

การเสริมสร้างสมรรถนะเพื่อการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น
Capacity building for local participation

พระมหาสมศักดิ์ สติสมปนโน^๑

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการเสริมสร้างสมรรถนะเพื่อการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ประกอบด้วยหัวข้อสำคัญ คือ (๑) ความนำ (๒) ความหมายและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน (๓) แนวทางในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาในปัจจุบัน (๔) การเสริมสร้างสมรรถนะเพื่อการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น และ (๕) บทสรุป โดยหลักทั่วไปแล้ว การเสริมสร้างสมรรถนะเป็นการเพิ่มความสามารถของระบบเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ด้วยการปรับปรุงระบบกระทำการให้มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ หรือพัฒนาท้องถิ่นให้มีความสามารถในการบริหารปกครอง หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เป็นต้น

คำสำคัญ : การเสริมสร้างสมรรถนะ, การมีส่วนร่วม, ท้องถิ่น

ABSTRACT

The objectives of this article are To study the Capacity building for local participation. Topics include key (1) introduction (2) The meaning and importance of the participation of the public (3) Guidelines for participation in current development (4) the Capacity building for local participation and (5) conclusion. In general, the main Capacity building, Enhance the system's ability to respond to changes in the environment. With the improvement of quality and efficiency. Or have the ability to develop local governance. Or allow people to engage with the local administration more, etc.

๑. ความนำ

การเสริมสร้างสมรรถนะ (capacity building) เป็นการเพิ่มความสามารถของระบบเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ด้วยการปรับปรุงระบบกระทำการให้มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ เช่น โรงงานซื้อเครื่องจักรที่มีกำลังการผลิตสูงขึ้นและมีคุณภาพมากขึ้น หรือพัฒนาการศึกษาให้กับประชาชนความรู้ความสามารถต่อสู้กับปัญหาใหม่ ๆ หรือพัฒนาท้องถิ่นให้มีความสามารถในการบริหารปกครอง หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เป็นต้น การเสริมสร้างสมรรถนะจึงเป็นการพัฒนาระบบให้มีความสามารถที่ยั่งยืน โดยเฉพาะทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังกระแสในยุคโลกาภิวัตน์ที่รัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศส่งเสริมท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนาจัดระเบียบทางโครงสร้างเพื่อให้ประชาชนละชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมต่อสู้กับปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาความยากจน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมจะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีการเสริมสร้างสมรรถนะของผู้มีส่วนได้เสียและชุมชนอย่างเป็นอย่างเป็นระบบ เช่น การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย ประเมินสมรรถนะ และติดตามผลนโยบาย^๒

^๑ อาจารย์ประจำวิทยาลัยสงฆ์เลย

^๒ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, โลกาภิวัตน์กับท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๒๑๙.

ความหมายและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (people's participation) เป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยใหม่ เพราะท้องถิ่นยุคใหม่ได้เปลี่ยนบทบาทจากการบริหารอย่างเดียว มาเป็นความรับผิดชอบความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งหมด อีกทั้งต้องเป็นผู้นำในพัฒนาชุมชน และการบริหารปกครองแบบเครือข่ายโดยร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชนและประชาสังคม ประเด็นเบื้องต้นที่จะพิจารณาก่อนมี ๒ ประเด็น คือ ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน และความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความหมายโดยรูปศัพท์นั้น ต้องอาศัยจากความหมายของสามัญชนโดยทั่วไปที่เข้าใจกันในสังคมจากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า “ส่วน” นั้น เป็นคำนาม แปลว่า “สิ่งที่แบ่งจากส่วนรวม”^๓

ส่วน “ร่วม” เป็นคำช่วยกริยา แปลว่า “มีส่วนร่วมอยู่ด้วยกัน”^๔ การมีส่วนร่วมเป็นการสังสรรค์ทางสังคม มักมีส่วนเกี่ยวข้องกับทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่ม โดยที่มีการเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ อารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งการเกี่ยวข้องดังกล่าว เป็นเหตุเร้าให้กระทำเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มขึ้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบกับกลุ่มด้วย^๕

ดิน ปรัชญพฤทธิ ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึงการเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การเลือกตั้งผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาการเข้าไปมีเสียงในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติรวมทั้งการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาตรวจสอบผลกระทบของนโยบายเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงเป็นนโยบายใหม่ในครั้งต่อไปด้วย^๖

อคิน ระพีพัฒน์ ได้กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วมว่า “การที่ประชาชนเป็นผู้ทำทุกอย่าง ไม่ใช่หน่วยงานภายนอกกำหนดไป แล้วให้ประชาชนมาร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทุกอย่างต้องเป็นเรื่องของประชาชนที่จะต้องคิดขึ้นมาเอง เพื่อสังคมของชุมชนนั้นได้เห็นหรือเข้าใจสภาพการมีส่วนร่วมได้อย่างละเอียดลึกซึ้ง ตรงกับความเป็นจริง”^๗

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) ได้ให้ความหมายเรื่อง การมีส่วนร่วม คือ การที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กับเรื่องนั้นๆ ได้เสียสละทรัพยากรส่วนตน เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน เงินทุน วัสดุ เข้าไปมีบทบาทในขั้นตอนต่างๆ ของกิจกรรมด้านการจัดการควบคุม การใช้และการกระจายทรัพยากรตลอดจนปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน^๘

ข่าน และแม็คนิเวน (Khan and McNiven) นิยามเอาว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในขบวนการของรัฐบาลโดยผ่านวิธีการที่มีโครงสร้างและขบวนการที่ยอมรับกัน^๙

ไบเออร์เล และเคย์ฟอร์ด (Beierle and Cayford.) นิยามว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลไกที่มีแบบแผน ซึ่งกระทำอย่างตั้งใจ เพื่อให้ชาวบ้านหรือตัวแทนมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการบริหาร กลไกดังกล่าวมีตั้งแต่

^๓ ราชบัณฑิตยสถาน,พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๒,พิมพ์ครั้งที่ ๖,(กรุงเทพมหานคร : บริษัทนานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์ จำกัด, ๒๕๔๖), หน้า ๗๘๐.

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๖๙.

^๕ นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, กลวิธี แนวทาง วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภารพิมพ์, ๒๕๔๗), หน้า ๑๑๗.

^๖ ดิน ปรัชญพฤทธิ, การบริหารการพัฒนา: ความหมายเนื้อหาแนวทางและปัญหา,(กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย,๒๕๔๖), หน้า ๘.

^๗ อคิน ระพีพัฒน์, การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย, (นครปฐม : มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๒๗), หน้า ๓๒๐.

^๘ พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาคณะสงฆ์, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๑๒.

^๙ Khan and McNiven, An introduction to political science. (Illinois : The Dorsey press, 1984), p. 283.

การประชุมซึ่งให้ประชาชนแสดงความเห็นไปจนถึงการเจรจาต่อรองอย่างเป็นทางการซึ่งให้แต่ละฝ่ายเขียนเป็นข้อบังคับรวมถึงคณะกรรมการที่ปรึกษา (advisory committees) คณะลูกขุนประชาชน (citizen juries) และการสนทนากลุ่ม (focus groups)^{๑๐}

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งของชุมชน ในลักษณะบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กร ซึ่งเป็นการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์และร่วมติดตามประเมินผล โดยกระบวนการดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยประชาชนองค์กรชุมชนบนพื้นฐานการพึ่งตนเองของชุมชนให้มากที่สุด

ความสำคัญการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนเป็นพื้นฐานที่มาของอำนาจประชาธิปไตย ในทางปฏิบัติประชาชนสามารถมีบทบาทต่าง ๆ เช่น ออกเสียงเลือกตั้ง เป็นสมาชิกพรรคการเมือง นักเคลื่อนไหว ผู้ผลักดันสิทธิเสรีภาพ นักประท้วง ผู้ร่วมรณรงค์ทางการเมือง ผู้นำความคิดในที่ทำงาน สมาชิกสมาคมวิชาชีพ ผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นทางการเมือง และเป็นสื่อมวลชน แม้ปัจจุบันพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง หรือกรเคลื่อนไหวในกิจกรรมสาธารณะ หรือพบว่า กลุ่มผู้สูงอายุ หนุ่มสาว นักศึกษา เป็นกลุ่มที่เข้าร่วมทางการเมืองและการกำหนดนโยบายน้อยที่สุด แต่สำหรับการเคลื่อนไหวในระดับชุมชนท้องถิ่นมีคนสนใจเข้าร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะโครงการที่ชุมชนเป็นเจ้าของและได้รับประโยชน์จากโครงการ ส่วนสาเหตุที่ชุมชนไม่มีส่วนร่วมในนโยบายเพราะเห็นว่านโยบายในปัจจุบันไม่สัมพันธ์กับชีวิตประจำวันของประชาชน คนส่วนใหญ่ยังไม่มองว่าการกระทำของรัฐบาลมีผลต่อชีวิตของเขายังไง ทั้งไม่เชื่อว่าตัวเองจะเข้าไปเปลี่ยนแปลงอะไรได้ แต่ความจริงการมีส่วนร่วมมีความสำคัญต่อประชาชนและเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารภาครัฐประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะระดับท้องถิ่น ซึ่งต้องเข้าไปเป็นหุ้นส่วนในการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น สำหรับความสำเร็จในการมีส่วนร่วมสรุปได้ ๕ ประการ คือ^{๑๑}

- ๑) การมีส่วนร่วมทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีกว่า
- ๒) ประชาชนน่าจะต้องการนำการตัดสินใจที่ตนมีส่วนร่วมไปปฏิบัติมากกว่าการตัดสินใจที่ตนไม่มีส่วนร่วม
- ๓) กระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมจะทำให้คนทำสิ่งที่ต้องการมาร่วมกันกำหนดเป็นเป้าหมาย
- ๔) การมีส่วนร่วมช่วยปรับปรุงกระบวนการสื่อสารและความร่วมมือ
- ๕) ประชาชนเรียนรู้และพัฒนาทักษะใหม่ ๆ จากการมีส่วนร่วม เช่น ทักษะความเป็นผู้นำ

แนวทางการมีส่วนร่วมในการพัฒนาในปัจจุบัน

การมีส่วนร่วมในการพัฒนาในปัจจุบันแบ่งออกเป็น ๒ แนวทาง คือ (๑) แนวทางการมีส่วนร่วมในโครงการ (participation in projects) ซึ่งเป็นกระแสที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 1980 และ (๒) แนวการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (participatory development) ซึ่งเป็นกระแสที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 1990 ตามประวัติของการพัฒนานั้น การมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดที่เกิดจากบทบาทขององค์กรพัฒนาภาคีที่พัฒนาแล้ว แต่ถูกนำมาปฏิบัติโดยขบวนการรากหญ้าและนักกิจกรรมที่สนับสนุนคนจนในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา เนื่องจากความคิดในการพัฒนาส่วนมากมีจุดเริ่มต้นจากผู้ให้เงินอุดหนุนและกำหนดนโยบายในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับแนวคิดการมีส่วนร่วมทั้งสองมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้^{๑๒}

^{๑๐} Beierle, Thomas C., and Cayford, Jerry, *Democracy in practice : Public participation in environmental decision*, (Washington,D.C. : Resources for the future, 2002), p. 6.

^{๑๑} Narayanasamy, N., *Participatory rural appraisal : Principles, methods and application*. (California : Sage publications, 2009), p. 4.

^{๑๒} McGee, Rosemary, *participating in development*. In Kothari, Uma, and Minouge, Martinn, eda. *Development theory practice*. (London : Macmillan press, 2002), 93-98.

การมีส่วนร่วมในโครงการ การมีส่วนร่วมแรกสุดเกิดจากการมีโครงการพัฒนา เนื่องจากปัญหาทางปฏิบัติที่พบว่าเมื่อดำเนินโครงการพัฒนาไประยะหนึ่งแล้วจำเป็นต้องให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้รับประโยชน์จากโครงการเข้ามีส่วนร่วม มิฉะนั้นโครงการพัฒนาจะไม่ประสบความสำเร็จ ความจำเป็นอย่างยิ่งที่ได้อุตมาเป็นทฤษฎี มีการทดสอบและเผยแพร่ทฤษฎีเป็นลำดับ สำหรับนักคิดที่สำคัญ ได้แก่

๑) สำนักวิจัยปฏิบัติการแห่งละตินอเมริกา (Latin American action research school) เป็นสำนักวิจัยที่สนับสนุนแนวคิดของแฟร์ (Freire) ซึ่งส่งเสริมให้มองประชาชนอย่างมีคุณค่า มีจิตสำนึกทางสังคมและการเมือง

๒) แคมเบอร์ส (Chambers) ในหนังสือชื่อ Rural Development Putting People First เมื่อ ค.ศ. 1983 เปิดเผยว่าความไม่รู้และความเย่อหยิ่งได้ทำลายโครงการพัฒนาชนบทไปเป็นอันมาก โดยเฉพาะความเชื่อผิด ๆ ที่แพร่หลายว่า คนภายนอกที่ดีที่สุดเป็นที่มาของการมองประชาชนเป็นวัตถุและใช้อัตวิสัยของนักพัฒนาในฐานะผู้เชี่ยวชาญ แต่ขณะที่ยิ่งพัฒนาความเป็นวิชาชีพมากเท่าใด กลับยิ่งสนใจประชาชนน้อยลง

๓) เซอร์เนีย (Cernea) ในหนังสือ Putting People First Sociological Variables in Rural Development เมื่อปี ค.ศ. 1985 หนังสือเล่มนี้วิจารณ์ว่า การวางแผนพัฒนาสนใจเฉพาะด้านเทคนิคและการเงิน แต่ไม่สนใจมุมมองทางสังคมวิทยา เซอร์เนีย จึงเสนอให้ใช้ความรู้ทางสังคมวิทยาและมนุษยวิทยาในโครงการพัฒนา และเน้นบทบาทของสังคมวิทยาการพัฒนา หนังสือของทั้งแคมเบอร์สและเซอร์เนียข้างต้น มีผลให้นักวิชาการเริ่มคิดและถกเถียงถึงปัจจัยมนุษย์ในการพัฒนา ต่อมา จึงเรียกกันทั่ว ๆ ว่า การมีส่วนร่วม (participation)

๔) เนลสันและไรท์ (Nelson and Wright) ในงานปี ค.ศ. 1996 เขาได้เสนอประเด็นที่จุดประกายการถกเถียงเรื่องการมีส่วนร่วมเอาไว้ ๔ ประการคือ (๑) การพัฒนาช่วง ๓๐ ปี ที่ผ่านมามีล้นหลามนั้น ไม่สนใจในประชาชนผู้ได้รับผลประโยชน์ แต่สนใจเรื่องเทคนิคและรูปแบบการพัฒนาจากบนลงล่าง (top-down form of development) (๒) ประเทศด้อยพัฒนามิทางซีกโลกใต้ ที่เคยเป็นเผด็จการทั้งขวาและซ้าย เริ่มเข้าใจขึ้นเรื่อยๆว่า การพัฒนาโดยใช้อำนาจนั้น ไม่มีทางประสบความสำเร็จ (๓) กลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ หรือ NGOs เริ่มเปลี่ยนการพัฒนาจากรัฐสวัสดิการมาเป็นการพึ่งตนเอง (empowerment) และ (๔) เศรษฐกิจโลกในช่วงทศวรรษ 1980 ตกต่ำ หลายประเทศต้องเข้าโครงการปรับโครงสร้างกับธนาคารโลกและกองทุนเงินระหว่างประเทศ จึงถูกบีบให้หันมาเน้นการพึ่งตนเองเพื่อความอยู่รอด

การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม

จากปัญหาการมีส่วนร่วมในโครงการข้างต้น ได้พัฒนาไปสู่เป้าหมายการมีส่วนร่วมเชิงอุดมการณ์ ซึ่งมีจุดกำเนิด ๓ ทางด้วยกัน คือ (๑) มาจากประเทศทางซีกโลกใต้ที่มองว่าการพัฒนาเป็นการปลดปล่อยตนจากคนร่ำรวยและทำให้คนจนมีอำนาจ (๒) มาจากซีกโลกเหนือที่ต้องการเผยแพร่อุดมการณ์ตลาดเสรีไปทั่วโลก และ (๓) องค์ที่ไม่ใช่ภาครัฐ หรือ NGOs ที่อยู่ทั้งซีกโลกเหนือและใต้ มองว่า การพัฒนาที่เริ่มจากข้างล่างเป็นแนวทางที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด ดังนั้นจึงควรให้อำนาจและการพึ่งตนเองแก่คนระดับล่าง ประกอบกับในแง่เทคนิคแล้ว การมีส่วนร่วมจะช่วยให้โครงการมีประสิทธิภาพ ซึ่งตรงกับความคิดของนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมใหม่ที่เน้นประสิทธิภาพ จึงได้นำข้อความว่า "การมีส่วนร่วมของประชาชน" (people's participation) เข้าไปเป็นเกณฑ์ของโครงการพัฒนาที่ดี เพราะเชื่อว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่ทำให้โครงการมีประสิทธิภาพ (efficient) ประสิทธิภาพ (effective) และยั่งยืน (sustainable) หลังจากนั้นเมื่อต้นทศวรรษ 1990 ธนาคารโลกจึงเริ่มวิจัยและทดสอบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาจริงหรือไม่ งานของธนาคารโลกในช่วงนี้ได้รับอิทธิพลมาจาก "กลุ่มเรียนรู้การมีส่วนร่วม" (participation learning group) ซึ่งเป็นกลุ่มที่รวมเอานักวิชาการจากหลายหน่วยงานเข้ามาศึกษาร่วมกันและก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1990 หน้าที่หลักของกลุ่มนี้ ศึกษา ประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของธนาคารโลกในโครงการพัฒนา เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน รายงานการวิจัยสำคัญของธนาคารโลกในช่วงนี้ค่อยๆเปลี่ยนจากการมองการมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือกลายเป็นเป้าหมายมากขึ้นเรื่อยๆ สำหรับงานวิจัยที่สำคัญมี ๓ ชิ้นได้แก่

การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๓ “นวัตกรรมสร้างสรรค์ชุมชน และสังคมไทย ๔.๐”
วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ณ วิทยาลัยสงฆ์ลำพูน มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

๑) งานชิ้นแรกเป็นงานวิจัยของ พัฒนาการและวิลเลียมส์ (Bhatnager and Williams) เมื่อปี ค.ศ. 1992 เสนอให้เปลี่ยนแปลงระบบความสนับสนุนของธนาคารโลกเพื่อให้ผู้รับผลประโยชน์เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนา

๒) งานชิ้นที่สองเป็นงานวิจัยของธนาคารโลกที่ทำเมื่อปี 1994 ให้นิยามการมีส่วนร่วมไว้ว่า“เป็นกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสียมีอิทธิพลและมีส่วนควบคุมการริเริ่ม ตัดสินใจและใช้ทรัพยากรการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อนักเขา” พร้อมกันนั้นได้กำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมเอาไว้ทั้งระดับต่ำและระดับสูง ด้านระดับต่ำ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันข้อมูลและให้คำปรึกษา ส่วนระดับสูง หมายถึง การมีอำนาจเข้าร่วมการตัดสินใจและริเริ่มโครงการ จากประสบการณ์ที่ได้ศึกษามาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1990 ธนาคารโลก พบว่า การมีส่วนร่วมระดับสูงมีน้อย งานชิ้นนี้ได้ให้คำแนะนำว่าจำเป็นต้องยกระดับของผู้มีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการวิเคราะห์นโยบาย ออกแบบนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ก็เห็นว่าการส่งเสริมแนวทางการมีส่วนร่วมยังมีข้อจำกัด เพราะการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศที่ธนาคารโลกให้การช่วยเหลืออยู่นั้นอยู่นอกเหนืออำนาจขอบเขตของธนาคารโลก

๓) งานชิ้นที่สามเป็นงานวิจัยของธนาคารโลกที่ทำเมื่อปี ค.ศ. 1995 ชื่อ “The World Bank Participation Sourcebook” งานชิ้นนี้ธนาคารโลกเริ่มยอมรับว่าการมีส่วนร่วมของการพัฒนา แต่กระนั้นธนาคารโลกก็ไม่ได้สนับสนุนอย่างจริงจัง งานชิ้นนี้ได้เริ่มแบ่งผู้มีส่วนร่วมได้เสียออกเป็น ๒ ชั้น คือ ชั้นปฐมภูมิ (primary) ซึ่งหมายถึงคนจน (the poor) หรือคนชายขอบ (the marginalized) กับชั้นทุติยภูมิ (secondary) ซึ่งหมายถึง องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล หรือ NGOs กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มวิชาชีพ และริเริ่มมองบริบทของการพัฒนาในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ รวมทั้งเสนอให้วิธีการมีส่วนร่วม แก่ผู้มีส่วนร่วมได้เสียแต่ละชั้นต่างกัน เนื่องจากผู้มีส่วนได้เสียต่างกัน มีอิทธิพลต่างกัน มีอิทธิพลต่างกัน และต้องสนใจเงื่อนไขทางด้านอำนาจก่อน งานชิ้นนี้มีผลให้เกิดหลักการสำคัญของการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ การส่งเสริมอำนาจเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของนารายัน (Narayan) เมื่อปี ค.ศ. 1995 ยังพบว่า จากการปฏิบัติจริงของธนาคารโลกนั้นการมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือเพื่อเพิ่มมูลค่า (added) ให้กับโครงการพัฒนา หรือมองในแง่ของการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit analysis) มากกว่าจะใช้กรอบแนวคิดการส่งเสริมอำนาจให้กับประชาชนเพื่อให้การมีส่วนร่วมเป็นเป้าหมายปลายทางจริงๆ หลังจากงานทั้งสามชิ้นที่กล่าวแล้ว กลุ่มผู้ช่วยเหลือเงินทุนจากหลายฝ่ายก็ได้หาทางส่งเสริมแนวทางการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง และเริ่มมองการมีส่วนร่วมในตนเอง ถึงแม้ว่าในตอนต้นจะเริ่มจากการมีประสิทธิภาพของโครงการหรือการปฏิรูปโครงการ แต่ในที่สุดได้เปลี่ยนเป้าหมายหลักไปสู่การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในประเด็นที่เกี่ยวข้อง และในสังคมที่อยู่ที่ยุคสมัย ยุคหลังองค์การมีส่วนร่วมที่สำคัญ เช่น โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ UNDP เสนอให้มองการมีส่วนร่วมใหม่โดยเริ่มจากการพัฒนาประชาธิปไตย ไม่ใช่จากมุมมองของการพัฒนา เพื่อจะได้วิเคราะห์บทบาทของประชาสังคมในการกำหนดบริบทของการเมืองการปกครองแนวใหม่ ต่อมา กลุ่ม NGOs ได้เข้ามาผลักดัน โดยเผยแพร่ความคิดข้างต้นไปสู่ผู้นำพัฒนาการทั่วโลก จนในที่สุดจึงยอมรับกันว่าความคิดเรื่อง “การมีส่วนร่วมในโครงการ” เป็นความคิดที่ล้าสมัย เนื่องจากนักวิชาการในกลุ่ม NGOs มองว่า “การมีส่วนร่วม” เป็นทั้งการมีส่วนร่วมจริงๆ ของคนจนในโครงการพัฒนา และการต่อสู้ของคนจนเพื่อความ เป็นธรรม สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย ซึ่งสัมพันธ์กับกลุ่ม NGOs ในฐานะผู้ให้ความสนับสนุนทางการเงินหรือคนกลาง อีกทั้งกลุ่ม NGOs ยังได้ใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมนั้นเป็นแนวทางปฏิรูปในการพัฒนาสังคม ซึ่งมีผลให้บทบาทของกลุ่ม NGOs นั้นได้รับการยอมรับมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐยังมองการมีส่วนร่วมเป็นเพียงเครื่องมือของการพัฒนาของรัฐ ทั้งไม่ได้มองว่าการมีส่วนร่วมเป็นจุดหมายปลายทางที่จะทำให้เกิดประชาสังคม

ความแตกต่างระหว่างวิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในโครงการ กับการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม

นอกจากแนวคิดของ การมีส่วนร่วมในโครงการ กับ การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม จะแตกต่างกันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทางด้านวิธีส่งเสริมหรือดำเนินการในการมีส่วนร่วมของแนวทางทั้งสองก็ต่างกันด้วย ทางด้านวิธีส่งเสริมการมีส่วนร่วมในโครงการส่วนมากนั้นบุกเบิกและเผยแพร่ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเห็นได้ชัดเจนว่าเน้นที่บทบาท

ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากมีจุดยืนที่มองการมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือของการพัฒนา วิธีการเหล่านี้ ได้แก่ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder analysis) การวิเคราะห์ทางสังคม (social analysis) การประเมินผู้รับประโยชน์ (beneficiary assessment) และการวิเคราะห์กรอบตรรกะ (logical framework analysis) วิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมหรือไม่ก็เป็นบทบาทการวิจัยตลาดเพื่อหาทางดำเนินโครงการให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย แต่สำหรับวิธีการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมนั้นมองลึกกว่า เพราะมองการมีส่วนร่วมเป็นเป้าหมายในตัวเอง จึงพยายามหาทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจริง ๆ โดยนำความรู้และเงื่อนไขการดำเนินชีวิตของประชาชนเข้ามาร่วมวางแผนและปฏิบัติในโครงการ วิธีการที่ใหญ่ที่สุดของการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม คือ การประเมินชนบทแบบมีส่วนร่วม (participatory rural appraisal) หรือ PRA วิธีนี้พัฒนามาจากการประเมินชนบทแบบรวดเร็ว (rapid rural appraisal) หรือ PRA ซึ่งเป็นวิธีที่ตอบสนองต่อการเรียกร้องของเซอร์เนียที่ต้องการให้นำวิธีการทางสังคมวิทยาเข้ามาใช้ และต้องสนองต่อการเรียกร้องของแซมเบลส์ที่สนใจการท่องเที่ยวแบบพัฒนาชุมชน (rural development tourism) แต่วิธีการประเมินชนบทแบบรวดเร็วมีจุดอ่อนตรงที่เป็นการประเมินจากคนนอกที่ต้องเรียนรู้ถึงชีวิตคนจน หากนำมาประยุกต์กับการพัฒนา การพัฒนาต้องเริ่มต้นมาจากคนนอก แต่วิธีการประเมินชนบทแบบมีส่วนร่วมนั้นตรงกันข้าม ต้องการพัฒนาแบบคนใน โดยให้คนจนเป็นคนกำหนดเองว่าต้องการพัฒนาแบบใด และคนส่งเสริมให้มีส่วนอำนาจในการพัฒนาสิ่งนั้น วิธีการประเมินชนบทแบบมีส่วนร่วมจึงเหมาะกับแนวคิดการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม ซึ่งมีจุดเน้นที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เพราะประกอบเทคนิคต่าง ๆ ที่กระตุ้นให้คนจนเห็นความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลงและคิดโครงการพัฒนาของตนขึ้นมาผัดกับวิธีการของการมีส่วนร่วมในโครงการที่ต้องการเพียงให้ผู้รับประโยชน์เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนา แม้ว่าการพัฒนานั้นจะคิดขึ้นโดยคนอื่นก็ตาม เป้าหมายของวิธีการประเมินชนบทแบบมีส่วนร่วมต้องการให้คนจนหรือคนเสียเปรียบเป็นเป้าหมายของการพัฒนา ส่วนเป้าหมายอื่น ๆ เป็นเป้าหมายรอง ซึ่งตรงกับเป้าหมายของการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมที่ต้องการให้เกิการพัฒนาที่ตัวคน ไม่ใช่ที่โครงการ การพัฒนาแบบมีส่วนร่วมเน้นการใช้วิธีการที่ทำให้รู้ว่าการพัฒนาเกิดขึ้นอย่างไร แก่ใคร และพัฒนาประเภทใดที่ต้องการส่งเสริมและทำอะไร แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในโครงการ กับพัฒนาแบบมีส่วนร่วม มีทั้งส่วนที่ไปด้วยกันกับส่วนที่ไม่ไปด้วยกัน ส่วนที่พอไปด้วยกันได้ ได้แก่ การมองว่าการประเมินตนเองของประชาชนเป็นที่มาของความสำคัญและมีผลต่อการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ การพัฒนายังเกิดขึ้นในบริบทของการเมือง และการเสริมสร้างอำนาจให้บางกลุ่มอาจทำให้กลุ่มที่เสียประโยชน์ต่อต้าน แต่ส่วนที่ไปด้วยกันไม่ได้ ได้แก่ วิธีการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมมุ่งเปลี่ยนแปลงอำนาจของสถาบัน เพื่อให้เคลื่อนย้ายไปยังคนจนหรือคนที่เสียเปรียบ แต่วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในโครงการมุ่งเพียงการให้ผู้มีส่วนร่วมได้รับประโยชน์ แต่ไม่ได้มองไปไกลถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจ^{๑๓}

การเสริมสร้างสมรรถนะเพื่อการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

การเสริมสร้างสมรรถนะของท้องถิ่นเพื่อการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่จะมองไปที่องค์การส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ไม่มองผู้มีส่วนร่วมกับคนอื่น ๆ ที่ต้องได้รับการเสริมสร้างสมรรถนะด้วย แต่แนวทางที่ถนัดนั้น แรกสุดต้องวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียและตัวแสดงสำคัญก่อน เพราะคนหลายกลุ่มอาจเข้ามามีส่วนร่วม นอกเหนือจากองค์การส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น เช่น ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ผู้ให้ความช่วยเหลือและผู้เป็นหุ้นส่วนในการพัฒนา ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ภูมิภาคและระหว่างประเทศ จากนั้นจึงประเมินสมรรถนะของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่เช่นนั้นจะเกิดอคติ

ยกตัวอย่างหลายประเทศรัฐบาลไม่กล้ากระจายอำนาจ เพราะคิดว่าสมรรถนะระดับท้องถิ่นยังไม่เพียงพอทั้งที่ยังไม่ได้วิเคราะห์ศักยภาพและความสามารถดำเนินนโยบายของผู้มีส่วนได้เสียทำนองเดียวกัน องค์การระหว่างประเทศหรือรัฐบาลที่ให้เงินช่วยเหลือกำหนดท้องถิ่นว่ามีศักยภาพที่เพียงพอที่จะนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติใน

^{๑๓} McGee, Rosemary, participating in development. In Kothari, Uma, and Minouge, Martinn, eda. Development theory practice. (London : Macmillan press, 2002), 99-101.

ท้องถิ่น ทั้งที่ผู้ให้เงินช่วยเหลือเองก็ยังไม่เข้าใจวัฒนธรรมและสังคมของท้องถิ่น หรือความสารถของท้องถิ่นที่จะทำงานให้สำเร็จอย่างไรก็ตาม เป็นความจริงที่ว่า องค์การส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดในประเทศกำลังพัฒนาขาดศักยภาพ แต่ในยุคโลกาภิวัตน์ ควรวិเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียและตัวแสดงในชุมชน โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียและตัวแสดงมีส่วนร่วมวิเคราะห์จุดอ่อน-จุดแข็ง เพราะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงไปยังโลกาภิวัตน์ด้วย การมีส่วนร่วมไม่ใช่เป็นการจัดระเบียบโครงสร้างอย่างเดียว แต่ยังเป็นเจตนารมณ์และสมรรถนะของการมีส่วนร่วมด้วย

นักวิชาการส่วนใหญ่สนับสนุนให้ท้องถิ่นใช้การกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือส่งเสริมการพัฒนา โดยเห็นว่ากระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศกำลังพัฒนาต้องเข้าใจเนื้อหาและลักษณะของการมีส่วนร่วมให้ดี การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมให้ดี การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมอาจดูได้จากปัจจัย ๕ ประการ คือ การจัดลำดับความสำคัญ (priority setting) การวางแผน (planning) การผลิต (producing) การจ่ายเงิน (paying or financing) และการบริโภค (consumption) การดำรงชีวิตต้องอาศัยการบริโภค แต่กระนั้นถ้าไม่มีส่วนร่วมในการจัดลำดับ วางแผน ผลิตและการจ่ายเงินแล้ว การบริโภคนั้นก็ยังไม่ยั่งยืน ปัญหาใหญ่ที่สุดของประเทศกำลังพัฒนา คือ การมีรายได้ต่ำมาก ประชาชนคิดมีส่วนร่วมการบริโภคโดยไม่จ่ายเงิน ซึ่งทำให้การบริโภคนั้นไม่ยั่งยืน เพราะไม่มีการสนับสนุนการผลิต ผลลัพธ์ที่ตามมาคือ ประเทศกำลังมีการแลกเปลี่ยนต่ำ แม้ว่าจะมีส่วนร่วมแล้วก็ตาม ดังนั้น ประเด็นนี้การปรับปรุงศักยภาพในการบริหารจึงสำคัญกว่าการระดมประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมในท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่น หากดำเนินไปได้ดีแล้ว ก็ง่ายต่อการกระตุ้นการมีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นทางการเมือง การผลิตหรือการบริการ แต่ให้มีส่วนร่วมจ่ายเงินในการผลิตหรือการบริการแล้ว คนจนมักเสียโอกาส ปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ต่ำคือ การหาทางกระตุ้นให้คนจนมีส่วนร่วมจ่ายเงิน เพราะคนจนที่ใจที่ได้มีส่วนร่วม แต่พอจ่ายเงิน ส่วนใหญ่อยากให้รัฐบาลจ่ายให้มากกว่า รัฐบาลได้เงินมาจากการเก็บภาษี การเก็บภาษีไม่จบบนใบจะได้เงินจากคนจนน้อย ปัญหารากฐานของประเทศกำลังพัฒนา จึงได้แก่ การประสบความสำเร็จยากลำบากจากจุดอ่อนสองด้านพร้อมกัน ด้านหนึ่งรัฐบาลและท้องถิ่นอ่อนแอ ส่วนอีกด้านหนึ่ง ภาคเอกชนและประชาสังคมก็อ่อนแอด้วย การสร้างสมรรถนะหลักของท้องถิ่นจึงควรสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นการสร้างรายได้ที่ยั่งยืน เช่น ปัญหาในอาฟริกา รัฐบาลคุมการใช้จ่ายสาธารณะมาก จึงทำลายสมรรถนะของท้องถิ่นทั้งทำประการที่กล่าวมา รัฐบาลและสถาบันการเงินระหว่างประเทศไม่ยอมจัดสรรเงินให้ท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นไม่สามารถหาผู้ค้าประกันได้ หรือไม่ก็รัฐบาลไม่ต้องการจัดสรรเงินให้ท้องถิ่นหรือทั้งสองอย่าง ปัญหาการเงินจึงทำลายความสารถของท้องถิ่นในการบริหารโครงการและเงินทุน แม้ว่าจะมีส่วนร่วมในโครงการดังกล่าวแล้วก็ตาม ท้องถิ่นที่ต้องการสร้างสมรรถนะจึงควรจัดหาแหล่งเงินทุนสนับสนุนท้องถิ่นและมีโอกาสสร้างรายได้และสร้างความเข้มแข็งให้กับสมรรถนะทางการเงินของท้องถิ่น^{๑๔}

สำหรับการสร้างสมรรถนะให้ท้องถิ่นในภาพรวม ไม่ได้มีเพียงการอบรม สัมมนา แต่ต้องทำเป็นระบบ ตั้งแต่การประเมินสมรรถนะของสภาพแวดล้อมของนโยบาย สถาบัน บุคคล และทีมงาน ก่อนที่จะสรุปว่าสิ่งอำนวยความสะดวก เงินทุนและการส่งกำลังบำรุงเพียงพอหรือไม่ สำหรับกรอบแนวคิดในการสร้างสมรรถนะโดยรวมเป็นดังภาพที่ ๔.๑

ข้อที่น่าสังเกตในที่นี้ คือ การสร้างสมรรถนะ ณ ที่แห่งนี้ โดยไม่ได้ดูที่อื่นประกอบด้วยนั้นมักเสียเวลาและสิ้นเปลืองทรัพยากร เช่น การอบรมการใช้คอมพิวเตอร์ให้กับเจ้าหน้าที่ โดยไม่ได้ดูว่าเจ้าหน้าที่คนนั้นใช้คอมพิวเตอร์รุ่นใด อาจทำให้เสียเวลา หากเครื่องคอมพิวเตอร์ไม่เหมือนกัน หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง หากรัฐบาลไม่มีนโยบายกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพ เช่น ไม่ได้กำหนดจุดมุ่งหมาย นโยบาย หรือจัดระเบียบสถาบันเอาไว้ การให้เงินงบประมาณเพื่อกระจายอำนาจไม่ว่าจะมากเพียงใด ก็ย่อมยากที่จะประสบความสำเร็จ ดังนั้น การประเมินสมรรถนะอย่างเป็นระบบจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการสร้างสมรรถนะให้กับท้องถิ่น ยกตัวอย่าง กรณีของประเทศสวีเดน รัฐบาลได้วางยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจเอาไว้จากการประเมินสมรรถนะอย่างครอบคลุม ดังที่เขียนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจไว้ดังนี้ (Kauzya.2003:183-184)

^{๑๔} เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, โลกาภิวัตน์กับท้องถิ่น, หน้า ๒๑๑-๒๑๓.

การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๓ “นวัตกรรมสร้างสรรค์ชุมชน และสังคมไทย ๔.๐”
วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ณ วิทยาลัยสงฆ์ลำพูน มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

“ประเทศวันดา ปกครองโดยการรวมอำนาจและเป็นเผด็จการ จึงเสี่ยงไม่ได้ที่จะขาดสมรรถนะในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลแห่งความเป็นเอกภาพแห่งชาติมุ่งมั่นที่จะกระจายอำนาจและสร้างระบบธรรมาภิบาลท้องถิ่น และจะค่อยๆ กระจายอำนาจทีละเล็กทีละน้อย ดำเนินไปเรื่อยๆ เพื่อช่วยสร้างสมรรถนะให้ก้าวหน้า แต่กระนั้นก็ตาม ภายหลังประเมินสมรรถนะอย่างต่อเนื่องแล้ว สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจยังมีช่องว่างเกิดขึ้นอย่างมากในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ ๔.๑ กรอบแนวคิดการสร้างสมรรถนะอย่างเป็นระบบ

ที่มา : (Kauzya. 2003:187)

การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๓ “นวัตกรรมสร้างสรรค์ชุมชน และสังคมไทย ๔.๐”
วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ณ วิทยาลัยสงฆ์ลำพูน มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

- ๑) ระบบกฎหมายไม่เหมาะสม กฎหมายส่วนใหญ่ รวมทั้งรัฐธรรมนูญ สร้างขึ้นเพื่อสนับสนุนการรวมอำนาจ จะต้องมีการปฏิรูปเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและการบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒) ทรัพยากรมนุษย์ ทั้งทางด้านจำนวน ทักษะ ความรู้ แรงจูงใจและเครือข่าย ควรเข้าใจว่าระบบที่เป็นอยู่ใช้การจัดการที่รวมศูนย์มาก ดังนั้นจึงไม่พร้อมที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น
- ๓) สิ่งอำนวยความสะดวก ท้องถิ่นบางแห่งไม่มีอาคารสำนักงานและอุปกรณ์บางแห่งต้องการอุปกรณ์ที่มีคุณภาพและจำนวนมากขึ้น หากต้องการดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพเข้าไปทำงานด้วย
- ๔) โครงสร้างองค์การ โครงสร้างที่เป็นอยู่ส่วนใหญ่ออกแบบไว้เพื่อสนับสนุนการรวมอำนาจ จึงไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการกระจายอำนาจ
- ๕) ระบบ ขั้นตอน กระบวนการ สิ่งที่เป็นอยู่อาจเหมาะสมกับการบริหารปกครองที่รวมอำนาจ แต่ไม่เหมาะสมกับการบริหารปกครองที่กระจายอำนาจอย่างแน่นอน
- ๖) ข้อมูล ทะเบียน ระบบและเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยทั่วไปเป็นจุดอ่อนของระบบบริหารประเทศ แต่ที่เป็นปัญหาเด่นชัดในท้องถิ่น คือ ไม่มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ
- ๗) เงินทุน รายได้รัฐบาลต่ำมากแล้ว รายได้ของท้องถิ่นยิ่งต่ำกว่าอีก ยุคหลังการเป็นอาณานิคมที่รัฐรวมศูนย์ ประชากรวันดาไม่เข้าใจการจ่ายภาษีพอ ปัญหานี้จึงเป็นปัญหาสำคัญของการกระจายอำนาจ
- ๘) เครือข่าย เช่น สมาคมท้องถิ่น เป็นที่เข้าใจกันดีว่าระบบเครือข่ายไม่สามารถสร้างขึ้นได้ภายใต้ระบบรัฐรวมศูนย์”

เมื่อประเมินสมรรถนะอย่างเป็นระบบได้แล้ว ขั้นตอนต่อไปเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งจะต้องแน่นอนและชัดเจน โดยหลักแล้ว วัตถุประสงค์จะต้อง SMART คือ Specific (เฉพาะเจาะจง) Measurable (วัดได้) Attainable (บรรลุได้) Realistic (เป็นจริงได้) และมีกรอบเวลา (time-bound) ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในแอฟริกา ได้กำหนดมาตรการและนโยบายกระจายอำนาจเอาไว้ แต่วัตถุประสงค์จะไม่เหมือนกัน เช่น ในประเทศวันดา กำหนดวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจเอาไว้ดังนี้ (Kauzya.2003:184-185)

- ๑) เพื่อให้ท้องถิ่นสร้างและกระตุ้นการมีส่วนร่วมคิดริเริ่ม ตัดสินใจ ดำเนินการ และติดตามผลการดำเนินการตัดสินใจ และมีแผนนำเอาความต้องการ ลำดับความสำคัญ สมรรถนะและทรัพยากรของท้องถิ่นไปพิจารณา โดยถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่และทรัพยากรจากรัฐบาลสู่ท้องถิ่นและระดับที่ต่ำกว่า
- ๒) เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับความพร้อมรับผิดและความโปร่งใสในวันดา โดยให้ผู้นำท้องถิ่นมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อชุมชนและกำหนดความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างกิตติ์ที่ง่ายกับการบริการที่ได้รับจากภาชินั้น
- ๓) เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกและการตอบสนองของภาครัฐต่อท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีการวางแผน การจ่ายเงิน การจัดการและการควบคุม ณ จุดที่ให้บริการ และทำให้ผู้นำท้องถิ่นสามารถพัฒนาโครงสร้างและสมรรถนะองค์การเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้
- ๔) เพื่อพัฒนาการวางแผนทางเศรษฐกิจและสร้างสมรรถนะการบริหารการพัฒนาที่ยั่งยืนระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนในการวางแผน ระดมกำลังและนำการพัฒนาไปปฏิบัติ
- ๕) เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิภาพในการวางแผน ติดตามงาน และให้บริการ ด้วยการลดภาระของเจ้าหน้าที่อยู่ห่างไกลจากจุดและความต้องการรับบริการ”

รัฐบาลวันดากำหนดให้การกระจายอำนาจมีนโยบายใช้การเสริมสร้างอำนาจให้ประชาชนเป็นเครื่องมือสร้างความยั่งยืนแก่การกระจายอำนาจ เป็นโครงสร้างระดมกำลังพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นเครื่องมือสร้างความปรองดอง ความเป็นปึกแผ่นและการกินดีอยู่ดีของประชาชน รัฐบาลมองว่าการเสริมสร้างอำนาจจะช่วยส่งเสริมวัฒนธรรมธรรมาภิบาล ลักษณะและสภาพการดำเนินตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะเป็นตัววัดสมรรถนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการประเมินผลไม่ยาวนานนี้พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติของวันดา ยังคงเน้นการเสริมสร้างอำนาจให้ประชาชนอยู่ โดยระยะแรกจะเน้นที่ชุมชนท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงค่อยๆ ขยายผลไปสู่กลุ่มประชาสังคมและเอกชน กรณีของวันดานี้แสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์และการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งไปที่ท้องถิ่น และกระบวนการ

นโยบายไปปฏิบัติมีขอบเขตที่กว้างขวาง ดังนั้น ลำดับแรกของการสร้างสมรรถนะแก่ท้องถิ่นจึงต้องมั่นใจว่า วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจหรือการสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นชัดเจนและมีพื้นที่พอที่จะให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเข้าไปมีส่วนร่วม ส่วนกรณีที่ล้มเหลวระหว่างการนำไปปฏิบัติส่วนใหญ่เป็นเพราะรัฐบาลที่ริเริ่มนโยบายที่ลึกลับ ซ้ำราชการเบื่อหน่าย และสังคมทั่วไปสงสัยหรือไม่เข้าใจ เจตจำนงและความสนับสนุนทางการเมือง จึงเป็นส่วนประกอบสำคัญของสมรรถนะของท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงไม่อาจทำได้โดยนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจนหรือนโยบายที่นำไปปฏิบัติจริงเป็นการแบ่งอำนาจ ซึ่งเพียงการเสริมความแข็งแกร่งหน่วยงานส่วนกลางให้มีบทบาทหลักในท้องถิ่น การสนับสนุนการสร้างสมรรถนะของท้องถิ่นจะต้องมาจากข้าราชการด้วย เพราะข้าราชการโดยปกติเชื่อว่าการกระจายอำนาจจะลดอำนาจของตน จึงมีแนวโน้มคัดค้านหรือทำลายล้างนโยบายกระจายอำนาจอย่างเจียวๆ แม้แต่คนที่คาดหวังว่าจะเป็นผู้วางแผนกระจายอำนาจและนำนโยบายกระจายอำนาจไปปฏิบัติ เพราะกลัวว่าการกระจายอำนาจประสบความสำเร็จ ส่วนทางด้านท้องถิ่นก็เช่นกัน การเชื่อว่าท้องถิ่นยอมรับนโยบายกระจายอำนาจ โดยทันทีนั้นเป็นสิ่งที่มักไม่จริง หากท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจ ก็ต้องเข้าใจวัตถุประสงค์และประโยชน์ของการกระจายอำนาจ ในประเทศที่คุ้นเคยกับรัฐรวมศูนย์ ประชากรมักเคยชินกับการรับบริการจากรัฐบาล จึงคิดว่าการกระจายอำนาจเป็นการยุบเลิกการบริหารและทอดทิ้งประชาชน ความสนับสนุนไม่พอดังกล่าวจึงทำลายสมรรถนะของท้องถิ่น กิจกรรมเริ่มแรกจึงควรสร้างการตระหนักรู้และระดมความสนับสนุนจากผู้นำการเมือง ตัวแทนรัฐบาลและชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น การให้ข้อมูลแก่สาธารณะและการสื่อสารจึงเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างสมรรถนะ โดยหลักแล้วคนต้องใช้เวลาในการรับนโยบายและวิธีการทำสิ่งใหม่ การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพจึงต้องดึงเอาสถาบันส่วนกลางละส่วนภูมิภาคเข้ามามีส่วนร่วมได้เสีย การสร้างความเข้มแข็งให้กับสภาท้องถิ่นจึงยังไม่เพียงพอ หากสถานิติบัญญัติระดับชาติไม่สนับสนุนและกำหนดกรอบกฎหมายระดับชาติเป็นแนวทางและอำนวยความสะดวกให้ท้องถิ่นทำงาน การสร้างความเข้มแข็งเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นจึงต้องทำทั้งระดับชาติและท้องถิ่น

๕. บทสรุป

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นด้านกลับกันของการกระจายอำนาจ เปรียบเป็นเหมือนเหรียญคนละด้าน การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง การมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมสาธารณะกับรัฐและท้องถิ่น หรือภาคประชาสังคม ซึ่งปัจจุบันมีความสำคัญมาก เพราะเป็นยุทธศาสตร์ที่หลายฝ่ายต้องเข้ามาช่วยเหลือกัน โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาของชุมชนและท้องถิ่น กระบวนการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกระทำโดยรัฐส่วนกลางต้องเริ่มลดอำนาจตนเองลง และกระจายอำนาจไปให้ประชาชน อย่างไรก็ตาม ในรัฐที่เคยรวมศูนย์มานานการกระจายอำนาจเป็นเรื่องยากเพราะประชาชนในท้องถิ่นไม่คุ้นเคย ขณะที่รัฐบาลและข้าราชการเกรงกลัวการสูญเสียอำนาจ ดังนั้น แม้ว่าแนวทางการพัฒนาสมัยใหม่จะเน้นการเสริมสร้างอำนาจให้ประชาชนและถือประชาชนเป็นเป้าหมาย แต่ในทางปฏิบัติ การกระจายอำนาจและการเสริมสร้างอำนาจให้ประชาชนก็ดำเนินไปอย่างล่าช้า ส่วนสำคัญที่สุดเป็นเพราะขาดการเสริมสร้างสมรรถนะให้กับประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ เพราะแท้ที่จริงแล้วผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่นมีหลายฝ่าย จำเป็นต้องวิเคราะห์ผู้เกี่ยวข้อง และวางแผนให้เป็นลำดับขั้นตอนว่าจะเริ่มที่ใดก่อน เช่น เริ่มจากท้องถิ่นก่อน ต่อจากนั้นจึงเป็นภาคประชาสังคมและเอกชน เป็นต้น การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียนี้นำไปสู่การประเมินสมรรถนะของท้องถิ่น และนำไปสู่การปฏิบัติและกำกับหรือติดตามแผนในที่สุด นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการประเมินสมรรถนะของท้องถิ่น คือ การมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจต้องได้รับความสนับสนุนทางการเมืองและสังคม รวมทั้งการสนับสนุนจากข้าราชการ ดังที่นิยมกล่าวกันว่า “ต้องเสริมสร้างความแข็งแกร่งของทั้งรัฐบาลและท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกันพัฒนาท้องถิ่น” เพราะปัญหาของท้องถิ่นไม่ได้อยู่ที่ท้องถิ่นอย่างเดียว แต่อยู่ที่รัฐบาลและข้าราชการส่วนกลางด้วย

การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๓ “นวัตกรรมสร้างสรรค์ชุมชน และสังคมไทย ๔.๐”
วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ณ วิทยาลัยสงฆ์ลำพูน มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

บรรณานุกรม

- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. โลกาวัดกับท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์. ๒๕๕๕.
- ราชบัณฑิตยสถาน.พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๒.พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร : บริษัทนานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์ จำกัด, ๒๕๕๖.
- นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. กลวิธี แนวทาง วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน. กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสการพิมพ์, ๒๕๕๗.
- ตินปรัชญพฤทธิ. การบริหารการพัฒนา: ความหมายเนื้อหาแนวทางและปัญหา. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต). การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาคณะสงฆ์. พิมพ์ครั้งที่ ๔. (กรุงเทพฯ : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔).
- อคิน ระพีพัฒน์. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย. นครปฐม : มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๒๗.
- Khan and McNiven. An introduction to political science. Illinois : The Dorsey press. 1984.
- Beierle. Thomas C.. and Cayford. Jerry. Democracy in practice : Public participation in environmental decision. Washington.D.C. : Resources for the future. 2002.
- Narayanasamy. N.. Participatory rural appraisal : Princples. methods and application. California : Sage publications, 2009.
- McGee. Rosemary. participating in development. In Kothari. Uma. and Minouge. Martin. eda. Development theory practice. London : Macmillan press, 2002.