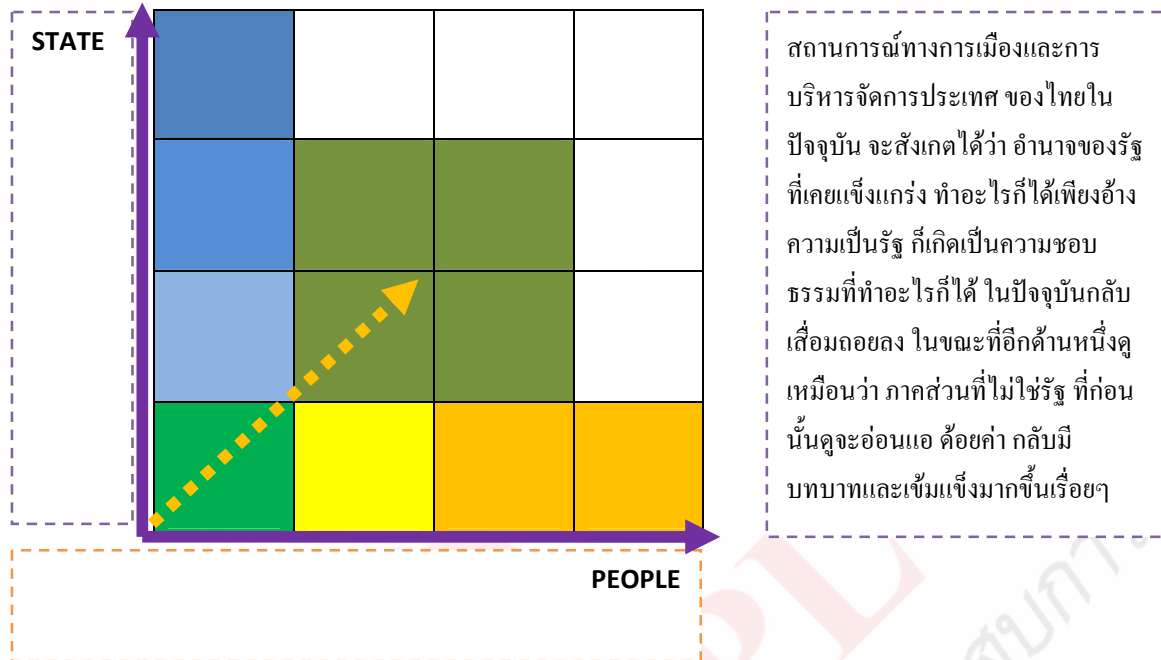


**Community approach : จุดเปลี่ยนของการบริหารนโยบายสาธารณะ**



หากจะพูดว่า นับตั้งแต่ภาครัฐได้นับเอากระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (ภาคคนอกรัฐ) เข้ามามีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตามที่ปรากฏในการจัดทำแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 ของประเทศ โดยการริเริ่มของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหัวงระยะที่คำว่า “การเปลี่ยนผ่าน” (transition period) เป็นคำยอดฮิตในขณะนั้น บวกผสมกับหัวงระยะนั้นของสังคมไทยเรา อยู่ท่ามกลางกระแสของการตั้งรับกระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) การขยายตัวของทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยแบบ Washington Consensus ประจวบกับวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงินของเอเชีย ที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย ในปี 2540 (นับได้ว่าวิกฤติในคราวนั้น ไทยเราเป็นศูนย์กลางของกรณี) คำว่า “กระบวนการมีส่วนร่วม” (public participation : PP) จึงเป็นคำที่ทุกคนรู้จักและจำได้ขึ้นใจ เพราะทุกกรณีในขณะนั้น ก็มักจะกล่าวได้ว่า เหตุสำคัญอย่างยิ่งของความล้มเหลวในการกำหนด การกำกับดูแล การบริหารนโยบายสาธารณะของประเทศเรา เป็นเพราะ “ขาด”การมีส่วนร่วม

แท้ที่จริงเรื่องของการมีส่วนร่วม เริ่มที่จะเป็นที่คุ้นหูคุ้นตาสำหรับงานวิชาการและการบริหารนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม เพราะมีการกำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) ไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

(หลังจากการรัฐประหารของ รสช.-กุมภาพันธ์ 2534) และต่อเนื่องเรื่อยมาจากกระแสการปฏิรูปทางการเมืองของชนชั้นกลางหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 การรณรงค์ร่างรัฐธรรมนูญ 2540

ควบคู่กันไปกับเรื่องของ “การมีส่วนร่วม” ยังมีประเด็นสำคัญต่างๆ ที่เคลื่อนตามกันมาเป็นชุดความคิดแบบ governance ไม่ว่าจะเป็น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (decentralization) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ ความเท่าเทียมในการรับบริการของรัฐ การเคารพสิทธิพลเมือง การค้ำประกันสิทธิชุมชนดั้งเดิมที่จะได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจ (จะเห็นได้จากกรณีการเปลี่ยนมติการบริหารงานในกระทรวงมหาดไทย / สาธารณสุข) การต่อต้านคอร์รัปชัน ฯลฯ

ประเด็นก็คือว่า หลังจากกระแสทั้งหลายได้หลอมรวมไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ แล้ว ผลที่เกิดขึ้นไม่ได้ราบเรียบเป็น positive movements แต่เป็นไปในลักษณะที่เป็น social conflict ที่เข้มข้นมากขึ้นๆ ของภาคส่วนต่างๆ พร้อมๆ กับการบริหารจัดการที่ต่างฝ่ายต่างไม่คุ้นเคย (โดยเฉพาะปรากฏการณ์ที่เป็นการปะทะกันระหว่างการมีส่วนร่วมแบบกลไก (public participation : PP) ที่ยึดถือตามการปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบกฎหมายว่าเป็นที่ครบถ้วนแล้ว กับการปรึกษาหารือแบบทำความเข้าใจซึ่งกัน (deliberative participation : DP) ที่มักจะยึดเอาตามกระบวนการหารือกันโดยเน้นเรื่องเนื้อหาของกรนำเสนอและการสนทนาเป็นที่ตั้ง ขณะเดียวกัน ก็จะมีอีกส่วนหนึ่งที่ปฏิเสธในเรื่องกระบวนการทั้งหลายเหล่านี้ไปเป็นการมุ่งที่จะคัดค้าน ขัดขวางไม่ให้มีการดำเนินการตามประเด็นที่นำมาสร้างเป็นกระบวนการมีส่วนร่วม เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่หรือที่เรียกว่า new social movements (NSMs)

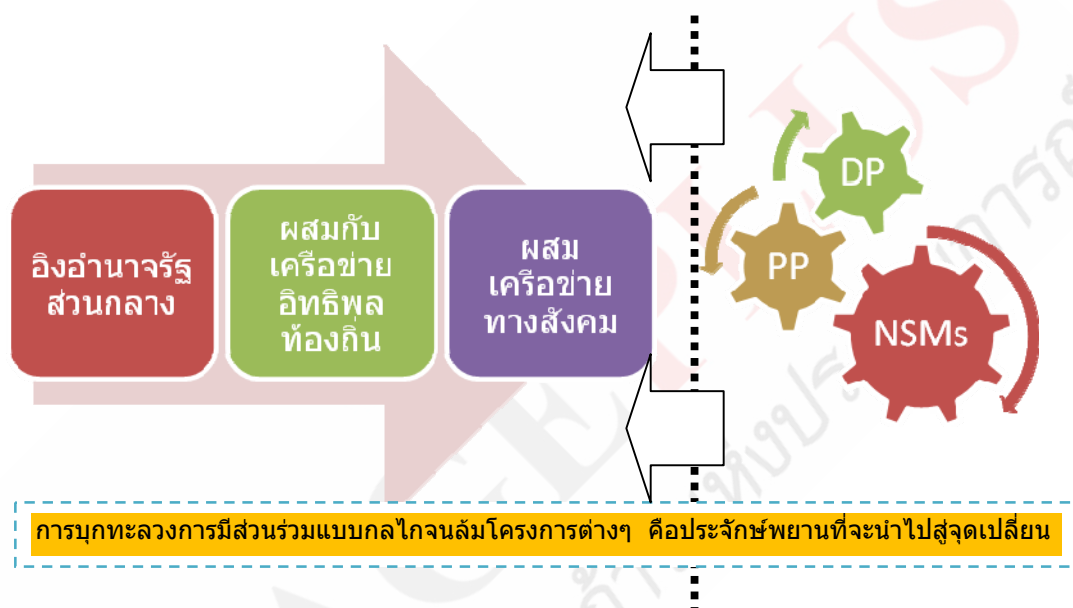
ประเด็นที่จะพูดถึงในเรื่องของจุดตัดของการบริหารนโยบายสาธารณะนี้ จะเป็นเรื่องของการผกผันในบทบาทที่ลดลงของรัฐ (state) ในขณะที่บทบาทของภาคเอกชนกลับมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะที่เป็นบทบาทตามกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) จะโดยรูปแบบของ NSMs หรือ แบบที่เป็นชื่อเรียกร้องที่จะให้มีการหารือเชิงลึก ก็ล้วนแต่เป็นอาการทางสังคมที่มีบทบาทมากขึ้น

### **Approach ที่ปะทะกับการเคลื่อนไหวทางสังคม**

การลงพื้นที่เพื่อดำเนินงานตามโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ หรือกิจการสัมปทานของเอกชน (ตามกระบวนการบริหารแบบรัฐร่วมเอกชน หรือการผ่อนคลายนโยบายรัฐไปสู่การบริหารจัดการแบบเอกชน ซึ่งเป็นมิติของการเปลี่ยนแบบทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย) นั้น ที่ผ่านมามีการลงพื้นที่เพื่อการปฏิบัติในรูปแบบต่างๆ

ซึ่งจะเห็นบทบาทที่คล้ายตัวของรัฐ และการเพิ่มขึ้นของ “อำนาจ” (power) นอกระบบโครงสร้างของรัฐเข้ามาผสมผสานในกระบวนการบริหาร ดังนี้

- (1) แบบอิงอำนาจรัฐส่วนกลาง
- (2) แบบอิงอำนาจรัฐผสมกับเครือข่ายอิทธิพลท้องถิ่น – อำนาจนอกระบบโครงสร้างรัฐ หรือตามระบบอุปถัมภ์ทางสังคม (patron - client)
- (3) แบบอิงอำนาจรัฐ ผสมทั้งส่วนที่เป็นเครือข่ายอำนาจนอกระบบโครงสร้างรัฐ ทั้งที่เป็นแบบอิทธิพลท้องถิ่นและแบบเครือข่ายมวลชน



approach ทั้ง 3 รูปแบบข้างต้น ล้วนมุ่งตรงไปยังประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่ตั้งของโครงการ เหมือนหนึ่งเป็นตัวแทนของภาครัฐโดยชอบธรรม ที่จะลงไปสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่างๆที่จะมีต่อโครงการต่างๆ เป็น approach ที่ “ข้าม” กลไกของกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การมุ่งที่จะประสงค์ต่อความสำเร็จจึงไปอิงระบบอุปถัมภ์ทางสังคมในสองรูปแบบ คือ (1) ในระยะแรก อิงผู้นำที่เป็นนักธุรกิจและการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นกับ (2) ในระยะที่สอง อิงผู้นำทางสังคม ผู้มีบารมีทางสังคม (นับรวมสื่อมวลชน นักพัฒนาสังคมหรือเอ็นจีโอทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น) ที่จะป็นเครื่องมือนำพา “โครงการ” เข้าไปยังพื้นที่ชุมชน เพื่อให้มีดำเนินการไปสู่การอนุมัติของทางราชการตามขั้นตอนต่างๆ (แบบมีส่วนร่วม) ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) การศึกษาผลกระทบทางสังคม (SIA) การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (HIA) ซึ่งเรื่องดังกล่าวข้างต้นล้วนแต่มีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) เป็นองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมทั้งสิ้น ในกรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่

บางกรณี กฎหมายจะกำหนดให้มีการจัดประชาพิจารณ์ (public hearing) หรือจัดประชามติ (referendum) ก็เป็นไปได้ รวมทั้งในรัฐธรรมนูญ 2550 ยังได้กำหนดให้มีขั้นตอนต่อเนื่องต่อไปอีก หากโครงการที่ว่่านั้น เป็นโครงการที่เข้าข่ายสร้างผลกระทบอย่างรุนแรง จะต้องมีการนำเสนอความเห็นของผู้เกี่ยวข้องจากองค์กรอิสระ ซึ่งจะมีตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการที่มีการเรียนการสอนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มาให้ความเห็นประกอบด้วย

แบบแผนข้างต้น นั้น คนส่วนหนึ่งโดยเฉพาะภาครัฐและผู้ประกอบการ จะเข้าใจว่า เป็นการดำเนินการตามกระบวนการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นกติกาของประเทศแล้ว แต่อีกกลุ่มหนึ่ง ที่เป็นกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมและนักวิชาการทางสังคม กลับตั้งข้อสังเกตว่า การรับฟังความคิดเห็น/การมีส่วนร่วมตามแบบแผนข้างต้น เป็นกลไกเป็นงานเชิงปริมาณ ที่ไม่สร้างคุณภาพต่อสังคม จึงไม่ยอมรับในการศึกษาและการมีส่วนร่วมในลักษณะมาโดยตลอดในระยะในห้วงระยะเวลาเกือบ 20 ปีนี้ และนับวันยิ่งจะรุนแรงมากขึ้น (เริ่มแรกจากกรณีไม่ร่วม ไม่เอาประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก – หินกรูด ไปสู่การล้มประชาพิจารณ์ในโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย จนเรื่องของประชาพิจารณ์ เป็นอะไรที่เจียบหายไปจากบริบททางสังคมของไทยไปโดยปริยาย

การปะทะกระบวนการมีส่วนร่วมแบบกลไกนี้ ต่อมาจะเห็นว่า การเคลื่อนไหวทางสังคมได้พัฒนาไปสู่การอิงกับอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศาลปกครอง อีกหน่วยงานหนึ่งที่เคยมีบทบาทแต่ในระยะหลังฝอลงไปคือ สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และที่อาจจะเพิ่มบทบาทมากขึ้นในอนาคต ก็ เช่น สภาพัฒนาการเมือง และ สภาองค์กรชุมชน ซึ่งกลไกที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญ 2550 โดยผลที่เกิดจากการเข้ามาสอดแทรกขององค์กรเหล่านี้ อย่างน้อยก็จะมีผลต่อการดำเนินโครงการต่างๆ คือ การชะลอ หรือ สะดุด

ที่สำคัญไปกว่านั้น ก็คือ การจัดตั้งเพื่อการเคลื่อนไหวของชุมชน เป็นต้นว่า กลุ่มรักษ์บ่อนอก กลุ่มอนุรักษ์แม่รำพึง หรือแม่กระทั่งเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก ก็มีลักษณะเป็นกลุ่มของพื้นที่ ไม่ใช่กลุ่มหรือขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่ระบุพื้นที่เป็นระดับชาติหรือระหว่างประเทศ โดยที่กลุ่มเหล่านี้มีข้อดี คือ แสดงสถานะเป็นตัวแทนของความชอบธรรม (legitimacy) ที่เกี่ยวข้องประเด็นปัญหาทั้งปวง และลดข้อกล่าวหาว่า เป็นกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมือง ของนักการเมืองหรือของเอ็นจีโอ อีกประการหนึ่งก็คือการติดต่อกันผ่านช่องทางของสื่อออนไลน์ เป็นผลให้กลุ่มชุมชนต่างๆเหล่านี้ กลับเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายในระดับประเทศได้อย่างรวดเร็ว โดยอาศัยผลฉันทน / ด้านกลับของการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรม เป็นสะพานเชื่อมต่อกัน

ที่เห็นเป็นปรากฏการณ์แจ้งชัด ในขณะนี้ ก็คือ โครงการขนาดใหญ่ของรัฐ ไม่ว่าจะอยู่ในระยะใดก็ตาม เพียงแต่ก้าวลงไปในพื้นที่ ก็จะถูกกระดมสรรพกำลังต่อต้านอย่างพลวันจากกลุ่มจัดตั้งและเครือข่าย เหล่านี้ เช่น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่จังหวัดตราด จันทบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร นครศรีธรรมราช และสุราษฎร์ธานี และที่อื่นๆ

### จุดเปลี่ยนของ approach

approach และกระบวนการมีส่วนร่วมของโครงการขนาดใหญ่ทั้งของรัฐและเอกชนตามข้างต้น จะไม่เพียงพออีกต่อไปแล้ว เพราะการเปลี่ยนผ่านของกระบวนการทางสังคมของไทยได้เดินทางมาถึงจุดตัด (interchange) ที่เป็นจุดเปลี่ยนที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในการะบวนการบริหารกิจการของรัฐโดยรวมหรือทั้งองคาพยพ ทั้งที่เป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จะมีลักษณะ ดังนี้

- (1) ความสูงอมของสถานการณ์นี้จะนำไปสู่การเปลี่ยนแบบแผนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะก้าวข้ามจากกระบวนการมีส่วนร่วม - การมีส่วนร่วมแบบกลไก / การมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ/และการเคลื่อนไหวทางสังคม ไปสู่การเปลี่ยนกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะใหม่ โดยจะเปลี่ยนบทบาทจากส่วนกลาง (central) ไปยังท้องถิ่น(local) หรือขยายรายละเอียดจากแผนรวมไปสู่แผนเฉพาะกรณี (sector planning) เช่น การขยายความละเอียดจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ซึ่งเป็นแผนรวมของประเทศ ไปสู่แผนระดับภูมิภาค กลุ่มจังหวัด และแผนจังหวัด หรือในมิติของแผนเศรษฐกิจอุตสาหกรรมโดยรวม ก็จะแตกย่อยไปยังแผนรายสาขา รวมทั้งเรื่อง Zoning ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจบางประเภท เช่น อุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมหนักเพื่อการลงทุนผลิตสินค้าทุนทั้งหลาย
- (2) กระบวนการจัดทำแผนรายสาขาเศรษฐกิจ แผนกลุ่มจังหวัด และแผนจังหวัด นี้ จะดำเนินโดยกระบวนการระดมความคิดเห็นแบบถ่วงตัว ที่ใช้เป็นกระบวนการของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 (เป็นลักษณะของการจัดประชุมสาธารณะ – public meeting ที่มีการนำเสนอประเด็นแล้วเปิดให้มีการแสดงความคิดเห็น แล้วใช้วิธีการบันทึกการประชุมที่เน้นการบันทึกเชิงประเด็น / คุณภาพ แทนการให้ความสำคัญกับมิติเชิงปริมาณแต่ด้านเดียว (balance แนวทางที่ให้ความสำคัญกับงานเชิงปริมาณ เช่น การสำรวจความคิดเห็น สำรวจทัศนคติต่างๆ ฯลฯ) ซึ่งจะนำไปสู่การยอมรับในกระบวนการของเหตุผลเป็นเบื้องต้น
- (3) จุดเปลี่ยนดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อ รัฐบาลโดยมติดิคณะรัฐมนตรี จะโดยการนำเสนอของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือภาคส่วนใดในสังคม เป็นผู้ริเริ่มก็ตาม การเปลี่ยนมิติ

ดังกล่าวจึงจะเกิดขึ้น และจะเป็น body ที่ absorb ประเด็นปัญหาที่เป็น social conflict ที่เป็นการพัฒนาโครงการด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรมลงไปได้

- (4) การปรึกษาหารือหรือการสานเสวนา ที่เรียกกันว่า citizen dialogue หรือ social dialogue จะไม่สามารถทดแทนหรือหันเหกระแสการต่อต้าน คัดค้าน ขัดขวาง ซึ่งเป็นปฏิบัติการทางการเมืองภาคพลเมือง ที่จะเปลี่ยนจากพื้นที่การเคลื่อนไหวไปสู่การแลกเปลี่ยนพูดคุยเพื่อการพัฒนา แต่จะเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมต่อการจัดประชุมในกลุ่มเล็กๆ ที่ผู้เข้าร่วมมีระดับความรู้ความเข้าใจ และมีปฏิภาณในการแลกเปลี่ยนไปในทางเดียวกัน (ไม่เหมาะสำหรับเวทีที่จะมีตัวแทนของนักพูด นักเคลื่อนไหว นักการเมือง เพราะคนเหล่านี้จะไม่สามารถร่วมในกติกาของการนำเสนอและแลกเปลี่ยนแบบหารือได้) การปรึกษาหารือหรือการสานเสวนาจะเป็นเครื่องมือสนับสนุนในการระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในระดับชุมชน ทั้งในแง่ของพื้นที่และในความเป็นกลุ่มเฉพาะ ในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และหลังจากที่มีกติกาทางสังคม หรือมีกรอบกติกาของการเปลี่ยนกระบวนการกำหนดแผนและนโยบายสาธารณะแล้ว วิธีการแบบนี้ จะได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง
- (5) การเปลี่ยนแปลงนี้ จะทำให้บทบาทของจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งงานกลุ่มจังหวัด (cluster) ขยับตัวอย่างรวดเร็ว และเป็นแรงเหวี่ยงทางสังคมของประเทศที่สำคัญ และจะส่งผลกระทบต่อไปยังบทบาทในภาคส่วนอื่น เช่น สถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย บริษัทที่ปรึกษาทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง การมีส่วนร่วม การพัฒนาบุคลากร รวมทั้งงานด้านซีเอสอาร์ /พัฒนาสังคม และไม่เว้นแม้กระทั่งสื่อมวลชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ .
- (6) งานการบริหารขององค์กรที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงข้างต้น จะให้ความสนใจไปยังการบริหารเครือข่ายองค์กร เครือข่ายความสัมพันธ์ หรือที่เรียกว่า Networking management ทั้งนี้ ก็เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานต่างๆตาม (5) งานที่เป็น Networking management ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่เป็นเรื่องใหม่ที่ควรจะต้องเร่งทำความเข้าใจ

.....  
สุนทร คุณชัยมั่ง

25 ตุลาคม 2533