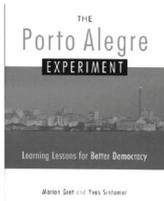


## Book Review

โดย วีระศักดิ์ เครือเทพ<sup>1</sup>

*The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for Better Democracy (2005)*

By Marion Gret and Yves Sintomer. New York, NY: Zed Books. 141 pages.

สังคมเราที่วุ่นวายกันอยู่ทุกวันนี้ เป็นเพราะว่าการกำหนดนโยบายต่างๆ กระทำโดยผู้มีอำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียวใช่หรือไม่? แนวคิดหลักประการหนึ่งในการบริหารงานภาครัฐยุคปัจจุบันคือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขา ความสำคัญในเรื่องนี้จึงอยู่ที่ว่าจะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐได้อย่างไร เป้าหมายหลักของการมีส่วนร่วมของประชาชนคืออะไร ประชาชนจะมีส่วนในการตัดสินใจเรื่องใดได้บ้าง และผลที่ได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเช่นใด วิธีการหนึ่งในการทำความเข้าใจถึงประเด็นต่างๆ เหล่านี้คือการศึกษจากกรณีตัวอย่างที่ได้ดำเนินการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐที่ได้รับผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ บทความชิ้นนี้จึงนำเสนอบทบทวนวรรณกรรมเรื่อง *The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for Better Democracy* ซึ่งเขียนโดย Gret และ Sintomer พิมพ์เป็นภาษาอังกฤษในปี ค.ศ.2005 (พ.ศ.2548)

หนังสือเรื่อง *The Porto Alegre Experiment* นำเสนอถึงความเคลื่อนไหวในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ

<sup>1</sup> ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(participatory budgeting) ของเทศบาลเมือง Porto Alegre ซึ่งเป็นเมืองหลวงของมลรัฐ Rio Grande do Sul ประเทศบราซิล ได้อย่างน่าสนใจ หนังสือเล่มนี้นำเสนอประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนระดับฐานรากในกระบวนการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล โดยย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่ามีส่วนช่วยสร้างความเป็นธรรมทางสังคม (social justice) เพิ่มมากขึ้น ช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และมีส่วนช่วยเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยในระดับชุมชน ทั้งในมิติของการมีสิทธิมีเสียงในกระบวนการตัดสินใจ และในมิติของการตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาล

## เนื้อหาหลักของหนังสือ

### 1. บริบททั่วไปของเมือง Porto Alegre

ผู้เขียนหนังสือเริ่มต้นนำเสนอถึงสภาพทั่วไปของเมือง Porto Alegre ว่าเป็นเมืองที่ประกอบไปด้วยผู้คนหลากหลายจำพวก มีประชากรมากกว่า 1.3 ล้านคน ประชากรส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงานและกลุ่มคนชั้นกลาง ประชาชนจำนวนมากตั้งถิ่นฐานแบบเลื่อนลอย ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่อาศัย ในช่วงก่อนที่จะมีการผลักดันเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณนั้น ประชาชนส่วนใหญ่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ยากลำบาก บริการสาธารณะที่เทศบาลเมือง Porto Alegre จัดให้นั้นไม่ทั่วถึง ไม่มีคุณภาพ และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนระดับฐานรากเท่าใดนัก โดยเฉพาะบริการพื้นฐานด้านน้ำประปา ไฟฟ้า การสาธารณสุข การศึกษา และระบบขนส่งมวลชน และส่งผลให้ช่องว่างในทางเศรษฐกิจและสังคม (social and economic gaps) ระหว่างชนชั้นผู้ปกครองและประชาชนมีเพิ่มมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ประชาชนในกลุ่มร้อยละ 10 ชั้นบนของสังคมมีรายได้รวมกันสูงกว่ารายได้ของคนกลุ่มร้อยละ 10 ชั้นล่างของสังคมกว่า 60 เท่าตัว ดังนี้ เป็นต้น

ที่ผ่านมานั้น การเมืองในระดับเทศบาลเป็นการเมืองที่ถูกชี้นำโดยกลุ่มชนชั้นนำและกลุ่มข้าราชการ ซึ่งเป็นการผูกขาดการใช้อำนาจโดยกลุ่มคนเล็กๆ การกำหนดนโยบายและการให้บริการสาธารณะต่างๆ มักถูกชี้นำโดยกลุ่มธุรกิจที่มีสายสัมพันธ์ที่ดี

กับกลุ่มผู้ปกครองเมือง (รูปแบบ Clientelism) การบริหารงานของเทศบาลอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ และมีการทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวาง ด้วยเหตุนี้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลจึงเป็นทางออกประการหนึ่งในการช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น

## 2. จุดหักเหทางการเมืองและการบริหารงานในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

Gret และ Sintomer อธิบายว่าจุดเริ่มต้นของกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณของเมือง Porto Alegre เกิดขึ้นมาจากปัจจัยผลักดันหรือเกื้อหนุนอย่างน้อย 3 ประการ ประการแรกเกิดจากความเคลื่อนไหวของขบวนการทางการเมืองฝ่ายซ้ายในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 (พ.ศ.2531) โดยการนำของขบวนการแรงงานและคนชั้นล่างของสังคม (กลุ่มซ้าย แต่เป็นกลุ่มการเมืองฝ่ายซ้ายที่มีแนวคิดแตกต่างจากพวกอูตมการณ์มาร์กซิสม์) กระแสการเมืองที่นำโดยขบวนการมวลชนนี้ทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความตื่นตัวและให้ความสนใจกับปัญหาต่างๆ รอบตัวมากขึ้น เมื่อกลุ่มการเมืองดังกล่าวเข้ามามีอำนาจในการบริหารในเมืองต่างๆ มากกว่า 30 แห่ง (ซึ่งรวมถึงเมือง Porto Alegre ด้วย) ตั้งแต่ปลาย ค.ศ.1980s เป็นต้นมา จึงนำไปสู่การปรับเปลี่ยนรูปแบบและเนื้อหาของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เริ่มให้ความสำคัญกับสิทธิและเสียงของผู้ด้อยโอกาสและคนกลุ่มล่างของสังคม เพื่อช่วยลดข้อจำกัดของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) นอกจากนี้ ในการเมืองระดับประเทศนั้น มีการตรารัฐธรรมนูญใหม่ในปี ค.ศ.1988 ซึ่งได้มีบทบัญญัติที่รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณของรัฐอีกด้วย

ปัจจัยที่สองเกิดมาจากปัญหาในการบริหารงานภายในของเทศบาล Porto Alegre เองที่ไม่สามารถกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนได้ กล่าวคือในช่วงปี ค.ศ.1960-1980 นั้น เมือง Porto Alegre มีการขยายตัวเป็นอย่างมาก แต่ทว่าบริการขั้นพื้นฐานกลับขยายตัวไม่ทันต่อการขยายตัวของเมือง ประชากรของเมืองราวร้อยละ 22 ไม่มีที่พำนักอาศัยที่เป็นหลัก

แหล่ง อัตราการว่างงานสูงถึงร้อยละ 17 กิจกรรมหลักทางเศรษฐกิจในเมืองมักเป็นร้านค้าและผู้ประกอบการรายเล็ก ๆ ซึ่งมีสัดส่วนรวมสูงถึงร้อยละ 30 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของเมือง (gross city product) ประชาชนจึงต้องการเห็นถึงการปรับเปลี่ยนทิศทางในการพัฒนาเมือง Porto Alegre ความต้องการดังกล่าวจึงก่อให้เกิดกระแสนิยมชมชอบในความเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน จนส่งผลให้กลุ่มการเมืองที่มีแนวคิดในเชิงสังคมนิยมได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารเทศบาลในราวปลายทศวรรษที่ 1980 อันนำมาซึ่งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลเมือง Porto Alegre ในที่สุด

ปัจจัยประการที่สามเกิดจากตัวผู้นำที่มีที่มาจากคนกลุ่มล่างของสังคม กล่าวคือ ผู้นำ (นายกเทศมนตรี) มีความตั้งใจที่จะปรับเปลี่ยนกิจกรรมทางการเมืองให้เป็นกิจกรรมของคนส่วนใหญ่ จึงมีแนวทางการกำหนดนโยบายและแผนงานต่างๆ ที่มุ่งให้ความสำคัญกับการกระจายผลประโยชน์ให้กับคนกลุ่มล่างในสังคมเพิ่มขึ้น มุ่งเน้นแผนงานที่ปฏิบัติให้เกิดผลจริงเป็นรูปธรรม อันจะเป็นการช่วยให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมได้มากขึ้น และนอกจากนี้ Gret และ Sintomer (2005) ยังกล่าวอีกว่าการเติบโตของกระแสเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีทั่วโลกเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การต่อต้านแนวคิดทุนนิยมเสรีในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อส่งเสริมการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้ทั่วถึงและเป็นธรรมมากขึ้น กระแสความเคลื่อนไหวดังกล่าวจึงสอดคล้องกับแนวคิดการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมนั่นเอง

### 3. รูปแบบและเนื้อหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ

หนังสือเล่มนี้อธิบายว่าสาระสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณของเทศบาลอยู่ที่การสร้างกระบวนการประชาธิปไตยและการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม (social justice) มากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณถือเป็นหัวใจหลักของการปฏิรูปทางการเมืองใน Porto Alegre ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดข้อ

จำกัดในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่กระทำผ่านการเมืองแบบตัวแทน ซึ่งบ่อยครั้งที่พบว่า การกำหนดนโยบายโดยผู้แทนของประชาชนมักไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน โดยเฉพาะคนกลุ่มล่างของสังคม ผู้บริหารของเมือง Porto Alegre เชื่อว่าการมอบอำนาจตัดสินใจทางงบประมาณให้อยู่ในมือประชาชนนั้น จะช่วยให้การจัดทำแผนงานและการจัดสรรงบประมาณเป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาของคนส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งท้ายที่สุด เชื่อว่าจะส่งผลดีต่อการสร้างความเป็นธรรมให้กับคนกลุ่มล่างในชุมชนได้มากขึ้น

ดังนั้น เป้าหมายหลักในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณของเมือง Porto Alegre จึงผสมผสานระหว่างองค์ประกอบหลัก 3 ประการ คือ 1) การเปิดโอกาสให้การตัดสินใจทางงบประมาณดำเนินการโดยคนส่วนใหญ่ในชุมชน (democratic majority) ซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาในการสร้างความเข้าใจและการเรียนรู้ให้แก่ประชาชนในอันที่จะมองถึงประโยชน์ของส่วนรวม (common good) มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interest concern) 2) ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการสร้างโอกาสและรายได้ให้กับประชาชนในระดับล่างหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยสร้างหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมเป็นลำดับแรก และ 3) ดำเนินถึงการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับชุมชนที่ขาดแคลนเป็นลำดับแรก

ทั้งนี้ Gret และ Sintomer (2005) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าการปกครองเพื่อประชาชนกลุ่มชนชั้นล่างและเพื่อผู้ใช้แรงงานอาจไม่จำเป็นต้องเป็นการปกครองโดยคนชั้นล่างหรือกลุ่มแรงงาน สาระสำคัญอยู่ที่เป้าหมายสุดท้ายของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารที่ให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนในระดับล่างเพิ่มมากขึ้นกว่าการให้น้ำหนักกับการตัดสินใจของชนชั้นผู้ปกครองหรือกลุ่มเทคโนโลยีแครดั่งเช่นที่เคยเป็นมา ทั้งนี้กลไกสำคัญที่ช่วยปรับดุลแห่งอำนาจและทิศทางการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่สภาประชาชน (neighborhood assembly) ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจกำหนดความสำคัญเร่งด่วนของแผนงาน/โครงการต่างๆ ร่วมกับกลุ่มผู้ปกครองและเทคโนโลยีแครดของเทศบาล

ในปัจจุบัน กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในเมือง Porto Alegre ประกอบไปด้วยตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องใน 4 กลุ่มหลักๆ โดยที่ตัวแสดงหลักเหล่านี้มีบทบาทหน้าที่ดังนี้

- **ผู้นำฝ่ายบริหาร (Executive)** ซึ่งได้แก่นายกเทศมนตรี/รองนายกเทศมนตรี ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการฝ่ายต่างๆ ซึ่งต้องให้การยอมรับและผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง มีการจัดตั้งหน่วยงานสนับสนุน และจัดสรรทรัพยากรให้กับสภาของประชาชนเพื่อใช้ในการประชุมเพื่อวางแผน และการตัดสินใจทางงบประมาณทั้งในระยะสั้น-ปานกลาง-ยาว นอกจากนี้เมือง Porto Alegre ยังกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ของเมืองทำหน้าที่ประสานงานร่วมกับองค์กร-กลุ่มประชาชน ซึ่งจะส่งเสริมให้มีการตัดสินใจและเสนอข้อเรียกร้องตามลำดับชั้นจากชุมชนระดับล่างขึ้นไปสู่ระดับเขตและสู่ระดับเมือง
- **ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative)** ซึ่งมีอำนาจทางการเมืองในการตัดสินใจทางงบประมาณ จะต้องให้การสนับสนุนและยอมรับข้อเรียกร้องและแผนงานต่างๆ ที่นำเสนอโดยองค์กรภาคประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจใช้อำนาจที่มีอยู่ในการปรับเปลี่ยนข้อเสนองานงบประมาณของประชาชนได้เองดังที่เคยเป็นมา และไม่อาจใช้บทบาทหน้าที่หรืออิทธิพลครอบงำการตัดสินใจทางงบประมาณของประชาชน
- **กลุ่มประชาสังคม (Civil society)** ประชาชนต้องรวมตัวเป็นกลุ่มเป็นก้อนเพื่อร่วมกันนำเสนอประเด็นข้อเรียกร้องต่างๆ ตามสมควร กลุ่มประชาชนอาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะหรือหลากหลายขนาด และมีบทบาทในเวทีการเมืองท้องถิ่นในระดับที่แตกต่างกันออกไป กลุ่มประชาสังคมเหล่านี้มักร่วมส่งตัวแทนของกลุ่มเข้าร่วมในการประชุมจัดทำงบประมาณของเทศบาล
- **องค์กรเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบลำดับชั้น (Participatory pyramid)** ซึ่งประกอบไปด้วยกลไกการมีส่วนร่วมตามพื้นที่ (territorial forum) และกลไกการมีส่วนร่วมในประเด็นเชิงนโยบาย (thematic forum) สำหรับกลไกแรกนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจัดแบ่งออกเป็นระดับชุมชน (neighborhood)

ระดับเขต (district) และระดับเมือง (municipality) ทั้งนี้ในแต่ละระดับ จะมีการส่งตัวแทนเพื่อร่วมนำเสนอประเด็นปัญหาและความต้องการต่างๆ โดยเป็นกระบอกเสียงของกลุ่ม-ชุมชน กลุ่มคนเหล่านี้ไม่สามารถดำรงตำแหน่งใดๆ ในเทศบาลได้ และมีการกำหนดวาระการทำงานที่แน่นอนคือไม่เกิน 1 ปี ส่วนกลไกแบบ Thematic forum นั้นจะเกิดขึ้นในระดับเทศบาล โดยมีประเด็นการปรึกษาหารือที่เจาะจงนโยบายเฉพาะด้าน เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข การศึกษา ปัญหาวัยรุ่น ฯลฯ เป็นต้น ประชาชนที่เข้าร่วมในการประชุมระดับต่างๆ มีจำนวนระหว่าง 100–2,000 คนตามแต่ขนาดของชุมชน และระดับความรุนแรงของประเด็นปัญหาสาธารณะ

อนึ่ง กลไกการมีส่วนร่วมใน 2 ลักษณะดังกล่าวข้างต้น (territorial และ thematic forums) เปรียบได้กับองค์กรแบบเมตริกซ์ (matrix forums) ที่ประกอบไปด้วยองค์กรประชาชนที่มาจากพื้นที่ต่างๆ และจากกลุ่มประชาชนที่มีความสนใจในประเด็นนโยบายเฉพาะด้าน ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความสมดุลในการมีส่วนร่วมที่ป้องกันมิให้ประชาชนที่เข้าร่วมค่านึงเฉพาะเป้าหมายของกลุ่มของตนเองเพียงอย่างเดียว และเป็นหลักประกันว่าข้อเรียกร้องต่างๆ จะได้รับการพิจารณาอย่างเพียงพอ ในการประชุมขององค์กรเพื่อการมีส่วนร่วมแบบลำดับขั้นนั้น มีบรรยากาศของการเจรจาปรึกษาหารือและการสร้างความเข้าใจร่วมกัน (deliberative dialogue) เน้นการเพิ่มมุมมองที่หลากหลาย และทำความเข้าใจผู้อื่นผ่านการสนทนาอย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ในการข้อสรุปร่วมกันขององค์กรภาคประชาชนนั้น มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจทางงบประมาณอย่างชัดเจน โดยเฉพาะงบประมาณด้านการลงทุน (capital investment) กล่าวคือ มีระบบถ่วงน้ำหนักข้อเสนอด้านงบประมาณจากองค์ประกอบต่างๆ ได้แก่ 1) ความต้องการของชุมชน 2) ระดับความขาดแคลนในบริการสาธารณะ และ 3) ระดับรายได้ของประชาชนโดยเฉลี่ย (median income) ทั้งนี้ เมื่อดำเนินได้คะแนนถ่วงน้ำหนักของข้อเสนอโครงการต่างๆ แล้ว ก็จะนำคะแนนดังกล่าวมาคำนวณเข้ากับวงเงินงบประมาณที่มีในแต่ละปี และจัดสรรให้กับชุมชนหรือเขตพื้นที่ต่างๆ ตามสัดส่วนคะแนนที่เป็นผลมาจากการตัดสินใจร่วมกันของประชาชน

ต่อจากนั้นเมื่อได้แผนการจัดสรรงบประมาณแล้ว ก็จะนำเสนอสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้การรับรองการจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นทางการต่อไป

ทั้งนี้ Gret และ Sintomer ได้วิเคราะห์ไว้ว่ากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะได้ผลล่ำเรีงนั้น ควรมีการจัดความสัมพันธ์ที่ีระหว่างกลไกภาคประชาชนกับสถาบันการเมืองการปกครองที่เป็นทางการ กล่าวคือ 1) การดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาชนควรเป็นอิสระจากเทศบาล แต่สามารถทำงานร่วมกับเทศบาลในการพัฒนาเมืองและการกำหนดนโยบายได้ (joint governance) 2) มีการจัดกลุ่มคณะทำงานจากเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการของเทศบาลเพื่อทำหน้าที่ร่วมกับองค์กรภาคประชาชนในการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ทางเทคนิคและความต้องการด้านงบประมาณของข้อเรียกร้องต่างๆ ที่ได้รับการเสนอมาจากภาคประชาชน และ 3) คณะผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาล ต้องไม่ก้าวก่ายการตัดสินใจขององค์กรภาคประชาชนแต่จะคอยให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา ร่วมประชุม และให้คำรับรองว่าผลจากการตัดสินใจของประชาชนจะได้รับการยอมรับ และนำไปปฏิบัติให้เกิดผลจริงอย่างเป็นรูปธรรมมิได้เป็นเพียงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในเชิงสัญลักษณ์

#### 4. ผลที่เกิดขึ้นจากการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

Gret และ Sintomer กล่าวว่าหลังจากปี ค.ศ.1988 นั้น เมือง Porto Alegre ได้รับการขนานนามว่าเป็นเมืองศูนย์กลางแห่งประชาธิปไตย (capital of democracy) แห่งหนึ่งของโลก อย่างไรก็ตาม กิจกรรรมต่างๆ ของเมืองยังอยู่เพียงแค่ช่วงเริ่มต้น และอาจต้องรออีกชักระยะหนึ่งจนกว่าจะเห็นผลลัพธ์ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น แต่กระนั้นก็ตาม ผู้เขียนหนังสือได้ประมวลถึงผลลัพธ์จากการปฏิรูปดังกล่าวบางประการ ประการแรก การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะได้เพิ่มมากขึ้น (allocative efficiency) การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เทศบาลได้รับทราบข้อมูลที่ชัดเจนมากขึ้นว่าบริการใดที่เป็นที่ต้องการหรือไม่ต้องการของประชาชน ข้อมูลเหล่านี้ย่อมช่วยลดการสูญเสียในการจัดสรรงบประมาณได้

นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณทำให้ประชาชนกลุ่มล่างเข้าถึงการใช้อำนาจรัฐมากขึ้น และนำไปสู่การจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มน้อยโดยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้น ที่นอกเหนือไปจากนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเพิ่มช่องทางในการตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ อันมีส่วนช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้อีกทางหนึ่งด้วย และท้ายที่สุด การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการสร้างการเรียนรู้ในทางประชาธิปไตยในระดับฐานราก

### 5. บทเรียนที่สำคัญและความท้าทายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

แม้ว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะดำเนินการมากกว่า 12 ปี แต่กิจกรรมการมีส่วนร่วมยังคงมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และยังมีความท้าทายที่จำเป็นต้องปรับปรุงกลไกการมีส่วนร่วมอีกหลายประการ ยกตัวอย่างเช่น ควรทำอย่างไรเพื่อให้กลไกการมีส่วนร่วมเกิดความเป็นสถาบัน (institutionalization) โดยเฉพาะการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาคประชาชนกับสถาบันการเมืองที่เป็นทางการที่ส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาชนสามารถทำงานร่วมกับองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายได้ โดยที่องค์กรภาคประชาชนไม่ถูกรองรับจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ หรือมิได้กลายเป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงให้กับผู้บริหารของเทศบาล หรือกลายเป็นเพียงเครื่องมือสร้างความชอบธรรม-สร้างภาพลักษณ์ให้กับนักการเมือง หรือควรทำอย่างไรเพื่อให้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) สามารถทำงานร่วมกันได้กับระบอบประชาธิปไตยผ่านการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชน (participatory democracy) ดังนี้ เป็นต้น

ความท้าทายในด้านของประสิทธิผลของการมีส่วนร่วมเป็นอีกประเด็นที่มีความสำคัญ กล่าวคือควรทำอย่างไรเพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนนำไปสู่การจัดทำโครงการหรือการจัดบริการที่และมีประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ หรือต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนระดับล่างของสังคม นอกจากนี้ ยังมีความท้าทายในการขยาย

ขอบเขตของการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในวงกว้าง ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันว่าการตัดสินใจร่วมกันของประชาชนจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมมากขึ้น หรือจะไม่นำไปสู่สถานะของการขาดตัวแทนในการแสดงความคิดเห็นหรือข้อเรียกร้องอย่างเพียงพอ (underrepresentation) และยังช่วยให้เกิดความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนในระดับล่างจากกลุ่มต่างๆ จะไม่ถูกละเลย ดังนี้ เป็นต้น

ความท้าทายในประเด็นสุดท้ายคือการปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ เช่น จะทำอย่างไร เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มิได้มองเพียงเฉพาะประโยชน์ส่วนตนตามแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) แต่มีมุมมองที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนร่วม (common good) และควรทำอย่างไรเพื่อให้ผู้มีอำนาจที่เป็นทางการ (ฝ่ายบริหาร-ฝ่ายนิติบัญญัติ) เปิดใจยอมรับการตัดสินใจของประชาชน และให้การสนับสนุนแนวคิดแบบสวัสดิการสังคมในการจัดบริการสาธารณะ ดังนี้ เป็นต้น

### จุดเด่นของหนังสือและบทวิจารณ์

ผู้เขียนบทความนำเสนอบทวิเคราะห์จุดเด่นและข้อจำกัดของหนังสือเล่มนี้บ้างประการดังนี้ ประเด็นแรก ที่ Gret และ Sintomer สามารถนำเสนอได้เป็นอย่างดีคือการอธิบายถึงบริบททางการเมืองการปกครองของเมือง Porto Alegre และนำเสนอถึงความเป็นมาของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน พร้อมกับบทวิเคราะห์เกี่ยวกับเป้าหมายและสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน และผลลัพธ์จากการทดลองประชาธิปไตยดังกล่าวได้อย่างน่าสนใจ อีกทั้งสามารถนำเสนอมิติเชิงเปรียบเทียบการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในเมือง Porto Alegre กับประสบการณ์ของต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาและแถบยุโรปได้อย่างชัดเจน

การนำเสนอถึงบริบทพื้นฐานของเมืองและกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้านเช่นนี้ทำให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจที่ชัดเจนว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณนั้นเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมและระบบการเมืองการปกครองที่จำเป็นต้องออกแบบให้เกิดความสอดคล้องกัน มิได้เป็นสิ่ง

ที่เกิดขึ้นในสถานะสูญญากาศ ที่ไม่จำเป็นต้องข้องเกี่ยวกับภาคส่วนอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงนั้น กลไกการตัดสินใจในทางงบประมาณเปรียบเสมือนสิ่งที่มีชีวิต มีพลวัตรและจิตวิญญาณของตนเอง ผู้ที่เกี่ยวข้องจึงควรออกแบบและปรับให้สอดคล้องเข้ากับบริบทของสังคม บริบททางการเมืองการปกครอง และสอดคล้องกับอุดมการณ์ของสังคมส่วนรวม

นอกจากนี้ ผู้เขียนหนังสือยังได้ฝากคำถามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้คิดและไตร่ตรองเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีความสำคัญยิ่งสำหรับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประสบผลสำเร็จและเกิดความยั่งยืน อีกทั้งยังสามารถนำเสนอเนื้อหาต่างๆ ได้อย่างเป็นกลาง พยายามหาคำอธิบายและวิเคราะห์ ถึงผลลัพธ์ของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นรูปธรรมหรือมีหลักฐานสนับสนุนรองรับทั้งในด้านบวกและด้านลบ ลักษณะการนำเสนอเนื้อหาเช่นนี้ช่วยให้ผู้อ่านสามารถติดตามได้อย่างมีอรรถรสและมีสติที่ต้องคิดวิเคราะห์ตามผู้เขียนหนังสือตลอดเวลา มิได้ถูกชวนเชื่อให้เกิดการยอมรับหรือมองเฉพาะทางบวกต่อระบบการมีส่วนร่วมของเมือง Porto Alegre เพียงด้านเดียว

จุดเด่นของหนังสือในประเด็นสุดท้ายก็คือ Gret และ Sintomer สามารถนำเสนอมุมมองที่อยู่บนพื้นฐานการปกครองที่สอดคล้องกับความเป็นจริง และไม่เอนเอียงจนมากเกินไป กล่าวคือผู้เขียนหนังสือมิได้มองว่ากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสูตรสำเร็จที่ตายตัว หรือมีความโดดเด่นเหนือกว่าระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนแต่อย่างใด โดยผู้เขียนหนังสือนำเสนอว่าการใช้กลไกการมีส่วนร่วมทางงบประมาณมิใช่การนำมาใช้แทนที่ระบอบการปกครองแบบตัวแทนที่เป็นอยู่ และมีได้ปฏิเสธบทบาทและการมีอยู่ของตัวแสดงทางการเมืองที่เป็นทางการ (ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ กลไกระบบราชการ) แต่อย่างไรก็ตาม การใช้กลไกการมีส่วนร่วมทางงบประมาณเป็นช่องทางหนึ่ง ที่ช่วยประสานความแตกต่างของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคม เพื่อช่วยกันหาจุดสมดุลของการทำงานร่วมกันในการพัฒนาเมือง อันจะมีส่วนสร้างความเป็นธรรมทางสังคมเพิ่มมากขึ้นนั่นเอง ผู้เขียนหนังสือทั้งสองท่านสามารถนำเสนอมุมมองนี้ได้ อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนบทวิจารณ์มองว่าข้อมูลประกอบในการประเมินผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนในเมือง Porto Alegre นั้นยังไม่สมบูรณ์มากนัก และไม่มี ความชัดเจนหรือไม่มีน้ำหนักเพียงพอ ที่จะใช้วัดผลลัพธ์ของการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ที่เป็นที่น่าเชื่อถือ ผู้เขียนหนังสือไม่มีข้อมูลพื้นฐานให้เปรียบเทียบระหว่างก่อน/หลังการ ริเริ่มกลไกการมีส่วนร่วมดังกล่าว หรือไม่มีข้อมูลผลสำเร็จที่เกิดขึ้นกับเมืองอื่นๆ ใน ประเทศบราซิลเพื่อใช้พิจารณาเปรียบเทียบว่าผลจากการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในเมือง Porto Alegre ได้ผลที่น่าพอใจเพียงใด การสรุปถึงผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมในเมือง Porto Alegre ดังที่หนังสือนี้นำเสนอไว้ จึงยังคงเป็นสิ่งที่น่าสงสัย หรือเป็นเพียงแนว- โน้มกว้างๆ (tentative) ที่เป็นไปได้เท่านั้น ทั้งนี้ ผู้เขียนบทวิจารณ์มองว่าข้อจำกัด ดังกล่าวอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดข้อมูลต่างๆ ในระดับเมือง Porto Alegre มากกว่าที่จะเป็นข้อบกพร่องของ Gret และ Sintomer

นอกจากนี้ การที่ผู้เขียนหนังสือพยายามสรุปเหมารวม (generalization) จากผลสำเร็จของเมือง Porto Alegre ไปสู่เมืองอื่นๆ ดูเหมือนจะขาดความเชื่อม- ต่อกัน (disconnected) กล่าวคือกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบ- ประมาณของเมือง Porto Alegre ยังคงมีขอบเขตที่จำกัดเพียงเฉพาะงบประมาณเพื่อ การลงทุน แต่มิได้รวมถึงงบประมาณรายจ่ายประจำหรืองบประมาณปฏิบัติการทั่วไปแต่อย่างใด ดังนั้น ประเด็นที่ผู้เขียนหนังสือด่วนสรุปว่ากลไกการมีส่วนร่วมทางงบประมาณมี ส่วนเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตย ช่วยลดข้อจำกัดของการเมืองในระบบตัวแทน (representative democracy) และช่วยจัดลำดับความสำคัญของประเด็นนโยบาย (policy priorities) ต่างๆ ได้นั้น ออกจะเป็นข้อสรุปที่เกินความเป็นจริงไปไม่มากนักน้อย การศึกษาวิจัยและการติดตามผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ งบประมาณจึงควรมีขึ้นต่อไปในอนาคต

ผู้เขียนบทวิจารณ์อยากฝากทิ้งท้ายว่า กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การจัดทำงบประมาณ มีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยในระดับ ชุมชน แต่มิใช่เงื่อนไขหรือสูตรสำเร็จเพียงประการเดียวที่ทำให้เกิดความเป็นประชาธิปไตย แต่อย่างใด (Participatory budgeting is necessary, but not sufficient to the

promotion of “true democracy”, in a sense resembling governing by people) การจะสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นได้ในท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบ การเมืองและการบริหารในมิติอื่นๆ ไปควบคู่กัน

## บทสรุป

กล่าวโดยสรุป หัวใจสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการ ปรับดุลอำนาจใหม่ โดยการเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนกลุ่มล่างของสังคม อันจะส่งผล ให้การกำหนดนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ ให้ความสำคัญกับประชาชนกลุ่ม ผู้ด้อยโอกาสในสังคมเพิ่มมากขึ้น หนังสือเรื่อง The Porto Alegre Experiment ซึ่งเขียนโดย Gret และ Sintomer สามารถนำเสนอประสบการณ์ที่เกิดขึ้น พร้อมกับ บทวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ ได้เป็นอย่างดีและมีความน่าสนใจยิ่ง ผู้ที่สนใจเรื่องการ มีส่วนร่วมของประชาชน หรือเรื่องการคลังและงบประมาณในระดับท้องถิ่น ควรอ่าน หนังสือเล่มดังกล่าว

ทั้งนี้ พึงระลึกว่าตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทางงบประมาณ ของเมือง Porto Alegre นั้น เป็นเพียงตัวแบบหนึ่งที่มีความเหมาะสมกับบริบททาง การเมืองการบริหารและบริบททางสังคมเฉพาะแห่ง ซึ่งหมายความว่าตัวแบบหรือ ประสบการณ์ดังกล่าว ไม่สามารถนำไปใช้ลอกเลียนแบบใช้กับเมืองอื่นๆ ได้ในทันที ตัว แบบดังกล่าวมีข้อดีที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการคิดต่อยอด และขยายผลการส่งเสริมการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทางงบประมาณได้ต่อไปในวงกว้าง โดยจำเป็นต้องออก แบบกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับบริบทชุมชนและสภาพข้อเท็จจริง ทางการเมืองและการบริหารต่อไป เมื่อถึงเวลานั้น เราย่อมคาดหวังได้ว่าการปกครอง ในระดับท้องถิ่นจะช่วยยกระดับความเป็นประชาธิปไตย และสามารถเพิ่มโอกาสและ พัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนระดับฐานรากซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคมได้ต่อไป อย่างยั่งยืน