่อการสนับสนุนความเป็นอยู่และสุขภาพที่ดี หลักการดังกล่าว ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ (Public Authorities) อันหมายถึงหน่วยงานทุกระดับของรัฐบาล (41 ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบัน) รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆที่ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายและระบบศาลที่มีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>10</sup>

มาตราที่ 4 เป็นการระบุถึงสิทธิของบุคคล ไม่ว่าบุคคลใดจะสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ โดยการเข้าถึงดังกล่าวต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วเท่าที่เป็นไปได้ (As soon as possible) ซึ่งได้กำหนดระยะเวลาไว้ไม่เกิน 1 เดือน และอาจมากกว่าได้อีก 1 เดือน

มาตราที่ 5 ได้กล่าวถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างโปร่งใสและจะต้องมีการตกลงร่วมกัน มีการกำหนดเป็นกฎหมาย นโยบาย กลยุทธ์ โครงการ หรือแผนปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งข้อมูลเพียงพอต่อการสร้างความมั่นใจในเรื่องทางเลือกของสิ่งแวดล้อม และมีการเพิ่มช่องทางการเข้าถึงทางอินเทอร์เน็ต รวมถึงได้กำหนดให้รัฐต้องมีการรายงานผลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในประเทศของตนทุกๆรอบ 4 ปี

<sup>8</sup> เอกสารจัดทำขึ้นในเดือนพฤศจิกายน 2008 โดย East of England Regional Assembly [www.eera.gov.uk](http://www.eera.gov.uk)

<sup>9</sup> Protocol on pollutant release and transfer registers (PRTR): adopted at ERfE-5 (Kiev, May 2003), signed by 36 States and EC

<sup>10</sup> นอกจากนี้มีการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น การสำรวจในหน่วยราชการของท้องถิ่นของอังกฤษ รายละเอียดได้จากเอกสารที่ออกโดยสำนักนายกรัฐมนตรีของอังกฤษ (Office of the Deputy Prime Minister) เรื่อง Public Participation in Local Government, A Survey of local authorities จัดทำโดย Demelza Birch, Local and Regional Government Research Unit, ODPM จำนวน 59 หน้า ซึ่งการศึกษานี้ได้กล่าวถึงรูปแบบต่างๆของการมีส่วนร่วมในท้องถิ่นของอังกฤษในช่วง ค.ศ. 2001 – 2002 และปัญหาต่างๆที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการมีส่วนร่วมในอังกฤษ ตลอดจนจนถึงวิเคราะห์แนวทางการกำกับควบคุมการมีส่วนร่วมโดยฝ่ายการเมือง ตลอดจนจนถึงสรุปข้อดีข้อเสียของการริเริ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและข้อจำกัดของการริเริ่มการมีส่วนร่วม ตลอดจนจนถึงการตัดสินใจของประชาชนในอังกฤษ และศึกษาได้จาก Guidance on Enhancing Public Participation, DETR, 1998 <http://www.local-regions.odpm.gov.uk/epplg/index.htm>

มาตรา 6 ได้ระบุถึงโครงการเฉพาะหรือกิจกรรมเฉพาะที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในมาตราที่ 6 นี้ ได้กำหนดให้มีการระบุนายชื่อของกิจกรรมที่เข้าข่ายกำหนดให้ประชาชนต้องมีส่วนร่วมกำหนดระยะเวลาและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น กำหนดกรอบของเวลาที่เหมาะสม เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบอย่างเสรีเกี่ยวกับข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยประชาชนที่เกี่ยวข้องสามารถที่จะเขียนวิจารณ์ หรือเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น (Comments in writing or public hearing) และกำหนดเวลาสิ้นสุดของการตรวจสอบผลของโครงการ โดยเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

มาตราที่ 10-22 ได้พูดถึงอนุสัญญาสุดท้ายต่างๆที่เกี่ยวข้องและเป็นภาคผนวก ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม (ตามแนวทาง Sofia Guideline)

ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ล้วนแต่เป็นเรื่องของการนำเอาอนุสัญญาอาร์ฮุสส์ (The Aarhus Convention 1992) มาประยุกต์ใช้กับประเทศสมาชิกของสหประชาชาติภายใต้หลัก 10 ประการของปฏิญญาริโอ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างกฎหมาย The East of England Plan ซึ่งได้มีการทบทวนในปี 2008 เพื่อที่จะปรับปรุงแผนกลยุทธ์และกำหนดเป็นแผนงานใหม่ในปี 2031 ดังสาระสำคัญต่อไปนี้

The East of England Plan คือยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ระดับภูมิภาคสำหรับอังกฤษตะวันออกเฉียง (The East of England) ซึ่งได้รับการเผยแพร่โดยรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของอังกฤษเมื่อปี ค.ศ.2008 โดยแผนการดังกล่าวระบุถึงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาภูมิภาคช่วงระยะเวลาปี ค.ศ.2001-2021 อันประกอบด้วย

- อัตราส่วนและการจัดสรรที่อยู่อาศัยใหม่ๆ
- การจัดลำดับความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น การรักษาพื้นที่ชนบทและความหลากหลายทางชีวภาพ
- นโยบายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่ง ระบบโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจ เกษตรกรรม การทำเหมืองแร่ และการบำบัดและกำจัดของเสีย

อย่างไรก็ดี ต่อมาได้มีการพิจารณาขยายระยะเวลาของยุทธศาสตร์ดังกล่าวเพื่อให้ครอบคลุมไปจนถึงปี ค.ศ.2031 โดยมีที่ประชุมสมัชชาภูมิภาคแห่งอังกฤษตะวันออกเฉียง (The East of England Regional Assembly : EERA) รับหน้าที่ในการทบทวนแผนการ ซึ่งรัฐบาลคาดว่าจะแล้วเสร็จได้ในปี ค.ศ.2011



สำหรับการทบทวนแผนการนั้น จะเป็นการพิจารณาอัตราส่วนของการเติบโตในแผนปัจจุบันและแผนการขยายระยะเวลาไปจนถึงปี ค.ศ.2031 ซึ่ง EERA มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมความเป็นอยู่ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคให้ดีขึ้น เพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนและเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่อยู่อาศัย ทำงาน หรือมาท่องเที่ยวในอังกฤษตะวันออก ด้วยเหตุนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆจึงถือได้ว่ามีความสำคัญยิ่งต่อการจัดเตรียมแผนระดับภูมิภาคที่จะกำหนดชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในอนาคต โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดเตรียมแผนนั้นควรจะประกอบด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

- การมีกระบวนการขั้นตอนที่โปร่งใสและเข้าถึงได้ง่าย โดยจะต้องมีการจัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการในการเตรียมแผน การประเมินความยั่งยืนและประเมินยุทธศาสตร์ทางสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ โดยจะต้องสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนว่าจะสามารถเข้าถึงข้อมูลในทุกๆประเภทได้ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลในรูปแบบเสียง สื่อสิ่งพิมพ์ในรูปแบบต่างๆ รวมถึงอินเทอร์เน็ต

- การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นจัดเตรียมแผนต่อเนื่องเรื่อยไปจนถึงขั้นตอนการนำแผนไปปฏิบัติ ซึ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมนั้นสามารถดำเนินการได้ในหลายๆวิธี เช่น การให้ข้อมูลแก่ประชาชน ทั้งการอธิบายความสำคัญของแผน หรือผลที่จะเกิดขึ้นจากแผนดังกล่าว ตลอดจนการค้นหาความต้องการของประชาชนเพื่อนำมากำหนดเป็นประเด็นในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกัน

- มีผลจากการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยในระหว่างการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการนั้น จะต้องทำให้ประชาชนแน่ใจว่าทุกๆความเห็นจะได้รับการพิจารณา และมีการจัดทำสรุปความคิดเห็นและคำวิจารณ์ต่างๆเพื่อเผยแพร่แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนรับทราบความเห็นต่างๆนั้นมีอิทธิพลต่อการพัฒนาแผน และเพื่ออธิบายเหตุผลว่ารัฐไม่ปฏิบัติตามคำวิจารณ์บางอย่างเพราะเหตุใด

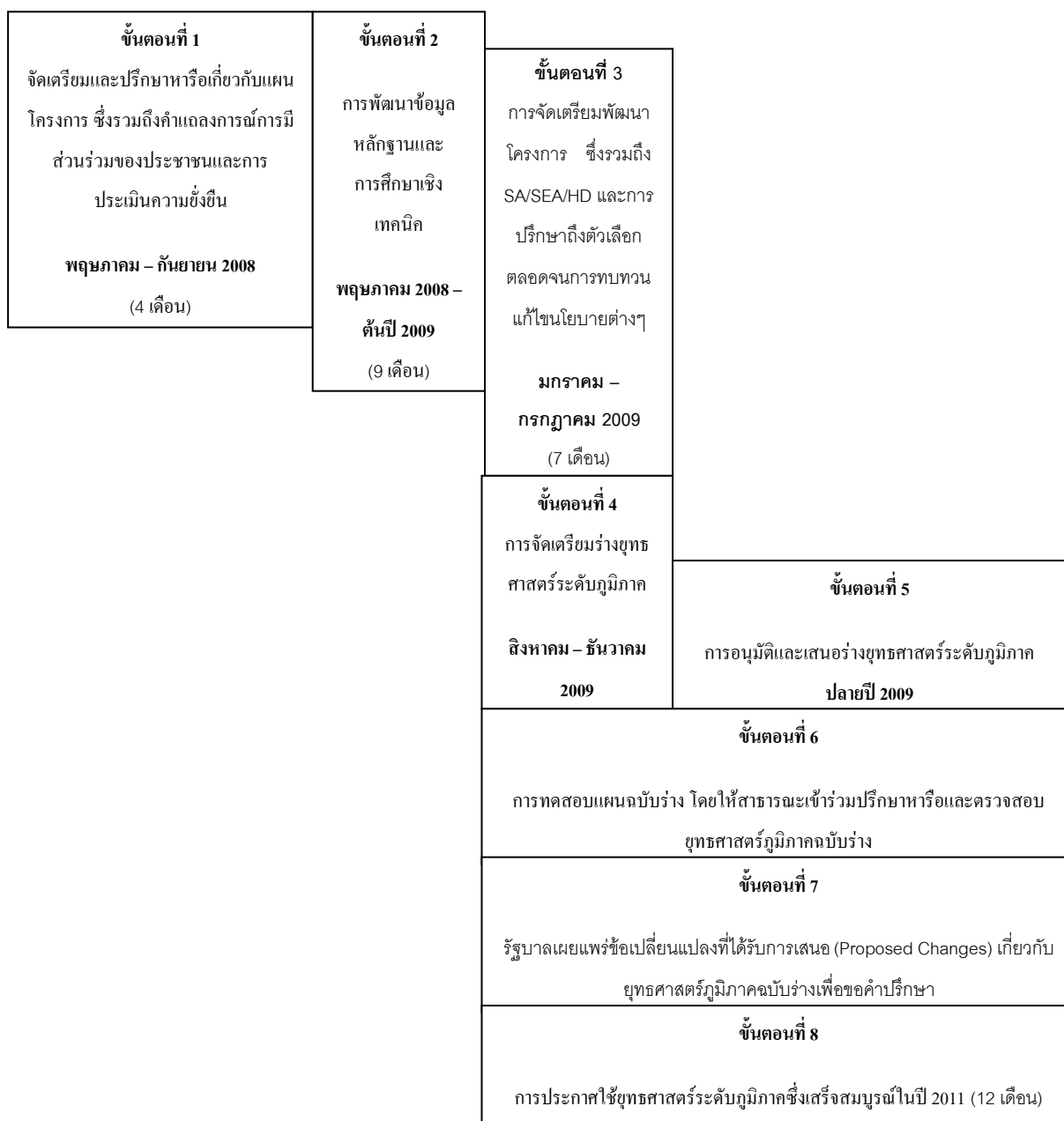
- มีความเป็นหุ้นส่วนในการจัดเตรียมแผน โดยการทำงานอย่างเปิดเผยและโปร่งใสของ EERA นั้นจะต้องควบคู่ไปกับการทำงานอย่างใกล้ชิดกับหุ้นส่วนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆในภูมิภาค

- มีการติดตามการมีส่วนร่วมของประชาชนและทบทวนผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ โดยมีการติดตามการตอบรับหรือไม่ให้การตอบรับทำให้คำปรึกษาหารือในการจัดเตรียมแผน เพื่อนำมาประเมินผลของการมีส่วนร่วมว่าให้ผลเช่นไรหรือมีสิ่งใดที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข

- มีกระบวนการปรึกษาหารืออย่างเพียงพอ โดยในแต่ละขั้นตอนจะมีการปรึกษาหารือกับประชาชน กลุ่มและองค์กร รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ เพื่อเป็นการให้ข้อมูล

แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และตัดสินใจอย่างเป็นทางการ รวมถึงจะต้องมีการกำหนดเวลาอย่างเหมาะสม เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาเนื้อหาของเอกสารสำหรับการปรึกษาหารือและการให้การตอบรับตามเห็นสมควร

ภาพแสดงขั้นตอนการทบทวนการจัดทำแผนการ



## 2.2 ด้านกฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติ (Law, Regulation, Command Paper)

เนื่องจากกฎหมายอังกฤษ(English Law) มีได้ใช้บังคับทั่วทั้งสหราชอาณาจักร คืออังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ เนื่องจากความแตกต่างทางวัฒนธรรมและศาสนาระหว่าง

ภาคเหนือ และภาคใต้ กล่าวคืออังกฤษ เวลส์ ซึ่งอยู่ทางตอนใต้มีวัฒนธรรมและศาสนานิกายที่ต่างกับภาคเหนือคือสก็อตแลนด์และไอร์แลนด์จึงมีกฎหมายที่แตกต่างกันในบางเรื่อง

ในการศึกษานี้ จึงขอกล่าวเฉพาะกฎหมายการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการของอังกฤษและเวลส์เป็นหลัก ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา รวมทั้งกฎหมายมหาชนอื่น ๆ ที่รับรองความเป็นนิติบุคคลขององค์กรของรัฐหรือองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชน(นิติบุคคลมหาชน)นี้เรียกว่า องค์กร (Corporation) เช่น ระบบผังเมือง มีองค์กรพัฒนาเมืองใหม่(Development Corporation) ระบบสาธารณสุข มีองค์การทรัสต์ เป็นต้น

อังกฤษและเวลส์มีระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์(Common Law) ที่ยอมรับคำพิพากษาเป็นกฎหมาย กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่ศาลสร้างขึ้น (judge-made law) คอมมอนลอว์มีประวัติความเป็นมาหลายร้อยปี และก่อตัวขึ้นที่เกาะอังกฤษก่อนที่จะแพร่ไปสู่ประเทศอาณานิคม ทั้งนี้ กษัตริย์ได้ก่อตั้งศาลหลวง (Royal Courts) ขึ้นในเมืองหลวง (ซึ่งอยู่ใน Westminster) นอกจากศาลหลวงจะตัดสินความ ณ Westminster แล้ว กษัตริย์ยังส่งผู้พิพากษาศาลหลวงออกไปชำระคดีในท้องถิ่นทั่วประเทศด้วย ผู้พิพากษาศาลหลวงก็นำเอาหลักกฎหมายที่ศาลหลวงสร้างขึ้นไปใช้กับคดีในท้องถิ่นที่ตนตัดสินความด้วย จนในที่สุดกฎหมายของศาลหลวงจึงใช้แทนที่กฎหมายท้องถิ่น (กฎหมายท้องถิ่นมักเป็นจารีตของท้องถิ่นนั้นๆ) จนเกิดเป็นกฎหมายร่วมหรือกฎหมายเดียวกัน (common) ที่ใช้ทั่วเกาะอังกฤษ กฎหมาย common law ที่ศาลสร้างขึ้นนั้นมักเป็นหลักกฎหมายใหญ่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับชีวิตประจำวันของคนในสังคม เช่น หลักกฎหมายสัญญา หลักกฎหมายละเมิด (Tort) หลักกฎหมายเรื่องทรัพย์สิน หลักกฎหมายอาญา เป็นต้น ส่วนหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับในสังคมสมัยใหม่นั้น โดยปกติจะตราขึ้นโดยรัฐสภา(Acts of Parliament)

นอกจากกฎหมายที่สร้างขึ้นโดยศาล (Common Law) แล้ว อังกฤษและเวลส์ยังมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา (Acts of Parliament) อีกด้วย เนื่องจากสหราชอาณาจักรไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร และยอมรับหลัก “ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา” (Sovereignty of Parliament) กฎหมายทุกฉบับที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาจึงถือเป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme Law) บุคคลใดก็ตามไม่สามารถโต้แย้งว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ (unconstitutional) โดยปกติกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นในเรื่องต่าง ๆ เป็นกฎหมายที่ศาลไม่ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในเรื่องนั้น ๆ กล่าวคือ common law ไปไม่ถึงเรื่องนั้น ๆ ทั้งนี้ ในขณะที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา คงไม่สามารถรอให้ศาลสร้างหลักกฎหมายสมัยใหม่ให้ทันกับสภาพการณ์ทางสังคมได้ จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้นใช้ แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจของรัฐและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐมีที่มาจาก common law เป็นหลัก แต่ในระยะหลังรัฐสภาของสหราชอาณาจักรได้ตราพระราชบัญญัติหลายฉบับซึ่งวางหลักหรือแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายเดียวกันไว้

### บทที่ 3

## กรณีศึกษา : ตัวอย่างของ Best Practice ในด้านสาธารณสุข

### ประวัติของการบริการด้านสาธารณสุขแห่งชาติ(National Health Service= NHS)<sup>11</sup>

ในสหราชอาณาจักร ระบบสุขภาพหรือที่เรียกว่า National Health Service (NHS) เป็นองค์กรมหาชนอิสระที่ดูแลรับผิดชอบระบบสุขภาพของประเทศ จากข้อมูลทางสถิติใน ปี ค.ศ. 1997 พบว่า NHS มีพนักงานทั้งสิ้น 1 ล้านคน และใช้งบประมาณทั้งสิ้น 45,000 ล้านปอนด์ นับว่า NHS เป็นองค์กรที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก

ก่อนการจัดตั้งเป็นระบบสุขภาพแห่งชาติในรูปแบบใหม่ (NHS) การบริการสุขภาพส่วนใหญ่ในอังกฤษ เป็นการดำเนินงานโดยเอกชนที่กระจัดกระจาย ไม่มีสถาบันใดที่เป็นหลักในการจัดระบบสุขภาพ

ต่อมาในปี ค.ศ. 1911 รัฐบาล ได้ออกกฎหมายที่ชื่อว่า *National Insurance Act 1911* โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้บริการสุขภาพกับชนชั้นกรรมาชีพของประเทศ แต่กฎหมายนี้ไม่ครอบคลุมบุตรหรือภรรยาของผู้ใช้แรงงานเหล่านี้

ปี ค.ศ. 1942 Sir William Beveridge ได้เสนอรายงาน *Beveridge Report* ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายของรัฐบาล ที่ต้องการจะให้มียุทธศาสตร์สุขภาพที่ครอบคลุมประชากรทั้งหมด จนกระทั่งรัฐมนตรีสาธารณสุขของพรรคแรงงานคือนาย Aneurin Bevan เจาะและต่อรองกับแพทย์ และผลักดันกฎหมาย *National Health Service* ได้สำเร็จเมื่อปี ค.ศ. 1946

NHS ถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 1948

NHS ถือเป็นสถาบันที่คนอังกฤษมีความภาคภูมิใจและให้ความเคารพนับถือเป็นอันดับสอง รองจากสถาบันพระมหากษัตริย์ Aneurin Bevan เปรียบเสมือนสถาปนิกที่ก่อให้เกิด NHS ซึ่งถือเป็นผลงานทางการเมืองที่สำคัญที่สุดของพรรคแรงงาน

### สภาพปัญหาและแรงผลักดันในการปฏิรูป

หลักการของ NHS คือ การจัดระบบสุขภาพที่ให้บริการฟรีอย่างครอบคลุมทั้งหมดกับประชากรทั้งประเทศอย่างเสมอภาค NHS ได้งบประมาณจากภาษีทั่วไป (General Taxation) แรงผลักดันที่ทำให้เกิดการปฏิรูปและสภาพปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง NHS เพราะเนื่องจากความขัดแย้งหลักสองประการคือ

- (1) ความขัดแย้งในเรื่องของนโยบายว่าจะรวมอำนาจ หรือ กระจายอำนาจของการบริหาร

<sup>11</sup> <http://library.hsri.or.th/abs/res/hs0795t.doc> สืบค้นวันที่ 18 กันยายน 2552

(2) ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับแพทย์ รัฐเป็นผู้ที่ออกเงิน แต่แพทย์เป็นผู้ให้บริการ และถือว่าคุณเองมีความรู้ความสามารถ จึงต้องการอิสระทางวิชาชีพ

เพียงเวลาไม่กี่ปีหลังจากเริ่มก่อตั้ง NHS นั้น รัฐบาลเริ่มตระหนักดีว่า ความสำเร็จของ NHS ได้กลายเป็นศัตรูของตัวเอง เมื่อรัฐได้ให้สัญญาว่าจะให้บริการสุขภาพฟรี ณ จุดให้บริการกับทุกคน โดยไม่คำนึงถึงฐานะแต่ตอบสนองตามความจำเป็นทางสุขภาพ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือเงินที่จะใช้ในการสนับสนุนการให้บริการไม่เพียงพอ กอปรกับการแพทย์เจริญขึ้น เทคโนโลยีทางการแพทย์อื่นๆ ที่เกิดขึ้นมีราคาสูง ความต้องการของประชาชนมีมากขึ้น มีการกล่าวหาว่ารัฐบาลไม่สนับสนุนการเงินอย่างเพียงพอกับ NHS

เมื่อรัฐบาลของพรรคอนุรักษนิยมนำโดยนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ เข้ามาครองอำนาจตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 เป็นต้นมา ข้อกล่าวหาที่รุนแรงขึ้นเรื่อยๆ และเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การปฏิรูประบบสุขภาพในปี ค.ศ. 1990

รัฐบาลอังกฤษใช้เงินน้อยมากเพื่อการสาธารณสุข เมื่อเทียบกับระบบสุขภาพของประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ โดยรัฐใช้เงินสำหรับสาธารณสุขประมาณ 6.6 % ของ GDP ในขณะที่สหรัฐอเมริกาใช้ถึง 15-16 % และประเทศอื่นที่พัฒนาแล้วในยุโรปใช้ 8-9 % แต่ NHS ก็ให้ผลที่อยู่ในระดับที่น่าพอใจเมื่อเทียบกับงบประมาณที่ได้ แต่ชาวอังกฤษก็ยังไม่พอใจ

### กระบวนการปฏิรูป

ในทศวรรษที่ 1950s NHS มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก NHS เริ่มล่องลอยไปอย่างไร้ทิศทางในปี ค.ศ. 1962 ซึ่งถือว่าเป็นครั้งแรกที่มีการคิดถึงการจัดการโดยใช้หลักของการบริหารแบบมีกลยุทธ์ (Strategic Management) ว่า NHS จะพัฒนาไปในทิศทางใด

ปี ค.ศ. 1974 ได้มีการปฏิรูประบบสุขภาพเกิดขึ้น NHS จึงเริ่มเข้ารูปเข้าร่าง มีการบูรณาการกันและมีการวางแผนกันมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่า NHS ยังไม่ประสบความสำเร็จ ไม่มีความพยายามอย่างจริงจังที่จะทำลายแพทย์ ซึ่งเป็นศูนย์กลางอำนาจที่แท้จริงของ NHS ในที่สุดความขัดแย้งก็ยังคงเดิมคือ ความขัดแย้งระหว่างหน่วยต่างๆ กับ ความเป็นอิสระของแพทย์ ไม่มีกลไกที่ชัดเจนที่จะให้แพทย์อธิบายสิ่งที่ตนเองทำหรือรับผิดชอบต่อนักบริหารที่ไม่ใช่แพทย์

ปี ค.ศ. 1979 จึงได้มีการคิดถึงการปฏิรูประบบสุขภาพอีกครั้งหนึ่ง จนเกิดเป็นการปฏิรูปโครงสร้าง (Structural Reform) ครั้งที่ 2 โดยในปี ค.ศ. 1982 มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ NHS บ้าง

ในปี ค.ศ. 1983 รัฐบาลอนุรักษนิยมได้นำเอานักธุรกิจเข้ามาเป็นที่ปรึกษาคนหนึ่ง ในจำนวนนั้นก็คือ Sir Roy Griffiths ซึ่งรัฐบาลได้มอบหมายให้เข้าไปตรวจสอบและนำเสนอรายงานการบริหารงานของ NHS โดยมีจุดมุ่งหมายคือเพื่อให้ NHS มีประสิทธิภาพมากขึ้น รายงานของ Sir Roy

Griffith ซึ่งมีเพียงแค่ 24 หน้า แต่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ใน NHS เริ่มจากการนำเอานักบริหารเข้ามาในระบบทันทีตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 เริ่มมีการต่อรองอำนาจของแพทย์

จนกระทั่งปี ค.ศ. 1988 นางมาร์กาเรต แทตเชอร์ นายกรัฐมนตรีอังกฤษในสมัยนั้นได้ประกาศว่าจะให้มีการระบบสุขภาพอย่างถอนรากถอนโคน และเป็นที่มาที่สำคัญของเอกสารนโยบาย (White Paper 1989) ที่ชื่อว่า *Working for Patients* ที่เสนอการปฏิรูประบบบริการสุขภาพอย่างที่ไม่เคยมีปรากฏในประเทศอังกฤษเลย และออกเป็นกฎหมาย *National Health Service and Community Care Act 1990* ในปีถัดมา

รัฐบาลของนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ มีความเชื่อว่า สถาบันของรัฐ หรือระบบราชการเป็นระบบที่ไร้ประสิทธิภาพ มีความอืดอาดยืดเยื้อมาก รัฐบาลของนางคิดว่าถ้าจะให้รัฐบริการดี การบริหารจัดการจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปใช้รูปแบบของเอกชนหรือระบบการตลาดมากขึ้น โดยมุ่งหวังที่จะเพิ่มประสิทธิภาพ

### ยุทธศาสตร์ของการปฏิรูป NHS ค.ศ.1990

กระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากมีแรงกดดันจากสาธารณชนต่อรัฐบาลอย่างมากมาย รัฐบาลได้ใช้แนวคิดการบริหารจัดการแบบเอกชน (Managerialism) มาประยุกต์ใช้กับนโยบายด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดในเรื่องของการประกันคุณภาพ (Quality Assurance) การใช้ดัชนีชี้วัดผลผลิต (Performance Indicator) การบริหารจัดการอย่างเป็นเลิศ (Excellence) และรัฐบาลพยายามที่จะสนับสนุนให้มีงานที่มีการแข่งขันซึ่งกันและกัน

กลยุทธ์สำคัญที่ถูกนำมาในการปฏิรูปครั้งนี้คือ

- (1) กระจายอำนาจให้ระดับปฏิบัติให้มีความเป็นอิสระมากขึ้น ลดขั้นตอนน้อยลง ให้มีการตั้งคณะกรรมการจัดกองทุนสุขภาพแห่งชาติขึ้น (NHS Trust GP Fundholding)
- (2) การสร้างการแข่งขันขึ้นภายใน
- (3) การจัดระบบเงินสนับสนุนใหม่
- (4) การลดอำนาจแพทย์
- (5) เสริมสร้างความแข็งแกร่งของการดูแลรักษาเบื้องต้น (Primary Care) ให้มากขึ้น จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับ GPs โดยมีการก่อตั้ง GP Fundholding

### สาระสำคัญของการปฏิรูประบบสุขภาพ ค.ศ.1990

สาระสำคัญของการปฏิรูป ค.ศ.1990 คือ การกำหนดให้มีการแยกระหว่างผู้ให้บริการและผู้ซื้อบริการ โดยสนับสนุนให้โรงพยาบาลที่มีความพร้อมตั้งเป็นคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (NHS Hospital Trust) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระในกำกับของรัฐมนตรีสาธารณสุข มีอิสระในการบริหารงานและ

ตัดสินใจในการทำธุรกรรมต่างๆ ปัจจุบันนี้โรงพยาบาลในประเทศอังกฤษได้กลายเป็น NHS Trust ทุกโรง

ส่วน GP Fundholding ทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อบริการแทนประชาชน GPs จะได้รับงบประมาณก้อนหนึ่งซึ่ง GPs สามารถบริหารเอง และทำสัญญากับโรงพยาบาลไม่ว่าจะเป็นโรงพยาบาลของเอกชนหรือโรงพยาบาลของรัฐบาลตามที่ GPs พอใจและคิดว่าจะดีที่สุดสำหรับประชากรคนนั้น และเมื่อบริหารจัดการเงินเหลือในแต่ละปี GPs สามารถใช้เงินนั้นในการพัฒนาคลินิกของตนได้อำนาจนี้เป็นอำนาจใหม่ซึ่งไม่เคยมีในประวัติศาสตร์ของ GPs มาก่อน ทำให้ Primary Care เข้มแข็งขึ้น

สิ่งที่ผูกพันผู้ซื้อและผู้ให้บริการคือ สัญญา(Contract) ในการที่จะทำให้เกิดระบบการตลาดภายใน (Internal Market)

การลดอำนาจของแพทย์ในโรงพยาบาล ทำได้โดยรัฐบาลให้มีการตรวจสอบการทำงานของแพทย์มากขึ้น จึงได้นำระบบที่เรียกว่าการตรวจสอบการบริหารทางการแพทย์ (Medical Audit) นอกจากนี้แพทย์ยังต้องอธิบายสิ่งที่ตนทำและอยู่ในที่บริหารด้านการเงินของโรงพยาบาล แพทย์ไม่สามารถที่จะมีอิสระในการทำอะไรตามใจชอบได้อีกต่อไป เพราะหากทำอะไรที่ไม่น่าพึงปรารถนาของประชาชนในท้องถิ่น โรงพยาบาลนั้นๆ อาจไม่มีผู้มาซื้อบริการ

### **การผลิตและพัฒนากำลังคนทางการแพทย์**

#### **ปรัชญาเรื่องกำลังคน**

เรื่องการให้บริการและการวางแผนทรัพยากรบุคคลเป็นสิ่งที่ต้องไปด้วยกัน นโยบายทางด้านกำลังคนของ NHS ยังไม่เป็นที่ชัดเจน โดยเฉพาะท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมากมายใน NHS ก่อนปลายทศวรรษ 1970s นั้นการให้บริการทางสุขภาพไม่มีการวางแผนที่ชัดเจน สายวิชาชีพแต่ละสายก็ดำเนินการไปตามทางของตน ในปี ค.ศ. 1980 มีรายงานจากคณะกรรมการกำกับกำลังคนทางการแพทย์ (Medical Manpower Steering Group) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาหลายอย่างซึ่งทำให้การวางแผนบุคลากรทางด้านแพทย์เป็นไปโดยยากมาก เพราะความไม่แน่นอนในอนาคตของ NHS

#### **กำลังคนด้านแพทย์ในช่วง 1996 - 2000**

ประเทศอังกฤษมีแพทย์ 102,610 คนใน NHS ในปี ค.ศ. 1996 คิดเป็น 1.7 ต่อประชากร 1000 คน ในรายงานของ Medical Workforce Standing Advisory Committee ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงสาธารณสุข ในปี ค.ศ. 1997 รายงานนี้ศึกษาถึงรูปแบบทางสุขภาพและการให้บริการสุขภาพที่จะเกิดขึ้น การตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง และได้ศึกษาเรื่องความต้องการแพทย์ในอนาคต การสูญเสียและการเกษียณอายุของแพทย์ รวมทั้งอัตราส่วนระหว่างแพทย์ที่จบภายในกับ

แพทย์จากต่างประเทศที่มาทำงานในประเทศอังกฤษ ประมาณ 76% ของแพทย์ที่ทำงานอยู่ใน NHS จบมาจากสถาบันแพทย์ในอังกฤษ

รายงานได้วิเคราะห์ว่าภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน โอกาสที่จะผลิตแพทย์เกินความต้องการนั้นมีน้อยมาก พบว่าจำนวนแพทย์ควรที่จะเพิ่มขึ้นที่ 1.7% ต่อปี วิธีการที่จะใช้ในการเพิ่มจำนวนแพทย์เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการในอนาคตคือ

- (1) เปิดรับแพทย์จากนอกประเทศให้มากขึ้น
- (2) ปรับปรุงการคงอาชีพแพทย์ที่กำลังทำงานอยู่
- (3) ผลิตแพทย์เพิ่มขึ้นโดย
  - เพิ่มโรงเรียนแพทย์
  - ขยายโรงเรียนแพทย์ที่มีอยู่แล้ว
  - รับนักศึกษาแพทย์เพิ่ม รายงานเสนอปีละ 1000 คน

#### ทิศทางการพัฒนากำลังคนในช่วง 1998 - 2000

ในปี ค.ศ. 1998 รัฐบาลได้ออกเอกสารชื่อ *Working Together: Securing A Quality of Workforce for the NHS* ได้ให้ทุกโรงพยาบาลและนายจ้างทุกคนต้องวางแผนนโยบายด้านกำลังคนประจำปีให้เสร็จสิ้นภายในเดือนเมษายนปี 2000 รวมทั้งแผนการผลิตและพัฒนาบุคลากรสายวิชาชีพส่วนใหญ่ของ NHS เพื่อที่จะให้มีการเชื่อมโยงระหว่างภาคผลิตกับภาคบริการ

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลในช่วงที่ศึกษาระหว่าง ค.ศ. 1998 – 2000 ยังไม่เพียงพอ จึงทำให้การวางแผนทุกด้านเป็นไปด้วยความยากลำบาก มีปัญหาพื้นฐานเรื่องการมองทิศทางของการผลิตแพทย์ (Education) กับภาคบริการ (NHS) กองทุนวิจัย King (King's Fund) จึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ :

1. จะต้องมีการประเมินตามความเป็นจริงว่า ในระยะยาวแผนกำลังคนควรจะเป็นอย่างไร การประเมินนี้ควรคำนึงถึงขอบเขตการแบ่งแยกระหว่างวิชาชีพและผู้เชี่ยวชาญ เพื่อใช้ในการทำนายอนาคตว่าเราจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญที่มีทักษะอย่างไร จำนวนเท่าใด
2. ต้องมีการเชื่อมโยงระหว่างภาคผลิต หรือฝ่ายการศึกษา กับฝ่ายผู้ใช้ หรือ NHS อย่างเป็นรูปธรรม
3. ควรมีการเน้นเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบการให้บริการสุขภาพทั้งระบบ การทำงานร่วมกันระหว่างนักบริหารกับบุคคลสายวิชาชีพ
4. การวิเคราะห์ สังเคราะห์และรวบรวมข้อมูลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรในทุกระดับทุกด้าน



## การควบคุมกำกับการใช้เทคโนโลยี

การใช้เทคโนโลยีใหม่นั้นจะต้องตั้งอยู่บนการประเมินที่เข้มข้นและต่อเนื่องอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาว่าการนำเทคโนโลยีใหม่ๆจะได้ผลหรือไม่ คุ่มค่าหรือไม่ ต้นทุนเท่าไรและมีความปลอดภัยอย่างไร และมีการเลือกใช้อย่างเหมาะสมกับคนไข้ซึ่งจะได้ประโยชน์จริงๆหรือไม่อย่างไร

เนื่องจากมีหลักฐานว่ามีการใช้เทคโนโลยีทางการแพทย์มากเกินความจำเป็นและใช้ไปในทางที่ผิด และมีหลักฐานเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ฉะนั้นรัฐบาลในประเทศตะวันตกส่วนใหญ่จึงมีระบบการประเมินตรวจสอบอย่างเข้มข้น การประเมิน 4 ด้านคือ

1. ความปลอดภัย (Safety)
2. ความมีประสิทธิภาพ (Efficacy status) ในกรณีที่เป็นอุตสาหกรรม
3. ประสิทธิภาพในเวชปฏิบัติทั่วไปธรรมดา
4. ประสิทธิภาพและความคุ้มค่า

สหราชอาณาจักรได้ใช้มาตรการจำกัดงบประมาณ (budget limits) โดยมีองค์กรที่ชื่อ National Coordinating Centre for Health Technology Assessment ที่ Winchester ทำหน้าที่เกี่ยวกับให้ข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินและการกระจายเทคโนโลยี นอกเหนือจากนี้ ราชวิทยาลัยแพทย์ต่างๆ ก็มีบทบาทในการขึ้นทะเบียนและแนะนำเกี่ยวกับเรื่องการฝึกอบรมการใช้เทคโนโลยีทางการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุขเองก็มีคณะกรรมการการประเมินผลการใช้เทคโนโลยีเพื่อสุขภาพ (Standing on Health Technology Assessment) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องความจำเป็นในการกระจายเทคโนโลยีใหม่ๆ

แต่ขณะนี้ยังไม่มีองค์กรกลางที่จะเข้าไปควบคุมเทคโนโลยีราคาแพงโดยเฉพาะ นอกเหนือจากอาศัยการพึ่งคำแนะนำ ความร่วมมือกัน การเจรจาตกลง แรงกดดันจากกลุ่ม เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายที่จะควบคุม ในประเทศที่เป็นเสรีประชาธิปไตยเช่นนี้สิ่งที่ควบคุมการใช้เทคโนโลยีที่มากเกินไปคือภาวะทางการเงินและแรงกดดันในเรื่องของหลักฐานและความเป็นจริง สิ่งเหล่านี้จะก่อให้เกิดการควบคุมเทคโนโลยีทางการแพทย์ในที่สุด

## พัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริโภคกับ NHS

การให้บริการทางสุขภาพมี 3 แบบคือ

แบบแรกคือแบบสินค้า ถ้าการให้บริการทางแพทย์เปรียบเสมือนสินค้าชนิดหนึ่งเช่นเดียวกับสินค้าอื่นๆ กลไกการตลาดในเรื่องอุปสงค์และอุปทาน (Demand – Supply) ก็ควรเป็นตัวกำหนดราคาของสินค้าและการให้บริการ ผู้บริโภคมีโอกาสที่จะได้เลือก อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่าการให้บริการทางสุขภาพไม่ได้เป็นเช่นนั้น

แบบที่สองเกิดจากความเจริญรุ่งเรืองของศาสตร์ทางการแพทย์\_ทำให้แพทย์นั้นกลายเป็นผู้เชี่ยวชาญ (Professional Model) ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าแพทย์มีความรู้มากที่สุด และเป็นผู้ที่ตัดสินใจแทนผู้ป่วย

แบบที่สามคือแบบราชการ (Bureaucratic Model) นั่นคือ รัฐบาลคิดว่าไม่สามารถให้ผู้เชี่ยวชาญหรือกลไกการตลาดเป็นผู้ตัดสินใจอย่างเดียว เพราะจะทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมและไม่สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นของคนไข้ได้ จึงต้องใช้ระบบประชาธิปไตยเข้ามาเพื่อบริหารจัดการและควบคุมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

ในกรณีสหราชอาณาจักรมีการใช้แบบที่สองและแบบที่สามร่วมกัน แม้ในเบื้องต้นแบบแรกหรือแบบของผู้บริโภคหรือการตลาดนั้นถูกนำมาใช้ในการบริหารจัดการหลังการปฏิรูปสุขภาพ 1990 แต่ประชาชนก็ยังมีโอกาสได้เลือกน้อยมาก โดยเฉพาะการเข้าถึงการบริการทางสุขภาพได้แค่ที่ GP กับที่โรงพยาบาลเท่านั้น และเมื่อผู้บริโภคเข้าไปพบผู้เชี่ยวชาญเพื่อรับการรักษาแล้ว โอกาสที่เขาจะได้แสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับตัวเขาเองนั้นน้อยมาก

ในขณะเดียวกันปัญหาในระดับภาพรวมก็ยังมีข้อจำกัดด้วยเช่นกัน เมื่อเปรียบเทียบ NHS กับองค์กรทางสาธารณสุขอื่นๆ แล้วถือว่าขาดการตรวจสอบได้โดยใช้วิธีการทางประชาธิปไตย เนื่องจากไม่มีตัวแทนที่ถูกเลือกเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชนดังเช่นกรณีของเทศบาลท้องถิ่น NHS ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีคำอธิบายต่อสาธารณะในทางอ้อมมากกว่าทางตรง การที่ NHS ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จึงถือว่ายอธิบายโดยตรงต่อประชาชนโดยผ่านทางรัฐสภา

ในปี ค.ศ. 1974 ซึ่งได้มีการก่อตั้งสภาคณะกรรมการสุขภาพชุมชน (Community Health Councils) ขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของสาธารณชน ในการเปลี่ยนแปลงครั้งต่อๆ มาของ NHS ได้มีความพยายามให้สาธารณะหรือผู้บริโภคมีส่วนร่วมมากขึ้น

ในปี ค.ศ. 1983 รายงานของ Sir Roy Griffiths มีส่วนเป็นอย่างมากในการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรทางสาธารณสุข เช่น แพทย์ พยาบาล และผู้ป่วย โดยยึดเอาหลักการของธุรกิจและการให้บริการลูกค้าเป็นหลัก รายงานของ ตัวอย่างของคำกล่าวอันหนึ่งในรายงานชิ้นนี้ว่า

“นักธุรกิจที่ดีว่าเขาจะดูแลลูกค้าของเขาอย่างไร น่าสงสัยที่เดียวว่า NHS นั้นตอบสนองต่อความต้องการของผู้ป่วยหรือชุมชนได้หรือไม่ สิ่งนี้ยังเป็นที่น่ากังขาอยู่”

ในปี ค.ศ. 1991 รัฐบาลได้ออกธรรมนูญผู้ป่วย (Patient's Charter)

### **บทบาทของผู้บริโภค**

มีประเด็นสำคัญ 3 ประเด็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้บริโภค คือ

1. การที่ผู้บริโภคหรือคนไข้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการรักษาของตน

2. การให้ผู้บริโภคร่วมในการวางแผน พัฒนา ติดตามและตรวจสอบการให้บริการ
3. การมีส่วนร่วมของสาธารณะโดยทั่วไป

ปรัชญาเรื่องการให้ผู้บริโภคร่วม การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นเรื่องใหญ่ทีเดียว รัฐบาลนั้นไม่ค่อยคำนึงถึงเรื่องนี้มาก ยังให้การสนับสนุนน้อย และไม่มีกฎหมายใหม่ๆออกมา กระทรวงสาธารณสุขของสหราชอาณาจักรเองได้ลงทุนจัดตั้งศูนย์ควบคุมคุณภาพข้อมูลทางด้านสุขภาพ (Centre for Health Information Quality)

โดยสรุปในประเด็นที่ให้อาสาสมัครมีส่วนร่วมนั้นมีประเด็นมากมาย และคงจะต้องอาศัยการพัฒนาอีกมาก วัฒนธรรมของการตัดสินใจของบุคลากรทางการแพทย์ที่ตัดสินใจว่าอะไรดีที่สุดสำหรับผู้ป่วยนั้นก็ไม่ใช่ที่ยอมรับต่อประชากรจำนวนมากอีกต่อไป ประชากรมีความต้องการข้อมูลข่าวสารและโอกาสมากขึ้นในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดูแลตนเอง

### วิธีการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่างๆ

1. การจัดตั้งองค์กรทางสุขภาพ เช่น Community Health Council,
2. การแสดงความคิดเห็นของประชาชน
3. การตรวจสอบคุณภาพ
4. กลุ่มช่วยเหลือตนเองและกลุ่มรณรงค์

### การร้องเรียนและการชดเชยค่าเสียหาย

มีกลไกที่ใช้ในการร้องเรียนหลายเส้นทางซึ่งผู้บริโภคสามารถร้องเรียนและเรียกชดเชยค่าชดเชยได้ตั้งแต่

1. Family Health Service Authority (FHSAs) มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับแพทย์และแพทย์เวชปฏิบัติทั่วไป (GP) ทันตแพทย์ เภสัชกร ซึ่งไม่ทำตามข้อตกลงที่มีไว้กับรัฐบาล
2. District Health Authorities จะต้องมีระบบที่จะรับเรื่องและตรวจสอบติดตามการร้องเรียนของผู้ป่วยทั้งในโรงพยาบาลและในชุมชน

ในปี ค.ศ. 1979, Royal Commission on NHS ได้วิพากษ์วิจารณ์ระบบมีช่องทางที่ให้ร้องเรียนมากเกินไป ความจริงควรจะมีระบบที่ง่ายและประชาชนสามารถเข้าใจได้ และผู้บริโภคที่ใช้ NHS อยู่สามารถร้องเรียนเมื่อมีความผิดพลาดเกิดขึ้น

ในปี ค.ศ. 1973 ได้เสนอให้มีระเบียบปฏิบัติระดับชาติในการจัดการกับเรื่องการร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับโรงพยาบาล รวมทั้งเสนอให้มีผู้ตรวจสอบอิสระ แต่ข้อเสนอแนะนี้ไม่ได้รับการพิจารณาจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1985 มีกฎหมายชื่อ *Hospital Complaints Act* เกิดขึ้นให้ Health Authorities จัดตั้งกระบวนการที่จะรับเรื่องร้องเรียนขึ้น นอกเหนือจากกระบวนการใน NHS แล้วก็ยังมีสถาบัน

ทางวิชาชีพซึ่งคอยติดตามตรวจสอบผู้ปฏิบัติวิชาชีพของตนเอง ที่สำคัญคือ แพทยสภา (General Medical Council) ของประเทศ และยังมี The United Kingdom Central Council for Nursing ซึ่งประชาชนสามารถที่จะร้องเรียนโดยตรงต่อสถาบันเหล่านี้ ท้ายสุด ศาลสถิตยุติธรรมก็ยังคงเป็นที่ซึ่งใช้ในการเรียกร้องค่าชดเชยเมื่อเกิดปัญหา

อีกแห่งที่สามารถร้องเรียนได้คือ คณะกรรมการการของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข ถ้าหากจะดำเนินการผ่านคณะกรรมการนี้ ผู้ร้องเรียนจะต้องสัญญาว่าจะไม่เรียกร้องค่าชดเชยทางกฎหมาย คณะกรรมการมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนในเรื่องของการบริหารจัดการที่ผิดพลาด แต่จะไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องการตัดสินใจทางคลินิก (clinical judgement)

ในอดีตนั้นแพทย์จะต้องจ่ายค่าประกันใน Medical Defense Union ต่างๆหรือองค์กรที่ทำหน้าที่รับประกันความผิดพลาดที่เกิดจากเวชปฏิบัติ แต่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา Health Authorities มีหน้าที่รับประกันความผิดพลาดในการจ่ายสินไหมทดแทนในกรณีที่แพทย์หรือบุคลากรทางการแพทย์ถูกฟ้องร้องและจะต้องชดใช้ค่าเสียหาย และมีการศึกษาพบว่าผู้บริโภคร้องเรียนผ่านองค์กรต่างๆ หลายองค์กรในหลายๆแง่มุมมากขึ้นเรื่อยๆ

### **ผู้ตรวจการการบริหารสุขภาพ (Health Ombudsman)**

ผู้ตรวจการสามารถสืบสวนเรื่องร้องเรียนต่างๆ จากประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการให้บริการของ NHS ผู้ตรวจการไม่สามารถดำเนินการสอบสวนกรณีต่างๆ ซึ่งอยู่ในกระบวนการของศาลได้ ฉะนั้นถ้าจะร้องเรียนก็จะต้องไม่ไปถึงกระบวนการของศาล กระบวนการศาลจะเป็นกระบวนการสุดท้ายที่ประชาชนสามารถไปฟ้องร้องโดยอิสระได้

อาวุธที่สำคัญของผู้ตรวจการคือการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ทำให้เป็นข่าว ผู้ตรวจการจะตีพิมพ์ในเอกสารซึ่งตีพิมพ์ปีละ 2 ครั้งและได้รับการตีพิมพ์อย่างกว้างขวางในสื่อมวลชนต่างๆ รายงานของผู้ตรวจการจะได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการการของรัฐสภาที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ และคณะกรรมการนี้ทำให้เกิดการประชาสัมพันธ์ในวงกว้างมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจของผู้ตรวจการในทางอ้อม คณะกรรมการการของรัฐสภาสามารถเรียก Health Authorities หรือผู้ที่เกี่ยวข้องและซักถามผู้บริหารถึงเรื่องราวที่เกิดขึ้นและการตอบสนอง ซึ่งทำให้คนที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนนั้นวิตกกังวลใจไปตามๆ กัน ฉะนั้นจึงเกิดแรงกดดันทางจิตใจแม้จะไม่มีแรงกดดันทางกฎหมายก็ตาม

### **กระบวนการร้องเรียน**

การร้องเรียนในอดีตนั้นทำผ่านหลายช่องทางและสร้างความสับสน เช่นผ่านช่องทางของแพทยสภา ผู้ตรวจการ ร้องเรียนโดยตรงกับโรงพยาบาล Family Health Services และยิ่งไปกว่านั้น

ในแต่ละระบบนั้นมีกระบวนการตรวจสอบที่ไม่เหมือนกัน บางระบบไม่สามารถตรวจสอบเรื่องทางแพทย์ บางระบบตรวจสอบเฉพาะเรื่องการบริหาร

มีการจัดตั้งระบบที่จะร้องเรียนอย่างบูรณาการ 3 ขั้นตอน ไม่ว่าผู้ป่วยหรือผู้บริโภครจะร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่อง Family Health Services โรงพยาบาล หรือ Community Health Services นอกจากนี้กระบวนการนี้ยังครอบคลุมไปถึงโรงพยาบาลเอกชนที่ทำงานในนามของ NHS ด้วย ระบบนี้ได้ถูกใช้อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1996 และมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1: การแก้ไขในท้องถิ่น (Local Resolution) คือการพยายามแก้ไขปัญหาให้จบสิ้นภายในท้องถิ่นเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น

ขั้นตอนที่ 2 : การตรวจสอบอิสระ (Independent Review) หากผู้ร้องเรียนยังไม่พอใจผลของการแก้ปัญหาในท้องถิ่นหรือ ณ สถานที่เกิดเหตุได้นั้น ก็สามารถเรียกร้องให้มีการตรวจสอบอิสระจากภายนอกได้

ขั้นตอนที่ 3: ร้องเรียนผ่านผู้ตรวจการการบริการสุขภาพ (Health Ombudsman) ผู้ตรวจการสุขภาพมีอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถตรวจสอบเรื่องการรักษาทางคลินิกได้ กระบวนการนี้เกิดขึ้นเมื่อผู้ร้องเรียนไม่พอใจใน 2 ขั้นตอนแรก

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูประบบสุขภาพนั้นมีหัวข้อหลัก 2 เรื่องคือ

1. เรื่องการเงินที่ใช้ในการสนับสนุนระบบสุขภาพ (Funding )
2. เรื่องการบริการ (Delivery)

สรุปคือการปฏิรูประบบสุขภาพคือทำอะไรจะให้บริการคุณภาพดี มีราคาถูก ครอบคลุม และเสมอภาค หลักการที่มักใช้ในการปฏิรูปคือ การใช้ศาสตร์ของการบริหารจัดการ

จากปัญหาเรื่องเงินสนับสนุนไม่เพียงพอ ทำให้เกิดกระบวนการคิดที่ว่าทำอะไรจึงจะทำให้คนเจ็บป่วยน้อยลง รัฐบาลอังกฤษได้เริ่มตอบสนองโดยการประกาศนโยบาย *The Health of the Nation* ค.ศ.1992 โดยมีเป้าหมายทางสุขภาพคือ ลดอัตราการตายจาก Coronary Heart Disease และ Stroke ลง 40% มะเร็งเต้านม 25 % มะเร็งปอด 30 % ในผู้ชาย และ 15 % ในผู้หญิง การฆ่าตัวตาย 15 % ภายในปี ค.ศ. 2000 และอื่นๆ อีก เวชศาสตร์ชุมชนมีความสำคัญมากขึ้น มีการมุ่งเน้นในด้านการป้องกันโรคมากกว่าการรักษาโรค เพราะประหยัดเงินได้มากกว่ามาก

เมื่อประเมินผลของการปฏิรูประบบสุขภาพ ค.ศ.1990 ข้อมูลทั้งหมดชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปครั้งนี้ยังไม่สามารถจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ในแง่ของประชาชน การคอยการรักษา (waiting list) ก็ยังเหมือนเดิม คนไข้ไม่ได้มีทางเลือกมากขึ้นนัก District Health Authority ไม่ได้มีพฤติกรรมเลือกซื้อบริการเปลี่ยนไปจากเดิมเท่าใด เนื่องจากเมื่อมีงบประมาณจำกัด

ระบบการตลาดภายในซึ่งรัฐบาลหวังว่าจะเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการปฏิรูปก็มีปัญหาในตัวมันเองเช่น Skimming, Skimping และ Rationing

Skimming คือการตัดเอาของที่อยู่ที่ผิวหน้าออกไป ในความหมายทางการตลาดหมายถึง ผู้ซื้อบริการสุขภาพจะเลือกคนไข้ที่มีสุขภาพค่อนข้างดี และมีค่าใช้จ่ายน้อยเพื่อจะได้ประหยัดและเหลือเงิน

Skimping คือกระบวนการที่ผู้ซื้อและผู้ขายมีการตกลงกันว่าจะลดค่าใช้จ่ายของการรักษา โดยการประหยัดการรักษาหรือให้การรักษาที่ไม่เต็มที่ ปัญหา Skimping จะมีผลอย่างมากต่อผู้ใช้บริการที่ยากจน ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและไม่เรียกร้องมากนัก ปัญหานี้จะบั่นทอนรากฐานและหลักการที่สำคัญของ NHS คือความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในการบริการสุขภาพ วิธีการหนึ่งที่ใช้ในการแก้ปัญหา Skimping คือการตรวจสอบทางการแพทย์ (Medical Audit) และการประกาศให้ผู้ป่วยรู้จักสิทธิของตนเองและมีข้อมูลเกี่ยวกับการรักษามากขึ้น

Rationing คือการแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากร เมื่อเงินมีจำกัด การเรียกร้องสูง ความต้องการสูง ความจำเป็นสูง สิ่งที่จะทำได้คือจะต้องมีระบบการคิดว่าใครหรือโรคอะไรจะต้องรักษาตามลำดับก่อนหลัง ใครจะเป็นผู้ตัดสินใจเรื่องเหล่านี้ --- รัฐบาล แพทย์ ประชาชน หรือใครดี ในโลกนี้มีระบบการคิดหลายแบบ การแบ่งสรรปันส่วนนั้นควรจะคิดอย่างไร ในที่สุดก็ยังไม่มีความคืบหน้าพอใจ

วัตถุประสงค์อีกข้อหนึ่งของการปฏิรูประบบสุขภาพ ค.ศ. 1990 คือต้องการให้พนักงาน NHS มีความสุขมากขึ้นกับการทำงาน แต่จากข้อมูลที่มีสำรวจพบว่าไม่เป็นความจริง แพทย์มีการต่อต้านมากขึ้น ส่วนสายอื่นก็มีกำลังใจน้อยลงเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมาเป็นระลอก และเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ โดยพวกเขาไม่ได้รู้สึกว่าจะได้รับประโยชน์อะไร นอกจากต้องมึนงานการรอกับบันทึกข้อมูล มีกระดาษมากขึ้น หลายคนถึงกับกล่าวว่า NHS ยุคนี้ทำงานกับกระดาษมากกว่าผู้ป่วย

ถึงแม้ว่าจะมีผู้กล่าวว่าการปฏิรูปครั้งนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระดับผิว แต่ก็ยังไม่ถึงรากเหง้าของ NHS นั่นคือการที่ประชาชนพอใจในการบริการของแพทย์อย่างเต็มที่ Professor Klein ได้สรุปว่าความจริงแล้วผลของการปฏิรูปคือ มีการเปลี่ยนแปลงเพียงผิวเผิน เช่นโรงพยาบาลสวยขึ้น สถานที่รอคอยของคนไข้ดีขึ้น พนักงานต้อนรับพูดสุภาพมากขึ้น แต่แพทย์จะให้บริการดีขึ้นอย่างไร ก็ยังไม่สามารถตรวจสอบได้จริง

แต่การปฏิรูปครั้งนี้ก็ถือเป็นนิมิตหมายที่ดีเมื่อเทียบกับในอดีต เพราะประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น แพทย์ถูกตรวจสอบ อีกทั้งยังถูกลดอำนาจและจะต้องอธิบายในสิ่งที่ตนกระทำมากขึ้น จึงน่าจะเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมากรให้บริการของตน

### NHS หลัง ค.ศ. 1997

เมื่อพรรคแรงงานได้เข้ามาเป็นรัฐบาลในปี ค.ศ. 1997 ได้ประกาศนโยบายโดยประกาศนโยบายที่สำคัญ *White Paper* ที่ชื่อว่า *The New NHS : Modern, Dependable* ให้มีการยกเลิก

GP Fundholding และส่งเสริมให้ GPs รวมตัวกันก่อตั้ง Primary Care Groups สนับสนุนให้หน่วยต่างๆ ของ NHS ร่วมมือกันแทนที่จะแข่งขันกันเช่นแต่ก่อน เน้นเรื่องคุณภาพของการให้บริการ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังเห็นว่า ระบบตลาดที่ให้มีการแข่งขันภายในภายใต้การจัดการยังมีประสิทธิภาพอยู่ จึงให้ระบบแบ่งแยกผู้ซื้อและผู้ให้บริการทางสุขภาพไว้

### **บทบาทของผู้บริโภค**

ขณะนี้พบว่าผู้บริโภคในอังกฤษมีบทบาทมากขึ้น โดยการได้รับข้อมูลข่าวสารมากขึ้น มีช่องทางในการแสดงบทบาทและการร้องเรียนมากขึ้น กล่าวโดยสรุปคือมีอำนาจต่อรองเพิ่มขึ้น แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า การที่ผู้บริโภคมีอำนาจมากขึ้นจะทำให้แพทย์มีอำนาจลดลง สมการหาเป็นเช่นนั้นไม่ กระบวนการตรวจสอบแพทย์ด้วยตนเองโดยวิธีประกันคุณภาพต่างๆ ยังคงเป็นวิธีการเพิ่มอำนาจผู้บริโภคทางอ้อม และลดอำนาจแพทย์โดยตรง

### **การผลิตและพัฒนากำลังคน**

อังกฤษยังมีปัญหาในด้านการวางแผนและพัฒนากำลังคน เนื่องจากเป็นสิ่งที่ไม่ได้คิดมาตั้งแต่ต้นเมื่อก่อตั้ง NHS เพิ่งเริ่มคิดและวางแผนอย่างจริงจังในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาเท่านั้น

### **การควบคุมและกำกับการใช้เทคโนโลยี**

เป็นที่น่าสังเกตว่าอังกฤษไม่มีกฎหมายควบคุมและกำกับเทคโนโลยี แต่ใช้วิธีทางด้านงบประมาณและประเมินความจำเป็นและการกระจายของเทคโนโลยีโดยหลายองค์กร ซึ่งส่งผลให้มีแรงกดดันให้มีการควบคุมและกำกับการใช้เทคโนโลยีทางอ้อม

นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงการพัฒนาระบบสุขภาพแห่งชาติโดยมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องและปรับปรุงกลไกในการบริหารของคณะกรรมการในรูปแบบต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1998 - Green Paper – A First Class Service
- Bristol cardiac surgery scandal
- Information for health strategy
- NHS Direct
- Independent Inquiry into Inequalities in Health
- Da Vinci robotic equipment (USA)
- 1999 - NICE established
- Nurse shortage ; substantial pay award
- Royal Commission on Long-Term care of the Elderly

- White Paper Saving Lives : Our Healthier Nation
- Abolition of fundholding
- Establishment of Primary Care Groups
- Alan Milburn Secretary of State
- 2000 - Breakfast with Frost – PM increases NHS spending
- Shipman murders
- Phipps Report into BSE
- White Paper – The NHS Plan :
- NHS Walk-in Centres
- Abolition of NHS Executive
- White Paper – Reforming the Mental Health Act
- NHS/private sector concordat
- Commission for Health Improvement
- 2001 - Organ retention report
- Health and Social Care Act (2001)
- Kennedy Report on Bristol cardiac surgery
- White Paper – Shifting the Balance of Power
- Hospital “star” system of league tables
- 2002 - National Health Service Reform and Health Care Professional Act 2002
- Establishment of Nursing and Midwifery Council
- Devolution day : four Regional Directorates of Health and Social Care, 28
- SHAs
- Replace health authorities and PCTs established
- PCTs take over commissioning
- April budget announces major funding increase & Wanless Review
- NHS foundation trusts proposed
- 2003 - John Reid SOS
- Tobacco advertising banned
- GPs’ and consultants’ contract
- Health and Social Care (Community Standards) Act
- Agenda for Change pay system launched



- Building on the Best (patient choice)
- 2004 -
  - Financial flows – payment by results
  - First wave foundation trusts
  - Choosing Health – Public Health White Paper
  - Healthcare Commission
  - Modernising Medical Careers (reform of SHO grade)
- 2005 -
  - Creating a Patient-led NHS
  - Further expansion of nurse and pharmacist prescribing
  - Patricia Hewit SOS
- 2006 -
  - Hospital star/league tables abolished
  - Our Health, Our Care, Our Say – Community Care White Paper
  - Better Research for Better Health
  - SHAs reduced to 10, PCTs reduced 152
  - PM speaks on personal responsibility for health
  - Plans for “super-unit” A&Es
- 2007 -
  - Alan Johnson SOs
  - Smoking in public places banned
  - Framework for Action (Lord Darzi)
  - Annual rise in NHS funding falls to 4% from 7.2%

## บทที่ 4

### กรณีศึกษา : ตัวอย่างของ Best Practice ในด้านสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในเรื่องสภาวะการเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศ (Climate Change) หรือโลกร้อนเป็นปัญหาสำคัญที่สุดที่โลกต้องเผชิญในปัจจุบัน ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศที่เพิ่มมากขึ้นทำให้อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกสูงขึ้น อุณหภูมิที่เพิ่มขึ้นจะทำให้สภาพอากาศเปลี่ยนแปลงไป ระดับน้ำทะเลสูงขึ้น และสภาพอากาศรุนแรงและบ่อยมากขึ้น ผลกระทบเหล่านี้จะแพร่กระจายออกไป แนวโน้มการเกิดน้ำท่วมเพิ่มมากขึ้น เกิดความแห้งแล้ง และภาวะทะเลทรายแพร่กระจาย ส่งผลกระทบต่อสัตว์ป่า การเพาะปลูกและผลิตผลอาหารได้รับความเสียหาย จำนวนผู้ลี้ภัยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ผู้คนนับล้านอาจประสบความหิวโหย ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากน้ำท่วมและค่าประกันภัยต่อสภาพอากาศที่เลวร้ายจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ซึ่งอาจมีปัญหาย่างรุนแรงกับประชาชนในบริเวณที่ทนไม่ได้ต่อความเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ<sup>12</sup>

สหราชอาณาจักรเป็นประเทศหลักในสหภาพยุโรปที่มีความตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อมในระดับสูง และมีบทบาทสำคัญในการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ทั้งภายในประเทศและในกลุ่มสหภาพยุโรป โดยประเด็นสิ่งแวดล้อมที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนกำลังให้ความสนใจอย่างสูง คือสภาวะการเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศ อันเป็นผลมาจากการปล่อยสารเรือนกระจก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสารคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศที่นอกจากจะส่งผลให้อุณหภูมิในโลกสูงขึ้นแล้ว ยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศในทุกภูมิภาคของโลก ซึ่งปัจจุบันสหราชอาณาจักรมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO<sub>2</sub>) ร้อยละ 3 ของจำนวน CO<sub>2</sub> ที่ผลิตทั่วโลก ในขณะที่ประชาชนสหราชอาณาจักรสัดส่วนมีเพียงร้อยละ 1 ของประชากรโลก นโยบายพลังงานใหม่ของสหราชอาณาจักรจึงมุ่งเน้นที่การเอื้ออำนวยให้พลังงาน สิ่งแวดล้อม และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกันอย่างยั่งยืน

#### 4.1 กฎ ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง<sup>13</sup>

ด้วยเล็งเห็นถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากสภาวะการเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศ รัฐบาลอังกฤษจึงได้ตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งเมื่อปี 2005 โดยมี Lord Nicholas Stern เป็นหัวหน้า โดยขณะนั้น Lord Stern ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลและเคยเป็นหัวหน้านักเศรษฐศาสตร์ของธนาคารโลกมาก่อน สำหรับพันธกิจของ Stern Team ได้แก่ การศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ และ Lord Stern ได้เสนอ

<sup>12</sup> <http://ukinthailand.fco.gov.uk/th/about-uk/environment/climate-change-uk> สืบค้นวันที่ 12 กันยายน 2552

<sup>13</sup> [www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th) สืบค้นวันที่ 17 กันยายน 2552

รายงานการศึกษาหนา 588 หน้า ซึ่งต่อมารู้จักโดยทั่วไปในชื่อ “Stern Report on the Economic of Climate Change” ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและนายกรัฐมนตรีเมื่อกลางปี 2006

Stern Report แบ่งออกเป็น 6 ส่วน ส่วนที่หนึ่งว่าด้วยความทั่วไปเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ ส่วนที่สองว่าด้วยผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศต่อการเจริญเติบโตและการพัฒนา ส่วนที่สามว่าด้วยผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ส่วนที่สี่ว่าด้วยนโยบายการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ส่วนที่ห้าว่าด้วยนโยบายการปรับตัว และส่วนที่หกว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ

สำหรับเนื้อหาของ Stern Report สรุปได้ว่า รายงานการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ได้ผลตรงกันว่า การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศมีสาเหตุหลักจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและจะก่อให้เกิดปัญหาร้ายแรงต่อโลกในอนาคตอันใกล้ การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศจึงเป็นปัญหาสากลที่ทุกชาติทั่วโลกต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว แม้ในปัจจุบันจะไม่สามารถชี้ชัดลงไปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศจะก่อให้เกิดปัญหาใดขึ้นบ้าง แต่สามารถทำให้เราเข้าใจถึงความเสี่ยง (risks) ที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศได้ และสามารถกำหนดมาตรการรองรับล่วงหน้าได้ โดยหากมีการลงทุนเพื่อจัดการกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศรวมทั้งมาตรการบรรเทาสาธารณภัย (Mitigation) เสียตั้งแต่แรก ก็จะช่วยลดความเสี่ยงของปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศในอนาคตได้ ดังนั้น การลงทุนเพื่อจัดการกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศในปัจจุบันจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อความเจริญเติบโตและการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจโลกในอนาคต โดยหากรัฐลงทุนเพื่อจัดการกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศบรรเทาสาธารณภัยอย่างเหมาะสม ก็จะทำให้สามารถบริหารต้นทุนในด้านอื่น ๆ ได้อย่างเหมาะสมด้วย แม้จะเกิดปัญหาอันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ ก็จะไม่ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเกิดสะดุดหรือชะงักการเจริญเติบโต หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการลงทุนเพื่อจัดการกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศเสียตั้งแต่ในวันนี้ เป็นการลงทุนที่คุ้มค่าสำหรับอนาคต

รัฐบาลอังกฤษพิจารณา Stern Report แล้ว เห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องลงทุนเพื่อจัดการกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ จึงประกาศในเดือนตุลาคม 2006 ว่าจะเสนอกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ (Climate Change) และได้ยกร่างกฎหมายดังกล่าวพร้อมนำออกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประมาณเดือนเมษายน 2007 ซึ่งภายหลังจากที่ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา และผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าวจนกระทั่ง Climate Change Act ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต (Royal Assent) ให้เป็นกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพ

อากาศ (Climate Change Act 2008)<sup>14</sup> เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2008 ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐบาลอังกฤษให้ความสำคัญกับเรื่องนี้อย่างมากเพราะสามารถผลักดันกฎหมายดังกล่าวให้ออกมาใช้บังคับได้ภายในเวลาไม่ถึงสองปีเท่านั้น โดยอังกฤษถือเป็นประเทศแรกในโลกที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศออกใช้ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลัก<sup>15</sup> เพื่อควบคุมและลดปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลง ตลอดจนเป็นการแสดงออกถึงความเป็นผู้นำของอังกฤษที่ต้องการเป็นส่วนหนึ่งในการรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมโดยพัฒนาการเจรจาข้อตกลง Post-2012 Global Agreement ซึ่งจะจัดขึ้น ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก ปลายปี 2009 นี้

ในส่วนบทบัญญัติหลัก (Key Provisions) ของกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (Climate Change Act 2008) นั้นได้มีการกล่าวถึงการกำหนดเป้าหมายภายในปี 2020 เอาไว้ว่า ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่อังกฤษจะปล่อยเข้าสู่ชั้นบรรยากาศ (Carbon account) นั้นจะต้องลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 26 และภายในปี 2050 ให้ลดลงถึงร้อยละ 80 ของปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ปล่อยเข้าสู่ชั้นบรรยากาศในปีฐาน (baseline year) โดยอังกฤษใช้ปี ค.ศ.1990 เป็นปีฐานเนื่องจากเป็นปีที่ใช้ในการคำนวณปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ปล่อยเข้าสู่ชั้นบรรยากาศตามพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)<sup>16</sup> และในปีนั้นอังกฤษปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สู่ชั้นบรรยากาศรวม 779.904 ล้านตัน<sup>17</sup> ซึ่งการกำหนดเป้าหมายดังกล่าวของอังกฤษนับได้ว่าเป็นประเทศที่มีการกำหนดเป้าหมายการลดปริมาณการปล่อยสารฯลงสูงที่สุดในสหภาพยุโรป

ทั้งนี้ ในส่วนของผู้ที่รับผิดชอบกำหนดให้รัฐมนตรี (Secretary of State) มีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายดังกล่าว โดยปัจจุบัน รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกฎหมายนี้ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานและการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ (Secretary of State for Energy and Climate Change) และโดยที่คำนึงถึงการพัฒนาทางเทคโนโลยีและความร่วมมือ ตลอดจนกฎหมายระหว่างประเทศในอนาคตที่อาจทำให้อังกฤษสามารถลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เข้าสู่ชั้นบรรยากาศลงได้ดีกว่าเป้าหมายที่กำหนด กฎหมายจึงให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะปรับเปลี่ยนเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ โดยการปรับเปลี่ยนอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เข้าสู่ชั้นบรรยากาศหรือโดยการเปลี่ยนปีฐาน แต่ทั้งนี้ รัฐมนตรีต้องหารือกับคณะกรรมการว่าด้วย

<sup>14</sup> <http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/uk/legislation/> สืบค้นวันที่ 16 กันยายน 2552

<sup>15</sup> <http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/uk/legislation/provisions.htm> สืบค้นวันที่ 16 กันยายน 2552

<sup>16</sup> Climate Change Act 2008 Explanatory Notes, p.8.

<sup>17</sup> [http://www.airtricity.com/ireland/environment/kyoto\\_protocol/emissions\\_uk/index.xml](http://www.airtricity.com/ireland/environment/kyoto_protocol/emissions_uk/index.xml)

สืบค้นวันที่ 17 กันยายน 2552

การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ (Committee on Climate Change) ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องก่อน

นอกจากนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนด นอกจาก Climate Change Act 2008 จะกำหนดให้รัฐมนตรีกำหนดว่าในช่วงเวลา 5 ปี (budgetary period) เริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 นั้น อังกฤษจะปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เข้าสู่ชั้นบรรยากาศได้ปริมาณเท่าใดแล้ว (Carbon budget) รัฐมนตรีจะต้องออกประกาศกำหนดปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่อังกฤษจะปล่อยเข้าสู่ชั้นบรรยากาศในช่วง 15 ปีแรก คือ ในช่วงปี ค.ศ. 2008 - 2012 ปี ค.ศ. 2013 - 2017 และปี ค.ศ. 2018 - 2022 ก่อนวันที่ 1 มิถุนายน 2009 ด้วย ซึ่งปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่อังกฤษจะปล่อยเข้าสู่ชั้นบรรยากาศ (Carbon Budget Order) ในช่วง 15 ปีแรกนั้น ภายหลังจากได้ดำเนินการกระบวนการต่างๆ ข้างต้นแล้ว รัฐมนตรีได้ออกประกาศไว้ ดังนี้<sup>18</sup>

ช่วงปี ค.ศ.	ปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่อังกฤษจะปล่อยเข้าสู่ชั้นบรรยากาศ (ล้านตัน)
2008 – 2012	3,018
2013 – 2017	2,782
2018 - 2022	2,544

หลักการที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งของ Climate Change Act 2008 ได้แก่ การจัดตั้ง “คณะกรรมการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ”<sup>19</sup> ขึ้น โดยคณะกรรมการดังกล่าวเป็นองค์กรที่มีความเป็นวิชาการและมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการปรับปรุงอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สู่บรรยากาศ ปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่อังกฤษจะปล่อยเข้าสู่ชั้นบรรยากาศในทุกช่วงเวลา 5 ปี การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากอุตสาหกรรมบินและการขนส่ง รวมทั้งให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในเรื่องอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สู่บรรยากาศ และเมื่อได้ให้คำแนะนำไปแล้ว คณะกรรมการต้องส่งสำเนาคำแนะนำดังกล่าวให้แก่หน่วยงานระดับชาติที่เกี่ยวข้องและต้องเผยแพร่คำแนะนำดังกล่าวเป็นการทั่วไปด้วย

ในส่วนของภาคธุรกิจเอกชนเองขณะนี้ก็ได้ดำเนินการด้วยความสมัครใจอย่างกว้างขวางในการที่จะมีส่วนช่วยลดคาร์บอนไดออกไซด์ในบรรยากาศลง ดังจะเห็นได้จากการร่วมกันกำหนดมาตรฐานในการวัดปริมาณการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์และสารที่ก่อให้เกิดภาวะเรือนกระจกใน

<sup>18</sup> Section 2 of Carbon Budget Order 2009

<sup>19</sup> Section 32 of Carbon Budget Order 2009

ส่วนที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ที่เรียกว่า Carbon Footprint ซึ่งเป็นการติดตราสัญลักษณ์ (Label) บนผลิตภัณฑ์เพื่อรณรงค์การลดการปล่อยสารฯ ตลอดจนการเตรียมกำหนดแนวทางปฏิบัติในการควบคุมการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์จากโรงงานอุตสาหกรรม การเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มจากรถยนต์ที่ปล่อยสารคาร์บอนไดออกไซด์ระดับสูง จนปัจจุบันได้ขยายความสนใจไปยังการประกอบธุรกิจการค้าตั้งแต่ขั้นตอนการสรรหาวัตถุดิบ การผลิต การขนส่งไปจนถึงผู้บริโภค<sup>20</sup>

#### 4.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง<sup>21</sup>

นอกจากมีรัฐมนตรีและคณะกรรมการที่รับผิดชอบในประเด็นการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศตามที่กฎหมาย Climate Change Act 2008 ระบุแล้ว หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อมของสหราชอาณาจักร ได้แก่

(1) กระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการชนบท (Department for Environment, Food and Rural Affairs : DEFRA) ซึ่งดำเนินแผนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศอันเป็นกลยุทธ์หลักในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ และกระทรวงธุรกิจ, วิสาหกิจและกฎการปฏิรูป Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (DBERR) ที่เดิมคือกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม เป็นผู้นำเรื่องพลังงานและการจัดสรรพลังงาน อนึ่ง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือการที่ทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวได้ร่วมกันจัดตั้งองค์กรอิสระ ได้แก่ Carbon Trust โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรณรงค์ให้หน่วยงานราชการและภาคธุรกิจลดการปล่อยสารเรือนกระจกลงอย่างเป็นระบบโดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ นอกจากนี้ Carbon Trust ยังได้ออกตราสัญลักษณ์ (Label) Carbon Trust ซึ่งแสดงปริมาณการปล่อยสารเรือนกระจกสำหรับแสดงบนผลิตภัณฑ์ต่างๆ ซึ่งได้รับการตอบรับอย่างดี โดยธุรกิจหลายรายได้เริ่มนำไปใช้ในผลิตภัณฑ์ของตนแล้ว หรือการผลิตเครื่องคำนวณปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ และแนะนำวิธีการดำเนินเพื่อลด/หักล้างการปล่อยสารฯ ซึ่งทำให้ผู้คนสามารถวัดระดับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของตนเองได้ผ่านข้อมูลที่บ้านที่กไว้และเครื่องคำนวณ



ภาพที่ 3 : แสดงสัญลักษณ์ Carbon Trust

<sup>20</sup> <http://www.depthai.go.th/DEP/DOC/51/51014191.doc> สืบค้นวันที่ 12 กันยายน 2552

<sup>21</sup> <http://ukinthailand.fco.gov.uk/th/about-uk/environment/climate-change-uk> สืบค้นวันที่ 12 กันยายน 2552

(2) กระทรวงคมนาคม (Department for Transport) (DFT) ซึ่งเน้นการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการคมนาคมขนส่ง โดยจัดทำเว็บไซต์จัดลำดับรถยนต์ซึ่งปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ เพื่อช่วยกระตุ้นให้ประชาชนค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับชนิดของรถยนต์ที่จะซื้อกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(3) สำนักงานการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ (Office for Climate Change) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดย DEFRA เริ่มทำงานในเดือนกันยายน 2006 โดยมีเป้าหมายในการจัดหาแหล่งทรัพยากรร่วมกันระหว่างรัฐบาลเพื่อวิเคราะห์และพัฒนานโยบาย และวางกลยุทธ์ต่อการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ ตลอดจนหน่วยงานอื่นทั้งในระดับรัฐบาลกลางและเทศบาลท้องถิ่น ซึ่งต่างก็มีบทบาทในส่วนที่สอดคล้องกันด้วย

(4) คณะกรรมการรัฐสภาสองชุดที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ คือ คณะกรรมการตรวจสอบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Audit Committee) และคณะกรรมการคัดเลือกด้านสิ่งแวดล้อม อาหารและกิจการชนบท (Environment, Food and Rural Affairs Select Committee) ซึ่งดูแลงานของกระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหารและกิจการท้องถิ่น (DEFRA)

(5) หน่วยงานบริหารและสถาบันอื่นๆ ที่ต่างทำงานเพื่อต่อสู้กับภาวะโลกร้อน ได้แก่

- The Scottish Executive ทำงานอย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลอังกฤษซึ่งยังคงรับผิดชอบนโยบายที่เกี่ยวข้องกัน เช่น การจัดเก็บภาษี และการสนับสนุนนโยบายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศของสหภาพยุโรป

- Welsh Assembly Government ได้ใช้มาตรการหลายประการในนโยบายเรื่องนี้ มีการตีพิมพ์กลยุทธ์ด้านสิ่งแวดล้อมในเดือนพฤษภาคม 2006 ขณะที่เอกสารใหม่เรื่อง เวลส์ ซึ่งเป็นหนึ่งเดียว: ความสำเร็จในระเบียบประชุมสำหรับรัฐบาลเวลส์ (One Wales: A Progress Agenda for the Government of Wales) จัดร่างเป้าหมายใหม่ของรัฐบาลต่อเรื่องการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ

- กระทรวงสิ่งแวดล้อมไอร์แลนด์เหนือ เป็นผู้นำด้านประเด็นการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศผ่านทางหน่วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Climate Change Unit) โดยทำงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการท้องถิ่น (DEFRA) ในอังกฤษและสถาบันสกอตและหน่วยบริหารงานที่เวลส์

(6) ทรัสต์เพื่อการประหยัดพลังงาน (Energy Saving Trust) รัฐบาลอังกฤษได้จัดตั้งทรัสต์เพื่อการประหยัดพลังงานขึ้นในปี 1993 เพื่อแจ้งผลกระทบความเสียหายของการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ โดยมีเป้าหมายลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ด้วยการสนับสนุนการใช้พลังงานที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ บริษัทสมาชิกได้แก่ BP, Centrica, Johnson Matthey Catalysts, National Grid Transco, Northern Ireland Electricity, Powergen และ Scottish and Southern

Energy ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำงานร่วมกับตามบ้านเรือน ผู้บริโภค คนขับรถ ธุรกิจขนาดเล็กและภาคเอกชนในเรื่องประสิทธิภาพการใช้พลังงาน พาหนะบนท้องถนนและพลังงานที่นำกลับมาใช้ใหม่ได้ กระตุ้นการใช้เชื้อเพลิงสะอาดสำหรับพาหนะ และประสิทธิภาพในการป้องกันกระแสไฟฟ้ารั่ว และการทำความร้อนที่ดีขึ้นสำหรับอาคารและบ้านเรือน รวมทั้งสนับสนุนการพลังงานที่นำกลับมาใช้ใหม่ได้ ในระดับเล็กๆ เช่นพลังงานแสงอาทิตย์และลม

(7) กลุ่มภูมิอากาศ (The Climate Group) กลุ่มภูมิอากาศมีฐานการทำงานที่อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย แต่ดำเนินงานในระดับนานาชาติ ประกอบด้วยสมาชิก 41 ราย รวมถึง Arp, Barclays, BP, BT และHSBC ที่ต่างก็ทุ่มเทต่อการกระตุ้นให้ธุรกิจและรัฐบาลตระหนักถึงความสำคัญของการรักษาสมดุลของสภาพภูมิอากาศ ได้แก่

- Stop Climate Chaos เป็นหน่วยงานที่ต้องการให้รัฐบาลอังกฤษเร่งรัดนโยบายเรื่องการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ
- The UK River Network เป็นเครือข่ายอังกฤษที่รณรงค์เพื่ออนุรักษ์แม่น้ำและแหล่งน้ำภายในทั่วประเทศอังกฤษ และรวบรวมเว็บไซต์ที่ดีที่สุดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ
- The Open Directory Project เป็นผู้รวบรวมรายชื่อองค์กร 70 แห่งทั่วอังกฤษ และต่างประเทศที่ใส่ใจเรื่องการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ

(8) อุตสาหกรรม ธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรการกุศล ตลอดสองสามปีที่ผ่านมาหน่วยงานต่างๆ ในอังกฤษ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรและบริษัทต่างๆ ล้วนมีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้นในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งรวมถึง

- เครือข่ายวิจัยการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- คณะกรรมการการพัฒนาอย่างยั่งยืนแห่งลอนดอน
- การประชุมเพื่ออนาคต
- CREATE องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกับชุมชนและองค์กรเพื่อลดผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ
- สภาธุรกิจสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- สถาบันพลังงานและการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- การบินแบบยั่งยืน ซึ่งรณรงค์เพื่อความอยู่รอดอย่างยั่งยืนในอุตสาหกรรมการบินของอังกฤษ

(9) องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งอังกฤษเข้าร่วมเป็นสมาชิก เช่นสหประชาชาติ หรือสหภาพยุโรปซึ่งมีบทบาทสำคัญ ดังจะเห็นได้จากความตื่นตัวในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งสะท้อนออกมาในรูปแบบของกฎระเบียบ ที่ประเทศสมาชิกได้ร่วมกันกำหนดขึ้น



เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ กล่าวคือ สหประชาชาติได้กำหนดกรอบการดำเนินงานภายใต้โครงการความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม (United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC) ซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิกจำนวน 170 ประเทศ (จนถึงเดือนธันวาคม 2550 สหรัฐอเมริกายังไม่ได้เข้าร่วม) โดยร่วมกันออกเป็น Kyoto Protocol เมื่อปี 1997 ที่กำหนดให้ประเทศผู้เข้าร่วมกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในการลดการปล่อยสารที่ก่อให้เกิดภาวะเรือนกระจก ในส่วนของสหภาพยุโรปซึ่งมีสัดส่วนการปล่อยสารเรือนกระจกร้อยละ 22 จากทั้งหมดในโลก ก็ได้กำหนดเป้าหมายในการลดปริมาณการปล่อยสารภายใต้ต้นนโยบายด้านพลังงานของตนเองให้ได้ร้อยละ 20 ภายในปี 2020 โดยได้กำหนดหนวดอุตสาหกรรมนำร่อง 6 อุตสาหกรรม คือ พลังงาน เหล็กและเหล็กกล้า ปูนซีเมนต์ กระจก อิฐที่ใช้ในการก่อสร้าง และกระดาษ

#### 4.3 ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

รูปแบบของการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นค่อนข้างมีความหลากหลาย โดยขึ้นอยู่กับบริบทหรือสถานะแวดล้อมที่แตกต่างกันไป ซึ่งในที่นี้จะขอยกตัวแบบการมีส่วนร่วมจาก *กลยุทธ์ทางเลือกของแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น (The Strategic Alternative of Local Environment Action Planning - LEAP)*<sup>22</sup> มาใช้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมในหลายๆ ประเทศ ที่รับเอาแนวทางปฏิบัติของสหประชาชาติ (United Nations) ที่ต้องการพัฒนาเมืองในประเทศต่างๆ ให้กลายเป็นเมืองแห่งการพัฒนาอย่างยั่งยืน

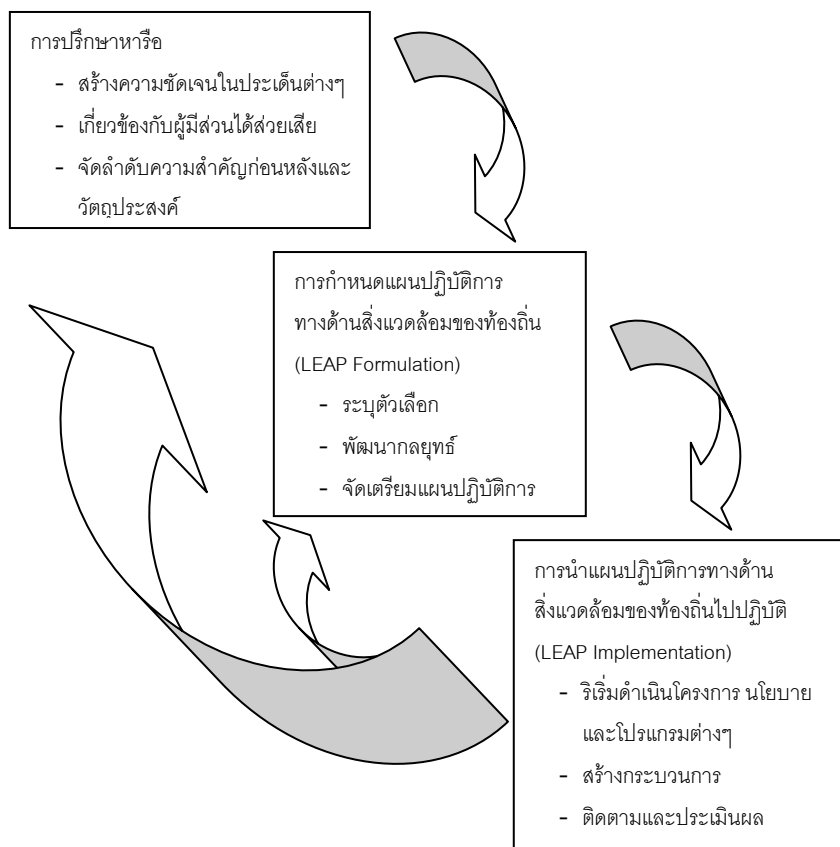
แนวคิดเชิงกลยุทธ์ในการวางแผนและจัดการสิ่งแวดล้อมของเมืองนั้นควรที่จะมีพื้นฐานอยู่บนหลักการมีส่วนร่วมและการสร้างพันธะสัญญาแก่ประชาชน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวถูกนำมาใช้กับเมืองอุตสาหกรรมและเมืองในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย และเป็นแนวคิดที่สามารถใช้ได้กับเมืองต่างๆ ที่ต้องการกำหนดปัญหาตามลำดับความสำคัญก่อนหลังในการพัฒนาอย่างยั่งยืน

แผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นนั้นเกี่ยวข้องกับกิจกรรมอันหลากหลายด้วยกัน โดยในแต่ละกิจกรรมก็จะเป็นเครื่องมือช่วยเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ดังนี้ :

- การปรึกษาหารือ (Informed consultation) ซึ่งเป็นการประเมินอย่างรวดเร็ว เป็นการสร้างความชัดเจนในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้อง และมีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ

<sup>22</sup> Josef Leitman 1999. Sustaining Cities : Environmental Planning and Management in Urban Design. The McGraw-Hill Companies. หน้า 143- 145

- แผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นในเชิงบูรณาการ (An integrated local environmental action plan) ซึ่งประกอบด้วย
  - (1) เป้าหมายระยะยาวและเป้าหมายตามแผนการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์
  - (2) ข้อตกลงในการแก้ปัญหาประเด็นต่างๆซึ่งครอบคลุมประเด็นที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ความกังวลถึง
  - (3) แผนปฏิบัติการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งจะต้องครอบคลุมประเด็นอันหลากหลายเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยรวมไปถึงการระบุถึงตัวเลือกโครงการที่ใช้ต้นทุนน้อยที่สุด การปฏิรูปนโยบาย และการปรับปรุงในเชิงสถาบัน
- การนำไปปฏิบัติ (Implementation) ซึ่งจะเป็นการนำโปรแกรมและโครงการที่ได้รับความเห็นชอบไปริเริ่มดำเนินการ เป็นการสร้างความเข้มแข็งในการจัดการสถาบันและการปฏิรูปนโยบาย เป็นการดำเนินงานวิจัยที่จำเป็น รวมถึงการจัดทำขั้นตอนการประเมินและติดตามผล จากนั้นก็จะนำผลที่ได้รับตอบกลับมาใช้ในการปรับเปลี่ยนวิธีแก้ปัญหาและลำดับความสำคัญก่อนหลัง



ภาพที่ 4 : แสดงกระบวนการของแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น

ประโยชน์ของแนวคิดดังกล่าวที่มีต่อ disaster-driven environmental planning หรือ การประเมินผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม (classic EIA) คือ :

- เป็นการระบุถึงปัญหาตามลำดับความสำคัญก่อนหลังของเมือง และเป็นการคาดการณ์ความต้องการในอนาคต
- เป็นการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับ cumulative, interactive, and upstream/downstream effects
- เป็นการอาศัยความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- เป็นการแสวงหาการปรับปรุงแก้ไขการปกครองโดยผ่านกระบวนการที่เชื่อถือได้ มีความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม
- มุ่งเน้นที่ความต้องการในการปรับปรุงแก้ไขนโยบาย สถาบัน และการลงทุน
- เป็นการรวมความรู้ที่มีอยู่และให้ความสำคัญกับช่องว่างของข้อมูล (information gaps)

#### 4.4 ตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าในการพัฒนาโครงการใด ๆ ก็ตาม กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ขั้นก่อนการดำเนินการ เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากโครงการพัฒนาทุกโครงการมีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะประชาชนที่อยู่โดยรอบพื้นที่โครงการ ดังนั้นการพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในการพัฒนาโครงการ ซึ่งในที่นี่จะขอยกตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม 2 ตัวอย่างด้วยกัน โดยตัวอย่างแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในโครงการเมืองนิเวศน์ (Eco-town) ที่รัฐบาลอังกฤษเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ และอีกตัวอย่างเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในเมือง Leicester ที่รับแนวนโยบายของ UN มาใช้ในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนและตนเองเมืองไปสู่การเป็นเมืองที่มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งน่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีในการนำมาปรับใช้กับการบริหารราชการด้านสิ่งแวดล้อมของไทยได้เช่นกัน

##### 4.4.1) โครงการเมืองนิเวศน์ (Eco-Town)

สาระสำคัญของโครงการเมืองนิเวศน์ (Eco-town) ในประเทศอังกฤษนั้นมิว่าวัตถุประสงค์เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลทั้งในเรื่องเกี่ยวกับการแก้ปัญหาภาวะการเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศและความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เมืองนิเวศน์ หรือ Eco-Town<sup>23</sup> หมายถึง พื้นที่

<sup>23</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Eco-towns\\_\(UK\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Eco-towns_(UK)) สืบค้นวันที่ 17 กันยายน 2552

หรือเมืองที่สิ่งปลูกสร้างประเภทที่อยู่อาศัยของประชาชนมีการออกแบบเชิงนิเวศน์ เพื่อลดปริมาณการใช้พลังงานและหมุนเวียนพลังงานกลับมาใช้ใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและครบวงจร เช่น การผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์และพลังงานลม การลดปริมาณการใช้ไฟฟ้าและน้ำจากการใช้อุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้าที่มีการออกแบบเชิงนิเวศน์ (Eco-Design) และการออกแบบโครงสร้างภายในอาคารที่ใช้ฉนวนและระบบถ่ายเทอากาศที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นให้บรรลุมาตรฐานระดับสูงของการใช้ชีวิตอย่างยั่งยืน อีกทั้งยังมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อจัดหาบ้านให้แก่ประชาชนที่ต้องการที่อยู่อาศัยตามนโยบายของรัฐบาลด้วย

ทั้งนี้ หน่วยงานหลักซึ่งรับผิดชอบโครงการดังกล่าวคือ The Department of Communities and Local Government (CLG) ซึ่งทำหน้าที่ในการวางแผนนโยบายและกำหนดออกมาเป็นโครงการเมืองนิเวศน์ (Planning Policy Statement : Eco-Town) เมื่อปี 2007 กระทั่งต่อมาในปี 2008 ก็ได้มีการจัดทำ Consultation Paper ที่มีชื่อว่า Eco-towns: Living a greener future ซึ่งระบุถึงบัญชีรายชื่อสถานที่ 15 แห่ง ที่รัฐบาลเชื่อว่าน่าจะมีศักยภาพเพียงพอจะนำมาพัฒนาให้เป็นเมืองนิเวศน์ได้ และการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการคัดเลือกให้เหลือเพียงสถานที่ 10 แห่งสุดท้ายในการสร้างเป็นเมืองนิเวศน์ ตลอดจนการสำรวจความคิดเห็นประชาชนเกี่ยวกับมุมมองเรื่องเมืองนิเวศน์และบัญชีรายชื่อสถานที่ดังกล่าว<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> <http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/ecotownsscopingreport> สืบค้นวันที่ 17 กันยายน 2552

Shortlisted eco-town scheme		Local Planning Authority		Region
1	Pennbury (Stoughton)	Harborough District Council Oadby & Wigston Borough Council Leicester City Council Leicestershire County Council	<a href="http://www.harborough.gov.uk/">http://www.harborough.gov.uk/</a> <a href="http://www.oadby-wigston.gov.uk/">http://www.oadby-wigston.gov.uk/</a> <a href="http://www.leicester.gov.uk/">http://www.leicester.gov.uk/</a> <a href="http://www.leics.gov.uk/">http://www.leics.gov.uk/</a>	East Midlands
2	Manby	East Lindsey District Council Lincolnshire County Council	<a href="http://www.e-lindsey.gov.uk/">http://www.e-lindsey.gov.uk/</a> <a href="http://www.lincolnshire.gov.uk/">http://www.lincolnshire.gov.uk/</a>	
3	Rushcliffe	Rushcliffe Borough Council	<a href="http://www.rushcliffe.gov.uk/">http://www.rushcliffe.gov.uk/</a>	
4	Curborough	Lichfield District Council Staffordshire County Council	<a href="http://www.lichfielddc.gov.uk/">http://www.lichfielddc.gov.uk/</a> <a href="http://www.staffordshire.gov.uk/">http://www.staffordshire.gov.uk/</a>	West Midlands
5	Middle Quinton	Stratford-upon-Avon District Council Warwickshire County Council	<a href="http://www.stratford.gov.uk/">http://www.stratford.gov.uk/</a> <a href="http://www.warwickshire.gov.uk/">http://www.warwickshire.gov.uk/</a>	
6	Bordon-Whitehill	East Hants District Council Hampshire County Council	<a href="http://www.easthants.gov.uk/">http://www.easthants.gov.uk/</a> <a href="http://www.hants.gov.uk/">http://www.hants.gov.uk/</a>	South East
7	Weston Otmoor	Cherwell District Council Oxfordshire County Council Oxford City Council	<a href="http://www.cherwell-dc.gov.uk/">http://www.cherwell-dc.gov.uk/</a> <a href="http://www.oxfordshire.gov.uk/">http://www.oxfordshire.gov.uk/</a> <a href="http://www.oxford.gov.uk/">http://www.oxford.gov.uk/</a>	
8	Ford	Arun District Council West Sussex County Council	<a href="http://www.arun.gov.uk/">http://www.arun.gov.uk/</a> <a href="http://www.westsussex.gov.uk/">http://www.westsussex.gov.uk/</a>	
9	St Austell (China Clay Community)	Restormel Borough Council Cornwall County Council	<a href="http://www.restormel.gov.uk/">http://www.restormel.gov.uk/</a> <a href="http://www.cornwall.gov.uk/">http://www.cornwall.gov.uk/</a>	South West
10	Rossington	Doncaster Metropolitan Borough Council	<a href="http://www.doncaster.gov.uk/">http://www.doncaster.gov.uk/</a>	Yorks & Humberside
11	Leeds City Region	Leeds City Council Selby District Council	<a href="http://www.leeds.gov.uk/">http://www.leeds.gov.uk/</a> <a href="http://www.selby.gov.uk/">http://www.selby.gov.uk/</a>	
12	Coltishall	North Norfolk Council Broadland District Council Norfolk County Council	<a href="http://www.north-norfolk.gov.uk/">http://www.north-norfolk.gov.uk/</a> <a href="http://www.broadland.gov.uk/">http://www.broadland.gov.uk/</a> <a href="http://www.norfolk.gov.uk/">http://www.norfolk.gov.uk/</a>	East of England
13	Hanley Grange	South Cambridgeshire District Council Cambridgeshire County Council	<a href="http://www.scambs.gov.uk/">http://www.scambs.gov.uk/</a> <a href="http://www.cambridgeshire.gov.uk/">http://www.cambridgeshire.gov.uk/</a>	
14	Marston	Bedford Borough Council Mid Bedfordshire District Council Bedfordshire County Council	<a href="http://www.bedford.gov.uk/">http://www.bedford.gov.uk/</a> <a href="http://www.midbeds.gov.uk/">http://www.midbeds.gov.uk/</a> <a href="http://www.bedfordshire.gov.uk/">http://www.bedfordshire.gov.uk/</a>	
15	North East Elsenham	Uttlesford District Council Essex County Council	<a href="http://www.uttlesford.gov.uk/">http://www.uttlesford.gov.uk/</a> <a href="http://www.essex.gov.uk/">http://www.essex.gov.uk/</a>	

ตารางที่ 1 : แสดงรายชื่อสถานที่ 15 แห่งซึ่งจะนำมาคัดเลือกเพื่อสร้างเป็นเมืองนิเวศน์  
ที่มา <http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/ecotownsscopingreport>

ด้วยเหตุนี้ ขั้นตอนของการสำรวจความคิดเห็นประชาชนเกี่ยวกับมุมมองเรื่องเมืองนิเวศน์ และบัญชีรายชื่อสถานที่ที่จะสร้างเป็นเมืองดังกล่าวจึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากขั้นตอนหนึ่ง โดยการจะบริหารโครงการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนั้น รัฐบาลอังกฤษเชื่อว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาให้การบริหารโครงการประสบความสำเร็จ ซึ่งในที่นี้จะขอยกตัวอย่างเมือง Leicestershire ซึ่งเป็น 1 ใน 15

รายชื่อของสถานที่ที่ถูกลงเสนอเพื่อคัดเลือกและพัฒนาให้กลายเป็นเมืองนิเวศน์ต่อไป ว่าจากการเสนอชื่อสถานที่ดังกล่าวนี้ประชาชนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเป็นเช่นไร หรือเห็นด้วยกับโครงการดังกล่าวหรือไม่

ภายหลังจากที่ The Co-operative Group และ English Partnerships ได้ทำการเสนอชื่อ Leicestershire<sup>25</sup> แก่รัฐบาล ให้สร้างเป็นเมืองนิเวศน์ (Eco-town) เพื่อพิจารณาให้เป็น 1 ใน 10 สถานที่ตามโครงการเมืองนิเวศน์ที่กำลังจะมีขึ้น ก็มาถึงขั้นตอนของการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ว่ามีความเห็นด้วยกับการดำเนินโครงการดังกล่าวในท้องถิ่นของตนหรือไม่ โดยเชื่อว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เป็นไปอย่างเปิดกว้างและโปร่งใส จะทำให้ได้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อการสร้าง Leicestershire ให้กลายเป็นเมืองนิเวศน์แห่งใหม่ได้เป็นอย่างดี ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในที่นี้จัดขึ้นโดยผู้นำสภาท้องถิ่น (Councillor Leader) แห่งสภาเขตนั้นๆ<sup>26</sup> ที่ต้องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับฟังหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว โดยรูปแบบของการเชิญชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นมีตั้งแต่การแจกแผ่นพับไปให้แก่ครัวเรือนและธุรกิจต่างๆผ่านทางไปรษณีย์ ซึ่งแผ่นพับดังกล่าวนอกจากจะเป็นการให้ข้อมูลโครงการแล้ว ยังสอดแทรกหน้าตอบกลับไว้ เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นหรือตั้งคำถามในสิ่งที่สงสัยกลับมายังภาครัฐหรือ The Co-operative Group ได้อีกด้วย นอกจากนี้ สภาเขตยังได้มีการจัดเตรียมแผ่นพับดังกล่าวไว้ให้ตามสถานที่ราชการและชุมชนต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้สภาเขตยังมีการจัดประชุม การเปิดโอกาสให้เข้ามาแสดงความคิดเห็นทางเว็บไซต์ และจัดให้มีการอภิปรายถกเถียงในเรื่องดังกล่าวร่วมกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นร่วมด้วย เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นเป็นไปอย่างเปิดกว้างและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะครั้งแรกเกี่ยวกับการสร้างเมืองดังกล่าวให้กลายเป็นเมืองนิเวศน์ถูกจัดขึ้นเป็นเวลา 5 วันคือ ระหว่างวันที่ 10 – 16 มิถุนายน ค.ศ.2008 ในเวลา 11.00 – 20.00 น. ณ สถานที่ต่างๆอย่างหลากหลาย เพื่อเปิดโอกาสและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้าร่วมได้มากขึ้น ดังตาราง

<sup>25</sup><http://www.ecotownforleicestershire.coop/assets/pdf/julydocumentation/Executive%20Summary%20Final%20Issue.pdf> สืบค้นวันที่ 18 กันยายน 2552

<sup>26</sup> [www.oadby-wigston.gov.uk](http://www.oadby-wigston.gov.uk) สืบค้นวันที่ 18 กันยายน 2552

Public Exhibition Venue	Date	Number of attendees
Three Swans Hotel, Market Harborough	10/06/2008	245
Parklands Leisure Centre, Oadby	11/06/2008	614
Marquee on site, Gartree Road	13/06/2008 and 14/06/2008	404 515
Leicester Tigers, Leicester City	16/06/2008	100
<b>TOTAL</b>		<b>1878</b>

ตารางที่ 2 : แสดงสถานที่ วัน และจำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น

ที่มา : <http://www.ecotownforleicestershire.coop/assets/pdf/julydocumentation/Executive%20Summary%20Final%20Issue.pdf>

ในขั้นตอนของการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นดังกล่าวนั้นก็เพื่ออธิบายถึงกฎและลักษณะสำคัญของการเป็นเมืองนิเวศน์ รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พิจารณาว่าประเด็นใดมีความสำคัญกับตนมากที่สุด เพื่อที่ประชาชนจะได้เสนอคำแนะนำหรือข้อวิจารณ์ต่อการดำเนินงานของโครงการต่อไป ทั้งนี้ การเข้าร่วมดังกล่าว ผู้เข้าร่วมจะได้รับ feedback form ที่จัดทำขึ้นโดย Electoral Reform Services (ERS) เพื่อกรอกข้อมูลแสดงความคิดเห็นของตนแล้วส่งกลับ หรือสามารถหาดาวน์โหลดได้จากเว็บไซต์ของ ERS เองก็ได้ ซึ่งผลที่ได้พบว่า ERS ได้รับแบบฟอร์มตอบกลับเป็นจำนวนทั้งสิ้นถึง 944 ชุด หรือประมาณกึ่งหนึ่งจากจำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลในแบบฟอร์มดังกล่าวที่รวบรวมได้พบว่า<sup>27</sup> ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการสร้าง Leicestershire ให้เป็นเมืองนิเวศน์ เนื่องจากประชาชนกว่าครึ่งหนึ่งนั้นคัดค้านแนวคิดของเมืองนิเวศน์ ในขณะที่อีกครึ่งหนึ่งนั้นไม่เห็นด้วยกับการใช้ Leicestershire เป็นสถานที่สร้างเมืองนิเวศน์ ซึ่งกลุ่มผู้ที่คัดค้านแนวคิดนั้นรวมไปถึงผู้ที่ตั้งคำถามในเรื่องของความจำเป็นว่าแท้จริงแล้วชีวิตที่ยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องการใช้พลังงาน หรือสร้างความสมดุลระหว่างบ้านกับงานหรือเปล่า ส่วนกลุ่มที่คัดค้านในแง่สถานที่นั้นประกอบไปด้วยชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ เช่น ผู้ที่ต้องสูญเสียฟาร์ม ฯลฯ นอกจากนี้ ผลของแบบฟอร์มดังกล่าวพบว่า ผู้ตอบแบบฟอร์มมีความรู้สึกต่อแต่ละเรื่องผันแปรต่างกันไป โดยเรื่องการคมนาคมขนส่งถือเป็นประเด็นหลักที่ผู้ตอบให้ความสนใจ ในขณะที่ประเด็นเรื่องความประหยัดนั้นกลับเป็นเรื่องที่คนให้ความสนใจน้อยกว่า ด้วย

<sup>27</sup> <http://www.ecotownforleicestershire.coop/assets/pdf/julydocumentation/Executive%20Summary%20Final%20Issue.pdf> สืบค้นวันที่ 18 กันยายน 2552

เหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อข้อเสนอให้มีการสร้าง Leicestershire เป็นเมืองนิเวศน์นั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อมูลที่ได้ทำให้ภาครัฐทราบว่าการสร้างส่วนใหญ่ในพื้นที่ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงจากโครงการดังกล่าวนั้นไม่เห็นด้วยต่อการสร้างเมืองนิเวศน์ในสถานที่แห่งนี้ แม้ผลที่ได้จะเป็นไปในทางคัดค้าน แต่ประโยชน์สำคัญที่ภาครัฐได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวก็ช่วยให้รัฐบาลได้ข้อมูลความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์จากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งดีกว่าการไม่รับฟังความคิดเห็นใดๆแล้วดำเนินโครงการไปเลย เพราะอาจเป็นเหตุให้แห่งความขัดแย้งหรือการคัดค้านประท้วงจากประชาชนในภายหลังได้นอกจากนี้ การได้รับฟังความคิดเห็นดังกล่าวจากประชาชนก็ทำให้ภาครัฐทราบว่า ปัญหาหนึ่งที่ประชาชนส่วนใหญ่คัดค้านการสร้างเมืองดังกล่าวนี้เนื่องมาจากว่า ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำเกี่ยวกับโครงการ รวมถึงยังคงมีความกังวลหรือไม่แน่ใจเกี่ยวกับผลของโครงการดังกล่าว เช่น ภายหลังจากการสร้างเป็นเมืองนิเวศน์แล้ว จะสามารถดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเข้ามาแวะเวียนเยี่ยมชมนักท่องเที่ยวของท้องถิ่นของตนได้หรือไม่ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ถือเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการเปิดประชุมรับฟังความคิดเห็นในครั้งต่อไป ที่รัฐจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขสิ่งที่ประชาชนเสนอ และหาคำตอบหรือข้อมูลมาอธิบายให้แก่ประชาชน เพื่อสร้างความเข้าใจในสาระสำคัญของโครงการดังกล่าวให้มีความกระจ่างชัดยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานโครงการต่อไป

#### 4.4.2) European Sustainable City (Leicester)

ด้วยตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่นับวันจะรุนแรงขึ้น การประชุมสุดยอดระดับผู้นำของโลก (World Summit) ระหว่างประเทศสมาชิกในองค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) ณ นครริโอ เดอ จาเนโร (Rio de Janeiro) ประเทศบราซิล ในปี 1992<sup>28</sup> จึงได้ร่วมกันกำหนดกรอบแนวทางในการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ในการสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับประเทศและระดับโลกเอาไว้ใน Agenda 21 ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการที่กำหนดแนวทางและการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์การพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งกลไกในการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เหล่าประเทศสมาชิกนำแนวทางดังกล่าวไปปฏิบัติในประเทศของตน หรือที่เรียกว่า Local Agenda 21 ซึ่ง Leicester ถือเป็น 1 ในเมืองแห่งทวีปยุโรป ที่ได้รับเอาแนวนโยบายดังกล่าวมาแปลงเป็นแนวนโยบายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตน ด้วยการกำหนด Community Plan เพื่อสร้างเป็น Local Agenda 21 อันเป็นแผนปฏิบัติการที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาในด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การลดปริมาณการใช้รถยนต์ในศูนย์กลางเมือง โดยมี

<sup>28</sup> <http://www.mfa.go.th/web/showNews.php?newsid=2577&Qsearch=progr> สืบค้นวันที่ 23 กันยายน 2552



เป้าหมายในการลดมลภาวะทางอากาศ เน้นการรีไซเคิลขยะ และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในสิ่งแวดล้อมของเมือง ซึ่งถือได้ว่าการดำเนินงานโดยรวมประสบความสำเร็จอย่างยอดเยี่ยม<sup>29</sup>

Leicester<sup>30</sup> เป็นเมืองที่มีประชากรราว 300,000 คน ตั้งอยู่ทางเหนือของกรุงลอนดอน มีพื้นที่กว่า 73 ตารางกิโลเมตร ประชากรส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยซึ่งอพยพเข้ามาอาศัยตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเป็นชาวพื้นเมืองเอเชียหรืออินเดียตะวันตกเสียส่วนใหญ่ จึงทำให้ Leicester เป็นแหล่งชุมชนขนาดใหญ่ที่สุดของชาวอินเดียในสหราชอาณาจักร

Leicester เป็นที่เป็นที่รู้จักในนามของเมืองซึ่งมีการพัฒนาตนเองไปสู่การเป็นเมืองที่ยั่งยืน โดยในปีค.ศ. 1990 Leicester เป็นเมืองแห่งแรกในประเทศอังกฤษที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเมืองแห่งสิ่งแวดล้อมที่พร้อมด้วยสวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวมากมาย อันเนื่องมาจากความพยายามในการยกระดับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และการมีบทบาททางการเมืองในการขับเคลื่อนการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของเมือง ต่อมาในปีค.ศ. 1992 การริเริ่มโครงการเมืองแห่งสิ่งแวดล้อมของ Leicester ก็ได้รับการยกย่องจากที่ประชุม UNCED ว่าเป็น 1 ใน 12 โครงการที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นที่ดีที่สุด จนกระทั่งในปีค.ศ. 1996 Leicester ได้ถูกคัดเลือกให้เป็นเมืองที่ยั่งยืนแห่งภูมิภาคยุโรป (European Sustainable City)



เมืองแห่งสิ่งแวดล้อมคือหนึ่งในโครงการริเริ่มแรกๆของสหราชอาณาจักร ที่ต้องการจะเข้ามา มีบทบาทของการเป็นหุ้นส่วน (partnerships) ในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยแคมเปญดังกล่าวถูกนำเสนอครั้งแรกโดยกลุ่ม NGOs ที่ชื่อว่า *Civic Trust, Friends of the Earth and the Wildlife Trusts* ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดเมือง 4 แห่ง<sup>31</sup>ในสหราชอาณาจักรให้กลายเป็นเมืองแห่งสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างเป็นต้นแบบในการปฏิบัติให้แก่เมืองอื่นๆ Leicester ถูกออกแบบให้เป็น

<sup>29</sup><http://www.psillakis.com/environment/Limassol%20Action%20Plan%20Priorities%20for%20Environmental%20Managem.pdf> สืบค้นวันที่ 23 กันยายน 2552

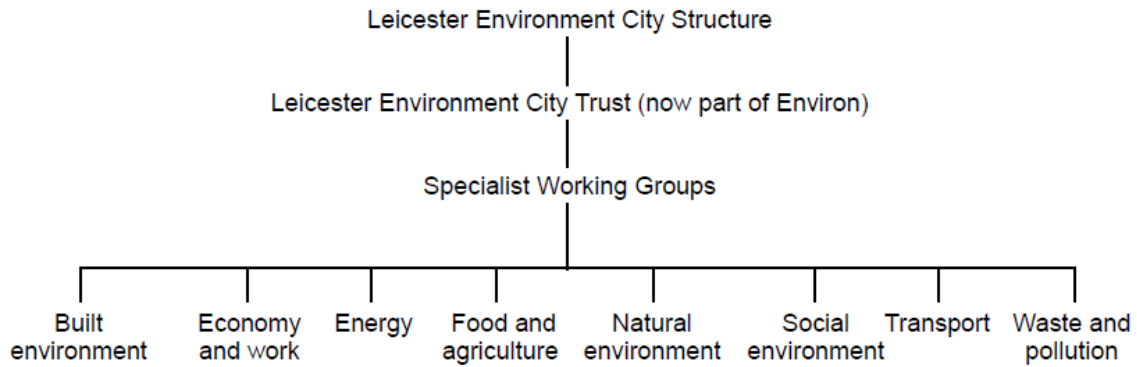
<sup>30</sup> <http://wikipedia.org> สืบค้นวันที่ 23 กันยายน 2552

<sup>31</sup> เมือง 4 แห่งดังกล่าวประกอบด้วย Leicester, Middlesbrough, Peterborough และ Leeds

เมืองแห่งสิ่งแวดล้อมแห่งแรกของสหราชอาณาจักร ด้วยเหตุผลที่เมืองดังกล่าวมีการสร้างและเพิ่มพื้นที่ว่างในเมือง ตลอดจนมีความพยายามในการสนับสนุนการสร้างป่าล้อมเมือง (urban wildlife) และเหตุผลสำคัญที่สุดก็คือการที่รัฐบาลท้องถิ่นระดับสูงที่สุดเรื่อยไปจนถึงระดับชุมชนของเมือง Leicester นี้มีบทบาทในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของเมืองเป็นอย่างมาก ซึ่งความเป็นผู้นำทางการเมืองของสภาท้องถิ่นแห่ง Leicester นี้เองที่ถือเป็นเครื่องพิสูจน์ศักยภาพในการพัฒนาเมืองดังกล่าวให้กลายเป็นเมืองที่มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้

Leicester Environment City นั้นเริ่มจากการออกแบบยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้น การเป็นหุ้นส่วนและการหาข้อสรุปของเมืองในภาพรวม (partnership and holistic urban solutions) ซึ่งเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีบทบาทในการทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน โดยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา Leicester ก็ได้มีการกำหนดนโยบายและหลักการต่างๆ มากมาย เพื่อนำมาสร้างเป็นแนวทางปฏิบัติ

ในส่วนของคณะกรรมการเมืองแห่งสิ่งแวดล้อม (Environment City Board) นั้นก็ได้มีการจัดตั้งขึ้นจากตัวแทนหลายภาคส่วนด้วยกัน โดยอยู่ภายใต้การนำของรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยมงฟอร์ต (de Montfort University) เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้สภาเมือง (Leicester City Council) สภาเขต (Leicester County Council) ชุมชนธุรกิจ และกลุ่มชุมชนท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทในการเป็นตัวแทนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้จัดตั้งมูลนิธิเพื่อการกุศลที่ชื่อ *Environment City Trust Limited* ขึ้น เพื่อบริหารจัดการการริเริ่มต่างๆ ที่เกี่ยวกับโครงการเมืองแห่งสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การมีผู้นำโครงการร่วมกับการมีมูลนิธิเพื่อการกุศลดังกล่าวช่วยเอื้อประโยชน์ให้แก่การดำเนินงานหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ มูลนิธิเพื่อการกุศลมีหน้าที่ในการสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเมือง โดยจัดตั้งกองทุนสำหรับโครงการนวัตกรรมต่างๆ รวมถึงสนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่น และชุมชนธุรกิจให้พัฒนามากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ Environment City Trust ได้มีการกำหนดกลุ่มการทำงานที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialist working groups – SWGs) ขึ้นมา 8 กลุ่มด้วยกัน (ภาพที่ 8) ซึ่งมีบทบาทในการสร้างวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์สำหรับพื้นที่ที่กำหนด สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน ตรวจสอบสภาพแวดล้อมของเมือง และพัฒนาโครงการเพื่อการพัฒนาต่างๆ



ภาพที่ 5 : แสดงโครงสร้างของ Leicester Environment City

ในช่วงต่อมา โครงการเมืองแห่งสิ่งแวดล้อม (Environment City project) ได้หันมาเน้นให้ความสำคัญกับเรื่องของการมีส่วนร่วมและการวางแผนมากขึ้น โดยในปี 1994 ได้ออก Local Agenda 21 project ที่มีชื่อว่า *พิมพ์เขียวสำหรับ Leicester (Blueprint for Leicester)* ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วนหลักๆ คือ (1) การมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งจะถูกนำมาใช้ในการระบุถึงมุมมองและความต้องการของประชาชนและองค์กรในท้องถิ่นนั้นๆ (2) ผลของการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะนำมาใช้ในการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน ตลอดจนเป็นแนวทางสำหรับแผนปฏิบัติการในอนาคตของ Leicester

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามพิมพ์เขียวสำหรับ Leicester ในระยะแรกเกิดขึ้นในช่วงตุลาคมปี 1994 ถึง ตุลาคมในปีถัดไป โดยวิธีการของการมีส่วนร่วมเพื่อให้เข้าถึงปัจเจกบุคคลและชุมชนอันหลากหลายภายในเมืองนั้นประกอบด้วยแนวทางต่างๆ อาทิเช่น การจัดทำแคมเปญทางสื่อเพื่อนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับพิมพ์เขียว ลงในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นชื่อ *Leicester Mercury* หรือในนิตยสารของสภาเมืองที่ชื่อ *Link* ซึ่งมีการจัดส่งไปให้ทุกครัวเรือน เพื่อเป็นการเชิญชวนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ว่ายังคงมีสิ่งใดที่ต้องการให้ปรับปรุงหรือแก้ไขบ้าง ซึ่งประชาชนโดยประมาณ 800 คนให้การตอบรับเป็นอย่างดี จากนั้นจึงได้มีการทำสำรวจต่อไปด้วยขั้นตอนของการสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัว (face-to-face interviews) ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ที่ไม่ค่อยมีบาทหรือได้รับโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในทางสังคม เช่น กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่รวมไปถึงวัยรุ่น ผู้พิการ ผู้สูงอายุ กลุ่มสตรี ภาคธุรกิจ สหภาพ ชนกลุ่มน้อย และกลุ่มอาสาสมัคร โดยที่การปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนี้เป็นไปในลักษณะของการจัดประชุม การร่วมแสดงวิสัยทัศน์ และการจัดโครงการ Schools Design Challenge project ที่มีกลุ่มผู้เข้าร่วมกว่า 88 กลุ่มด้วยกัน ทั้งนี้ การใช้วิธีการอันหลากหลายดังกล่าว ก็เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างครอบคลุมความเป็นตัวแทนในทุกๆกลุ่มนั่นเอง

วิธีการมีส่วนร่วม	ผลลัพธ์
การจัดประชุมแสดงวิสัยทัศน์ ("Visioning" workshops) - โดยมีกลุ่มผู้เข้าร่วมที่เป็นตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆของชุมชนที่ไม่ค่อยได้รับโอกาสในการให้เข้ามามีบทบาททางสังคม เพื่อเปิดโอกาสให้คนกลุ่มเหล่านี้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น โดยเป็นการจัดการอภิปรายถกเถียง เพื่อให้กลุ่มตัวแทนเหล่านี้ได้แสดงวิสัยทัศน์เกี่ยวกับ Leicester ซึ่งกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวประกอบด้วย กลุ่มวัยรุ่น ผู้สูงอายุ ชนกลุ่มน้อย ผู้พิการ ผู้มีรายได้น้อย และกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อย	กลุ่มผู้เข้าร่วมทั้ง 88 กลุ่ม ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงาน
"Snapshot" questionnaire - เป็นแบบสอบถามสั้นๆที่ส่งไปตามครัวเรือนต่าง โดยจัดพิมพ์ลงในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่ชื่อ Leicester Mercury เพื่อถามความคิดเห็นกับความชอบไม่ชอบและความต้องการของประชาชนในประเด็นต่างๆที่เกี่ยวกับเมือง Leicester เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอและผลักดันแนวคิดของตน	ได้รับแบบสอบถามกลับคืนเป็นจำนวนทั้งสิ้น 803 ชุด
"Neighbourhood" questionnaire - การสำรวจด้วยแบบสอบถามครั้งที่ 2 นั้นใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างจากผู้คนในละแวกเดียวกัน เพื่อให้ได้รายละเอียดที่สะท้อนถึงมุมมองทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น	สัมภาษณ์ทั้งสิ้นกว่า 748 ครัวเรือน
กลุ่มผู้เชี่ยวชาญทั้ง 8 สาขา ได้รับเชิญมาให้คำแนะนำในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงานของตน รวมถึงการให้หลักการ วิธีปฏิบัติต่างๆ และตัวชี้วัดที่แสดงถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน	กลุ่มผู้เชี่ยวชาญจากทั้ง 8 สาขา รวมถึงตัวแทนจาก 29 องค์กร มาเข้าร่วมให้คำแนะนำ
คณะกรรมการเฉพาะกิจ (Task forces) - สภาได้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจภายในขึ้นมา 8 ชุด เพื่อตรวจสอบการทำงานในแต่ละสาขา	คณะกรรมการเฉพาะกิจแต่ละชุดร่วมให้คำแนะนำ

ตารางที่ 3 : แสดงรูปแบบวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่างๆ

ในปี 1996 การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนที่ 2 ตามกระบวนการพิมพ์เขียวก็ได้เริ่มต้นขึ้น ซึ่งเป็นขั้นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาวิสัยทัศน์ร่วมกันสำหรับอนาคตของเมือง Leicester ควบคู่ไปกับการแนะนำหลักการและแผนปฏิบัติการ เพื่อ tackle ประเด็นหลักๆที่ได้ให้ความสำคัญเอาไว้ในการปรึกษาหารือ ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดการจัดทำ workshop โดยเชิญตัวแทนจากกลุ่มองค์กรหลักๆมาเข้าร่วมรับฟัง เพื่อร่วมกันแสดงวิสัยทัศน์เป็นเวลากว่า 2 วัน ซึ่งการเข้าร่วมดังกล่าวเป็นไปในลักษณะของการมีปฏิสัมพันธ์สนทนาต่อกัน เพื่อจัดทำร่าง vision statements และแนะนำหลักการต่างๆที่อิงความคิดเห็นของชุมชนและผู้เชี่ยวชาญเป็นหลัก หลักการมีส่วนร่วมดังกล่าว นอกจากจะช่วยให้ได้ความคิดและแง่มุมที่หลากหลายจากทุกภาคส่วนแล้ว ยังเป็นการช่วยสร้างลักษณะของความเป็นหุ้นส่วน (partnership) ที่มีบทบาทอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน และขับเคลื่อนการนำแผนไปปฏิบัติร่วมกันอีกด้วย

ในเวลาต่อมา การพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนในการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมของเมือง Leicester ก็มีความสมบูรณ์ในระดับที่สูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยมีการยกระดับการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ตัวแทนอาวุโสหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์กรและชุมชนสำคัญๆ เข้ามาช่วยกันบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมของเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่ม *Millennium Partners* ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มผู้บริหารระดับสูงจากภาคธุรกิจ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจากหน่วยงานภาครัฐ กลุ่มอาสาสมัคร ตลอดจนสื่อต่างๆ ที่เข้ามาร่วมกันกำหนดแนวทางการบริหารงาน กระทั่งในท้ายที่สุด Local Agenda 21 action plans ซึ่งเป็นกรอบในการปฏิบัติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของเมือง ที่เกิดขึ้นจากการรวบรวมความคิดเห็นของตัวแทนทุกภาคส่วน ก็เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมสมบูรณ์ในปี 1998

สาระสำคัญของ Local Agenda 21 action plans นั้นแสดงถึงวิสัยทัศน์ หลักการ และเป้าหมายในขอบข่ายต่างๆ โดยได้รับการตีพิมพ์ลงในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น *Leicester Mercury* รวมถึงมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ซึ่งตัวชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development indicators) ของเมือง Leicester นั้นกระทำโดยผ่านวิธีการอภิปรายและสำรวจสอบถามจากประชาชน เพื่อให้ประชาชนระบุถึง 8 สิ่งที่สะท้อนถึงคุณภาพชีวิตของตนว่ากำลังเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นหรือแย่ลง ซึ่งภาครัฐจะได้นำไปพัฒนาปรับปรุงต่อไป

โดยสรุปแล้ว การพัฒนาการมีส่วนร่วมของเมือง Leicester ในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม กระทั่งได้รับรางวัลและการยกย่องในฐานะเป็นเมืองที่ยั่งยืนแห่งภูมิภาคยุโรปนั้นถือได้ว่าผลสำเร็จทั้งหมดมาจากการที่เมืองดังกล่าวรับเอาแนวนโยบายระดับชาติมาแปลงสู่การปฏิบัติจริงอย่างเป็นขั้นเป็นตอนและเป็นระบบ และที่สำคัญที่สุดคือการทำที่ประชาชนและหน่วยงานทุกภาคส่วนในเมืองให้การตอบรับ และมีบทบาทในการร่วมกันบริหารจัดการเป็นอย่างดี กล่าวคือ นอกจากการที่ภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรสำคัญๆ เข้ามาช่วยกันแสดงความคิดเห็นด้วยเทคนิคและวิธีการต่างๆ เพื่อให้เข้าถึงประชาชนในทุกๆ กลุ่มแล้ว การตอบรับจากภาคประชาชนและองค์กรต่างๆ ที่เห็นถึงความสำคัญและพร้อมเข้ามา มีบทบาทตามแนวทางที่รัฐเปิดโอกาสให้ ก็ล้วนเป็นปัจจัยผลักดันที่ทำให้การบริหารจัดการงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองของ Leicester นั้นประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ ลักษณะเด่นหนึ่งที่สำคัญของการมีส่วนร่วมในเมือง Leicester จะเห็นได้ว่าการที่ภาครัฐและทุกภาคส่วนให้การยอมรับในความคิดเห็นของชนกลุ่มน้อย หรือกลุ่มผู้ที่ไม่ได้โดยทั่วไปแล้ว มักจะถูกสังคมละเลยและมองข้ามความสำคัญ ซึ่งถือเป็นตัวอย่างที่สำคัญในการนำมาปรับใช้กับประเทศต่างๆ เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องใดๆ นั้นเป็นไปอย่างครอบคลุมความเป็นตัวแทนของทุกๆ กลุ่ม ไม่มองข้ามหรือปิดโอกาสแก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไป

นอกจากตัวอย่างของการมีส่วนร่วมในเรื่องการบริหารราชการด้านสิ่งแวดล้อมทั้งสองกรณีแล้ว บทบาทของภาคประชาชนที่มีต่อการบริหารราชการด้านสิ่งแวดล้อมก็ยังมีให้เห็นในกรณีอื่นๆ

อาทิเช่น ในการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมาย Environmental Impact Assessment (Uncultivated Land and Semi-Natural Areas) (England) Regulations 2001 กำหนดให้บุคคลที่จะดำเนินโครงการใดๆ โดยใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่ไม่มีการเพาะปลูกหรือพื้นที่กึ่งธรรมชาติเพื่อทำการเกษตรต้องจัดทำแผนงานที่มีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินโครงการดังกล่าว เช่น วัตถุประสงค์ของโครงการ ลักษณะและพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น โดยแผนงานดังกล่าวต้องได้รับการตรวจสอบเบื้องต้นจาก Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาว่าโครงการนั้นมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งในการพิจารณานั้น Secretary of State อาจปรึกษากับองค์กรที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม (consultation bodies) เช่น สภามหากรรมการด้านทรัพยากรธรรมชาติ (Nature Conservancy Council for England) คณะกรรมการอนุสรณ์สถานประวัติศาสตร์ (Historic Buildings and Monuments Commission for England) สำนักสิ่งแวดล้อม (Environment Agency) หน่วยงานหรือองค์กรอื่นของรัฐที่ Secretary of State เห็นว่ามีส่วนได้เสียหรือมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการดังกล่าวเพื่อให้ความเห็นประกอบการพิจารณาได้ และเมื่อ Secretary of State เห็นชอบหรืออนุมัติโครงการแล้ว ผู้ดำเนินโครงการจึงสามารถเริ่มดำเนินโครงการนั้นได้

ด้วยเหตุนี้ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมนั้นจึงสะท้อนออกมาในหลายระดับด้วยกัน กล่าวคือ นอกจากการให้ความร่วมมือทั่วไปเพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ นับตั้งแต่ใช้พาหนะสาธารณะแทนรถยนต์ส่วนตัว การปิดโทรทัศน์แทนที่จะเปิดไฟสแตนด์บายเอาไว้ การซักผ้าที่อุณหภูมิ 30 องศาเซลเซียส ใช้หลอดไฟประหยัดพลังงาน ติดตั้งฉนวนหลังคาและบริเวณอื่นๆในบ้านเรือน ซื้ออาหารที่ผลิตในท้องถิ่น นำกระดาษขวด และหนังสือพิมพ์กลับมาใช้ใหม่ ไปจนถึงการติดตั้งแผ่นทำความร้อนด้วยพลังงานแสงอาทิตย์แล้ว ในแง่ของการเข้าไปมีส่วนร่วมก็ถือได้ว่าประชาชนในสหราชอาณาจักรนั้นมีบทบาทสำคัญในการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน อาทิเช่น การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมาย Town and Country Planning Regulations ได้กำหนดไว้ โดยมีหน่วยงาน The Local Authority (LPA) เป็นผู้รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตให้แก่โครงการพัฒนาต่างๆ ซึ่งหลังจากที่ LPA ได้รับรายงานฯ จะมีการทำ Public Consultation อย่างเป็นทางการ โดยเจ้าของโครงการจะต้องแจ้งรายละเอียดการขออนุญาตและแจ้งต่อประชาชนว่าจะสามารถตรวจสอบหรือรับรายงานฯจากที่ใดโดยผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ในท้องถิ่น ซึ่งประชาชนจะมีเวลา 21 วันในการให้ข้อคิดเห็น จากนั้น LPA จะรวบรวมข้อคิดเห็นจากประชาชนและคณะกรรมการที่ปรึกษาที่ LPA แต่งตั้ง และ LPA จะต้องตัดสินใจว่าจะอนุญาตโครงการหรือไม่ โดยใช้เวลาดังสั้น 16 สัปดาห์ นับตั้งแต่ได้รับรายงานฯ ผลการพิจารณาจะต้องตีพิมพ์พร้อมกับเหตุผลรายละเอียดในการตัดสินใจ

โครงการด้วย นอกจากนั้น LPA จะต้องปฏิบัติตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ Environmental Agency กำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งหมด 6 กิจกรรมหลัก ๆ ดังนี้

- (1) จำแนกผู้มีส่วนได้เสียกับโครงการ รวมทั้งศึกษาบทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด และจำแนกว่าผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มควรจะเข้าร่วมในระดับใด รวมทั้งจัดหาผู้นำในการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย
- (2) ศึกษารายละเอียดว่าผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวว่ามีส่วนได้เสียกับโครงการอย่างไร เหตุใดจึงเลือกกลุ่มเหล่านี้ รวมทั้งจัดเตรียมทีมที่จะเข้าร่วมในแต่ละขั้นตอน
- (3) ศึกษาและทำความเข้าใจว่าผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มมีความต้องการอะไรและอย่างไร
- (4) ศึกษารูปแบบวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมในแต่ละขั้นตอน กำหนดกิจกรรมแต่ละตัวชี้วัด รวมทั้งแผนการสื่อสารกับประชาชน ตลอดจนติดตามผลการดำเนินงาน หากมีปัญหาหรือขัดแย้งกับโครงการต้องพยายามหาแนวทางการแก้ไข
- (5) เริ่มดำเนินตามรูปแบบวิธีการที่ศึกษาไว้ หากมีขั้นตอนใดที่ไม่เหมาะสมก็สามารถปรับเปลี่ยนได้ โดยชี้แจงผู้มีส่วนได้เสียด้วย การตัดสินใจหรือการปรับเปลี่ยนวิธีการใด ๆ ต้องแจ้งผู้มีส่วนได้เสียทุกครั้ง
- (6) ประเมินผลการดำเนินงาน และสรุปบทเรียนสำคัญที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ อย่างไรก็ตาม รายละเอียด วิธีการในแต่ละขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น วิธีการจัดประชุม จำนวนครั้งการจัดประชุม ฯลฯ นั้นไม่มีรูปแบบปฏิบัติเฉพาะ LPA จะเป็นผู้พิจารณาร่วมกับเจ้าของโครงการและผู้มีส่วนได้เสีย จะเห็นได้ว่าประเทศอังกฤษไม่ได้กำหนดไว้เป็นทางการว่าจะต้องจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระหว่างการเตรียมรายงานฯแต่อย่างไร แต่โดยทั่วไปเจ้าของโครงการจะจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Participation) ซึ่งกฎหมายไม่ได้บังคับ เพื่อเป็นโอกาสที่ดีที่ประชาชนจะได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งในขั้นก่อนการจัดทำรายงาน ขั้นการจัดทำรายงาน และขั้นหลังการเสนอรายงาน

**โดยสรุป**จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยหรือเงื่อนไขแห่งความสำเร็จหนึ่งที่สำคัญ อันส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการบริหารราชการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศสหราชอาณาจักรมีประสิทธิภาพนั้น เป็นผลมาจากการที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้ความร่วมมือกันในการเข้ามามีบทบาท แบ่งปันความคิดเห็น เพื่อพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียและผลกระทบใดๆที่อาจเกิดขึ้นต่อส่วนรวม ก่อนที่จะมีการดำเนินงานโครงการที่สามารถส่งผลถึงคนส่วนมากได้ ซึ่งจากข้อมูลเบื้องต้นที่กล่าวทั้งหมดนี้ แสดงว่า ระดับของการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการเกี่ยวกับ

สิ่งแวดล้อมในสหราชอาณาจักรตามตัวแบบในหัวข้อ 4.3 นั้นมีความสมบูรณ์ครบถ้วนในทุกๆระดับ กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการดำเนินงานหรือจัดการโครงการใดๆ ภาครัฐมักจะให้ความสำคัญกับการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร (Inform) ต่อประชาชน เพื่อเป็นการเปิดโอกาสในขั้นแรกให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของการดำเนินงาน เช่น ในกรณีของโครงการเมืองนิเวศน์เศรษฐกิจ ที่การให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการนั้นดำเนินการผ่านทางแผ่นพับที่แจกจ่ายไปตามบ้านเรือน หรือมีแบบสอบถามออนไลน์ไว้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวผ่านทางเว็บไซต์ของรัฐบาลที่ชื่อว่า Directgov หรือในกรณีของโครงการเมืองแห่งสิ่งแวดล้อมของเมือง Leicester ที่ใช้เทคนิคการตีพิมพ์ข้อมูลข่าวสารต่างๆ รวมถึงแบบสอบถามลงในหนังสือพิมพ์และนิตยสารท้องถิ่น เพื่อให้เข้าถึงประชาชนในทุกๆพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง จากนั้นจึงมาถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมตามตัวแบบคือ (1) การปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็น ซึ่งเป็นระดับของการจัดประชุมเพื่อสร้างความชัดเจนในประเด็นต่างๆ ให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Consult) หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่ออภิปรายถกเถียง กำหนดลำดับความสำคัญก่อนหลังเกี่ยวกับแผนการดำเนินงาน ให้ข้อวิจารณ์หรือข้อเสนอแนะแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เพื่อนำมาพิจารณาตัดสินใจบริหารงานต่อไป ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวมีขึ้นก็เพื่อให้ได้ข้อมูลจากประชาชนเกี่ยวกับสภาพปัญหา ความคิดเห็น และแนวทางแก้ไข เพื่อนำมาประเมินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือคุณภาพชีวิต (2) การกำหนดแผนปฏิบัติการทางด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น เช่นในกรณีของเมือง Leicester ที่ได้เชิญทั้งผู้เชี่ยวชาญ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้บริหารระดับสูงของภาคธุรกิจ และสื่อต่างๆ มาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและจัดเตรียม Local Agenda 21 action plans เพื่อการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมของเมือง และ (3) การนำแผนปฏิบัติการทางด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นไปปฏิบัติ ดังเช่นกรณีของ Leicester ที่ภายหลังจากมีการขอหรือแผนการปฏิบัติแล้วก็นำไปริเริ่มดำเนินโครงการต่างๆ ตลอดจนมีระบบติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้วยตัวชี้วัดที่กำหนด กระทั่งเมืองดังกล่าวได้รับการยอมรับให้เป็นเมืองที่ยั่งยืนแห่งภูมิภาคยุโรปที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมนั้นทำควบคู่ไปกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อมได้อย่างดีเยี่ยม

#### 4.5 การปรับใช้ต่อระบบราชการแบบมีส่วนร่วมในด้านสิ่งแวดล้อมของไทย

จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กำลังทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่ออยู่ในขณะนี้ ได้ทำให้ประชากรทั่วโลกมีความตื่นตัวในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น และต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม



เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย พบว่า ถึงแม้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535<sup>32</sup> ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเอาไว้ในมาตรา 6, 7 และ มาตรา 8 แต่ว่าการมีส่วนร่วมของประชากรในกฎหมายฉบับนี้ก็ยังมีข้อจำกัดอีกมากมาย เช่น ใน มาตรา 6 ในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องสิ่งแวดล้อมตามระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรียังมีข้อจำกัด เพราะว่าการที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชานั้นยังอยู่ในดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่มีอำนาจอยู่ นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าปัจเจกชน (Individual) และชุมชน (Community) ทั้งที่ประชาชนธรรมดาและชุมชนนั้นเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมโดยตรง จึงมีความจำเป็นที่อาจต้องปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนธรรมดาและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น อันจะทำให้การส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความต่อเนื่องและยั่งยืนมากกว่าปัจจุบัน ทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวโดยตรง

อย่างไรก็ดี หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชากรมีส่วนร่วมในการปกครองและสามารถตรวจสอบในการให้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการรับรองการมีส่วนร่วมของประชากรในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน โดยได้มีการบัญญัติหลักการสำคัญ ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาจัดการสิ่งแวดล้อมที่เคยเกิดขึ้นในอดีต และได้ให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น ให้การรับรองสิทธิภาพแก่บุคคลในการรวมกันเป็นหมู่คณะ มาตรา 45 ให้การรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการบำรุงรักษา และให้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 46 สิทธิของบุคคลในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 56 และสิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารและเหตุผล

---

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในเรื่องต่างๆ โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปและองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วยโดยกำหนดว่าบุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ (มาตรา 6) แต่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น และกำหนดให้องค์กรเอกชนที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีสิทธิขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อขอรับความช่วยเหลือหรือขอรับความสนับสนุนจากทางราชการในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งขณะนี้มีองค์กรเอกชนขึ้นทะเบียนตามมาตรา 7 และมาตรา 8 รวม 130 องค์กร เช่น มูลนิธิสืบนาคะเสถียร สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย เป็นต้น

ก่อนการได้รับอนุญาตหรือดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว ตามมาตรา 59 เป็นต้น

ในเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการบัญญัติรับรองในการมีส่วนร่วมของประชากรในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ จึงทำให้ภาระหน้าที่ที่เป็นของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ประชากรมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชากรในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากที่ผ่านมาในอดีต มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้เป็นแหล่งที่กำเนิดที่สำคัญในการก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและต่อสุขภาพอนามัยของประชากร

จากลักษณะการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยที่กล่าวมานี้ พบว่า น่าจะเป็นประโยชน์อันดีหากเรานำรูปแบบการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมของสหราชอาณาจักรมาประกอบใช้ เพราะสิ่งหนึ่งที่ไทยเรามีปัญหามาช้านานก็คือในแง่ของขั้นตอนการปฏิบัติจริง แม้เราจะมีการกำหนดกรอบกฎหมาย หรือระเบียบวิธีปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพเพียงไร แต่สิ่งหนึ่งที่ปฏิเสธไม่ได้และพบว่ายังคงเป็นปัญหาสำคัญอยู่นั้นคือความเข้าใจในการเข้ามามีส่วนร่วมบริหารของคนไทย กล่าวคือ ไม่ว่าจะปัญหาจากระบบราชการที่ซับซ้อน และล่าช้า การยึดติดกับสายการบังคับบัญชาหรืออำนาจตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง ตลอดจนความไม่รู้ในสิทธิของตนของประชาชนชาวไทย ฯลฯ ก็ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของไทยนั้นไม่ประสบผลสำเร็จอย่างแท้จริง ตรงกันข้ามกับวัฒนธรรมของสหราชอาณาจักรหรือชาติตะวันตกอื่นๆ ที่รู้และเชื่อในสิทธิความเป็นพลเมืองของตน ว่าตราบเท่าที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ตนมีสิทธิจะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นใดๆ เพื่อประโยชน์สุขที่ไม่กระทบสิทธิของผู้อื่นได้ สิทธิในการมีส่วนร่วมการบริหารราชการจึงกลายเป็นพื้นฐานความคิดแรกๆ ที่คนยอมรับและตระหนักถึง ซึ่งการตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิในการมีส่วนร่วมนี้เอง เป็นผลให้ภาครัฐเข้าใจและเห็นความสำคัญ ว่าการดำเนินงานโครงการใดๆ จะประสบผลสำเร็จอย่างสมบูรณ์ไม่ได้หากขาดการรับฟังความคิดเห็น หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนสำคัญๆ ด้วยเหตุนี้ การจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นเรื่องของคนส่วนใหญ่ จึงมีอยู่ทั้งในรูปของกฎระเบียบ กฎหมาย หรือธรรมเนียมปฏิบัติ ที่สหราชอาณาจักรนั้นให้ความสำคัญก่อนดำเนินโครงการใดๆ ด้วยเหตุนี้ หากไทยเราต้องการจะพัฒนาหรือปรับปรุงการบริหารแบบมีส่วนร่วมให้สัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น เราก็สามารถนำแนวทางปฏิบัติของสหราชอาณาจักรมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานภาครัฐของไทยได้ กล่าวคือ นอกจากจะต้องมีการกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมบริหารราชการอย่างเป็นทางการไว้ในกฎหมายแล้ว สิ่งสำคัญอีกสิ่งก็คือการประชาสัมพันธ์ หรือปลูกฝังให้ประชาชนเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของตน ว่าในฐานะประชาชนคนหนึ่งตนย่อมมีสิทธิจะแสดงความคิดเห็น

คิดเห็นหรือเสนอเรื่องร้องเรียนใดๆที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาดำเนินงานของภาครัฐได้ トラバ  
เท่าที่การแสดงสิทธินั้นมีได้ไปกระทบหรือละเมิดสิทธิของผู้ใด

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมขององค์กรหรือหน่วยงานต่างๆทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการ  
รับผิดชอบดูแล หรือแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของไทย ก็ล้วนมีความสำคัญต่อการบริหารราชการ  
แบบมีส่วนร่วมไม่แพ้กัน กล่าวคือ ควรมีการแบ่งงานและภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน  
ต่างๆไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนการประสานงานต่างๆในการแก้ปัญหานั้นควรมีความคล่องตัวตาม  
สถานการณ์ มิใช่ยึดติดกับกฎระเบียบ หรือสายการบังคับบัญชาเกินไป จนกลายมาเป็นอุปสรรค  
สำคัญต่อการเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจของประชาชน

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

#### บทสรุป

การมีส่วนร่วมของประชาชนมิใช่เป็นเรื่องที่สามารถกำหนดได้โดยตราเป็นกฎหมาย แต่เกิดจากการสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้เรื่องสิทธิหน้าที่ ผลกระทบส่วนต่างๆที่ประชาชนจะได้รับ และควรเน้นให้ประชาชนเกิดความรับผิดชอบและสำนึกร่วมต่อชุมชนและต่อพื้นที่ที่ตนอาศัย โดยรัฐจะต้องเป็นผู้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความต้องการที่แท้จริงของคนในท้องถิ่นนั้น ให้ความสำคัญต่อการให้ข้อมูล การเข้าถึงข้อมูล และรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระ รวมถึงการร่วมสรุปข้อหารือร่วมกันอย่างโปร่งใส ทั้งนี้ รัฐและประชาชนต้องดำเนินบทบาทของตนในกรอบของกติกาที่ตกลงกันในเบื้องต้นก่อนดำเนินการโครงการต่างๆ โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของการมีชีวิตที่ดี สุขภาพที่ดี ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดีร่วมกัน

#### ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการงานภาครัฐ โดยมีกรณีตัวอย่าง (Best Practice) ในงานด้านต่างๆของสหราชอาณาจักรนั้น นำไปสู่ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการบริหารแบบมีส่วนร่วมของไทยดังต่อไปนี้

(1) จำนวนคนที่เข้ามามีส่วนร่วมต้องมากเพียงพอ กล่าวคือ จำนวนคนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือบริหารจัดการงานภาครัฐนั้นต้องมีสัดส่วนมากพอ ซึ่งก็ต้องขึ้นอยู่กับจำนวนของประชาชนในท้องถิ่น หรือในพื้นที่นั้นๆ ว่ามีมากน้อยแค่ไหน

(2) ครอบคลุมทุกกลุ่มของความเป็นตัวแทน กล่าวคือ การนำประชาชนมาเข้าร่วม โดยเฉพาะในการแสดงความคิดเห็นหรือดำเนินงานใดๆควบคู่กับการบริหารของภาครัฐนั้น จำเป็นต้องเน้นที่ความเป็นตัวแทนจากกลุ่มต่างๆอย่างทั่วถึง ด้วยเหตุที่ว่า หากผู้เข้าร่วมนั้นไม่ครอบคลุมทุกกลุ่ม หรืออาจเป็นเพียงฐานเสียงให้กับพรรคการเมืองหรือกลุ่มๆใด ที่ไม่ได้กล้าแสดงความคิดเห็นซึ่งแตกต่างจากผู้นำ การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวก็ย่อมไม่เกิดประโยชน์ใดๆแก่ส่วนรวมเลย

(3) ความเข้มข้นของการเข้าร่วม นั่นคือ ในการเข้าร่วมของประชาชนนั้น ควรเป็นไปเพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ หรือกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐให้อยู่ในกรอบที่เหมาะสม มิใช่เป็นเพียงการเข้ามาร่วมนั่งฟัง นั่งจด โดยไม่รับรู้หรือเสนอแนะความคิดเห็นใดๆเลย

(4) รูปแบบการมีส่วนร่วม กล่าวคือ รูปแบบของการมีส่วนร่วมที่รัฐหรือหน่วยงานใดจัดขึ้น ควรเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ เพราะหากเป็นเพียงการที่รัฐมาให้ข้อมูล

เท่านั้น โดยไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นใดๆจากประชาชนเลย การมีส่วนร่วมก็จะไม่เกิดผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควรได้ เพราะไม่เกิดการสื่อสารสองทาง แต่เป็นเพียงการรับเอาข้อมูลมาตามที่รัฐป้อนให้

(5) ผลจากการเข้าร่วม กล่าวคือ หากการเข้าร่วมของประชาชนที่ประชาชนรู้สึกว่าจะทำแล้วไม่เห็นผลอะไร ไม่มีอะไรเกิดขึ้น หรือไม่มีอะไรพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ประชาชนก็จะรู้สึกเบื่อหน่ายว่าสิ่งที่ตนทำนั้นไม่มีคุณค่าหรือไม่ได้รับความสนใจตอบกลับมา ซึ่งหากการเข้าร่วมแล้วทำให้ประชาชนรู้สึกว่าไม่มีผลใดๆกับตัวเองเลย ก็จะทำให้ประชาชนไม่อยากจะเข้ามามีส่วนร่วมอีกได้ด้วยเหตุนี้ สิ่งหนึ่งที่สำคัญ คือการที่รัฐจะต้องมีกลไกที่เอื้อหรือเสริมให้สิ่งที่ผู้เข้าร่วมรู้สึกว่า เรื่องที่ตนเสนอไปนั้นถูกนำไปแปรเป็นการปฏิบัติจริง ซึ่งก็จะทำให้ผู้เข้าร่วมเต็มใจหรือกระตือรือร้นที่จะกลับมาเข้าร่วมอีกในภายหลัง

---

## บรรณานุกรม

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ :  
วิญญูชน, 2546.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2547. โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมือง  
และระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา ประเทศสหราชอาณาจักร.

Carbon Budget Order 2009

Climate Change Act 2008 Explanatory Notes

Guidance on Enhancing Public Participation, DETR, 1998 <http://www.local-regions.odpm.gov.uk/epplg/index.htm>

Josef Leitman 1999. Sustaining Cities : Environmental Planning and Management in Urban  
Design. The McGraw-Hill Companies.

Protocol on pollutant release and transfer registers (PRTR): adopted at ERfE-5 (Kiev, May  
2003), signed by 36 States and EC

Public Participation in Local Government : A Survey of local authorities Demelza Birch,  
Local and Regional Government Research Unit, สำนักนายกรัฐมนตรีของอังกฤษ  
(Office of the Deputy Prime Minister : ODPM)

[http://en.wikipedia.org/wiki/Eco-towns\\_\(UK\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Eco-towns_(UK))

<http://library.hsri.or.th/abs/res/hs0795t.doc>

<http://library2.parliament.go.th/ebook/content-eb/ukpar.pdf>

<http://ukinthailand.fco.gov.uk/th/about-uk/environment/climate-change-uk>

[http://www.airtricity.com/ireland/environment/kyoto\\_protocol/emissions\\_uk/index.xml](http://www.airtricity.com/ireland/environment/kyoto_protocol/emissions_uk/index.xml)

<http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/ecotownsscopingreport>

<http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/uk/legislation/>

<http://www.depthai.go.th/DEP/DOC/51/51013227.doc>

<http://www.depthai.go.th/DEP/DOC/51/51014191.doc>

<http://www.ecotownforleicestershire.coop/assets/pdf/julydocumentation/Executive%20Summary%20Final%20Issue.pdf>

<http://www.eera.gov.uk>

<http://www.lawreform.go.th>

<http://www.local.moi.go.th/document%204.pdf>

<http://www.mfa.go.th/web/showNews.php?newsid=2577&Qsearch=progr>

[www.oadby-wigston.gov.uk](http://www.oadby-wigston.gov.uk)

<http://www.psillakis.com/environment/Limassol%20Action%20Plan%20Priorities%20for%20Environmental%20Managem.pdf>