

งบประมาณแบบมีส่วนร่วมในฐานะนวัตกรรมสังคม Participatory Budgeting as A Social Innovation

ศาสตราจารย์

Sakorn Somsert

คณะศิลปศาสตร์ สถาบันการจัดการปัญญาภิวัฒน์

Faculty of Liberal Arts, Panyapiwat Institute of Management

E-mail: sakornsomsert@gmail.com

Received 02/03/2564

Revised 29/11/2564

Accepted 02/12/2564

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอว่าการแก้ปัญหาและพัฒนาสังคมโดยใช้นวัตกรรมเข้ามาช่วยนั้นเกิดขึ้นได้จริงและทำให้เกิดประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน งบประมาณแบบมีส่วนร่วมจัดอยู่ในนโยบายสาธารณะของรัฐบาลที่จะเชื่อมภาครัฐกับภาคประชาสังคมและมีฐานะเป็นนวัตกรรมสังคมด้วยเหตุผล 3 อย่าง คือ 1) มีความหมายสอดคล้องกับนวัตกรรมสังคมในแง่ของการเป็นแนวทางใหม่ในการจัดการแก้ปัญหาของสังคมที่สะสมและซับซ้อนโดยเฉพาะระบบอำนาจนิยมในระบบราชการที่ยากแก่การจัดการแก้ไขผ่านการจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม 2) มีพื้นที่ที่เกิดขึ้นตรงตามกรอบคิดเบื้องต้นในการทำความเข้าใจนวัตกรรมสังคมโดยปรากฏอยู่ในพื้นที่การทำงานขององค์กร และ 3) มีแหล่งที่มาตามแบบในอุดมคติของนวัตกรรมสังคมที่เกิดขึ้นบนรอยต่อระหว่างของรัฐบาลกับภาคประชาสังคม

คำสำคัญ: งบประมาณแบบมีส่วนร่วม นวัตกรรมสังคม

Abstract

This article suggests that solving problems and developing society by utilizing innovations are practical and highly beneficial. However, such a process will be effective only with the cooperation of all sectors. Participatory budgeting is categorized as the government's public policy that connects the government to the civil society. This budgeting is also considered a social innovation for three reasons: 1) It is synonymous with social innovation in terms of being a new approach to solve the accumulated and complex problems of the society, especially the authoritarianism which is difficult to manage through budgeting with the public participation; 2) there are areas that arise in accordance with the basic concept of understanding social innovation as they appear in the working areas of the organization; and 3) there is an ideological source of social innovation that arises on the junction between the state and the civil society.

Keywords: Participatory Budgeting, Social Innovation

บทนำ

ภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น (Cold War) ปี 1990 เป็นต้นมา แนวคิดทุนนิยมประชาธิปไตยภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกาได้แพร่กระจายไปทั่วโลก ประเทศน้อยใหญ่ที่เคยตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศมหาอำนาจทั้งหลายได้รับเอกราชพร้อม ๆ กับได้มีการสถาปนาประเทศขึ้นใหม่ตามแนวทางของประเทศที่พัฒนาแล้ว

บรรยากาศดังกล่าวบอวลไปด้วยแนวคิดประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพ การให้ความสำคัญกับอำนาจของประชาชน ได้เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ส่งผลให้หลายประเทศให้ความสำคัญกับประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศสู่ความทันสมัย และหลายประเทศได้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศให้ดียิ่งขึ้น นวัตกรรมดังกล่าวรวมไปถึงนวัตกรรมสังคมในรูปแบบของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) หรือ PB ซึ่งถือเป็นปฏิกิริยาเชิงบวกที่มีต่อกระแสธารแห่งทุนนิยมประชาธิปไตย

สำหรับประเทศไทยนั้นแม้จะมีความพยายามนำแนวคิดงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม แต่ด้วยโครงสร้างการปกครองและการบริหารประเทศที่เป็นแบบรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลางมาอย่างยาวนาน และแม้จะมีการกระจายอำนาจสู่ระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และท้องถิ่นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับงบประมาณยังคงอยู่ที่ข้าราชการและหรือนักการเมือง ประชาชนฐานรากยังไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดการงบประมาณได้อย่างแท้จริง

บทความนี้ได้นำเสนอเกี่ยวกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในฐานะนวัตกรรมสังคม โดยเริ่มต้นจากการให้ความหมาย ประวัติความเป็นมาของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของเมือง ปอร์โต อัลเลเกร (Porto Alegre) ประเทศบราซิล และงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประเทศไทยพอสังเขป ต่อด้วยการให้ความหมาย กรอบเบื้องต้นสำหรับทำความเข้าใจนวัตกรรมสังคม แหล่งที่มาของนวัตกรรมสังคมในเมือง และที่สำคัญได้อธิบายว่างบประมาณแบบมีส่วนร่วมอยู่ในฐานะนวัตกรรมสังคมด้วยเหตุผลใด จบลงด้วยบทส่งท้ายที่สรุปและชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของ PB ในฐานะนวัตกรรมสังคม

งบประมาณแบบมีส่วนร่วม

ความหมาย

งบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) หรือนิยมเรียกสั้น ๆ ว่า PB มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ เช่น

Souza (2001) ได้สังเคราะห์ความหมายงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจากรณกรรมต่าง ๆ ได้ข้อสรุปว่า งบประมาณแบบมีส่วนร่วม หรือ PB คือ การบริหารจัดการเมืองกับคนยากจนซึ่งถือเป็นกลไกที่ยั่งยืนของการจัดการทรัพยากรสาธารณะผ่านการตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับการจัดสรรเงินงบประมาณ ที่สำคัญ PB คือ นโยบายที่ให้อำนาจแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ส่งผลต่อเจตจำนงทางการเมืองที่มั่นคงสำหรับการสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง สร้างจิตสำนึกความเป็นพลเมือง และนำมาซึ่งการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น PB คือ หนึ่งในปฏิกิริยาที่มีต่อลัทธิโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน ด้วยวิธีการรวมประชาธิปไตยแบบตัวแทนเข้ากับการมีส่วนร่วม และวิธีการก้าวข้ามขีดจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านกลไกที่เพิ่มการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคม

นอกจากนี้ Souza ยังได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงจุดแข็ง และจุดอ่อนของ PB ในเมืองปอร์ตูอาเลเกรและในเบโลโอรีซอนชี ประเทศบราซิล โดยกล่าวถึงจุดแข็งว่า ทำให้ประชาธิปไตยแบบตัวแทนเปิดกว้างสำหรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมมากขึ้น อำนาจความสละสลวยในกระบวนการเรียนรู้ที่นำไปสู่การเป็นพลเมืองที่ดีขึ้นและกระตือรือร้นมากขึ้น กระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมโปรแกรมอยู่ห่างจากมุมมองเชิงปัจเจกเปลี่ยนเป็นมุมมองแห่งความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและมองปัญหาของเมืองในรูปแบบสากลมากกว่าแง่ส่วนตัว ส่วนจุดอ่อน คือ ชุมชนมักหยุดเข้าร่วมเมื่อบรรลุข้อเรียกร้องในสิ่งที่ตนต้องการแก้ไขแล้ว รวมไปถึงความแตกแยกระหว่างสมาชิกชุมชน กับผู้บริหารของเมืองที่อาจมีการขัดกันด้านจุดประสงค์ระหว่างภาคประชาชน กับเจ้าหน้าที่รัฐ เพราะกฎระเบียบบางประการไม่อำนวย และยังรวมถึงความยากลำบากยังคงอยู่ในการขยายการมีส่วนร่วมโดยเฉพาะคนยากจนคนหนุ่มสาวและชนชั้นกลางยังคงมีบทบาทน้อย

UN-HABITAT (2004) ให้ความหมายของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นกระบวนการทางตรงที่เป็นไปด้วยความสมัครใจและมีความเป็นประชาธิปไตยสากล โดยประชาชนสามารถหารือและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดลำดับความสำคัญการใช้จ่าย การกำกับควบคุมการจัดการของรัฐบาล และการกำหนดนโยบายสาธารณะ งบประมาณ

แบบมีส่วนร่วมเป็นการสร้างรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชนถือเป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยกึ่งทางตรงกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน

Wampler (2000) กล่าวว่า งบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้รับการออกแบบมาเพื่อนำประชาชนเข้ามาในกระบวนการจัดทำนโยบายอันเป็นการกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูประบบราชการและจัดสรรทรัพยากรสาธารณะให้กับผู้ที่มีรายได้น้อย กลุ่มสังคมและการเมืองที่ถูกกีดกันจะมีโอกาสในการร่วมตัดสินใจเชิงนโยบาย รัฐบาลและประชาชนจะริเริ่มแผนงานเพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ของสาธารณะ และทำให้พลเมืองมีความกระตือรือร้นมากขึ้น ทำให้สังคมมีความยุติธรรมมากขึ้นโดยการปรับปรุงนโยบาย การจัดสรรทรัพยากร และการปฏิรูปส่วนต่างๆ ของราชการ

Shah (2007) กล่าวว่า งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นการแสดงถึงแนวทางประชาธิปไตยทางตรงโดยผ่านระบบงบประมาณ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้มีโอกาสเรียนรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาล และเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การโต้แย้ง และการโน้มน้าวในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ ถือเป็นเครื่องมือสำหรับการศึกษาก่อสร้างความผูกพันและเสริมสร้างพลัง (empower) ให้กับประชาชนและทำให้การบริหารจัดการที่ดีมีความเข้มแข็งมากขึ้น นอกจากนี้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมยังช่วยส่งเสริมความโปร่งใส และความพร้อมรับผิด (accountability) อันจะส่งผลต่อการลดความไม่มีประสิทธิภาพและลดการผูกขาดอำนาจโดยกลุ่มผู้มีอำนาจระบบอุปถัมภ์และการคอร์รัปชัน

สรุปได้ว่า งบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการของประชาชนในฐานะคนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณร่วมกับรัฐหรือหน่วยราชการในท้องถิ่น โดยมีส่วนร่วมระดับลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้มีส่วนเสริมสร้างพลังความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชน

ประวัติความเป็นมา

ประวัติศาสตร์ของ PB เปิดฉากขึ้นเมื่อปี 1989 ที่เมือง ปอร์โต อัลเลเกร (Porto Alegre) ประเทศบราซิล รายงานของธนาคารโลกได้ชี้ว่า PB ในเมืองนี้ได้ส่งผลให้สาธารณูปโภคในเมืองดีขึ้นมาก เช่น การปรับปรุงด้านสาธารณูปโภคของเมือง การเชื่อมต่อท่อระบายน้ำและประปา เพิ่มจากร้อยละ 75 ของครัวเรือนทั้งหมดในปี 1988 เป็นร้อยละ 95 ในปี 1997 จำนวนโรงเรียนรัฐเพิ่มขึ้นสี่เท่าจากปี 1986 งบประมาณด้านสุขภาพและการศึกษาของเมืองเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 13 ของงบประมาณทั้งหมดในปี 1985 เพิ่มเป็นเกือบร้อยละ 40 ในปี 1996 อัตราการเพิ่มขึ้นต่อปีของรายได้รวมต่อหัว ระหว่างปี 1989-1994 สูงถึง 24.45% เมืองเบโลโอริซอนซี (อันดับแรก) และ 13.54% ในเมืองปอร์โต อัลเลเกร รายงานนี้สรุปว่า PB ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น คนจนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น (สฤณี อาชวานันทกุล, 2558) (Souza, 2001) งบประมาณแบบมีส่วนร่วมในเมืองปอร์โต อัลเลเกร ได้รับการพัฒนาโดยสมาคมชุมชนและพรรคแรงงาน โดยมีการกำหนดขั้นตอนและลักษณะที่สำคัญของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไว้ กล่าวคือ

การประชุมตัวแทนระดับภูมิภาคแรก จัดขึ้นประมาณเดือนมีนาคมถึงมิถุนายน เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย งบประมาณ และการเลือกตัวแทน โดยมีการประชุมตัวแทนระดับภูมิภาค (regional meetings) รอบแรก เพื่อแจ้งเหตุการณ์และประเด็นให้ทราบก่อนที่จะนำเสนองบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเตรียมตัวชี้วัดคุณภาพชีวิต ข้อมูลทางการเงิน เสนอโครงการเพื่ออนุมัติ ส่วนสุดท้ายเป็นการถามตอบ มีการวิเคราะห์ระดับการใช้ทรัพยากรในภูมิภาค ในส่วนของการประชุมประชาคมรอบแรกนี้เป็นการประชุมประชาคม (neighborhood meetings) เพื่อเสนอข้อมูลรายละเอียดเชิงเทคนิค มีการวิเคราะห์ทางการเงิน อภิปรายโครงการในรายละเอียด จัดลำดับความสำคัญสำหรับเทศบาล และเลือกโครงการในเบื้องต้น

การประชุมตัวแทนภูมิภาครอบที่สอง จัดขึ้นในช่วงเดือนมิถุนายนถึงกันยายนเป็นการกำหนดร่างประมาณการต้นทุนเบื้องต้นสำหรับโครงการที่จะนำเสนอ มีการเผยแพร่สารสนเทศในแต่ละเขต ติดตามสภาเทศบาลด้านงบประมาณ (Municipal Budget Council) และในส่วนของการประชุมประชาคมรอบสองจะมีเจ้าหน้าที่ทำงานอย่างใกล้ชิดกับคณะกรรมการ มีการร่างแผนด้านเทคนิค เพื่อนำเสนอเข้าสู่สภาเทศบาล (Wampler, 2007)

ปี 1990 กระบวนการเรื่องงบประมาณในเมืองพอร์ตแลนด์ ออเรโงน ได้รับการขนานนามว่า “งบประมาณแบบมีส่วนร่วม” (participatory budgeting) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า PB และหลังจากนั้นรัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ในลาตินอเมริกา ได้เริ่มใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม และเพียงระยะเวลาไม่นาน PB ก็ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายไปทั่วโลก และแม้ว่างบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะมีต้นกำเนิดมาจากประเทศบราซิล แต่ปัจจุบันงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้มีการนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั้งในทวีปอเมริกาใต้ ยุโรป เอเชีย อเมริกาเหนือ แอฟริกา และตะวันออกกลาง ในปัจจุบันมีเมืองที่ใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมมากกว่า 1,000 แห่งทั่วโลก

สำหรับงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประเทศไทยนั้นปัจจุบันได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยมีการกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยมีการหารือร่วมกันระหว่างส่วนราชการทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับผู้แทนภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจ อย่างไรก็ตามระเบียบและกลไกดังกล่าวจะเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมากกว่าการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ในส่วนระดับท้องถิ่นของไทยนั้นได้อาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ในหมวด 3 ข้อ 17 เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้สอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน และให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอผลการติดตามและประเมินผลต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นพบว่ายังเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนงบประมาณ แต่ยังไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงบประมาณมากนัก กล่าวได้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยแม้จะมีกลไกในการวางแผนแบบมีส่วนร่วมในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นค่อนข้างชัดเจน หน่วยงานระดับภูมิภาคและในระดับท้องถิ่นหลายแห่งได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการร่วมกำหนดโครงการและการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ แต่คุณภาพและความเข้มข้นในการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณยังไม่ชัดเจนและยังไม่มีกลไกที่รองรับเหมือนในต่างประเทศ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2556)

นวัตกรรมสังคม

ความหมาย

นวัตกรรมสังคม (social innovation) มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ เช่น

สุนทร คุณชัยมั่ง (2563) มองว่านวัตกรรมสังคม หมายถึง ความใหม่ที่สามารถแสดงคุณค่าต่อการแก้ปัญหาสังคมอย่างมีนัยสำคัญ ทำได้ด้วยกระบวนการจัดการที่ต่างไปจากเดิม และสามารถจัดการแก้ปัญหาของสังคมที่สะสมอย่างซับซ้อน อันยากแก่การจัดการแก้ไข (รวมทั้งถูกละเลย มองข้าม) นวัตกรรมสังคมยังรวมไปถึงความใหม่อันเกิดขึ้นจากการมุ่งเน้นต่อการจัดการปัญหาของสังคมที่ประสบความสำเร็จ (ends) และความใหม่ของกระบวนการทำงาน (means)

สมนึก เอื้อจิระพงษ์พันธ์ และคณะ (2553) ได้อธิบายคุณลักษณะของนวัตกรรม ว่ามีองค์ประกอบ 3 ประการสำคัญ คือ 1) ความใหม่ (newness) หมายถึง สังคมยอมรับว่ามีสิ่งใหม่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นผลิตภัณฑ์ หรือกระบวนการทำงานขององค์กร 2) สิ่งที่เกิดขึ้นนั้นมีประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (economic benefits) หมายถึง ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะสามารถวัดเป็นตัวเงินโดยตรง หรือวัดเป็นมูลค่าโดยเปรียบเทียบ 3) สิ่งใหม่ที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากความรู้และความคิดสร้างสรรค์ (knowledge and creativity idea) ไม่ใช่การลอกเลียนแบบหรือการผลิตซ้ำ

ชีนถุทัย กาญจนะจิตรา (2544) กล่าวว่า นวัตกรรมสังคม คือ สิ่งใหม่ ๆ ทั้งที่เป็นกระบวนการทางความคิด (จินตนาการ) หรือการสร้างโอกาส หรือการลงมือปฏิบัติ (action) เพื่อแก้ปัญหาหรือเพื่อทำให้สังคมดีขึ้น สิ่งใหม่ ๆ นี้

รวมถึงการปรับหรือพัฒนาบนฐานเดิมด้วย ลักษณะร่วมของกิจกรรมหรือภารกิจที่เป็นนวัตกรรมสังคม คือ การเปิดพื้นที่ทางปัญญาและพื้นที่ทางสังคมให้กว้างขวางที่สุด เกิดจากการรวมตัว ร่วมคิดร่วมสร้างของคนในชุมชนหรือสังคม ไม่ใช่เกิดจากการสั่งการจากภายนอก เกิดจิตสำนึกร่วมต่อสาธารณะประโยชน์ต่อสังคมมาก่อนประโยชน์ส่วนตนหรือของกลุ่ม มีพัฒนาการที่ไม่เกิดขึ้นและหายไปอย่างรวดเร็ว แต่อาจมีการเปลี่ยนรูปแบบอันเป็นผลมาจากความคิดสร้างสรรค์ มุ่งมั่น และลงมือปฏิบัติ

สรุปได้ว่านวัตกรรมสังคม หมายถึง ความใหม่ของแนวคิด ค่านิยม บรรทัดฐาน หรือวิถีทางที่มีร่วมกันของสมาชิกในสังคมอันนำไปสู่การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงองค์กรหรือสังคมให้ดีขึ้น เจริญขึ้น นวัตกรรมสังคมนี้ไม่ใช่สิ่งที่ใครคนใดคนหนึ่งเป็นเจ้าของ แต่เป็นเสมือนสมบัติที่สมาชิกสังคมมีร่วมกัน

กรอบเบื้องต้นสำหรับทำความเข้าใจนวัตกรรมสังคม

สุนทร คุณชัยมั่ง (2563) ได้ให้กรอบเบื้องต้นสำหรับการทำความเข้าใจนวัตกรรมสังคมไว้ว่า “การทำงานของนวัตกรรม-ความใหม่-ความสามารถของสังคม” โดยให้ความสำคัญต่อพื้นที่ที่มีนวัตกรรมสังคมได้เกิดขึ้น และหรือมีการปฏิบัติการที่ทำให้มีนวัตกรรมสังคมขึ้น โดยแบ่งเป็น 3 พื้นที่ด้วยกัน คือ พื้นที่การทำงานขององค์กร (organization aspect) พื้นที่การทำงานของสังคม (social-actors aspect) และพื้นที่ของการเปลี่ยนผ่านยุคสมัยของสังคม (socioeconomic transformations aspect) มีรายละเอียดดังนี้

1) พื้นที่การทำงานขององค์กร (organization aspect) หมายถึง การทำงานที่มีลักษณะของการจัดการเป็นองค์กร ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งแบบที่เป็นองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นพื้นที่ที่มีกระบวนการทำงานที่จัดระเบียบ กลไก และวิธีการทำงานขึ้นเป็นเครื่องมือในการทำงานร่วมกัน การผลิตสินค้าและหรือให้บริการ มีการจัดแบ่งขั้นตอน สายการบังคับบัญชา มีกฎกติกา ฯลฯ การสร้างสรรค์นวัตกรรมสังคมในพื้นที่นี้จะอธิบายผ่านนวัตกรรม-ความใหม่-ความสามารถของผลิตภัณฑ์-บริการ-แนวทางแก้ปัญหา-ตัวแบบ และตลาด ด้วยการอิงสิ่งที่เกิดขึ้นจาก “นวัตกรรมด้านเทคโนโลยี” (technological innovation)

2) พื้นที่การทำงานของสังคม (social-actors aspect) หมายถึง กลไกของสังคมเป็นปัจจัยหลักของการสร้างและมีส่วนร่วมสร้างการเปลี่ยนแปลงของสังคม (co-production by social-actors) โดยที่กลไกในที่นี้จะหมายถึงกลไกการทำงานตามโครงสร้างของสังคมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของกฎกติกาทางสังคม การกำหนดคุณค่าทางสังคม ปทัสถานทางสังคม การยอมรับทางสังคมและวัฒนธรรม นั้นหมายความว่า หากกลไกเหล่านี้มีการปฏิบัติการที่ต่างไปจากเดิม และเป็นปฏิบัติการที่มุ่งต่อการแก้ปัญหาที่สังคมนั้นๆมีอยู่ก็ย่อมจะนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมสังคมขึ้นในสังคมนั้น ๆ

3) พื้นที่ของการเปลี่ยนผ่านยุคสมัยของสังคม (socioeconomic transformations aspect) หมายถึง พื้นที่ของสังคมที่มีเงื่อนไขของเทคโนโลยีที่เป็นสาธารูปโภคและสาธารูปการ กฎหมาย ระเบียบ และระบบว่าด้วยการปกครอง และหรือห้วงระยะเวลาที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม และการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างของสาธารูปโภคสาธารูปการของเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ทางสังคมปรับเปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง ทั้งที่เกิดขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental change) ตามระยะเวลาของรอบทศวรรษ หรือศตวรรษ และเป็นไปตาม Intervention ที่มีการนำเข้ามาเป็นส่วนประกอบของสังคม ลักษณะของพื้นที่ของการเปลี่ยนผ่านยุคสมัยของสังคมนี จะเทียบเคียงได้จากแนวคิดว่าด้วยลูกคลื่นของวงจรเศรษฐกิจ (economic wave)

แหล่งที่มาของนวัตกรรมสังคม

Nicholls, Simon & Gabriel (2015) กล่าวถึงแหล่งที่มาของนวัตกรรมสังคมที่สร้างสรรค์ขึ้นบริเวณรอยต่อระหว่างภาคส่วนแต่ละภาคส่วนของสังคมทั้งสามภาค ได้แก่ ภาคประชาสังคม ภาครัฐ และเอกชน โดยมีตรรกะภายในของการกระทำและการกำหนดคุณสมบัติที่ได้นำมารวมกัน โดยแบบอุดมคติ (ideal type) ทั้งสามนี้สามารถกำหนดแนวคิดเป็นสามส่วนที่แสดงด้วยเสถียรภาพเป็นรูปสามเหลี่ยมระหว่างแต่ละแบบอุดมคติ ดังนี้

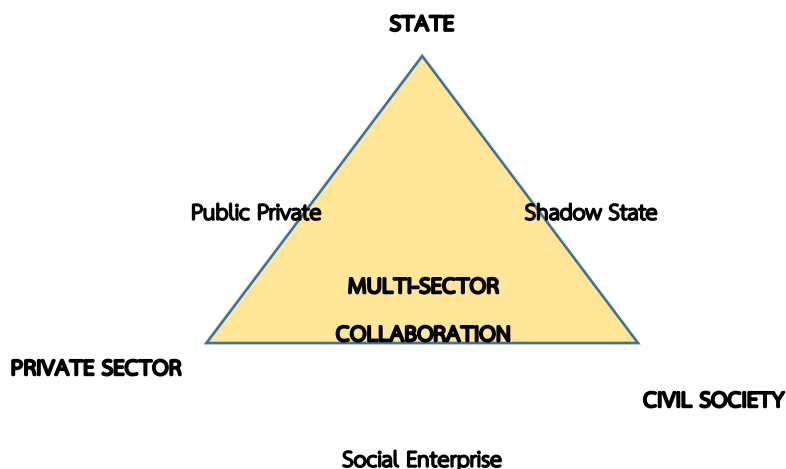


Figure above: The social innovation triad, Source: Nicholls and Murdock (2012)

1) รอยต่อระหว่างภาคประชาสังคมและภาคเอกชน คือ กิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ที่ผสมผสานระหว่างโลจิสติกส์และโมเดลธุรกิจกับวัตถุประสงค์ทางสังคมและโครงสร้างความเป็นเจ้าของบางตัวอย่างตามรูปแบบนี้จะใกล้เคียงกับตรรกะของธุรกิจมากขึ้น และบางส่วนของภาคประชาสังคม

2) รอยต่อระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ คือ ลูกผสมของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนหรือที่เรียกว่ารัฐร่วมเอกชน (Public Private) ที่มีเป้าหมายให้สวัสดิการรูปแบบใหม่ที่ปฏิบัติการควบคู่ไปกับการกิจแห่งรัฐ

3) รอยต่อระหว่างรัฐและประชาสังคม คือ เงาแห่งรัฐ (Shadow State) โดยองค์กรภาคประชาสังคมได้ทำหน้าที่เป็นรัฐตัวแทนในการจัดสวัสดิการที่อาจประสบความล้มเหลวของภาครัฐ เช่น งบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) ที่เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศบราซิล และ PB ที่ขยายอยู่ในเมืองต่าง ๆ ของโลก

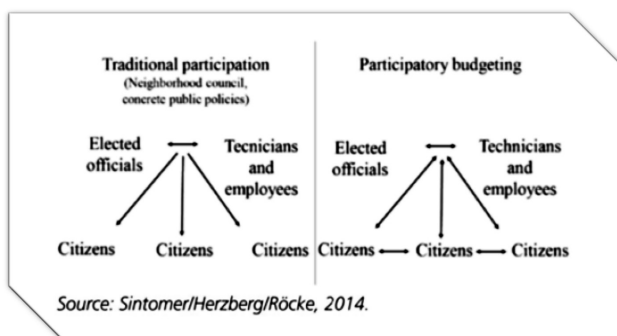
เมื่อพิจารณาจากแหล่งที่มาของนวัตกรรมสังคมข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าแบบอุดมคติ (ideal type) ทั้งสามแบบได้ช่วยอุดช่องโหว่ให้กับส่วนที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ไม่สามารถครอบคลุมไปถึงได้

งบประมาณแบบมีส่วนร่วมในฐานะนวัตกรรมสังคม

งบประมาณแบบมีส่วนร่วมในฐานะนวัตกรรมสังคม คือ การให้เหตุผลว่างบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นนวัตกรรมสังคมได้เพราะอะไร ในที่นี้ผู้เขียนให้เหตุผลไว้สามอย่าง คือ งบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีความหมายสอดคล้องกับนวัตกรรมสังคม มีพื้นที่ที่เกิดขึ้นตรงตามกรอบคิดเบื้องต้นในการทำความเข้าใจนวัตกรรมสังคม และมีแหล่งที่มาตามแบบอุดมคติของนวัตกรรมสังคม กล่าวคือ

งบประมาณแบบมีส่วนร่วม ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดงบประมาณที่แบบเดิม การตัดสินใจมาจากข้างบนลงข้างล่าง (top-down) โดยภาคการเมืองหรือผู้มีอำนาจเป็นผู้ตัดสินใจ และภาคประชาชนเป็นผู้รับมาปฏิบัติได้เปลี่ยนแปลงสู่การตัดสินใจที่มาจากภาคประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจร่วมกับภาคการเมืองหรือผู้มีอำนาจ การเปลี่ยนแปลงนี้ได้นำไปสู่แนวปฏิบัติใหม่ในการจัดการงบประมาณ

ที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ด้วยเหตุดังกล่าว งบประมาณแบบมีส่วนร่วม หรือ PB จึงจัดเป็นนวัตกรรมสังคมทั้งนี้เพราะ PB สามารถจัดการแก้ปัญหาของสังคมที่สะสมและซับซ้อน โดยเฉพาะระบบอำนาจนิยมในระบบราชการที่ยากแก่การจัดการแก้ไขได้



งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นการทำงานที่มีลักษณะของการจัดการเป็นองค์กร ทั้งแบบเป็นทางการ คือ มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรภาครัฐ ราชการ และไม่เป็นทางการ คือ มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรภาคประชาชน และเป็นพื้นที่ที่มีกระบวนการทำงานที่จัดระเบียบ กลไก และวิธีการทำงานให้กลายเป็นเครื่องมือในการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง PB ได้มีการจัดประชุมร่วมกัน ได้แก่ การประชุมตัวแทนระดับภูมิภาค และการประชุมประชาคม ที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนมีโอกาสทำงานร่วมกันในการจัดทำงบประมาณบางส่วน จึงอาจกล่าวได้ว่า PB เป็นนวัตกรรมสังคมในพื้นที่การทำงานขององค์กร (organization aspect)

งบประมาณแบบมีส่วนร่วมไม่ใช่แบบของการจัดการงบประมาณที่เกิดขึ้นโดยภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่งโดยเฉพาะ แต่การเกิดขึ้นดังกล่าวเป็นผลมาจากการมีบทเรียนจากภาครัฐบาลท้องถิ่นในเมืองปอร์โต อัลเลเกร ประเทศบราซิล ที่ก่อนมีการใช้ระบบ PB พบว่าเมืองนี้กำลังล้มละลายเนื่องจากการทำงานแบบราชการที่ไม่เป็นระบบในช่วงสองปีแรกฝ่ายบริหารใหม่จึงพยายามหาวิธีในการจัดการกับปัญหาทางการเงินโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงกับกิจกรรมของรัฐ จนนำมาสู่การพัฒนาขึ้นของ PB ที่อยู่ในฐานะนวัตกรรมสังคมที่เกิดขึ้นระหว่างรอยต่อของภาครัฐ และภาคประชาสังคม ดังที่เรียกว่าเงาแห่งรัฐ (Shadow State) นั่นเอง

บทส่งท้าย

งบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) อยู่ในฐานะนวัตกรรมสังคม เพราะเป็นแนวทางใหม่ในการจัดการแก้ปัญหาของสังคมที่สะสมและซับซ้อนโดยเฉพาะระบบอำนาจนิยมในระบบราชการที่ยากแก่การจัดการแก้ไขได้ผ่านการจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม และหากมองจากการให้ความสำคัญต่อพื้นที่ที่มีนวัตกรรมสังคมได้เกิดขึ้น และหรือมีการปฏิบัติการที่ทำให้มีนวัตกรรมสังคมขึ้น พบว่า งบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้ปรากฏอยู่ในพื้นที่การทำงานขององค์กร (organization aspect) โดยความร่วมมือกันระหว่างองค์กรท้องถิ่นกับภาคประชาสังคม หรือหากมองจากแหล่งที่มาตามแบบอุดมคติของนวัตกรรมสังคม งบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือ Shadow State ที่เกิดขึ้นบนรอยต่อระหว่างของรัฐกับภาคประชาสังคม

งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเมื่ออยู่ในบริบทของสังคมหรือพื้นที่ที่แตกต่างกันย่อมมีลักษณะของการดำเนินงานที่แตกต่างกันไปตามความเฉพาะของปัจจัยแวดล้อมหรือความพร้อมในพื้นที่ และแน่นอนที่สุดการนำสู่ภาคปฏิบัติของแนวทางนี้ย่อมมีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นอยู่เสมอ อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะมีข้อจำกัดและปัญหาในภาคปฏิบัติเพียงใด งบประมาณแบบมีส่วนร่วมจัดเป็นนวัตกรรมสังคมที่เป็นดังกลไกประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ที่สามารถเพิ่มพลังให้ภาคประชาชนกลายเป็นผู้มีสิทธิมีเสียงในการระบุปัญหา แก้ปัญหา และพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้

ไม่ว่าข้อดีและข้อจำกัดของประสบการณ์เกี่ยวกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะเป็นอย่างไรสิ่งสำคัญที่พึงตระหนักคือ PB ไม่มี “โมเดล” เดียว แต่เป็นการรวบรวมประสบการณ์ที่มีคุณลักษณะที่ต่างกัน บางทีความเสี่ยงที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของ PB ทั้งในบราซิลและในประเทศอื่นๆที่ทดลองใช้ก็คือการนำสูตร “คัดลอกและวาง” มาใช้โดยไม่มีการประยุกต์ให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมหรือพื้นที่นั้น ๆ หากเป็นดังกล่า PB ก็ไม่อาจอยู่ในฐานะนวัตกรรมสังคมได้เลย และสำหรับประเทศไทยนั้นแม้จะมีความพยายามนำแนวคิดงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม แต่แนวคิดดังกล่าวยังคงเป็นเพียงหลักการ เพราะในทางปฏิบัติอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายด้านงบประมาณไม่ได้อยู่ที่มือของประชาชนฐานรากอย่างแท้จริง ถึงเวลาแล้วที่รัฐไทยจะต้องให้อำนาจในการตัดสินใจดังกล่าวแก่ประชาชนพร้อม ๆ กับการเตรียมภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็งและมีความพร้อมในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้อย่างเหมาะสมกับพื้นที่หรือภูมิสังคมทั้งนี้ก็เพื่อให้ประโยชน์สูงสุดเกิดขึ้นกับประชาชนโดยแท้

บรรณานุกรม

- ชื่นฤทัย กาญจนจิตรา. 2544. **นวัตกรรมสังคม: การให้ความหมายและลักษณะกิจกรรมในประเทศไทย**. คลังข้อมูลและความรู้ระบบสุขภาพ (Knowledge Bank). [Online] เข้าถึงจาก <https://kb.hsri.or.th/dspace/> (สืบค้นวันที่ 4 มกราคม 2564).
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. 2556. **งบประมาณแบบมีส่วนร่วม: บทเรียนจากต่างประเทศและความท้าทายสำหรับประเทศไทย**. วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน. 20 (1): 9-39.
- สมนึก เอื้อจิระพงษ์พันธ์ และคณะ. 2553. “**นวัตกรรม: ความหมาย ประเภท และความสำคัญต่อผู้ประกอบการ**,” วารสารบริหารธุรกิจ. 33 (128): 49-65. [Online]. เข้าถึงจาก <http://www.jba.tbs.tu.ac.th/files/Jba128/Article/JBA128Somnuk.pdf>. (สืบค้นวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2560).
- สฤณี อาชวานันทกุล. 2558. **การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting)**. [Online]. เข้าถึงจาก <https://thaipublica.org/2015/06/participatory-budgeting/>. (สืบค้นวันที่ 4 มกราคม 2564).
- สุนทร คุณชัยมิ่ง. 2563. **นวัตกรรมสังคม พื้นที่ และการปฏิบัติการ**. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา CSI 703: ทฤษฎีนวัตกรรมสังคม หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต, เอกสารเก็บเล่ม.
- Nicholls, A. and Murdock, A. (eds). 2012. **Social Innovation: Blurring Boundaries to Reconfigure Markets**. Basingstoke: Palgrave Macmillan. [Online]. from https://www.researchgate.net/publication/304881856_Introduction_Dimensions_of_Social_Innovation (Retrieved December 25, 2020.)
- Nicholls, A., Simon, J., & Gabriel, M. 2015. **Introduction: Dimensions of Social Innovation**. [Online]. from <https://www.researchgate.net/publication/304881856>. (Retrieved December 25, 2020.)
- Shah, Anwar. 2007. “**Overview.**” In **Participatory Budgeting**. Anwar Shah. (Ed.) The World Bank, Washington, DC., 1-18.
- Sintomer, Y.; Röcke, A.; Herzberg, C. 2014. **Participatory Democracy and Public Service Modernization**, Farnham, Ashgate.
- Souza, C. 2001. **Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions**. Environment & Urbanization, 13(1), 159-184.
- UN-Habitat. 2004. **72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting**. Urban Governance Toolkit Series, UN-Habitat, Quito.
- Wampler, Brian. 2000. **A Guide to Participatory Budgeting**. Paper presented at the third conference of the International Budget Project, Mumbai, November 4-9. [Online]. from <http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Wampler.pdf>. (Retrieved December 25, 2020.)
- Wampler, Brian. 2007. **Participatory Budgeting in Brazil: Contestation Cooperation, and Accountability**. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.