

บทวิจารณ์

Fung Archon.2006. Varieties of Participation in Complex Governance.
Public Administration Review 66 (ssue Supplement s1) : 66-75

พจนา พิชิตปัจจา

บทความชิ้นนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารอบในการทำความเข้าใจเรื่องความเป็นไปได้ในการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคสาธารณะ ทั้งนี้กลไกการมีส่วนร่วมต่างๆ ที่เกิดขึ้นจะถูกพิจารณาจากสามมิติ ได้แก่ มิติที่หนึ่ง พิจารณาบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วม(Who) มิติที่สองพิจารณาถึงการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลที่จะต้องตัดสินใจร่วมกัน และมิติที่สามการพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างการต่อรองของคนในภาคส่วนต่างๆ ในนโยบายหรือความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาการบริหารปกครอง ประชาธิปไตย(Democratic governance) ไม่ว่าจะเป็นความชอบธรรม(legitimacy) ความยุติธรรม(justice)และประสิทธิผลในการบริหาร(effective administration) ผ่านกรณีศึกษาต่างๆ

บทความชิ้นนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วนหลักๆ ส่วนแรกเป็นการนำเสนอการออกแบบการมีส่วนร่วม(Participatory) ส่วนที่สองเป็นการนำเสนอลูกบาศก์ประชาธิปไตย(Democracy cube) ส่วนที่สามนำเสนอการใช้กลไกการมีส่วนร่วมตามกรอบลูกบาศก์ประชาธิปไตยเพื่อแก้ปัญหาคความชอบธรรม ความยุติธรรมและประสิทธิผลในการบริหาร

ส่วนที่หนึ่ง การนำเสนอการออกแบบการมีส่วนร่วม ในบทความชิ้นนี้ผู้เขียนได้สรุปมิติการเข้ามามีส่วนร่วมไว้สามมิติ

มิติที่ 1 พิจารณาตัวบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วม (Who) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การเลือกคนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ โดยผู้เขียนได้แบ่งระดับของคนที่มีส่วนร่วมออกเป็น 8 ระดับได้แก่ (1) เข้ามาร่วมโดยสมัครใจ(self-selected) เป็นการเปิดกว้างสำหรับคนที่อยากเข้ามามีส่วนร่วมและได้รับการคัดเลือกโดยไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์หรือคุณสมบัติไว้ (2) การคัดเลือกตัวแทน(selectively-recruit) เป็นตัวแทนที่ถูกคัดเลือกเพื่อเป็นตัวแทนกลุ่มต่างๆ (3) การเลือกตัวแทนของกลุ่มต่างๆ (Randomly

selecting) เป็นการเลือกตัวแทนการเข้ามาส่วนร่วมโดยผู้ที่ถูกคัดเลือกต้องสามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มได้อย่างแท้จริง (4) อาสาสมัคร(Lay stakeholder) เป็นตัวแทนที่อาสาสมัครเข้ามามีส่วนร่วม พร้อมสละเวลาและผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์และตัดสินใจประเด็นหรือนโยบายที่ตัวเองสนใจ (5) ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์(professional stakeholder) เป็นตัวแทนการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือตัวแทนของภาครัฐ (6) ตัวแทนจากภาคการเมือง (professional politicians) เป็นตัวแทนที่มาจากกลไกทางการเมืองและกลไกการเลือกตั้งตัวแทนต่างๆทางการบริหาร (7) ผู้เชี่ยวชาญ (expert administrator) เป็นตัวแทนที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ (8) ตัวแทนของภาคสาธารณะ(diffuse public sphere) เป็นตัวแทนที่มีลักษณะเป็นกลุ่มสาธารณะที่สนใจในประเด็นนั้น เช่น กลุ่มสื่อมวลชน เป็นต้น

มิติที่ 2 พิจารณาถึงการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลที่จะต้องตัดสินใจร่วมกัน(How) ซึ่งผู้เขียนได้แบ่งออกเป็น 6 ช่องทาง ได้แก่ (1) ผู้ตรวจสอบ(listen as inspector) เข้ามาในฐานะผู้ฟังเพื่อตรวจสอบผลที่จะกระทบต่อตนเอง (2) ต้องการแสดงความพึงพอใจ (express preferences) บางคนเข้ามาเพื่อแสดงถึงความพึงพอใจของตนให้คนทั่วไปทราบและเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐรับรู้ (3) การหาความชอบธรรม(develop preferences) เป็นช่องทางการสื่อสารที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้เพื่อที่จะสำรวจ ค้นหาแนวทางร่วมกัน เพื่อให้ผู้รับสารทราบถึงข้อจำกัดและปรับมุมมอง (4) การต่อรองผลประโยชน์ (aggregation and bargaining) ผู้ที่เป็นตัวแทนที่รู้ว่าการต้องการหรือความพึงพอใจและสื่อสารเพื่อต่อรองให้ความต้องการของตนได้เข้าไปเป็นประเด็นในการพิจารณา (5) การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น(deliberate and negotiate) เข้ามาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและต่อรองเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมในการดำเนินงาน (6) การเป็นผู้เชี่ยวชาญ (deploy technique and expertise) เป็นช่องทางการสื่อสารที่ภาครัฐใช้เพื่อที่จะแก้ปัญหาที่มีความเฉพาะด้าน

มิติที่ 3 การพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างการต่อรองของคนในภาคส่วนต่างๆ ในนโยบายหรือความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้เขียนพิจารณาในประเด็นของอำนาจ(power)และอำนาจหน้าที่(authority) สามารถแบ่งได้ 5 ระดับ ได้แก่ (1) ผลประโยชน์ส่วนตัว (personal benefit) เป็นการพิจารณาบนฐานของการผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก (2) การครอบงำ (communicative influence)

เป็นการต่อรองโดยการโน้มน้าวโดยกระบวนการมากกว่าการบังคับใช้กฎหมาย (3) การให้คำแนะนำปรึกษา (advise and consult) เป็นการใช้กลไกให้เข้ามาในฐานะของผู้ให้คำแนะนำและให้คำปรึกษา (4) หุ่นส่วนการตัดสินใจ (cogoveraning partnership) เป็นการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำแผนและกลยุทธ์ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ (5) การแบ่งอำนาจ (direct authority) เป็นการแบ่งอำนาจเพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาตัดสินใจร่วมกัน

ส่วนที่สอง เป็นการนำเสนอลูกบาศก์ประชาธิปไตย(Democracy cube)โดยผู้เขียนได้นำมิติทั้ง 3 ในส่วนที่หนึ่งมาใช้เพื่อนำมาพิจารณาถึงแนวทางในการกำหนดกลไกการมีส่วนร่วม(ดังแสดงในแผนภาพที่ 1)เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาการบริหารปกครองประชาธิปไตย(Democratic governance)ไม่ว่าจะเป็นความชอบธรรม ความยุติธรรมและประสิทธิผลในการบริหาร

ส่วนที่สาม เป็นส่วนที่แสดงถึงการใช้ลูกบาศก์ประชาธิปไตยในการกำหนดกลไกการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารปกครองประชาธิปไตยผ่านการนำเสนอในกรณีศึกษาต่างๆ โดยเน้นการแก้ปัญหาในเรื่องของความชอบธรรม ความยุติธรรมและประสิทธิผลในการบริหาร

ความชอบธรรม เป็นประเด็นที่จะต้องตอบคำถามที่ว่าภาครัฐได้กำหนดนโยบายเพื่อจะตอบสนองต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมหรือตอบสนองเพียงแต่กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม กลไกการมีส่วนร่วมที่นำมาใช้ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมมากที่สุดและสามารถที่จะเป็นตัวแทนของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดได้ ผ่านการใช้การสื่อสารที่มีความเข้มข้นสูง โดยผู้เขียนได้ยกตัวอย่างของเมืองเล็กๆในไอดาโฮ (Idaho) ในการทำประชามติในรูปแบบใหม่โดยการเลือกคนที่เข้าร่วมที่เป็นตัวแทนของกลุ่มและพร้อมที่จะช่วยกันดำเนินงานตามนโยบายที่เกิดขึ้น โดยภาครัฐเน้นการรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำมาใช้ในการตัดสินใจและดำเนินงาน โดยมีมาให้ข้อมูลทั้งหมดและให้ความรู้ในประเด็นที่ตัวแทนไม่เข้าใจเพื่อสามารถที่จะสะท้อนความคิดเห็นได้ตรงตามความต้องการของกลุ่มมากที่สุด

ความยุติธรรม เป็นการตอบคำถามว่าจะทำอย่างไรให้นโยบายที่กำหนดขึ้นสามารถตอบสนองต่อกลุ่มที่ด้อยโอกาสหรือถูกกีดกันในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างเมือง P?rto Alegre ของประเทศบราซิล พัฒนากลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณซึ่งจากเดิมใช้การกำหนด

งบประมาณจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบ โดยการสื่อสารเป็นแบบการต่อรองเพื่อรวบรวมความคิดเห็นในการกำหนดนโยบาย แต่เมื่อเปลี่ยนเป็นการกำหนดงบประมาณแบบมีส่วนร่วมโดยเลือกตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ โดยแบ่งอำนาจให้คนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติและใช้การสื่อสารเพื่อเป็นการต่อรองและกำหนดงบประมาณที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มต่างๆ

ประสิทธิผลในการบริหาร กลไกการมีส่วนร่วมที่สร้างขึ้นจะเน้นการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผู้เขียนบทความได้ยกตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานตำรวจในเมืองชิคาโก(Chicago) ที่ประชาชนในเมืองมีความพึงพอใจกับการทำงานของตำรวจมากขึ้น โดยมีการปรับเปลี่ยนใน 4 ส่วนหลักๆ ได้แก่ ส่วนที่ 1 เน้นให้ตำรวจทำงานมากกว่ามาตรฐานที่กำหนดโดยทั่วไปเน้นการป้องกันมากกว่าการจับกุม ส่วนที่ 2 เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาทำงานร่วมกันและพัฒนาแนวทางการดำเนินงานที่มีความแตกต่างกันที่เหมาะสมกับบริบทในแต่ละพื้นที่ ส่วนที่ 3 ให้เพื่อนบ้านหรือประชาชนที่อาศัยในพื้นที่พัฒนากลยุทธ์ในการรักษาความปลอดภัยของสังคม และ ส่วนที่ 4 แก้ปัญหาอย่างเป็นองค์รวมไม่ได้มองแค่หน่วยงานตำรวจเท่านั้นแต่ยังรวมถึงสภาเมือง หน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องอาคาร หรือการสร้างถนน เป็นต้น การกระทำดังกล่าวเป็นการเข้าร่วมของกลุ่มอาสาสมัครที่ได้รับการแบ่งอำนาจให้ตัดสินใจและสื่อสารโดยใช้ช่องทางทางเลือกเปลี่ยนความคิดเห็น

จากบทความวิจัยดังกล่าวจะเห็นว่าหากพิจารณาในบริบทของสังคมตั้งแต่การคัดเลือกคนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเลือกวิธีการสื่อสารหรือเจตนาในการเข้ามาในกระบวนการมีส่วนร่วม อาจกล่าวได้ว่าเป็นสะท้อนถึงระดับการมีส่วนร่วมได้ชัดเจนและยิ่งเมื่อพิจารณา ร่วมกับการมีอำนาจต่อรองของแต่ละกลุ่มทำให้เป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นในสังคมไทย นอกจากนั้นบทความชิ้นนี้ยังได้เสนอแนะแนวทางการสร้างเครื่องมือในการเข้ามามีส่วนร่วมที่แตกต่างกันตามบริบทของแต่ละพื้นที่และวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วม จึงเป็นประโยชน์กับสังคมไทยที่จะสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมแบบไทยๆที่สามารถแก้ไขปัญหาในสังคมที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง