



รายงานวิจัย

การจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการ
แก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว
New Public Governance management to reduce social disparity
and success in solving the problems of living and eating
land of people in Sa Kaeo Province

ผู้วิจัย

ดร.นงนุช ศรีสุข

โครงการวิจัยประเภทงบประมาณเงินรายได้มหาวิทยาลัย เงินรายได้ส่วนงาน
เงินกองทุนวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยบูรพา
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

รายงานวิจัย

การจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการ
แก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว
New Public Governance management to reduce social disparity
and success in solving the problems of living and eating
land of people in Sa Kaeo Province

ผู้วิจัย

ดร.นนุช ศรีสุข

โครงการวิจัยประเภทงบประมาณเงินรายได้มหาวิทยาลัย เงินรายได้ส่วนงาน
เงินกองทุนวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยบูรพา
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ฉบับนี้ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากทุนอุดหนุนการวิจัย งบประมาณกองทุนวิจัย และพัฒนา ทุนวิจัยมุ่งเป้าหมายที่ ๓ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เอกสารสัญญาขอรับ ทุนอุดหนุนการวิจัยที่ ๐๑๑/๒๕๖๒

งานวิจัยเรื่อง “การจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว” ฉบับนี้ ผู้วิจัยจุดประกายแนวคิดจากปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยเป็นปัญหาเรื้อรังมานาน ทำให้ช่องว่างระหว่าง “คนรวย” กับ “คนจน” ในประเทศไทยถูกฉีกห่างกันมากขึ้น ปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าวได้เชื่อมโยงและมีผลกระทบเป็นลูกโซ่ เช่น คนไม่มีที่ดินทำกินต้องบุกรุกเข้าไปทำกินในที่ดินป่าสงวนฯ หรือที่ดินของรัฐ และมีไม่น้อยที่ต้องถูกจับกุมคุมขัง คนยากจนไร้ที่ดินทำกินในชนบท ต้องอพยพเข้ามาหากินในเมือง ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่ศึกษาและเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วให้เกิดความสำเร็จการความร่วมมือของทุกภาคส่วนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

โดยได้รับการอนุเคราะห์ข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบด้านที่ดิน ที่ทำกินที่อยู่อาศัย ชุมชนท้องถิ่น เช่น ชาวบ้าน ชุมชน ผู้นำชุมชน และคณะกรรมการชุมชน และภาคีอื่นๆ เช่น สภาองค์กรชุมชน กองทุนสวัสดิการชุมชน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (สปก.) เครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว ภาคราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดสระแก้ว เป็นต้น ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณทุกท่านด้วยความเคารพ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาเป็นอย่างยิ่งสำหรับการให้ข้อมูลความคิดเห็น เอกสารที่เกี่ยวข้อง และคำแนะนำอันมีคุณค่าเพื่อนำไปใช้ในอนาคตต่อไป

ขอบพระคุณสำหรับทุนอุดหนุนการวิจัย งบประมาณกองทุนวิจัยและพัฒนา ทุนวิจัยมุ่งเป้าหมายที่ ๓ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ มหาวิทยาลัยบูรพา เพื่อให้เกิดผลงานวิจัยสร้างสรรค์ขึ้นมาในมหาวิทยาลัยบูรพา

สำหรับข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นนั้น ผู้วิจัยขออ้อมรับผิดเพียงผู้เดียว และยินดีที่จะรับฟังคำแนะนำจากทุกท่านที่ได้เข้ามาศึกษา เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนางานวิจัยต่อไป

ดร.นนุช ศรีสุข

เมษายน ๒๕๖๓

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน เพื่อศึกษาแนวทางพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วในรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ และศึกษาความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากการจัดการภาคีสาธารณะ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการนำบทสรุปจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ทรงคุณวุฒิหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบด้านที่ดิน ที่ทำกินที่อยู่อาศัย ชุมชนท้องถิ่น เช่น ชาวบ้าน ผู้นำชุมชน และคณะกรรมการชุมชน และภาคีอื่นๆ เช่น สภาองค์กรชุมชน กองทุนสวัสดิการชุมชน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) แล้วนำผลการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เนื้อหา คัดกรอง ดึงข้อมูลออกมา หลอมรวมและบูรณาการ กับการสังเคราะห์องค์ความรู้จากการเอกสารงานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อสรุปเป็นประเด็นที่สำคัญเพื่อตอบคำถามการวิจัยที่ตั้งไว้ เพื่อสรุปเป็นประเด็นที่สำคัญเพื่อตอบคำถามการวิจัย

ผลการวิจัย พบว่า สภาพปัญหาของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว คือปัญหาในเรื่องการถือครองที่ดินของประชาชนและการออกเอกสารสิทธิ์ส่งผลให้ประชาชนในท้องที่จังหวัดสระแก้ว ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ต้องประสบกับปัญหา และขาดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิ นานาประการ และพบว่า ความต้องการของประชาชน คือ การปฏิรูปที่ดินดำเนินการไปอย่างรวดเร็ว โดยรัฐควรจัดสรรที่ดินให้ผู้มีรายได้น้อย รวมถึงผู้ไม่มีที่ทำกินของตนเองเพื่อแก้ปัญหาที่ดินที่อยู่อาศัย ที่ทำกินของประชาชน สำหรับรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ที่ส่งผลต่อแนวทางการพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ประกอบด้วย 4 ประการดังนี้ ประการแรก “ภาวะผู้นำ” ประการที่สอง การสะสมทุนทางสังคม ประการที่สาม ความร่วมมือระหว่างภาคี และประการสุดท้าย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง (นโยบาย / กฎหมาย)

และผลการวิจัย พบว่า ความสำเร็จของการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ในรูปแบบของ “การจัดการภาคี สาธารณะแบบใหม่” โดยบทบาทของภาคีของมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง มีองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชน สนับสนุนทั้งด้านความรู้ วิชาการ ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยพี่น้องประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญห และผลการวิจัย พบว่า ภาคี ที่สำคัญในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน ประกอบด้วย 10 ฝ่าย คือ 1) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) 2) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (สปก.) 3) เครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว 4) ภาคราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอ 5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดสระแก้ว 7) ภาคเอกชน คือ บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ดีแทค 8) ธนาคารออมสิน 9) มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขต สระแก้ว และ 10) ภาคีสสุดท้าย สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

คำสำคัญ: การจัดการภาคีสาธารณะ/ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม/ ความสำเร็จ/การแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน/ จังหวัดสระแก้ว

Abstract

The purpose of this research is to study the problems and find the needs of the people. Study the guidelines for the development of methods to solve the housing and arable land problems of the people in Sa Kaeo Province in the form of a New Public Governance management. And study the success in solving the housing and arable land problems of the people in Sa Kaeo Province in order to reduce social inequality caused by the New Public Governance management. It is a Qualitative Research which is a summary of the in-depth interviews with experts from relevant government agencies. Responsible for land Housing Local communities such as villagers, community leaders, and community committees and other parties, such as community organization councils Community Welfare Fund And the Community Organization Development Institute (Public Organization) And then interview the content analysis screening and pulling out the information Fusion and integration With the synthesis of knowledge from research papers, laws, and regulations in order to summarize important issues to answer the research questions set To summarize is an important issue to answer research questions.

The research found that the problems of people in Sa Kaeo Province Is the problem of land ownership of people and the issuance of rights documents resulting in people in Sa Kaeo province Most of them are farmers. Must face a problem And lack of opportunities to access various rights and find that people's needs are land reforms that proceed quickly, and the state should allocate land to low-income people Including those without land to solve their land-dwelling problems Public As for the new public sector model that affects the ways to develop solutions to the problems of housing and arable land of the people in Sa Kaeo Province, it consists of 4 things as follows: First, "Leadership". Second, social capital accumulation. Third, cooperation between the parties And finally Related regulations (policy / law)

And the research found that the success of solving the problems of housing and arable land of the people in Sa Kaeo Province To reduce social inequality Is a form of "The New Public Governance management " by the role of the partners of a strong community leader There are local governing bodies, government agencies, educational institutions. Including the private sector Supporting academic knowledge, enabling communities to develop and solve problems In which people in the area participated in solving the problem And the research found that the important parties to solve the problems of housing and arable land of the people consist of 10 parties, which are 1)the community organization development institutions (Public Organization) 2) Office of Land Reform in Sa Kaeo 3) Network of Community Organizations in Sa Kaeo Province 4) Provincial Administration Office Provinces and

districts 5) Local administrative organizations 6) Office of Social Development and Human Security 7) The private sector is Total Access Communication Public Company Limited or DTAC 8) Government Savings Bank 9) Burapha University Sakaew Campus and 10) Digital Economy Promotion Agency – depa)

Keywords: New Public Governance management / reduce social disparity / success solving the problems of living and eating land of people / Sa Kaeo Province

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	ก
กิตติกรรมประกาศ.....	ง
สารบัญ.....	จ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญภาพ.....	ซ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
คำถามในการวิจัย.....	4
ขอบเขตของการวิจัย.....	5
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	7
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	7
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	9
แนวคิดว่าด้วยการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่.....	9
แนวคิดเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำและความยากจนในประเทศไทย.....	36
แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมสาธารณะ.....	48
แนวคิดว่าด้วยทุนทางสังคม.....	62
แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำสาธารณะ.....	79
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	84
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	88
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	88
เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล.....	88
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	89
การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอ.....	89
4 ผลการดำเนินการวิจัย.....	90
สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในจังหวัดสระแก้ว.....	90
แนวทางการพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินจังหวัดสระแก้วใน รูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่.....	95
แนวทางการผู้บริหารบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัย โดยคำนึงถึงประโยชน์ของมหาวิทยาลัย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย.....	58

สารบัญ (ต่อ)

5	สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ.....	121
	สรุปผลการวิจัย.....	121
	อภิปรายผลการวิจัย.....	124
	ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย.....	139
	ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป.....	140
	บรรณานุกรม.....	141
	ภาคผนวก.....	144
	ประวัติผู้วิจัย.....	147

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.2	เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการจัดการกับภาวะผู้นำ.....	82
4.1	แสดงการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว.....	100
4.2	แสดงที่ดิน ส.ป.ก. ในจังหวัดสระแก้ว.....	101

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1.1	กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	6
4.1	พิธีมอบหนังสืออนุญาตให้สถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขต ปฏิรูปที่ดิน.....	102
4.2	รูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ที่ส่งผลต่อแนวทางการพัฒนาวิธีการ แก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว.....	103
4.3	ที่ดินทำกินเป็นในแปลงที่ดิน ส.ป.ก.ตำบลคลองหินปูน อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว.....	108
4.4	ที่อยู่อาศัยในแปลงที่ดิน ส.ป.ก.ตำบลคลองหินปูน อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว.....	108
4.5	บ้านและที่ดินของคนจน โดยคนจน เพื่อคนจน รูปธรรมความสำเร็จของคน คลองหินปูน จังหวัดสระแก้ว.....	109
4.6	ป้ายโครงการส่งเสริมการดำรงชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง.....	118
4.7	แสดงการสาธิตการบังคับและใช้โดรน.....	119
4.8	ตัวแบบความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของ ประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากการ จัดการภาคีสาธารณะ.....	120

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยเป็นปัญหาเรื้อรังมานาน ทำให้ช่องว่างระหว่าง “คนรวย” กับ “คนจน” ในประเทศไทยถูกฉีกห่างกันมากขึ้น ปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าวได้เชื่อมโยงและมีผลกระทบเป็นลูกโซ่ เช่น คนไม่มีที่ดินทำกินต้องบุกรุกเข้าไปทำกินในที่ดินป่าสงวนฯ หรือที่ดินของรัฐ และมีไม่น้อยที่ต้องถูกจับกุมคุมขัง คนยากจนไร้ที่ดินทำกินในชนบท ต้องอพยพเข้ามาหากินในเมือง และจำนวนไม่น้อยต้องบุกรุกปลูกสร้างบ้านในที่ดินของรัฐและเอกชน อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ขาดสาธารณูปโภค ลูกหลานไม่ได้รับการส่งเสริมด้านการศึกษา ขาดการพัฒนาคุณภาพชีวิต ฯลฯ

จากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของสังคมไทย นำมาสู่ปัญหาความยากจน การขาดแคลนที่ดินและที่อยู่อาศัยตามที่กล่าวไปแล้ว รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงมีนโยบายลดปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าว โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ตามมติจากการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2558 มอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดำเนินการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย 10 ปี (พ.ศ.2559-2568) การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 จึงเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในลักษณะการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติ โดยในแต่ละยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ได้กำหนดประเด็นการพัฒนา พร้อมทั้งแผนงาน/โครงการสำคัญที่ต้องดำเนินการให้เห็นผลเป็นรูปธรรมในช่วง 5 ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเตรียมความพร้อมคน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกัน ยังได้กำหนดแนวคิดและกลไกการขับเคลื่อนและติดตามประเมินผลที่ชัดเจน เพื่อกำกับให้การพัฒนาเป็นไปอย่างมีทิศทางและเกิดประสิทธิภาพ นำไปสู่การพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทย

โดยมีสาระสำคัญในประเด็น การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ ให้มีความสำคัญกับการจัดบริการของรัฐที่มีคุณภาพทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข ให้กับผู้ที่ด้อยโอกาส และผู้ที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกล การจัดสรรที่ดินทำกิน สนับสนุนในเรื่องการสร้างอาชีพ รายได้ และสนับสนุนการเพิ่มผลิตภาพ ผู้ด้อยโอกาส สตรี และผู้สูงอายุ รวมทั้งกระจายการจัดการบริการภาครัฐให้มีความครอบคลุมและทั่วถึงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนสร้างชุมชนเข้มแข็งให้เป็นพลังร่วมทางสังคมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาและพร้อมรับผลประโยชน์จากการพัฒนา โดยส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการระดับชุมชน การสนับสนุนศูนย์ฝึกอาชีพชุมชน ส่งเสริมให้ชุมชนจัดสวัสดิการและบริการในชุมชน และผลักดันกลไกการกระจายที่ดินทำกินและการบริหารจัดการที่ดินของชุมชน โดยมุ่งบรรลุเป้าหมายสำคัญในการยกระดับรายได้ประชากรกลุ่มร้อยละ 40 ที่มีรายได้น้อยที่สุด

สำหรับสถานการณ์ที่อยู่อาศัยในประเทศไทย ประเทศไทยมีครัวเรือนทั้งหมดประมาณ 21 ล้านครัวเรือนมีประชาชนที่มีรายได้น้อยขาดแคลนที่อยู่อาศัยประมาณ 3 ล้านครัวเรือน รัฐบาลมอบหมายให้การเคหะแห่งชาติจัดทำแผนงานรองรับประชาชนในลักษณะการเช่าหรือเช่าซื้อประมาณ 2 ล้านครัวเรือน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนฯ จัดทำแผนแม่บทพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) สำหรับประชาชนที่มีความเดือดร้อนและมีรายได้น้อย จำนวนประมาณ 1 ล้านครัวเรือน ขณะนี้ดำเนินการไปแล้วประมาณ 100,000 ครัวเรือน ตามโครงการต่างๆ เช่น บ้านมั่นคงเมือง, บ้านมั่นคงชนบท, บ้านพอเพียงชนบท (สนับสนุนการซ่อมแซมบ้านเรือนที่มีสภาพทรุดโทรม) การพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองลาดพร้าว, คนไร้บ้าน รวมทั้งการสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยและคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่อาศัยในที่ดินนิคมสร้างตนเองและที่ดิน ส.ป.ก.

องค์การสหประชาชาติกำหนดให้เป็น ‘วันที่อยู่อาศัยโลก’ หรือ ‘World Habitat Day’ มีเป้าหมายเพื่อให้นานาชาติให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย หรือมีที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสม และหาแนวทางแก้ไขปัญหา โดยในปี 2561 นี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ ‘พอช.’ ร่วมกับขบวนองค์กรชุมชน และหน่วยงานต่างๆ จัดงานวันที่อยู่อาศัยโลกขึ้นในจังหวัดต่างๆ ตลอดช่วงเดือนตุลาคมนี้ เพื่อรณรงค์แก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนที่มีรายได้น้อย โดยวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2561 ที่บริเวณที่ดินนิคมสร้างตนเอง ตำบลผ่านศึก อำเภอรัฐประเท จังหวัดสระแก้ว มีการจัดงานเนื่องในวันที่อยู่อาศัยโลก “สานพลัง พม.และภาคี ก่อสร้างสุข เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน” โดยมีพลเอกสุรศักดิ์ ศรีศักดิ์ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ นางสุจิตรา พิทยานรเศรษฐ์ รองอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ นางสาวเฉลิมศรี รัตากุล ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนฯ นายวิชาติ ชาติไพสิฐ ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว ผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ผู้แทนขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว และประชาชนเข้าร่วมงานประมาณ 500 คน การจัดงานในวันนี้ มีสาระสำคัญคือ การมอบที่ดินทำกินในพื้นที่นิคมสร้างตนเองตำบลคลองน้ำใสพื้นที่ 100 ไร่ (อยู่ในการดูแลของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวง พม.) ให้แก่ประชาชนที่มีรายได้น้อยและขาดแคลนที่ดินทำกินในตำบลผ่านศึก อำเภอรัฐประเท จำนวน 79 ครอบครัว โดยแต่ละครอบครัวจะได้ที่ดินปลูกสร้างบ้าน 30-45 ตารางวา ขนาดบ้าน 4x6 - 6x8 ตารางเมตร และที่ดินทำกินครอบครัวละ 1 ไร่ โดยมอบให้ในลักษณะที่ดินแปลงรวม ไม่ให้กรรมสิทธิ์และไม่สามารถซื้อขายได้ โดยประชาชนที่เข้าอยู่อาศัยจะมีรายได้จากการปลูกผักสวนครัว สมุนไพร ไม้ยืนต้น ไม้เศรษฐกิจ ฯลฯ และจะเริ่มก่อสร้างที่อยู่อาศัยในเร็วๆ นี้

นอกจากนี้ภายในงานวันนี้นี้ยังมีการลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU.) “การพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงชุมชนในพื้นที่นิคมสร้างตนเอง” ระหว่างกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนฯ อบต.ผ่านศึก และขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว “เจตนารมณ์ของบันทึกความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ในครั้งนี้ เพื่อร่วมกันพัฒนาคุณภาพชีวิตและการอยู่อาศัยของคนจนในชุมชนผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของนิคมสร้างตนเองตำบลคลองน้ำใส ให้มีความมั่นคง มีสภาพแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจที่ดี โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ทั้งนี้ครัวเรือนที่เข้าอยู่อาศัยในที่ดินนิคมฯ จะมีกระบวนการพัฒนาต่างๆ เช่น

มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อเป็นแหล่งทุนของชุมชน มีการสร้างระบบเศรษฐกิจ การสร้างอาชีพ รายได้ ด้วยการทำเกษตรกรรมที่ปลอดภัยไร้สารพิษ มีการจัดการขยะ น้ำเสีย ฯลฯ เพื่อเป็น ต้นแบบในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและคุณภาพชีวิตของประชาชนที่มีรายได้น้อย” นอกจากนี้ที่ดินของ นิคมสร้างตนเองตำบลคลองน้ำใสที่นำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนที่มีรายได้น้อยแล้ว ยังมีที่ดินนิคม สร้างตนเองทั่วประเทศอีกประมาณ 40 แห่งที่จะนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนที่มีรายได้น้อยและขาด แคลนที่ดินทำกินต่อไป

โดย พอช.ได้สนับสนุนการการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประชาชนที่เข้าร่วมในโครงการนี้ จำนวน 79 ครอบครัวตามโครงการบ้านมั่นคงชนบทที่ พอช.ดำเนินการอยู่ทั่วประเทศ โดยแบ่งเป็น งบสร้างบ้าน 40,000 บาท งบสาธารณูปโภคและคุณภาพชีวิต 24,800 บาท การจัดขบวน/การ รวมกลุ่ม 7,200 บาท เฉลี่ยครัวเรือนละ 72,000 บาท รวมเป็นเงินทั้งหมด 5,688,000 บาท

นอกจากนี้ในจังหวัดสระแก้ว พอช.ได้ร่วมกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำที่ดิน ส.ป.ก.ที่ยึดคืนมาจากผู้ที่ครอบครองไม่ถูกต้องนำมามอบให้แก่ประชาชนที่ขาด แคลนที่ดินทำกินตามนโยบายของรัฐบาล โดยในจังหวัดสระแก้วมีที่ดินที่ยึดคืนมาจำนวน 6 แปลง คือ 1.แปลงที่ดิน ส.ป.ก. ตำบลหนองม่วง อ.หนองม่วง ขนาดพื้นที่ 655 ไร่เศษ 2.ที่ดิน ส.ป.ก. ตำบล ป่าไร่ อ.รัฐประเทศ ขนาดพื้นที่ 578 ไร่เศษ 3.ที่ดิน ส.ป.ก. ตำบลคลองหินปูน อ.วังน้ำเย็น ขนาด พื้นที่ 318 ไร่เศษ 4.ที่ดิน ส.ป.ก. ตำบลหนองแวง อ.หนองม่วง ขนาดพื้นที่ 611 ไร่เศษ 5.ที่ดิน ส. ป.ก. ตำบลโนนหมากเค็ง ขนาดพื้นที่ 693 ไร่เศษ และ 6.ที่ดิน ส.ป.ก. ตำบลวัฒนานคร อ.วัฒนานคร ขนาดพื้นที่ 326 ไร่เศษ รวมทั้งหมด 3,181 ไร่เศษ

ทั้งนี้ พอช.มีเป้าหมายสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยและคุณภาพชีวิตของประชาชนที่เข้า อยู่อาศัยในที่ดิน ส.ป.ก. ในจังหวัดสระแก้วช่วงปี 2561-2562 รวม 219 ครัวเรือน ครัวเรือนละ 72,000 บาท งบประมาณรวม 15.7 ล้านบาทเศษ โดยขณะนี้ดำเนินการแล้วในที่ดิน ส.ป.ก.หนอง ม่วง อ.หนองม่วง จำนวน 63 ครัวเรือน โดยแต่ละครัวเรือนจะได้รับที่ดินสร้างบ้าน 1 ไร่ และที่ดิน ทำกิน 5 ไร่ นอกจากนี้ยังสนับสนุนการซ่อมแซมบ้านเรือนที่ยากจนมีสภาพทรุดโทรม ตามโครงการ บ้านพอเพียงชนบทในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว รวม 298 ครัวเรือน ครัวเรือนหนึ่งไม่เกิน 18,000 บาท รวมเป็นเงิน 5,190,000 บาท

ขณะที่ตั้งแต่ปี 2558 ส.ป.ก.ได้ยึดที่ดินคืนจากผู้ครอบครองไม่ถูกต้องทั่วประเทศแล้ว ประมาณ 300,000 ไร่ เพื่อนำมาจัดสรรเป็นที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่ขาดแคลน ที่ดินทำกิน โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน มีเป้าหมายจะสนับสนุนการสร้างบ้านมั่นคงชนบทใน ที่ดิน ส.ป.ก.ประมาณ 2,000 ครัวเรือน ซึ่งขณะนี้ดำเนินการไปแล้วใน 10 จังหวัด เช่น กาญจนบุรี อุทัยธานี นครราชสีมา สระแก้ว ฯลฯ

จากความสำคัญที่กล่าวมา แม้จะผ่านมาเนิ่นนานแต่คนจนในเมืองของประเทศไทยก็ยัง เป็นปัญหาที่หลายหน่วยงานยังต้องเข้ามาหาแนวทางการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหา แนวทางการการ แก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของคนจนในประเทศไทย โดยคำนึงถึงประเด็นในเรื่อง ความเหลื่อมล้ำสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนเมืองสามารถนำไปสู่ความเป็นธรรมทาง สังคม ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาวิจัยเรื่อง “การจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทาง สังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัด

สระแก้ว” ทั้งนี้เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมของปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในจังหวัดสระแก้ว แนวทางพัฒนาวิธีการการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วในรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ และเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ผลการวิจัยครั้งนี้จะนำไปสู่องค์ความรู้ที่เอื้อต่อการพัฒนาการแนวทางการบริหารจัดการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว โดยการจัดการภาคีสาธารณะที่มีภาคประชาชนที่สามารถสร้างคุณภาพชีวิตด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วให้ดีขึ้นเพื่อให้เกิดการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน และนำไปสู่การสร้างความสำเร็จของภาคประชาชนในด้านอื่นๆ เช่น การจัดสวัสดิการชุมชนเพื่อที่อยู่อาศัย ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมหรือชุมชนนั้นๆ อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้คนจนและคนด้อยโอกาสในชุมชนเมืองได้มีที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคงต่อไป นอกจากนี้ยังนำไปสู่ประโยชน์ในเชิงนโยบาย สามารถนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานและข้อมูลที่ผ่านกระบวนการวิเคราะห์โดยอาศัยผลการศึกษานโยบายการบริหารจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วมาเป็นกรอบแนวคิดทางวิชาการสำหรับการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยของคนจนในประเทศไทย เพื่อนำเสนอไปสู่การจัดทำนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในจังหวัดอื่นๆ ในทิศทางที่เหมาะสม และสอดคล้องกับการวางแผนพัฒนาประเทศในอนาคต และประโยชน์ที่เป็นวิทยาสารณะ แก่ผู้สนใจ นักเรียน นักศึกษา และประชาชนทั่วไปที่จะศึกษาและเรียนรู้ผลจากการศึกษาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสเป็นต้นแบบเพื่อต่อยอดองค์ความรู้ในการศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมของปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในจังหวัดสระแก้ว
2. เพื่อศึกษาแนวทางพัฒนาวิธีการการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วในรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่
3. เพื่อศึกษาความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากการจัดการภาคีสาธารณะ

คำถามในการวิจัย

ความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากการจัดการภาคีสาธารณะจริงหรือไม่ มีรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่อย่างไร

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

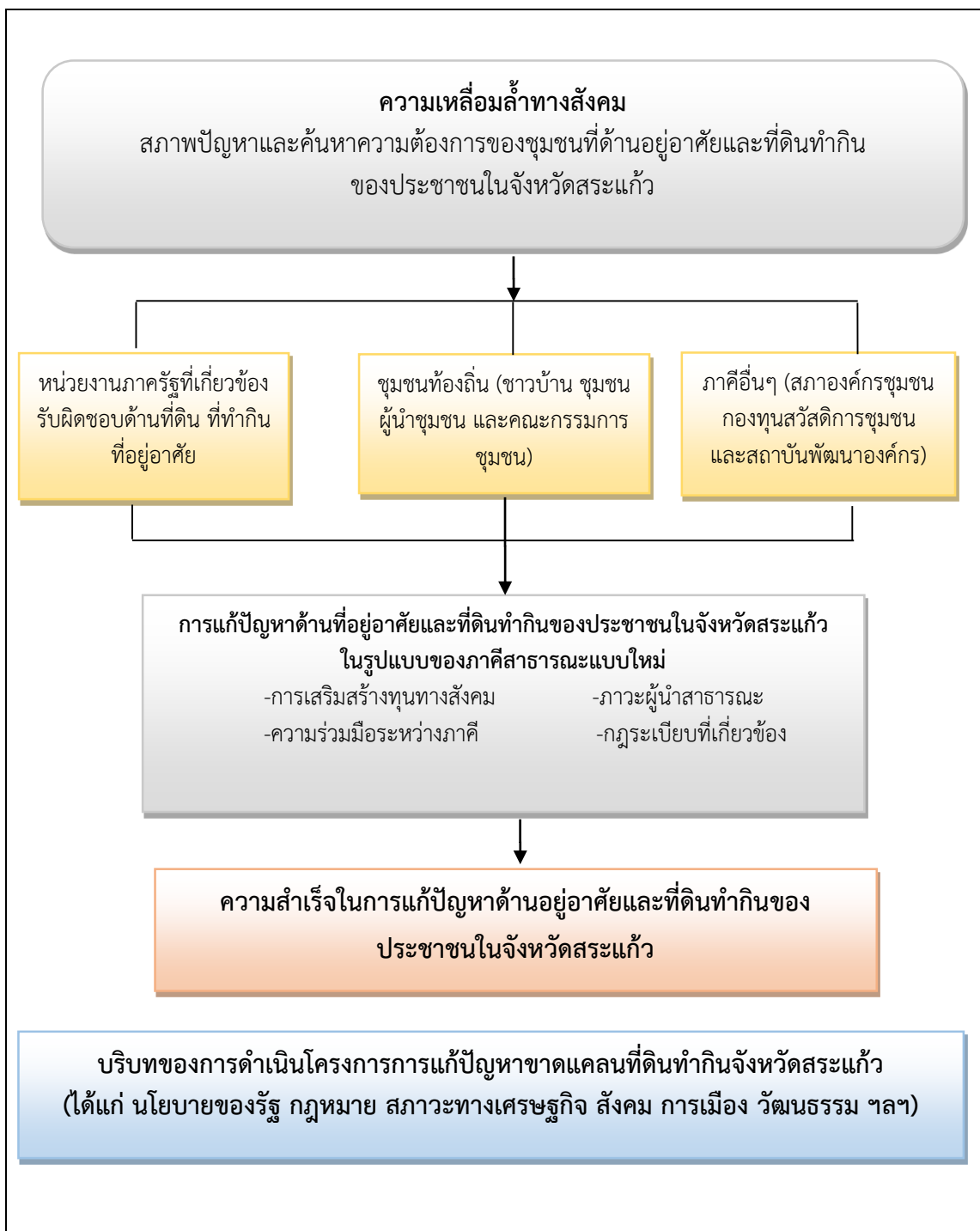
ขอบเขตด้านเนื้อหา : การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Methodology) เพื่อต้องการศึกษาเกี่ยวกับ “การจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว” โดยพิจารณาถึงเงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสำเร็จจำนวน 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านชุมชน/ชาวบ้าน 2) ด้านเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวข้อง รับผิดชอบด้านที่ดิน ที่ทำกินที่อยู่อาศัย 3) ด้านการจัดการภาคีสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว และ 4) ด้านการสนับสนุนจากภาคีอื่นๆ โดยพิจารณาว่า ความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมของนโยบายของรัฐ ที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของรัฐบาล กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินและเครือข่ายของการจัดการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในจังหวัดสระแก้ว

ขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษา : พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่ โครงการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในจังหวัดสระแก้ว ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 1 โครงการ โดยจะเลือกศึกษาเฉพาะโครงการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในจังหวัดสระแก้วที่ประสบความสำเร็จระดับสูง ได้แก่ โครงการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในจังหวัดสระแก้ว ตำบลคลองหินปูน อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว

ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ : กลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้สัมภาษณ์คือ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว จำนวน 20 ท่าน ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบด้านที่ดิน ที่ทำกินที่อยู่อาศัย ชุมชนท้องถิ่น เช่น ชาวบ้าน ชุมชน ผู้นำชุมชน และคณะกรรมการชุมชน และภาคีอื่นๆ เช่น และภาคีอื่นๆ เช่น สภาองค์กรชุมชน กองทุนสวัสดิการชุมชน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.)

ขอบเขตด้านพื้นที่ : ช่วงเวลาที่ดำเนินการวิจัย ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 ถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2563 รวมใช้เวลาในการศึกษาทั้งสิ้น 12 เดือน

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย การจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับ
ความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว
(นนุช ศรีสุข, 2562)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ด้านวิชาการ คือ ด้้องค์ความรู้ที่เอื้อต่อการพัฒนาการแนวการจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว โดยภาคประชาชนที่สามารถสร้างคุณภาพชีวิตด้านที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนให้ดีขึ้น เพื่อให้เกิดการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน และนำไปสู่การสร้างเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชนในด้านอื่นๆ เช่น การจัดสวัสดิการชุมชนเพื่อที่อยู่อาศัย ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมหรือชุมชนนั้นๆ อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้คนจนและคนด้อยโอกาสในชุมชนเมืองได้มีที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคงต่อไป

ด้านนโยบาย คือ เป็นข้อมูลพื้นฐานและข้อมูลที่ผ่านกระบวนการวิเคราะห์โดยอาศัยผลการศึกษารจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว มาเป็นกรอบแนวคิดทางวิชาการสำหรับการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน เพื่อนำเสนอไปสู่การจัดทำนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในจังหวัดอื่นในทิศทางที่เหมาะสม และสอดคล้องกับการวางแผนพัฒนาประเทศในอนาคต

ด้านสังคม/ชุมชน คือ สามารถสร้างคุณภาพชีวิตด้านที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนให้ดีขึ้น ทำให้สังคมดีขึ้น เพื่อให้เกิดการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน และนำไปสู่การสร้างเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชนในด้านอื่นๆ เช่น การจัดสวัสดิการชุมชนเพื่อที่อยู่อาศัย ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมหรือชุมชนนั้นๆ อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้คนจนและคนด้อยโอกาสในชุมชนเมืองได้มีที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคงต่อไป

ประโยชน์ที่เป็นวิทยาสารณะ แก่ผู้สนใจ นักเรียน นักศึกษา และประชาชนทั่วไปที่จะศึกษาและเรียนรู้ผลจากการศึกษาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนเป็นต้นแบบเพื่อต่อยอดองค์ความรู้ในการศึกษาต่อไป

นิยามศัพท์เฉพาะ

ความเหลื่อมล้ำ หมายความว่า ความถึง ความแตกต่าง ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายทรัพยากรและฐานะความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศ หรือ สถานการณ์ที่บุคคลหนึ่งได้รับบางอย่างที่คนอื่นไม่ได้รับ โดยความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมมีความเกี่ยวเนื่องครอบคลุมทุกมิติของสังคม โดยรายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ 1. ด้านเศรษฐกิจ เป็นการพิจารณาความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายความมั่งคั่ง รายได้และทรัพย์สิน การถือครองที่ดิน 2. ด้านสังคม มุ่งเน้นพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณะ การจัดสรรและกระจายทรัพยากรและบริการของภาครัฐ เช่น การศึกษา สาธารณสุข 3. ด้านความยุติธรรม เป็นการพิจารณาความไม่เท่าเทียมกันทางสิทธิและโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน และ 4. ด้านการเมือง เป็นความเหลื่อมล้ำของอำนาจต่อรองทางการเมือง และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและกำหนดนโยบาย

การจัดการภาคีสาธารณะ หมายถึง การจัดการสาธารณะภายใต้เงื่อนไขที่ภาคประชาสังคม กลุ่มธุรกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลาย ๆ ฝ่าย ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ ในรูปแบบของการจัดการภาคีอันหลากหลาย เป็นรูปแบบใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม โดยที่ภารกิจในการแก้ไขปัญหาสาธารณะมิได้ผูกขาดอยู่ในกำมือของรัฐบาลกลางอีกต่อไป แต่เป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการอันหลากหลาย ได้ลุกขึ้นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนจรรยาบรรณการกำกับติดตามและการประเมินผลนโยบายกันอย่างกระตือรือร้น แม้จะมีภาคีต่าง ๆ เข้าร่วมดำเนินงาน แต่ความรับผิดชอบต่องานสาธารณะทั้งหมดก็ยังคงเป็นภาครัฐอยู่เหมือนเดิม เพียงแต่รัฐหันมาทำหน้าที่เป็นผู้กำกับทิศทาง (Steer, Not Row) โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ผลิตสินค้าหรือบริการให้แก่ประชาชนโดยตรง ซึ่งจำเป็นที่จะต้องประสานความร่วมมือระหว่างฝ่ายต่าง ๆ การชักจูงให้แต่ละฝ่ายนำทรัพยากรออกมาใช้เพื่อบรรลุ เป้าประสงค์ของการมีส่วนร่วม และการจัดการความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการทำของร่วมกันระหว่างเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

การแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน หมายถึง แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ซึ่งต้องบูรณาการร่วมกันกับหลายหน่วยงาน เพราะแต่ละหน่วยงานก็มีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยเหมือนกัน สิ่งที่สามารถเชื่อมโยงกันได้ คือ ข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นโครงการบ้านพอเพียง โครงการบ้านมั่นคงเมือง/ ชนบท และการเก็บข้อมูลของ ส.ป.ก. เพื่อนำข้อมูลมาบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ กับภาคประชาชน และต้องมีการสร้างระบบฐานข้อมูลให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการกับประชาชน เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว

กระบวนการ/ขั้นตอนการดำเนินงาน หมายถึง การเข้าร่วมปรึกษาหารือกับหน่วยงานภาครัฐถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบล การจัดประชุมประชาคมผู้นำทุกหมู่บ้าน คัดสรรผู้ยากไร้ในพื้นที่ เพื่อนำร่องลงไปช่วยเหลือ การนำรายชื่อผู้เดือดร้อนยื่นเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การผลักดันกระบวนการในการแก้ไขปัญหา ร่วมกับหน่วยงาน โดยนำข้อมูลให้เกิดขึ้นจริง และมีการรวบรวมข้อมูลนโยบาย และแผนการต่างๆ ลงไปศึกษาในพื้นที่

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ครั้งนี้ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี บทความ ตำรา วารสาร เอกสารผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงงานวิจัยในอดีตเพื่อเป็นพื้นฐานและแนวทางในการศึกษาและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำวิจัย เนื่องจากเป็นการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับคุณูปการทางวิชาการของผู้รู้ที่ผ่านมา รวมทั้งองค์ความรู้ที่ได้สะสมไว้แล้ว ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อการศึกษาของผู้วิจัยที่ทำการวิจัยที่หลัง กล่าวคือ การวิจัยครั้งนี้สามารถดึงเอาจุดแข็งของการวิจัยในอดีตมาใช้พร้อมกับนำบทเรียนเกี่ยวกับข้อบกพร่องมาทำการปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาเพิ่มพูนความรู้ ทั้งด้านกว้างและด้านลึก ทั้งด้านแนวคิดทฤษฎีและด้านการวิจัยเชิงประจักษ์ อันจะทำให้การวิจัยครั้งนี้สามารถต่อยอดองค์ความรู้ให้สูงขึ้นไปได้

สำหรับในบทนี้ จะได้นำเสนอผลการทบทวนวรรณกรรม แนวคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสังเคราะห์เป็นแนวคิดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิจัยศึกษาครั้งนี้ ดังจะได้นำเสนอตามลำดับหัวข้อ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่
2. แนวคิดเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำและความยากจนในประเทศไทย
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมสาธารณะ
4. แนวคิดที่ว่าด้วยทุนทางสังคม
5. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำสาธารณะ
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่

ผลงานวิจัยชิ้นนี้เป็นความพยายามที่จะวิเคราะห์ “ปาชุมชน” ในฐานะที่เป็น “การจัดการภาคีสาธารณะ” (New Public Governance ต่อไปจะเรียกชื่อย่อว่า NPG) ดังนั้นในส่วนแรกจึงจำเป็นที่จะต้องนำเสนอเกี่ยวกับแนวคิดดังกล่าวนี้อย่างค่อนข้างละเอียด ตามลำดับ

แนวคิด NPG ในบริบทของการพัฒนาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์

Stephen P. Osborne (2010a: 1 – 12) ได้กล่าวว่า แนวคิดในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในช่วงกว่า 100 ปีที่ผ่านมา สามารถจำแนกออกเป็น 3 ระบอบ (Regime) 1) ระบอบการบริหารราชการแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration ต่อไปจะเรียกชื่อย่อว่า TPA) 2) ระบอบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management ต่อไปจะเรียกชื่อย่อว่า NPM) และ 3) ระบอบการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ (New Public Governance ต่อไปจะเรียกชื่อย่อว่า NPG)

ระบอบแรก **การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม** (Traditional Public administration – TPA) ซึ่งพัฒนาขึ้นอย่างเป็นระบบในศตวรรษที่ 19 เนื่องจากระบบราชการในขณะนั้น เป็นมรดกสืบทอดมาจากการขยายตัวของระบบราชการ เพื่อรองรับรัฐรวมศูนย์อำนาจ และเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ระบบทุนนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขยายกลไกรัฐเข้าสู่ท้องถิ่น การสร้างเส้นทางคมนาคมเพื่อเชื่อมโยงพื้นที่ต่างๆ เข้าด้วยกัน การสร้างระบบดูแลและป้องกันความปลอดภัยทางด้านชีวิตและทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเป็นเกราะคุ้มกันทางการค้า การขยายตัวของระบบการศึกษาและสาธารณสุขสมัยใหม่ และการสร้างระบบเงินตราที่เชื่อถือได้และเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วราชอาณาจักร เป็นต้น แต่ปัญหาของระบบราชการในศตวรรษที่ 18-19 ก็คือ การบริหารงานที่เต็มไปด้วยการเล่นพรรคเล่นพวกในทุกๆ ระดับ การแทรกแซงของฝ่ายการเมือง และผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน และความรู้ประสิทธิภาพ (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 15) ปัญหาดังกล่าวได้กระตุ้นให้เกิดความสนใจเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบราชการเสียใหม่ เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาระบบการบริหารให้เหมือนกับการดำเนินงานภาคธุรกิจ (Businesslike) และไม่ถูกการเมืองแทรกแซง และใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล

สามารถสรุปแนวคิดสำคัญของ TPA ได้ดังต่อไปนี้ หนึ่ง ระบบราชการผูกขาดการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน (Osborne, 2010a: 2) สอง ระบบราชการมีโครงสร้างขนาดใหญ่และซับซ้อน มีการแบ่งงานกันทำ (Division of Labour) การทำงานเฉพาะด้าน (Work Specialization) การรวมศูนย์สิทธิอำนาจในการตัดสินใจ (Centralized Authority) การจัดลำดับชั้นและเสริมสร้างเอกภาพในการบังคับบัญชา (Hierarchy and Unity of Command) และ การใช้ระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการ (Formalization) สาม เป้าหมายขององค์การราชการ คือ เน้น การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิผล (Effectiveness) มีประสิทธิภาพ (Efficiency) และความประหยัด (Economy) สี่ การดำเนินงานที่ตัดสินใจอย่างมีเหตุผล (Rational Decision Making) (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 20) ห้า มีระบบการป้องกันมิให้การเมืองเข้าแทรกแซงการบริหาร พร้อมๆ กับป้องกันฝ่ายบริหารมิให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง (Osborne, 2010a: 2) หก ใช้ระบบการงบประมาณแบบมีเหตุผล (Rational Budgeting Systems) คือ ใช้ระบบการจัดสรรงบประมาณ เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความประหยัด (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 292) เจ็ด ในการปฏิบัติหน้าที่จะไม่ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว และหลีกเลี่ยงการเล่นพรรคเล่นพวก แปด ใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในกระบวนการคิด ตัดสินใจ และดำเนินงาน รวมทั้งให้อภิสัทธิตแก่ “ผู้เชี่ยวชาญ” ในการตัดสินใจ (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 19-20; Osborne, 2010a: 2) เก้า ในการบริหารราชการแบบดั้งเดิมจะไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 20) เพราะมองว่าประชาชนทั่วไปขาดความรู้ความเชี่ยวชาญ ไม่มีเครื่องมือในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบและเป็นวิทยาศาสตร์ ใช้อารมณ์ และค่านึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะทำให้เสียเวลาและสิ้นเปลืองงบประมาณ โดยได้รับประโยชน์ไม่คุ้มค่า (Pestoff and Brandsen, 2010: 229)

แนวคิด TPA มีอิทธิพลอย่างสูงต่อการบริหารจัดการภาครัฐนับจากสิ้นศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวนี้ สามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาคำเนินงานที่ไร้ประสิทธิภาพ

และการเล่นพรรคเล่นพวกในช่วงก่อนหน้าได้เป็นอย่างดี พร้อมๆ กับสรรค์สร้าง ระบบราชการที่มีขนาดใหญ่แต่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม แนวคิด TPA ได้ถูกท้าทายและถูกวิจารณ์อย่างหนักจากสาธารณชนทั่วไป นับจากทศวรรษ 1970s เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นปัญหาที่ดูเหมือนว่า ระบบราชการไม่เหมาะสมกับสังคมปัจจุบัน ที่เต็มไปด้วยข้อมูลข่าวสารและคนทุกๆ ไปสามารถเข้าถึงได้ง่าย ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่เริ่มคุ้นเคยกับการได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพสูงและมีทางเลือกมากมายจากการให้บริการภายใต้สถานการณ์ที่แข่งขันของภาคเอกชน ด้วยเหตุนี้เองระบบราชการจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นระบบที่ไม่ยืดหยุ่น (Inflexible) ไม่สามารถตอบสนองต่อประชาชน (Unresponsive) ไม่มีความเป็นระเบียบ (Disorganized) มีแนวโน้มกระทำความผิดพลาดอยู่เสมอ (Error-prone) การทำงานที่ล่าช้าหลายชั้นตอน (Full of Red-Tape) บุคลากรไม่ใส่ใจในงาน (Uncaring) บริหารงานผิดพลาดบ่อย (Mismanaged) ขาดการนำสิ่งใหม่หรือนวัตกรรมเข้ามาใช้ (Lacking in Innovation) ระบบราชการเข้าถึงได้ยาก (Inaccessible) บุคลากรในระบบราชการมีลักษณะเย่อหยิ่ง (Out of Touch with The Public) ขาดอารมณ์ขัน ไม่เข้าถึงประชาชน ไม่มีความซื่อสัตย์ (Dishonesty) ขอบเพิกเฉยต่อปัญหา (Ignorance) ใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง (Waste of Resources) ภายในองค์การเต็มไปด้วยความขัดแย้งและการแข่งขัน ผู้บริหารไม่ไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชา ทำให้ขาดการกระจายอำนาจจนทำให้ผู้บริหารมีภาระงานมากจนล้นมือ นอกเหนือจากนั้นแล้วระบบราชการยังถูกมองว่ามีลักษณะอำนาจนิยม ซึ่งไม่สามารถไปด้วยกันได้กับระบอบประชาธิปไตย (Cheema, 2005: 2; Suvicha Pouaree, 2012) โดยมีการสร้างความสับสนวุ่นวายและสร้างปัญหาให้ซึ่งกันและกัน รวมทั้งขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าระบบราชการจะมีลักษณะที่ไม่เป็นที่น่าชื่นชมมากนัก แต่ระบบราชการก็ยังคงเป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารจัดการสาธารณะ ด้วยเหตุนี้เองเพื่อให้ระบบราชการสามารถดำเนินต่อไปได้ จึงต้องมีการปฏิรูป อันเป็นบริบททางวิชาการที่ทำทลายและเอื้ออำนวยให้เกิดแนวคิดใหม่ๆ ในช่วงเวลาต่อมา

ระบอบที่สอง คือ **แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่** (New Public Management - NPM) เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1970s เพื่อเป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจาก TPA อันเต็มไปด้วยความเฉื่อยชา ไร้ความสามารถ สิ้นเปลือง และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยทั่วไปได้ (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 20) โดยแนวคิด NPM มีการนำไปประยุกต์ใช้กันอย่างกว้างขวาง ทั้งในอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา เยอรมัน และประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ต่อมาในปลายทศวรรษ 1990s ประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาต่างๆ ต่างมีการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิด NPM กันอย่างกว้างขวาง กระนั้นก็ตาม แต่ละประเทศต่างมีการนำ NPM มาประยุกต์ใช้ในลักษณะที่แตกต่างกันค่อนข้างสูง (Mathiasen, 1999; Matheson and Kwon, 2005)

ลักษณะสำคัญของ NPM มีดังนี้ หนึ่ง การบริหารงานภาครัฐควรนำความรู้และประสบการณ์ของการจัดการธุรกิจภาคเอกชน (ที่ประสบความสำเร็จ) มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง (Osborne, 2010a: 3) สอง เสนอให้หันมาเน้นความสำเร็จในผลงาน (Focus on Achieving Results) และการประเมินผลการปฏิบัติอย่างชัดเจน ในรูปของ “ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก” (Key Performance Indicators – KPI) รวมทั้งการใช้ “สุดยอดตัวอย่าง” (Benchmarking) เป็น

เครื่องมือในการวัดแบบเทียบเคียง และเป็นแนวทางในการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน (Mathiasen, 1999: 108) นอกจากนี้ยังมีการออกแบบโครงสร้างแบบยืดหยุ่นและแบนราบมากขึ้น เพื่อเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติเป็นทีมและการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน (มีโซ่ออกแบบโครงสร้างเพื่อควบคุมคน/ทรัพยากร ตามแนวคิดของ TPA) (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 174) สามผู้บริหารจะต้องพัฒนา “ภาวะผู้นำแบบผู้ประกอบการ” (Entrepreneurial Leadership – Osborne, 2010a: 3) อันหมายถึง ผู้จัดการภาครัฐที่มีท่าที/บุคลิกภาพแบบผู้ประกอบการเอกชน กล่าวคือ เป็นผู้ที่ชอบการแข่งขัน มีความเชื่อมั่นในตัวเองสูง กล้าได้กล้าเสีย ตั้งเป้าไว้สูง และทำงานหนักเพื่อให้เป้าหมายของตนบรรลุผล ภาวะผู้นำแบบผู้ประกอบการดังกล่าวนี้ จะสามารถขจัดความเฉื่อยชาในการปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐให้หมดไป พร้อมๆ กับ สรรค์สร้างระบบการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ มีพลวัต มีนวัตกรรม และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อองค์การในเชิงบวก

สี่ เน้นกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานย่อย เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นอิสระ ในฐานะ “ศูนย์ให้บริการ” (Service Centers) โครงสร้างองค์การมีลักษณะแบนราบ (Flatter) โดยแต่ละศูนย์บริการทำหน้าที่เทียบเคียงได้กับ “บริษัทเอกชน” ที่มุ่งดำเนินงานเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ขณะเดียวกัน รัฐบาลกลางจะต้องลดการกำกับลง (Deregulation) เพื่อให้ผู้จัดการของหน่วยงานย่อยมีความคล่องตัวและสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่านกลไกการขับเคลื่อนของพลังการแข่งขัน การมุ่งตอบสนองต่อความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า และการตรวจสอบได้จากผลการปฏิบัติงาน (Mathiasen, 1999: 90-111; Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 21, 24; Matheson and Kwon, 2005: 43) ห้า ให้ผู้ใช้บริการสาธารณะเป็นผู้จ่ายค่าบริการในราคาตลาด เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถมีรายได้เลี้ยงตัวเอง (เช่น บริการไปรษณีย์ โรงพยาบาล โรงเรียน ฯลฯ) รวมทั้งสนับสนุนให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดบริการสาธารณะแทนรัฐ ในรูปของการรับเหมาช่วง (Contracting Out) มีการเสนอให้ลดขนาดขององค์การสาธารณะให้เล็กลง (Downsizing The Public Service) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกิจการที่เอกชนสามารถทำได้ดีกว่า (Privatization) รวมทั้งเน้นการบริหารต้นทุน (Mathiasen, 1999: 108; Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 20) เพื่อให้ศูนย์บริการภาครัฐสามารถพึ่งพาตนเองได้ทางการเงินให้มากที่สุด

หก ลดการกำกับภายในหน่วยงานลง (Internal Deregulation) เพื่อให้พนักงานมีอิสระมากขึ้น อันเป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่สำคัญในการเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่พนักงาน (Empowerment) เพื่อให้พวกเขาสามารถใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน การมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน (Mathiasen, 1999: 90-110) ลดชั้นการบังคับบัญชาให้สั้นลง สนับสนุนการทำงานเป็นทีม และเสริมสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) อันจะทำให้องค์การมีพลวัต เกิดนวัตกรรม และมีความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้สูง เจ็ด NPM เสนอให้นำระบบตลาดมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยเน้นการผลิตสินค้าและบริการภายใต้สถานการณ์ที่แข่งขัน ทั้งแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และแข่งขันกับองค์การภาคเอกชน (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 20-21) พลังของการแข่งขันจะขับเคลื่อนให้องค์การภาครัฐหันมาปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รวมทั้งคุณภาพของสินค้าและบริการที่นำเสนอขายในตลาดอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา แปร ภาครัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ผลิตสินค้าหรือให้บริการด้วยตนเองเสมอไป โดยนำรูปแบบของการจ้างเหมาช่วง (Contracting Out) มาใช้ เพื่อให้

องค์การภาคเอกชนรับเหมาช่วงจากภาครัฐในการจัดให้บริการแก่สาธารณชน ซึ่งคาดว่าภาคเอกชนน่าจะ
สามารถจัดบริการที่มีคุณภาพ และตอบสนองต่อประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยภาครัฐทำหน้าที่กำกับ
ทิศทาง (Steering, not Row) และกำกับดูแลทางอ้อมอยู่ห่างๆ (Rosenbloom and Kravchuk,
2005: 20) เพื่อประกันว่าประชาชนจะได้รับสินค้าและบริการที่ดี

เก่า เปลี่ยนวิธีในการมอง “ผู้รับบริการ” (Clients) มาเป็น “ลูกค้า” (Customers) ซึ่ง
ภาครัฐจะต้องให้บริการตามราคาตลาด โดยมุ่งเน้นการสร้างคามพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า
(Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 21) สืบ ให้ภาครัฐนำเครื่องมือและวิธีการให้บริการของ
เอกชนมาใช้ เช่น ตั้งหน่วยให้บริการต่ออายุใบขับขี่ ต่อทะเบียนรถยนต์ หรือทำพาร์ทพอร์ทที่
ศูนย์การค้า การให้บริการห้องสมุดเคลื่อนที่ บริการทำบัตรประชาชนเคลื่อนที่ (เข้าไปให้บริการทำ
บัตรประชาชนในหมู่บ้าน) การให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One-Stop Service) บริการตอบคำถาม
ผ่านสายด่วนสายตรง เป็นต้น (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 21) เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับ
ความสะดวกและสามารถใช้บริการให้แล้วเสร็จได้อย่างรวดเร็ว สืบเอ็ด นักคิด NPM เสนอให้ระบบ
ราชการมีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การในระยะยาว โดยการหันมาเน้นความยืดหยุ่น การสรรค
สร้างนวัตกรรม มุ่งแก้ไขปัญหา และเน้นผลการปฏิบัติงาน อันตรงข้ามกับวัฒนธรรมแบบเดิมที่เน้นยึด
ติดอยู่ในกฎระเบียบ ขั้นตอน/กระบวนการดำเนินงาน และเน้นปัจจัยนำเข้าเป็นสำคัญ
(Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 21) สืบสอง การบริหารงบประมาณ เน้นสนับสนุนแก่
โครงการ/กิจกรรมที่มีผลการปฏิบัติงานดีเยี่ยม (Excellent Performance) และโครงการ/กิจกรรมที่
ให้สามารถหารายได้เลี้ยงตัวเอง (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 26, 292)

แนวคิด NPM มีจุดอ่อนสำคัญดังต่อไปนี้ ประการแรก แนวคิดนี้ไม่ให้ความสำคัญกับการมี
ส่วนร่วมของประชาชน (Pestoff and Brandsen, 2010: 229) เนื่องจากมีฐานคิดที่ว่า ประชาชน
โดยทั่วไปขาดความรู้ และไม่สนใจที่จะเข้าร่วมในการดำเนินงานและให้บริการสาธารณะ ดังนั้นจึงไม่มี
ประโยชน์แต่ประการใดที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ประการที่สอง NPM เสนอให้ปรับ
โครงสร้างองค์การ โดยการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงาน เพื่อให้แต่ละหน่วยงานมีอิสระในการ
บริหารจัดการ (คล้ายๆ กับบริษัทเอกชน) หน่วยงานต่างๆ จะได้มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน
และพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการ โดยมีเป้าหมายในการสร้างความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า
แนวคิดดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดปัญหา อันสืบเนื่องมาจากการมุ่งเน้นเป้าหมายระยะสั้น (สร้างความพึง
พอใจแก่ผู้ใช้บริการ) ซึ่งถือเป็นเป้าหมายที่คับแคบ และไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความ
ต้องการของโลกทางสังคม ที่มีลักษณะแตกต่างหลากหลายและกระจัดกระจาย (Plural World of
Fragmentation) รวมทั้งยังอาจนำไปสู่ความขัดแย้งกับเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนางาน
สาธารณะ (เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของพลเมืองโดยส่วนรวม) อีกด้วย (Osborne, 2010a)

จุดอ่อนประการสุดท้าย NPM มองว่าภาครัฐเป็นผู้ให้บริการ ส่วนผู้ใช้บริการเป็น “ลูกค้า”
โดยผู้ให้บริการจะต้องพยายามพัฒนาคุณภาพของบริการ เพื่อให้สามารถตอบสนองและสร้างความพึง
พอใจสูงสุดให้แก่ลูกค้าได้ การแสวงหาความต้องการของลูกค้าเป็นหน้าที่ของศูนย์ให้บริการ รวมทั้ง
ลูกค้าสามารถยื่นข้อร้องทุกข์เพื่อเป็นกระบอกมายังศูนย์บริการ (Feedback) เพื่อให้เกิดการพัฒนา/
ปรับปรุงการให้บริการที่สามารถแข่งขันได้ อย่างไรก็ตาม ประชาชนในทศวรรษ 1990s หลายๆ พื้นที่
มิได้ต้องการเป็นเพียงลูกค้าที่รอคอยบริการจากรัฐเพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป ประชาชนเหล่านี้มิได้

ต้องการเพียงบริการที่สร้างความพึงพอใจสูงสุดจากรัฐเท่านั้น แต่พวกเขากลับต้องการการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี และมองว่า ลำพังภาครัฐมีอาจตอบสนองต่อการพัฒนาดังกล่าวได้ ในแง่นี้จึงทำให้ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมในหลายๆ แห่งลุกขึ้นมา เพื่อเข้าร่วมในฐานะที่เป็น “ภาคี” (Partner) ที่มีความเท่าเทียมกับรัฐ เพื่อร่วมมือกันดำเนินงานและให้บริการสาธารณะ แต่ NPM ไม่มีพื้นที่ว่างสำหรับภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม ที่ผันตัวเองจากการเป็นเพียง “ลูกค้า” (ผู้รับบริการ) มาเป็น “ภาคี” เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือกับภาครัฐในรูปแบบของ “เครือข่าย” (Networks) ในการดำเนินงานสาธารณะได้ (Pestoff and Brandsen, 2010: 229-30)

ระบอบสุดท้าย ซึ่งเป็นแนวคิดที่ผลงานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสนใจ คือ **ระบอบการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่** (New Public Governance - NPG) เกิดในช่วงสิ้นสุดศตวรรษที่ 20 ดังจะพบว่าเมื่อสังคมโลกได้เข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านวิชาชีพต่างๆ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ ในรูปแบบของการจัดการภาคีอันหลากหลาย เช่น ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเข้าร่วมกับหน่วยงานรัฐ ในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ชุมชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการจัดการศึกษา การรักษาความปลอดภัยของชุมชน การสร้างศูนย์เลี้ยงเด็ก การดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมของผู้สูงอายุ การจัดการป่าชุมชน การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในรูปแบบของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยภาคีอันหลากหลาย แม้ว่า NPG มีอาจเข้าไปแทนที่ TPA และ NPM ได้ทั้งหมด และจะพบว่าการจัดการภาครัฐในรูปแบบของ TPA และ NPM จะยังคงเป็นรูปแบบหลักในหลายๆ พื้นที่ แต่การจัดการสาธารณะในรูปแบบของ NPG ก็ได้ขยายตัวอย่างมากในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา (Osborne, 2010a; Peters, 2010; Bovaird and Löffler, 2005b; Cheema, 2005)

เนื่องจากป่าชุมชน เป็นการจัดการสาธารณะที่สอดคล้องกับแนวคิด NPG และผลงานวิจัยชิ้นนี้ได้นำแนวคิด NPG มาเป็นกรอบในการวิจัย ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้การอธิบายถึงแนวคิดดังกล่าวนี้อย่างละเอียด ตามลำดับ

ความหมายของมโนทัศน์ NPG

คำว่า “Governance” มีลักษณะคล้ายกับมโนทัศน์ทางสังคมศาสตร์อื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ คำว่า “Governance” เป็นคำเก่า มีใช้คำที่บัญญัติขึ้นใหม่แต่ประการใด ในกรณีที่เป็นคำกริยา คือ “Govern” เป็นคำในภาษาอังกฤษที่มาจากภาษาละติน ได้แก่ “Gubernare” หมายถึง “การกำกับทิศทาง การสั่งการ และการปกครอง” (Steer, Direct, Rule) โดยคำว่า “Gubernare” มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก จากคำว่า “Kubernan” มีความหมายว่า “การกำกับทิศทาง” (Steer)

เมื่อต้องการแปลงคำว่า “Govern” เป็นคำนาม จึงเติม “-ance” เข้าไป กลายเป็น “Governance” (Hughes, 2010: 88) ดังนั้นคำๆ นี้จึงมีที่มาจากแหล่งเดียวกับคำว่า “Government” “Governor” และ “Governability” โดยคำว่า “Governance” ถูกใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณศตวรรษที่ 14 ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึง “ที่นั่งของรัฐบาล” (Seat of Government; อ้างจาก Löffler, 2005: 163) แต่ “Governance” ได้กลายเป็นคำที่รู้จักกันทั่วไปเมื่อธนาคารโลก (World Bank) ได้นำมาใช้ (ในความหมายใหม่) ในรายงานประจำปี 1989 ซึ่งแสดงถึงนัยของการพัฒนาประเทศ ที่วางอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่า ความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ

จะเป็นไปไม่ได้ ถ้าประเทศนั้นปราศจากการปกครองโดยเคารพกฎหมาย (Rule of Law) และความเป็นประชาธิปไตย (Democracy)

ปัจจุบันนี้ มีนักวิชาการหลายท่านที่ให้ความหมายคำว่า “Governance” ไว้ที่น่าสนใจ เช่น (Canadian Institute of Governance; www.ioig.ca) ได้ให้นิยามว่า “Governance ประกอบด้วย ธรรมเนียมประเพณี สถาบัน และกระบวนการ ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดว่าอำนาจจะถูกใช้อย่างไร พลเมืองจะมีปากมีเสียงได้อย่างไร และจะตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะได้อย่างไร” (Governance Comprises The Traditions, Institutions and Processes that Determine How Power is Exercised, How Citizens are Given a Voice, and How Decisions are Made on Issues of Public Concern.) สถาบันการจัดการภาคีระหว่างประเทศ (Governance International, UK; www.govint.org) ได้กล่าวว่า “governance เป็นวิถีทางที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและกัน เพื่อมีอิทธิพลต่อการกำหนดผลลัพธ์ทางนโยบาย” (Governance is The Way in which Stakeholders Interact with Each Other in Order to Influence The Outcomes of Policies)

นักวิชาการอีกท่านหนึ่ง คือ G. Shabbir Cheema (2005) ได้ให้ความหมายของคำว่า “Governance” ไว้ที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

Governance ถูกนิยามว่า หมายถึง ระบบของค่านิยม นโยบาย และสถาบัน ที่สังคมนำไปใช้ในการจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยผ่านการปฏิสังสรรค์ภายในและระหว่างรัฐ ประชาสังคม และภาคเอกชน มันประกอบด้วยกลไกและกระบวนการที่พลเมืองและกลุ่มต่างๆ ใช้ในการเรียกร้องผลประโยชน์ การไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อแตกต่าง และการใช้ข้อผูกพันและสิทธิทางกฎหมายของพวกเขา มันเป็นกฎระเบียบ สถาบัน และการปฏิบัติ ที่วางข้อจำกัดและให้แรงจูงใจแก่บุคคล องค์กร และบริษัท ผู้แสดงทั้งสามฝ่ายต่างเกี่ยวข้อง/เชื่อมโยงกับ Governance กล่าวคือ รัฐในฐานะของผู้สร้างสรรคสังแวดล้อมทางกฎหมายและการเมืองอันเอื้ออำนวย/เหมาะสม ส่วนภาคเอกชนในฐานะผู้สร้างงานและก่อให้เกิดรายได้ และภาคประชาสังคมในฐานะผู้เอื้ออำนวยให้เกิดการปฏิสังสรรค์ทางสังคมและการเมือง หัวใจสำคัญของ Governance ก็คือ การก่อให้เกิดปฏิสังสรรค์ระหว่างผู้แสดงทั้งสามประเภทดังกล่าวนี้ เพื่อนำไปสู่การสนับสนุนการพัฒนาที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Cheema, 2005: 3)

ผลการศึกษาของ Stephen P. Osborne เขาพบว่า ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา นักวิชาการมีการใช้คำว่า “Governance” ใน 3 ความหมายที่แตกต่างกัน คือ คำว่า บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ธรรมภิบาล (Good Governance) และ การจัดการภาคีสาธารณะ (Public Governance) ดังจะได้บรรยายอธิบายพอสังเขปตามลำดับ

ความหมายแรก บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) หมายถึง ระบบที่บรรษัทนำมาใช้ในการกำกับดูแลและควบคุมกระบวนการภายใน เพื่อให้บรรษัทสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้ โดยระบบดังกล่าวนี้จะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหาร คณะกรรมการบอร์ด ผู้ถือหุ้น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ (ได้แก่ พนักงาน เจ้าหนี้ ลูกหนี้ คู่

ค้า ลูกค้า และชุมชนใกล้เคียง) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพยายามทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่างๆ อยู่ในสภาวะดุลยภาพ ความสนใจในบรรษัทภิบาลในปัจจุบันนี้ จะพุ่งความสนใจไปที่ การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ซึ่งเน้นการป้องกันทั้งกระบวนการภายใน ธรรมเนียมปฏิบัติ นโยบาย กฎหมาย และสถาบันต่างๆ ที่ส่งผลต่อการควบคุมบรรษัท ประเด็นสำคัญของบรรษัทภิบาลก็คือ การให้ความสนใจต่อธรรมชาติและขอบเขตความรับผิดชอบของประชาชน (Accountability of People) ในการดำเนินธุรกิจเอกชน

หลักการสำคัญของบรรษัทภิบาล มีดังนี้ 1) การเคารพสิทธิ และส่งเสริมใช้สิทธิอันชอบของผู้ถือหุ้น และการปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียม (Rights and Equitable Treatment of Shareholders) 2) การปฏิบัติตามกฎหมายและสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ (Interests of Other Stakeholders) 3) การแสดงบทบาทและความรับผิดชอบของคณะกรรมการบอร์ด (Role and Responsibilities of The Board) 4) ความซื่อตรงและพฤติกรรมที่มีจริยธรรม (Integrity and Ethical Behavior) 5) บรรษัทที่มีการดำเนินที่เปิดเผยและโปร่งใส (Disclose and Transparency)

ความหมายที่สอง ธรรมภิบาล (Good Governance) แนวคิดนี้ให้ความสนใจต่อคำถามที่ว่า สังคมจะสามารถจัดการตัวเองได้อย่างไร เพื่อทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในแง่ของโอกาส (Equality of Opportunity) และสรรค์สร้างความยุติธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมแก่พลเมืองทุกคน (Creation of Social and Economic Justice for Every Citizen) (Cheema, 2005: 3) ความสนใจต่อแนวคิดธรรมภิบาลเริ่มต้นขึ้นเมื่อ World Bank นำมาใช้อย่างเป็นทางการในปี 1989 ในการจัดทำรายงานของธนาคารโลก ชื่อ “Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable to Growth” อันเป็นรายงานที่ World Bank พยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของประเทศต่างๆ ในแถบตอนใต้ของทะเลทรายซาฮาราในทวีปแอฟริกา โดยธนาคารโลกให้มีความหมาย “ธรรมภิบาล” ว่า หมายถึง “การใช้อำนาจทางการเมืองในการจัดการภารกิจของชาติ” (... The Exercise of Political Power to Manage a Nation’s Affairs – World Bank, 1989) โดยมองว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนมีอาจเกิดขึ้นได้ หากประเทศนั้นๆ ปราศจากธรรมภิบาล หรือ กล่าวอีกแง่หนึ่งก็คือ มีการผูกโยงคำว่า “การพัฒนา” ให้ควบคู่กับธรรมภิบาล นั่นคือ การกำหนดกลไกอำนาจของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากร ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา โดย World Bank ได้เน้นถึงความหมายกว้างๆ 3 ลักษณะ คือ 1) โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง 2) กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ และ 3) ความสามารถของผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศในการวางแผนเพื่อกำหนดนโยบาย การแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริการประเทศ

หลังจากการนำเสนอแนวคิด ธรรมนูญของ World Bank ในปี 1989-1992 เป็นต้นมา คำนี้ก็ได้รับการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายมากขึ้น พร้อมกันนั้น World Bank และ IMF (International Monetary Fund) ต่างร่วมกันส่งเสริมให้รัฐบาลต่างๆ นำโมเดลเกี่ยวกับการบริหารจัดการทางด้านสังคม การเมือง และการบริหาร หรือเรียกรวมๆ ว่า “Good Governance” ไปใช้ในการบริหารประเทศของตน เพื่อก่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบ อันจะทำให้ปัญหาการคอร์รัปชันลดน้อยลง พร้อมๆ กับเชื่อมโยงไปสู่การจัดปัญหาความยากจนในระดับรุนแรงและความอดอยากหิวโหย การขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังประชากรทุกคน แก้ปัญหาการตายของทารก ปรับปรุงสุขภาพของแม่ เอาชนะโรคติดต่อร้ายแรง สนับสนุนการพัฒนาที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาระดับโลก

World Bank (1989: 60-61, 192) มองว่า ธรรมนูญ เมืองค์ประกอบ 8 มิติ ดังต่อไปนี้

- 1) การบริการที่มีประสิทธิภาพ (An Efficiency Public Service)
- 2) ระบบศาลที่เป็นอิสระ (An Independent Judicial System)
- 3) ระบบกฎหมายที่บังคับสัญญาต่างๆ (Legal Framework to Enforce Contracts)
- 4) การบริหารกองทุนสาธารณะที่มีลักษณะรับผิดชอบต่อประชาสังคม (The Accountable Administration of Public Funds)
- 5) มีระบบการตรวจสอบทางบัญชีที่เป็นอิสระ (An Independent Public Auditor) ซึ่งรับผิดชอบต่อผู้แทนในรัฐสภา
- 6) การเคารพกฎหมายและสิทธิมนุษยชนทุกระดับของรัฐบาล (Respect for The Law and Human Right at All Levels of Government)
- 7) โครงสร้างสถาบันที่มีลักษณะพหุนิยม (A Pluralistic Institutional Structure)
- และ 8) มีการสื่อสารมวลชนที่เป็นอิสระ (A Free Press)

ความหมายสุดท้าย “การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่” (New Public Governance NPG) เป็นการจัดการสาธารณะยุคใหม่แห่งศตวรรษที่ 21 ภายใต้เงื่อนไขที่ภาคประชาสังคม กลุ่มธุรกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายๆ ฝ่าย ต่างมีอาจอยู่เฉยๆ ในฐานะของผู้รับบริการ (Passive Public Service Receivers) ได้อีกต่อไป แต่พวกเขาได้ลุกขึ้นมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนการกำกับติดตามและการประเมินผลนโยบายกันอย่างกระตือรือร้น (Active Participants) แนวคิดแบบเก่าที่แบ่งแยกระหว่าง “ผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ” กำลังถูกตั้งคำถามเนื่องจากมีอาจนำมาใช้ในการศึกษาการบริหารจัดการสาธารณะได้อีกต่อไป ในขณะที่พบว่า ในเหตุการณ์สำคัญหลายๆ ครั้ง นั้น ภาคีทางด้านสังคมอันหลากหลายต่างเข้าร่วมในกิจกรรมสาธารณะกันอย่างกว้างขวาง และการมีส่วนร่วมของประชาชนกำลังได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การมุ่งเน้นแต่เพียง “Good Governance” (ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพ ยุติธรรม ความคุ้มค่า ฯลฯ) ในยุคปัจจุบันนี้ ดูเหมือนจะไม่เพียงพอเสียแล้ว (Loffler, 2005: 166) เนื่องจากปัญหาความซับซ้อนของงานสาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก และปัญหาข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรของภาครัฐเอง รวมทั้งความเข้มแข็งและความกระตือรือร้นของภาคประชาสังคม ได้ทำให้พื้นที่สาธารณะกำลังเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมจากภาคีต่างๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้ “NPG” ถือกำเนิดขึ้น ในฐานะที่เป็นศาสตร์ใหม่ เพื่อรองรับต่อปรากฏการณ์

ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารจัดการภาคีอันแตกต่างหลากหลาย ซึ่งจำเป็นที่จะต้องประสานความร่วมมือระหว่างฝ่ายต่างๆ การชักจูงให้แต่ละฝ่ายนำทรัพยากรออกมาใช้เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของส่วนรวม และการจัดการความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการทำของร่วมกันระหว่างเครือข่ายต่างๆ

Stephen P. Osborne ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า (2010a: 7, 9, 11) NPG เป็นแนวคิดที่มีคุณูปการสำคัญต่อการทำความเข้าใจถึง การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 อันประกอบด้วยความซับซ้อนของ “รัฐแบบพหุ” (Complexities of The Plural State) และความซับซ้อนของ “รัฐพหุนิยม” (Complexities of The Pluralist State) โดยที่ “รัฐแบบพหุ” หมายถึง รัฐที่ประกอบด้วยผู้กระทำกรจำนวนหลายฝ่ายที่พึ่งพิงต่อกัน โดยต่างฝ่ายต่างพยายามเข้ามามีคุณูปการต่อการให้บริการสาธารณะ (A Plural State: Where Multiple Interdependent Actors Contribute to The Delivery of Public Services) ส่วน “รัฐพหุนิยม” หมายถึง รัฐที่มีกระบวนการหลายๆ กระบวนการ ในการส่งข้อมูล (ผ่านการเรียกร้องต่างๆ) เข้าสู่ระบบของการกำหนดนโยบาย (A Pluralist State: Where Multiple Processes Inform The Policy-Making System) แนวคิด NPG จึงเป็นความพยายามที่จะทำความเข้าใจถึงการพัฒนาและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ภายใต้บริบทที่กำลังเปลี่ยนแปลงอยู่ในปัจจุบันนี้ ในแง่นี้ “จึงกล่าวได้ว่า NPG เป็นทั้งผลิตผลและการตอบโต้ต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะ ที่มีความซับซ้อน พหุ และแตก/แยก/ย่อย แห่งศตวรรษที่ 21” (The NPG is Thus Both a Product of and a Response to The Increasingly Complex, Plural and Fragmented Nature of Public Policy Implementation and Service Delivery in The Twenty-First Century)

Tony Bovaird and Ulke Löffler (2005a: 6) ได้ให้นิยามคำว่า NPG เอาไว้ดังนี้: “หมายถึง วิธีทางที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เพื่อมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ทางด้านนโยบายสาธารณะ... มโนทัศน์ว่าด้วย NPG ได้ก่อให้เกิดชุดของคำถามที่แตกต่างกัน ได้แก่ ใครเป็นผู้มีสิทธิที่จะทำการตัดสินใจและมีอิทธิพลในปริมณฑลสาธารณะ? ควรที่จะปฏิบัติตามหลักการอะไรบ้างในการตัดสินใจเกี่ยวกับปริมณฑลสาธารณะ? และเราจะมีความมั่นใจได้อย่างไรว่าการกระทำร่วมกันเกี่ยวกับปริมณฑลสาธารณะนั้น จะส่งผลให้เกิดการปรับปรุงสวัสดิการที่ดีขึ้นสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็นผู้ที่เราให้ความสำคัญสูงสุด?”

Victor Pestoff (2010) ได้นิยาม “NPG” ว่าหมายถึง การจัดการที่วางอยู่บนพื้นฐานของ “การผลิตร่วมกัน” (Co-Production – ทั้งสินค้าและบริการ – ผู้เขียน) การจัดการที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย รวมทั้งการให้บริการเกี่ยวกับสวัสดิการที่จัดขึ้นโดยฝ่ายที่สาม (Third Sector Provision of Welfare Services) ในบทความที่ Pestoff เขียนร่วมกับ Taco Brandsen (2010: 223) เขาได้กล่าวว่า “NPG หมายถึง มีหลายๆ ฝ่ายที่เข้าร่วมในการให้บริการดูแลสุขภาพ

ดูแลผู้สูงอายุ การจัดการศึกษา ที่อยู่อาศัย สวัสดิการ ความปลอดภัย และสินค้าสาธารณะ (Public Goods) อื่นๆ ซึ่งเมื่อไม่กี่ทศวรรษนี้ได้ปรากฏให้เห็นถึงการจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐกับฝ่ายที่สามในการจัดให้มีสินค้าและบริการสาธารณะ... โฉมหน้าใหม่ของฝ่ายที่สาม ได้ถูกดึงให้เข้าร่วมจัดบริการสาธารณะ กล่าวอีกด้านหนึ่งก็คือ มีการจัดการร่วมกัน (Co-Management) ระหว่างฝ่ายที่สามกับรัฐ...” นอกจากนี้ การผลิตร่วมกันระหว่างภาครัฐกับฝ่ายที่สาม ยังก่อให้เกิดผลดี 2 ประการ คือ ประการแรก การทำให้สังคมมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น (Democratization) จากการพัฒนาเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการผลิตบริการสาธารณะ และประการที่สอง ก่อให้เกิดการสร้างนวัตกรรม (Creation of Innovation) เนื่องจากกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ จะเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการผลิตได้อย่างมีนัยสำคัญ ขณะเดียวกัน การเชื่อมประสานกันในรูปแบบของเครือข่าย จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้นวัตกรรมสามารถแพร่ขยายไปสู่องค์กรต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวางมากขึ้น (Pestoff and Brandsen, 2010: 227-33)

คำสำคัญที่ Pestoff นำมาใช้บ่อยๆ ในผลงานของเขา คือ “การผลิตร่วมกัน” (Co-Production) กับ “ฝ่ายที่สาม” (Third Sector) ซึ่งคำทั้งสองจำเป็นที่จะต้องมีการขยายความให้เกิดความชัดเจน กล่าวคือ Pestoff มองว่า “การผลิตร่วมกัน” หมายถึง การใช้ความพยายามร่วมกันระหว่างผู้ผลิตที่ทำงานประจำหรือมีอาชีพ (เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับล่าง ครูในโรงเรียน หรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุข) กับผู้ใช้บริการที่ต้องการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ตนได้รับบริการที่ทำให้เกิดความปลอดภัยมากขึ้น ได้รับการศึกษาสูงขึ้น และมีสุขภาพดีขึ้น (Pestoff, 2010) ส่วนคำว่า “ฝ่ายที่สาม” นั้น Pestoff กับ Brandsen ได้ขยายความไว้ดังนี้ “ฝ่ายที่สาม ได้ปรากฏภายใต้ชื่อเรียกอื่นๆ อีกหลายชื่อ อาทิ ภาคอาสาสมัคร ภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ภาคเศรษฐกิจเพื่อสังคม ภาคประชาสังคม ทุกคำต่างมีการนิยามถึงคุณลักษณะที่แตกต่างกันบ้าง แต่มีความหมายที่ซ้ำซ้อนกันอย่างมาก เนื่องจากฝ่ายที่สามเข้าร่วมในการให้บริการสาธารณะมากขึ้นเรื่อยๆ และการรับจ้างเหมาช่วง รวมทั้งมีการวัดผลการปฏิบัติงานอีกด้วย อันทำให้เส้นแบ่งพรมแดนแบบเก่าที่แยกขาดออกจากกันระหว่างตลาดรัฐ และฝ่ายที่สาม นั้น ต้องขาดสะบั้นลง เมื่อมีชั้นขององค์กรแบบไฮบริดจ์ที่มีอาจกำหนดได้เกิดขึ้นมา (Where a Class of Indeterminate Organizational Hybrids has Emerged) ซึ่งหมายความว่า องค์กรของฝ่ายที่สามปรับตัวให้มีลักษณะแบบองค์กรของรัฐมากขึ้น (เช่น มีการจัดตั้งที่เป็นทางการ) พร้อมๆ กับพัฒนาให้มีลักษณะแบบองค์กรในระบบตลาดมากขึ้น (เช่น การมุ่งทำรายได้สูงสุด แต่ไม่ถึงกับแสวงหากำไรสูงสุด) ... จนถึงขณะนี้ได้มาสู่จุดที่ การจำแนกประเภทแบบอุดมคติ (Ideal Types) ที่แบ่งเป็นรัฐ ตลาด กับภาคที่สาม อาจไม่ช่วยให้เราเข้าใจมันอย่างจริงๆ อีกต่อไป” (Pestoff and Brandsen, 2010: 224) การจำแนกระหว่างภาคสาธารณะกับภาคเอกชนก็จะถูกฉาบปกคลุมไปพร้อมๆ กัน (Ewalt, 2001: 8)

Pestoff (2010) มองว่า ในระบอบการจัดการแบบ NPG นั้น พลเมืองสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นภาคีกับภาครัฐได้ 3 ระดับ คือ 1) ระดับจุลภาค (Micro) สามารถมีส่วนร่วมได้โดย “การผลิตร่วมกัน” (Co-Production) ในสถานที่ตั้งในท้องถิ่น ซึ่งมีการจัดบริการให้แก่พลเมือง โดยพลเมือง

สามารถมีส่วนร่วมในการผลิตบริการได้โดยตรง 2) ระดับมหภาค (Macro) พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมในรูปของ “การจัดการภาคีร่วมกัน” (Co-Governance) ทั้งในการให้บริการและการตัดสินใจร่วมกัน ในนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการดังกล่าว และ 3) ระดับกลาง (Meso) พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมในรูปของ “การจัดการร่วมกัน” (Co-Management) เพื่อให้บริการระดับท้องถิ่น โดยผู้ให้บริการที่มาจากภาคีอันหลากหลาย

นอกจากนี้ Stephen P. Osborne ยังได้กล่าวไว้อีกด้วยว่า ในแวดวงวิชาการ มีการศึกษาเกี่ยวกับ “NPG” กันอย่างมากในทศวรรษที่ผ่านมา โดยสามารถจำแนกแนวทางการศึกษาเรื่องดังกล่าวนี้ของนักวิชาการต่างๆ ออกเป็น 5 แนวทาง ดังนี้ (2010a: 6 – 7)

แนวทางแรก การจัดการภาคีเชิงสังคมการเมือง (Socio-Political Governance) แนวทางนี้พุ่งความสนใจไปที่การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่สำคัญต่างๆ ที่อยู่ในสังคมหนึ่งๆ โดยเสนอว่า จะต้องวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน และปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยการมองแบบส่วนทั้งหมด (Totality) เพื่อจะได้เข้าใจถึงการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แนวคิดนี้มองว่า การวิเคราะห์แบบส่วนทั้งหมดดังกล่าวนี้ จะทำให้สามารถมองเห็นได้ว่า แท้จริงแล้วรัฐบาลมิได้มีความสำคัญในกระบวนการนโยบายมากนัก แต่กระบวนการนโยบายมักขึ้นอยู่กับผู้กระทำทางสังคมอันหลากหลายต่างๆ (Societal Actors) ที่จะให้ความชอบธรรมแก่นโยบายเหล่านั้น และจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการนโยบายดังกล่าว นักคิดสำคัญในแนวทางนี้ได้แก่ J. Kooiman (1999)

แนวทางที่สอง การจัดการภาคีเชิงนโยบายสาธารณะ (Public Policy Governance) แนวคิดนี้พุ่งความสนใจไปที่ วิธีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางด้านนโยบาย กับเครือข่ายต่างๆ ในการสรรค์สร้างและมีอิทธิพลต่อการกำหนดกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยมองว่า ในยุคปัจจุบันที่กิจกรรมสาธารณะมิได้รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางอีกต่อไป แต่กลับกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ภายใต้บริบทดังกล่าว ชนชั้นนำจะมีปฏิสัมพันธ์กับเครือข่ายทางสังคมต่างๆ อย่างไรในกระบวนการนโยบาย นักคิดสำคัญในแนวทางนี้ ได้แก่ D. Marsh and R. Rhodes (1992); T. Borzel (1997); และ E. H. Klijn and J. Koppenjan (2000) นอกจากนี้ Gay Peter (2010: 36-51) ยังได้เสนอแนวคิดด้วย “meta-governance” ซึ่งหมายถึง กระบวนการที่ชนชั้นนำภาครัฐเข้าไปกำกับทิศทาง (Steering) โดยนำมือมาจับหางเสือ ไม่ต้องทำหน้าที่พายเรือเอง (Keep a Hand on The Tiller, Rather than doing The Rowing – Ewalt, 2001: 13-14) กิจกรรมสาธารณะที่ดำเนินการในรูปเครือข่าย จะต้องมีการจัดการซ้อนการจัดการภาคีอีกทีหนึ่ง (Governance by Governance – แนวคิดดังกล่าวนี้จะได้กล่าวต่อไปอย่างละเอียดในภายหลัง) อันเป็นรูปแบบของการจัดการภาคีสาธารณะของภาครัฐ ที่เน้นการกำกับทางอ้อม ขณะเดียวกันก็พยายามพิจารณาให้เกิดสภาวะดุลยภาพระหว่างความเป็นอิสระกับการควบคุม (Balancing of Control and Autonomy)

แนวทางที่สาม การจัดการภาคีเชิงการบริหาร (Administrative Governance) แนวคิดนี้พุ่งความสนใจไปที่การประยุกต์ใช้การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration – TPA) ให้เหมาะสมกับการบริหารงานสาธารณะในปัจจุบันอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมกับเสนอให้ปรับปรุง TPA เสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐที่มีความ

ซับซ้อนของยุคสมัยปัจจุบัน อันจะทำให้สามารถรักษาความเป็นสาขาวิชาที่สำคัญในโลกสมัยใหม่ต่อไปได้ แนวคิดนี้มองการนำนโยบายไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะภายใต้กรอบของแนวคิดแบบดั้งเดิม เพียงแต่ยอมรับที่จะปรับเปลี่ยนใหม่ในบางด้าน โดยการนำแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะมาปรับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำบริการสาธารณะของรัฐจำนวนมาก มาให้เครือข่ายขององค์กรไม่แสวงหากำไรและองค์กรเอกชนแสวงหากำไร เป็นผู้รับเหมาช่วง จนทำให้ภาครัฐเองกลายเป็น “รัฐกลวง” (Hollow State – อ้างจาก Ewalt, 2001: 4) มีนักคิดสำคัญ ได้แก่ L. Salamon (2002); L. Lynn; C. Heinrich; and C. Hill (2001); และ G. Frederickson (1999)

แนวทางที่สี่ การจัดการภาคีในรูปแบบของการรับเหมาช่วง (Contract Governance) แนวคิดนี้พุ่งความสนใจไปที่ การดำเนินงานภายในองค์กรภายใต้กรอบแนวคิด “การจัดการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Management – NPM) โดยเสนอให้รูปแบบของการจัดการภาคีมาใช้ ในฐานะของการเปิดให้บริษัทเอกชนทำหน้าที่รับเหมาช่วงในการให้บริการสาธารณะแก่สาธารณชน โดยรัฐจะต้องมีการประสานงานและกำกับติดตามการดำเนินงานของบริษัทรับเหมาช่วงต่างๆ เหล่านี้ได้อย่างไรจึงจะทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับ แนวคิดนี้มองว่า รัฐสมัยใหม่ต้องแบกความรับผิดชอบในระบบการให้บริการสาธารณะ ที่พวกเขามีอำนาจควบคุมได้น้อย นักคิดในแนวนี้ ได้แก่ D. Kettl (1993; 2000)

แนวทางสุดท้าย การจัดการภาคีในรูปของเครือข่าย (Network Governance) แนวคิดนี้พุ่งความสนใจไปที่การวิเคราะห์ถึง วิธีการในการจัดตั้งตนเองของเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Self-Organizing of Interorganizational Networks) ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวนี้ ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ โดยมีรัฐเข้าร่วมเป็นภาคีหนึ่ง (A Partner) ของเครือข่ายดังกล่าวอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ แนวคิดนี้คล้ายคลึงกับแนวคิด “การจัดการภาคีเชิงนโยบายสาธารณะ” (Public Policy Governance) หากแตกต่างกันตรงที่ “แนวคิดการจัดการภาคีเชิงนโยบายสาธารณะ” ให้ความสนใจต่อบทบาทของชนชั้นนำทางนโยบายในการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับเครือข่าย เพื่อการริเริ่มและกำหนดกระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่ “แนวคิดการจัดการภาคีในรูปของเครือข่าย” พุ่งความสนใจไปที่บทบาทของเครือข่าย ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะ นักคิดสำคัญในแนวนี้ ได้แก่ R. Rhodes (1997); W. Kickert (1993); D. Denters and L. Rose (2005); T. Entwistle and S. Martin (2005)

Patricia Kennett มองว่า “NPG” เป็นรูปแบบใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม โดยที่ภารกิจในการแก้ไขปัญหาสาธารณะมิได้ผูกขาดอยู่ในกำมือของรัฐบาลกลางอีกต่อไป แต่เป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำกรอันหลากหลาย (A Plurality of Actors) ที่มีความสนใจผลประโยชน์ ค่านิยม การรับรู้ และทรัพยากรเชิงอำนาจ ที่แตกต่างกัน สำหรับเขาแล้ว ถือว่า “NPG” เป็นการเปลี่ยนแปลงทางความคิด จากทัศนะแบบเก่าที่มองการปกครองในเชิงสังคมนิยม (The Realist Perception of Old Government) และระบบเวสต์ฟาเลียน (Westphalian System) ซึ่งได้แบ่งโลกออกเป็นรัฐชาติที่แยกออกจากกันในเชิงพื้นที่และมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง แต่ละรัฐชาติต่างผูกขาดความชอบธรรมในการใช้ความรุนแรง แต่ละรัฐชาติต่างมีกลไกการปกครองที่ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้น มีระบบการสั่งการจากบนลงล่าง และรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ชั้นบนสุด ซึ่งวิธีคิดแบบเก่าเช่นนี้ได้เปลี่ยนไปสู่ “NPG” กล่าวคือ กลไกการปกครองแบบเดิมทำหน้าที่เป็นเพียง “ภาคีหนึ่ง”

ท่ามกลางเหล่าภาคีอันหลากหลาย (อาทิ NGOs ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน องค์กรวิชาชีพ นักวิชาการ ฯลฯ) ที่เข้าร่วมในสมรภูมิเชิงนโยบาย (Policy Arena) เมื่อเป็นเช่นนี้ ในสมรภูมิเชิงนโยบายก็จะคับคั่งไปด้วยผู้คนและการต่อสู้ อันทำให้เส้นแบ่งระหว่างปริมณฑลส่วนตัวกับปริมณฑลสาธารณะถูกลบเลือนลง (Kennett, 2010: 20-21)

ทำนองเดียวกับ “การปกครองแบบเก่า” ที่มีหลายระดับ (การปกครองท้องถิ่น การปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนกลาง) NPG ก็มีหลายระดับ (Multi-Layered NPG) เช่นเดียวกัน คือ ระดับท้องถิ่น (Local Public Governance) ในระดับชาติ (National Public Governance) ระดับภูมิภาค (Regional Public Governance) และระดับโลก (Global Public Governance) ประเด็นที่น่าสนใจยิ่งก็คือ Patricia Kennett ได้แสดงให้เห็นว่า กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่ขยายตัวและเติบโตอย่างมากในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา ได้ทำให้ “การจัดการภาคีสาธารณะระดับโลก” ปรากฏตัวขึ้นอย่างเด่นชัดและมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงบนเวทีระดับโลก มีการจัดตั้งเป็นเครือข่ายที่ประกอบด้วย ตัวแทนของรัฐบาล ตัวแทนนักธุรกิจ นักพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ขบวนการภาคประชาชน และขบวนการทางสังคมใหม่ (New Social Movement) ภาคีสาธารณะระดับโลกที่มีบทบาทโดดเด่นได้แก่ ภาคีระดับโลกทางด้านสิ่งแวดล้อม (Global Environmental Governance) ภาคีระดับโลกทางด้านสิทธิมนุษยชน (Global Human Rights Governance) ภาคีระดับโลกทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (Global Social and Economic Governance) และภาคีระดับโลกทางการเงิน (Global Financial Governance) คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการจัดการภาคีสาธารณะระดับโลกในปัจจุบัน เป็นสมรภูมิที่มีการต่อสู้อย่างเข้มข้น ซับซ้อน กระจาย และเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน (A Complex, Fragmented, Unstable and Highly Contested Arena) แต่ภาคีสาธารณะดังกล่าวหาได้ไร้ระเบียบหรือตกอยู่ในสภาวะอนาธิปไตยเสียทั้งหมดไม่ ในทางตรงข้าม ภาคีสาธารณะระดับโลกสามารถดำรงอยู่ได้โดยมีการวางกรอบการดำเนินงาน ผ่านบรรทัดฐาน ธรรมเนียมการปฏิบัติ และวาทกรรม ซึ่งก่อรูปขึ้น ดำรงอยู่ และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (Kennett, 2010: 21-32)

จากความหมายที่กล่าวมา สำหรับการวิจัยครั้งนี้ การจัดการภาคีสาธารณะ หมายถึง การจัดการสาธารณะภายใต้เงื่อนไขที่ภาคประชาสังคม กลุ่มธุรกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลาย ๆ ฝ่าย ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ ในรูปแบบของการจัดการภาคีอันหลากหลาย เป็นรูปแบบใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม โดยที่ภารกิจในการแก้ไขปัญหาสาธารณะมิได้ผูกขาดอยู่ในกำมือของรัฐบาลกลางอีกต่อไป แต่เป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำอันหลากหลาย ได้ลุกขึ้นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนจนการกำกับติดตามและการประเมินผลนโยบายกันอย่างกระตือรือร้น แม้จะมีภาคีต่าง ๆ เข้าร่วมดำเนินงาน แต่ความรับผิดชอบต่องานสาธารณะทั้งหมดก็ยังคงเป็นภาครัฐอยู่เหมือนเดิม เพียงแต่รัฐหันมาทำหน้าที่เป็นผู้กำกับทิศทาง (Steer, Not Row) โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ผลิตสินค้าหรือบริการให้แก่ประชาชนโดยตรง ซึ่งจำเป็นที่จะต้องประสานความร่วมมือระหว่างฝ่ายต่าง ๆ การชักจูงให้แต่ละฝ่ายนำทรัพยากรออกมาใช้เพื่อบรรลุ เป้าประสงค์ของการมีส่วนร่วม และการจัดการความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการ

ทำของร่วมกันระหว่างเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

เงื่อนไขของการขยายตัวของจัดการภาคีสาธารณะ

แนวคิด NPG มิได้เกิดขึ้นท่ามกลางสุญญากาศ แต่เกิดขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมกับเฉพาะเจาะจงบางอย่าง อันเอื้ออำนวยให้แนวคิดและแนวทางปฏิบัติของ NPG สามารถเติบโตได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเงื่อนไขสำคัญของการเกิดและขยายตัวของ NPG ในห้วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา มีดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาสังคมในยุคปัจจุบันมีลักษณะซับซ้อนและขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวาง เกินกว่าขีดความสามารถของภาครัฐที่จะจัดการได้ตามลำดับ นอกจากนี้รัฐยังมีทรัพยากรและงบประมาณไม่เพียงพอที่จะจัดสรรสำหรับให้บริการแก่ประชาชน (ที่ปัญหาและความต้องการของพวกเขาได้เพิ่มขึ้นและขยายขอบเขตออกไปอย่างมาก) ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงอีกด้วย (Cheema, 2005: 21) เช่น ความต้องการศูนย์เลี้ยงเด็ก สถานที่ออกกำลังกาย บ้านพักคนชรา สวนสาธารณะ ฯลฯ ที่นับวันมีความต้องการเพิ่มขึ้น ทั้งในแง่ของจำนวนและคุณภาพของบริการ อันทำให้ลำพังภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถตอบสนองได้ทั้งหมด นอกจากนี้ ปัญหาที่มีความซับซ้อนมาก อย่างเช่น ภัยพิบัติสึนามิ น้ำท่วมใหญ่ แผ่นดินไหว ดินถล่ม ฯลฯ ซึ่งปัญหาเหล่านี้นับวันยิ่งเกิดบ่อยขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้น อันทำให้ภาคีต่างๆ ทั้งภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ และชุมชนต่างเข้าไปให้ความช่วยเหลือ ในแง่หนึ่งจึงทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการแบบ NPG ขึ้น เพื่อก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างภาคีต่างๆ สำหรับการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่สอง ประชาชนไม่พึงพอใจในคุณภาพของบริการที่รัฐจัดให้ และไม่พอใจที่รัฐให้บริการแก่ประชาชนอย่างเชิงช้ำและไม่ทั่วถึง (Cheema, 2005: 21) ขณะเดียวกัน พวกเขามีความต้องการและมีความพร้อมที่จะเข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ รวมทั้งจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูงด้วยตัวของพวกเขาเอง เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการอันมีลักษณะเฉพาะเจาะจงกับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มได้มากยิ่งขึ้น เช่น การฟื้นฟูตลาดน้ำเพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ซึ่งโดยปกติภาครัฐมักจะมีมุมมองข้ามศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นที่มีลักษณะอันเฉพาะเจาะจงดังกล่าว อันทำให้ชุมชนที่มองเห็นช่องทางในการพัฒนาเพื่อก่อให้เกิดอาชีพ สร้างรายได้ และการจ้างงานแก่ผู้คนในท้องถิ่น ชุมชนเหล่านี้ส่วนใหญ่จึงเป็นผู้ริเริ่มในการพัฒนาตลาดน้ำขึ้น โดยเป็นแกนนำในการเชิญหน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วม อันทำให้การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมอยู่ในรูปแบบของ NPG ที่ประกอบด้วยภาคีต่างๆ ให้ความร่วมมือกัน และจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน

ประการที่สาม กระแสความคิดที่ปฏิเสธการจัดตั้งระบบราชการแบบดั้งเดิม รวมทั้งองค์การอื่นๆ ที่มีขนาดใหญ่ ภายใต้ความเชื่อเกี่ยวกับ “ความประหยัดในขนาด” (Economy of Scale) แต่ในยุคปัจจุบันนี้กลับมองว่า องค์การขนาดใหญ่ ที่มีการแบ่งงานออกเป็นฝ่ายและแผนกอย่างซับซ้อน (Departmentalization) ขึ้นตรงต่อกันตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchical Command) และทำงานภายใต้ระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการอันซับซ้อน (Formalization) นั้น

ก่อให้เกิดการทำงานที่ล่าช้า ยึดติดในวิธีการ ไม่เกิดความคิดสร้างสรรค์ ไม่เกิดการเรียนรู้ ไม่เกิดนวัตกรรม ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมไม่ได้ และไม่อยู่ในสถานะที่จะแข่งขันในตลาดได้ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการเสนอแนวคิดในการปฏิรูปองค์การอย่างจริงจัง อาทิ การลดขนาดขององค์การ (Downsizing) การแปรรูปให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน (Privatization) การปรับโครงสร้างองค์การใหม่ (Restructuring) และการตัดตอนเพื่อนำไปให้ภาคเอกชนรับเหมาช่วง (Outsourcing) (Pestoff and Brandsen, 2010) ซึ่งการปฏิรูปองค์การในหลายๆ รูปแบบดังกล่าว นั้น ส่วนใหญ่ดำเนินการเพื่อเป้าประสงค์ในการลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐลง (Cut in Government Spending) และคงปฏิเสธไม่ได้ว่า ทั้งการลดขนาดในองค์การและการตัดงบประมาณลงดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้พื้นที่ในการดำเนินงานและการให้บริการสาธารณะของภาครัฐย่อมหดแคบลงตามไปด้วย ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลให้เกิดพื้นที่ว่างสำหรับให้ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และชุมชนต่างๆ ได้เข้าไปมีส่วนร่วม ในฐานะที่เป็น “ภาคี” เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐในการให้บริการสาธารณะ

ประการที่สี่ การพัฒนาความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม (Development of Strong Civil Society) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา ทั้งองค์การพัฒนาเอกชน เครือข่ายองค์กรชาวบ้าน กลุ่มวิสาหกิจชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่างๆ ขบวนการภาคประชาสังคมดังกล่าวนี้ เมื่อสามารถพัฒนาความเข้มแข็งให้เติบโตใหญ่ได้แล้ว ต่างต้องการเป็นผู้กระทำการที่กระตือรือร้น (Active Subject) (Cheema, 2005: 19) โดยพยายามเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการพัฒนาด้านต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น และระดับภูมิภาค ดังจะพบว่า กระบวนการนโยบายของรัฐในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา จะมีภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง อันทำให้เกิดการตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจ และสร้างความขัดแย้งขึ้นเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม หากภาครัฐและสังคมสามารถปรับตัวต่อสถานการณ์ดังกล่าวได้ พร้อมกับเปิดใจกว้าง อดกลั้นต่อความแตกต่างหลากหลาย ซึ่งจะทำให้สามารถจัดการความขัดแย้งให้บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะสามารถเปลี่ยนพลังของความขัดแย้งไปสู่ความร่วมมือ เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของทุกฝ่ายได้

ประการที่ห้า กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ได้สร้าง “ปัญหา” ที่ขยายขอบเขตออกไป จนกลายเป็นปัญหาระดับโลกขึ้น (Globalization of Social Problems) อาทิ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาโสเภณีข้ามชาติ วิกฤติเศรษฐกิจที่กระทบไปยังประเทศต่างๆ อย่างกว้างขวาง ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรงสู่ประเทศต่างๆ อย่างรวดเร็ว ฯลฯ ปัญหาสังคมที่มีลักษณะข้ามชาติดังกล่าวนี้ ได้ทำภาครัฐในประเทศใดประเทศหนึ่งมีอาจแก้ไขได้ตามลำดับ อันนำไปสู่การทำลายขีดความสามารถของรัฐบาลในการแก้ไข ปัญหาสังคมขึ้น พร้อมๆ กับก่อให้เกิดผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่มีลักษณะข้ามพรมแดน และเกิดแรงกดดันจากองค์กรระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาทั้งหลาย (Cheema, 2005: 21) อันทำให้เกิดภาคีที่ให้ความสนใจต่อปัญหาขนาดใหญ่ กลายเป็นภาคีที่มีลักษณะข้ามพรมแดนได้ด้วย เช่น องค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่เข้าไปทำงานสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายในประเทศต่างๆ รวมทั้งองค์กรภาคประชาชนในระดับโลก เฉกเช่น

เวทีทางด้านสังคมโลก (World Social Forum) เป็นต้น องค์การภาคประชาสังคมระดับโลกเหล่านี้ กลายเป็นตัวแสดงสำคัญ ที่พร้อมจะเข้าร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ในฐานะเป็น “ภาคี” หนึ่ง อย่างกระตือรือร้น

องค์ประกอบและรูปแบบของการจัดการภาคีสาธารณะ

นักคิดท่านแรก คือ G. Shabbir Cheema (2005: 3-22) เขาได้วิเคราะห์ Governance ในภาพรวมโดยไม่จำแนกระหว่าง “Good Governance” กับ “New Public Governance” โดยมองว่า Governance เป็นการบริหารรัฐกิจในฐานะที่เป็นสถาบันประชาธิปไตย ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้

1. เป็นการจัดการที่มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (Accountable and Transparent) ในขณะที่ “การตรวจสอบได้” เป็นเสาหลักของระบอบประชาธิปไตยและการบริหารจัดการที่ดี อันเป็นการบังคับให้รัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคมหันมาให้ความสนใจในผลการดำเนินงาน การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ระบุกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพ มีการกำกับติดตาม และรายงานผลการปฏิบัติงาน ระบบดังกล่าวจะยึดโยงบุคคลและองค์การให้รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน ที่สามารถวัดได้ในเชิงภาวะวิสัย ส่วน “ความโปร่งใส” เป็นการส่งเสริมให้กระบวนการประชาธิปไตยมีการเปิดเผย โดยผ่านการรายงานและการรับข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) พร้อมกับเปิดเผยทุกๆ ขั้นตอนของการทำงานและการกระทำของผู้มีสิทธิอำนาจในการตัดสินใจ อันทำให้พลเมืองสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและมาตรฐานต่างๆ ที่ชัดเจน แนวคิดที่ว่าด้วย “ความซื่อตรง” (Integrity) ได้เติมเต็มให้กับความโปร่งใสและการตรวจสอบ “ความซื่อตรง” จึงเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญในแง่ของจริยธรรมทางวิชาชีพ ซึ่งมีความหมายคล้ายๆ กับ ความซื่อสัตย์ (Honesty) หรือการไม่คอร์รัปชัน (Incorruptibility) ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในระบบราชการจะต้องไม่สร้างเงื่อนไขผูกพันกับคนอื่นจนก่อให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) เนื่องจากเงื่อนไขสำคัญของการคอร์รัปชันก็คือ การผูกขาดการใช้อำนาจ และเปิดให้มีการใช้ดุลพินิจโดยขาดการตรวจสอบที่เพียงพอ ในแง่นี้ ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างสังคมที่มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม

2. การกระจายอำนาจสู่รัฐบาลท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และชุมชน (Decentralization to Local Governments, Civil Society and Community) ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาภาคประชาสังคมให้เข้มแข็งภายใต้ระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ 1) การกระจายอำนาจเป็นเงื่อนไขสำคัญที่เอื้ออำนวยให้ภาคประชาสังคมมีโอกาสจัดตั้งตนเองและมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย อันเป็นกระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยบนเวทีแห่งความเป็นจริง สถาบันการเมืองในท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะกลายเป็นกลไกสำคัญที่จะสื่อสารข้อเรียกร้องและความต้องการของรากหญ้าไปถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับชาติ 2) การกระจายอำนาจจะกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ 3) การกระจายอำนาจส่งผลให้อำนาจในการตัดสินใจและจัดสรรทรัพยากร ถูกโอนย้ายจากรัฐบาลกลางไปให้แก่องค์กรท้องถิ่น อันจะทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานสาธารณะขึ้นอยู่กับความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ของคนในท้องถิ่นแทน อันเอื้ออำนวยให้คนในท้องถิ่นหันหน้ามาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน เกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของ

ท้องถิ่น รวมทั้งแนวทางการพัฒนาที่คนท้องถิ่นเป็นผู้เลือก ซึ่งในระยะยาวจะส่งผลให้ชาวบ้านเกิดความรู้สึกรักผูกพันและเป็นเจ้าของงานสาธารณะมากยิ่งขึ้น 4) การกระจายอำนาจเป็นการส่งเสริมให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบกันระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และ 5) การกระจายอำนาจและทรัพยากรให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลด้วยตนเอง จะเป็นการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคม ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทหลักในกระบวนการนโยบายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง อันเอื้ออำนวยให้ภาคประชาสังคมเจริญเติบโตและขยายเครือข่ายให้เกิดความเข้มแข็ง

3. มีระบบการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม (Ensuring Fair Elections) จะส่งผลให้ประชาชนยอมรับในรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง อันทำให้รัฐบาลมีความชอบธรรมในการปกครอง การเลือกตั้งที่มีความยุติธรรมขึ้นอยู่กับตัวแปรหลายตัว เช่น ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การลดลงของความยากจน การพัฒนาภาคประชาสังคม และการสร้างระบบการตรวจสอบภายในสังคม เป็นต้น

4. มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภา (A System of Checks and Balances between The Executive Branch and The Parliament) โดยรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย นำนโยบายไปปฏิบัติ และกำกับติดตามเกี่ยวกับการดำเนินงาน ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้กฎหมาย และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร การแบ่งแยกอำนาจมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน โดยพรรคฝ่ายค้านจะต้องทำหน้าที่ของตนอย่างกระตือรือร้น นอกจากนี้จะต้องมีการตรวจสอบทางการเงินการคลัง (Financial Accountability) หมายถึง การใช้จ่ายเงินภาษีอากรของรัฐบาลให้เป็นไปตามจุดหมายที่แถลงไว้ต่อฝ่ายนิติบัญญัติ โดยจะต้องมีการตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาลจากองค์กรอิสระ

5. การต่อสู้เพื่อเอาชนะการกีดกัน/เดียดฉันท์ พร้อมกับปกป้องคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนที่เสียเปรียบในสังคม (Combating Exclusion and Protecting The Rights of Minorities and Disadvantaged Groups) เนื่องจากในสังคมอาจมีการกีดกัน/เดียดฉันท์คนชายขอบอยู่ไม่มากนักน้อย อาทิ มีทัศนคติเชิงลบต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อย คนพิการ คนชราภาพ ผู้ป่วยเอดส์ สตรี กลุ่มรักร่วมเพศ ฯลฯ สิทธิของคนชายขอบเหล่านี้มักบอบบางและหมิ่นเหม่ต่อการถูกเบียดขับได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีระบบการปกป้องคุ้มครองสิทธิของพวกเขาเหล่านี้เป็นกรณีพิเศษ การปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่จึงจำเป็นต้องมีการประนีประนอมกับหลักการปกป้องคุ้มครองกลุ่มคนที่เสียเปรียบ โดยผ่านมาตรการบางอย่าง เช่น การให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มชาติพันธุ์ในการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษเพื่อเป็นอิสระในการปกครองตนเอง การกำหนดโควตาสมาชิกรัฐสภาให้แก่ตัวแทนของคนชายขอบ เพื่อให้พวกเขาได้มีที่นั่งในรัฐสภา มีที่นั่งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และมีตำแหน่งฝ่ายบริหารในรัฐบาล เพื่อให้คนชายขอบได้มีช่องทางในการสื่อสารบนเวทีทางการเมืองระดับชาติได้

6. การจัดการระบบตุลาการ และสนับสนุนให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรมได้ (Management of The Judicial System and Access to Justice) การมีสถาบันตุลาการที่เป็นอิสระและเป็นกลางเป็นหนึ่งในเสาหลักของระบอบประชาธิปไตยและการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของกลไกเชิงสถาบันและกลไกเชิงองค์การ และกระบวนการบริหารจัดการศาล กระนั้นก็ตาม องค์การ

ภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างประสิทธิภาพและความรับผิดชอบของสถาบันตุลาการ อาทิ กลุ่มที่ปฏิบัติงานเคลื่อนไหวให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของพลเมือง กลุ่มผลักดันการทำงานของรัฐบาลให้เกิดความโปร่งใส กลุ่มช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ชาวบ้านชาวไร่ สันับสนุนการปฏิรูประบบตำรวจและสถาบันอื่นๆ เปิดคลินิกให้คำปรึกษาแก่คนที่ถูกเอาผิดเอาเปรียบ รวมทั้งกลุ่มที่ทำงานอบรมให้แก่สื่อมวลชนเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายและสถาบันตุลาการ

7. ปกป้องสินค้าสาธารณะ (Protecting Public Goods) ปัญหาที่ข้ามพรมแดนหรือข้ามเขตรัฐชาติไปเป็นปัญหาระดับโลก เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากตัวแทนภาคีของหลายๆ ประเทศ ในการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน ขณะที่ผู้บริหารภาครัฐจะต้องมีทัศนคติที่กว้าง และสามารถมองปัญหาต่างๆ ที่เชื่อมโยงในระดับโลกจึงจะสามารถจัดการกับปัญหาได้ นอกจากนี้ ในการบริหารกิจการสาธารณะจะต้องเปิดกว้าง เพื่อรับเอาความร่วมมือและการสนับสนุนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมอย่างกว้างขวางอีกด้วย

8. ขยายบทบาทของภาคประชาสังคมและภาคเอกชน (Expanding Roles of Civil Society and The Private Sector) ในอดีตหลายๆ ประเทศประสบปัญหาขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับภาคประชาสังคม อันทำให้การดำเนินงานของภาครัฐขาดการสนับสนุนจากภาคประชาสังคม แต่ปัญหาในปัจจุบันนี้มีความซับซ้อน รุนแรง และขยายตัวอย่างรวดเร็วกว้างขวาง ดังนั้นการได้รับความร่วมมือกับภาคประชาสังคมจึงกลายเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อก่อให้เกิดการประสานงานในรูปของเครือข่ายระหว่างภาครัฐกับประชาสังคม รวมทั้งภาคธุรกิจเอกชนด้วย ยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันนี้ ซึ่งพบว่า ทั้งภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน สามารถพัฒนาความเข้มแข็งและมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมดำเนินงานในกิจการสาธารณะอย่างจริงจัง ซึ่งหากภาครัฐเปิดกว้างเพื่อผนวกภาคีต่างๆ เข้าไปอยู่ใน “ขบวน” เดียวกัน ย่อมทำให้สามารถดำเนินงานสาธารณะได้อย่างทรงพลังและมีประสิทธิภาพ

9. ส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสาร เพื่อการเข้าถึงและมีส่วนร่วมของพลเมืองในการพัฒนา (Utilizing the Information and Communication Technology for Promoting Citizen's Access and Participation in Development Process) การบริหารสาธารณะในปัจจุบันนี้ ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบไปอย่างมาก เนื่องจากการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสาร (ICT) มาใช้อย่างรวดเร็วและกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ภายในหน่วยงานของภาครัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน และกับภายนอก จนกลายเป็น “E-Government” การนำ ICT มาใช้ในภาครัฐ ได้ทำให้เกิดการสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลอย่างสำคัญ คือ 1) เป็นการเสริมสร้างอำนาจให้แก่ประชาชน (Empowerment) 2) ทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และ 3) เครื่องมือ ICT ทำให้คนชายขอบสามารถสื่อสารกับผู้บริหารภาครัฐได้โดยตรง อันเป็นการสร้างประชาธิปไตยที่ไม่มีการกีดกัน (Inclusive Democracy) ได้อย่างแท้จริง กล่าวโดยภาพรวมแล้ว จะเห็นว่า E-Government สามารถตอบสนองต่อบริการสาธารณะได้เพิ่มมากขึ้น และสามารถจัดบริการสาธารณะได้ตรงกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

10. เสริมสร้างความเป็นภาคี/หุ้นส่วนในการบริหารรัฐกิจ (Building Partnerships in Public Administration) การร่วมมือในรูปของภาคีระหว่างรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินกิจกรรมสาธารณะในศตวรรษที่ 21 เนื่องจากทั้งสามฝ่ายต่างเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อสังคมและมีจุดแข็งที่สามารถนำมาารวมกัน เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาสังคมโดยส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ภาครัฐเป็นผู้วางกรอบทางกฎหมายและกำกับทิศทางในการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วนภาคธุรกิจเอกชนมีบทบาทในการสร้างงาน อันก่อให้เกิดรายได้เพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงเงื่อนไขการดำเนินชีวิตให้มีคุณภาพสูงขึ้น และภาคประชาสังคมมีบทบาทในการปกป้องคุ้มครองสิทธิ/เสรีภาพของพลเมืองทุกคน รวมทั้งสนับสนุนการมีส่วนร่วมสาธารณะ

องค์การสหประชาชาติ (United Nation, 2003) ได้สำรวจการจัดการ NPG ที่ปฏิบัติกันในประเทศต่างๆ ทั่วโลก พร้อมกับจำแนกรูปแบบของ “การเป็นภาคี” (Partnerships) ออกเป็น 5 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

รูปแบบแรก การเป็นภาคีระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน (Partnerships between The Public and The Private Sector) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.)

รูปแบบที่สอง การเป็นภาคีระหว่างภาครัฐในระดับที่แตกต่างกัน เพื่อร่วมกันจัดทำแผนงาน การนำแผนไปดำเนินการ และการประเมินผลกิจกรรมต่างๆ (Partnerships between Different Levels of Government Dealing with Effective Planning, Implementation and Evaluation of Activities)

รูปแบบที่สาม การเป็นภาคีระหว่าง ฝ่ายหนึ่งที่เป็นกลุ่มทางสังคม คนงาน และสหภาพแรงงาน กับอีกฝ่ายหนึ่งที่เป็นนายจ้าง และองค์กรตัวแทนของพวกเขา (Partnerships between Social Groups, Employees, Trade Unions, on The One Hand, and Employers and their Representative Bodies, on The Other)

รูปแบบที่สี่ การเป็นภาคีระหว่างองค์กรและองค์การและองคาพยพ ที่มาจากหลายๆ ประเทศ (Partnerships between Organizations and Entities in Different Countries)

รูปแบบสุดท้าย การเป็นภาคีที่สัมพันธ์กับความรู้ (Partnerships in Relation to Knowledge) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคีความร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างผู้ที่มีความสนใจในเรื่องเดียวกัน

สำหรับปัจจัยที่ผูกโยงเครือข่ายต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้การจัดการในรูปแบบ NPG สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีดังต่อไปนี้

ประการแรก ความไว้วางใจ (Mutual Trust) ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญอย่างสูงในการยึดโยงภาคีต่างๆ ให้หันหน้ามาร่วมมือกัน เพื่อผนึกกำลังให้การดำเนินงานสาธารณะสามารถก้าวไปได้อย่างราบรื่นและประสบผลสำเร็จ การที่สมาชิกของภาคีให้ความไว้วางใจต่อกัน จะก่อให้เกิดความร่วมมือ เพื่อนำไปสู่การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยน (Norms of Social Exchange) ในการจัดการภาคีสาธารณะจะให้ความสำคัญอย่างสูงต่อค่านิยม (Value) เกี่ยวกับการเสียสละเพื่อส่วนรวม และการช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกันอย่างไม้อู้เหนียว และความรับผิดชอบต่อผู้อื่นและส่วนรวม ซึ่งถ้าหาก

ค่านิยมดังกล่าวนี้สามารถครองใจสมาชิกจากภาคีต่างๆ ได้ ก็จะทำให้ภาคีต่างๆ ร่วมมือกันทำงาน สาธารณะได้อย่างมีพลัง

ประการที่สาม สารเสวนาและการสื่อสารอย่างเข้มข้น (Dialogue and Intensive Communication) เนื่องจาก NPG ประกอบด้วยผู้ร่วมงานที่มีทั้งอาสาสมัครและพนักงานประจำจาก ภาคีอันหลากหลาย ในแง่หนึ่งจึงพบว่า บ่อยครั้งที่เป้าประสงค์ของภาคีหนึ่งขัดแย้ง/เข้ากันไม่ได้กับ เป้าประสงค์ของอีกภาคีหนึ่ง หรือขัดแย้งกับเป้าประสงค์ของส่วนรวม ดังนั้นในการจัดการภาคี สาธารณะจึงใช้การประชุมร่วมกันบ่อยๆ เพื่อปรับความเข้าใจระหว่างกัน และเสริมสร้างความร่วมมือ ระหว่างกัน

ประการที่สี่ ภาวะผู้นำแบบกระจายแต่มีบูรณาการ (Fragmented, but Integrated Leadership) เนื่องจาก NPG มีองค์ประกอบของสมาชิกที่มาจากภาคีต่างๆ ในขณะที่แต่ละภาคีต่างมี ผู้นำที่เป็นเอกเทศของตนเอง ในแง่หนึ่งจึงทำให้เกิดภาวะผู้นำขึ้นอย่างกระจัดกระจายทั่วไป ในการ จัดการภาคีสาธารณะจะต้องยอมรับภาวะผู้นำแบบกลุ่มที่มีหลายศูนย์ แต่จะต้องใช้วิธีการ ประสานงานและสารเสวนาอย่างต่อเนื่องและบ่อยๆ เพื่อเชื่อมโยงภาวะผู้นำแต่ละศูนย์ให้สามารถ ประสานและเข้ากันได้โดยมีบูรณาการ

ประการที่ห้า การจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management) ใน NPG ซึ่งประกอบด้วย ภาคีอันหลากหลาย ที่ร่วมกันทำงานเพื่อก่อให้เกิดความสำเร็จ ในแง่หนึ่งจึงทำให้การจัดการแบบ NPG มีความอ่อนไหวต่อความขัดแย้งอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความขัดแย้งระหว่างภาคีที่มีวิธีการทำงาน แตกต่างกัน และ/หรือมีเป้าประสงค์ที่ไม่สอดคล้องกัน ด้วยเหตุนี้เอง ใน NPG จึงให้ความสำคัญต่อ การจัดการความขัดแย้งอย่างสันติ ซึ่งก็คือ การอดกลั้นต่อความแตกต่างหลากหลาย เปิดใจกว้าง ใช้ การเจรจาด้วยเหตุผลเป็นเครื่องมือ พยายามมองข้ามรายละเอียดที่เป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับเรื่อง ทำที่/ส่วนตัว และพร้อมที่จะปรับความคิดโดยการหันหน้าเข้าหากัน อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว หาก การจัดการภาคีสาธารณะที่วางอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจ ยึดถือในค่านิยมของการเสียสละ เพื่อส่วนรวม และมีการสื่อสารระหว่างกันอยู่ตลอดเวลา ย่อมทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ยาก หรือถ้า หากเกิดขึ้นก็จะสามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยง่าย

เครื่องมือในการบริหารของ NPG

ในบทนี้จะได้นำเสนอวิธีการจัดการภาคีสาธารณะ รวมทั้งเครื่องมือที่ใช้ในการจัดการอีก ด้วย โดยจะดำเนินการผ่านข้อเสนอของนักคิดจำนวน 5 คน ได้แก่ 1) แนวคิดของ G. Shabbir Cheema 2) แนวคิดของ Gay Peter 3) แนวคิดของ Elke Loffler และ 4) แนวคิดของ Mike Broussine ตามลำดับ

แนวคิดของ G. Shabbir Cheema

G. Shabbir Cheema (2005: 22) มองว่า ในการส่งเสริมภาครัฐให้หันมาใช้ “ระบอบ NPG” กันอย่างจริงจัง นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกระบวนการ ทำงานของภาครัฐในระดับรากฐาน ดังต่อไปนี้

ประการแรก ต้องปรับเปลี่ยนองค์การภาครัฐ จากรูปแบบ TPA ที่เน้นการจัดลำดับชั้น ตามสายบังคับบัญชาแบบดั้งเดิม ไปเป็นการทำงานเป็นทีมมากขึ้น (Shift from The Traditional

form of Hierarchy in Government Organizations to Team-Orientation. – Cheema, 2005: 22) โดยรัฐจะต้องกระจายอำนาจ เพื่อให้หน่วยงานย่อยมีอิสระ มีการจัดโครงสร้างแบบแบนราบ และส่งเสริมการทำงานเป็นทีมอย่างจริงจัง

ประการที่สอง เปลี่ยนแปลงบทบาทของภาครัฐเสียใหม่ จากการเป็นผู้ให้บริการโดยตรง ไปเป็นบทบาทของผู้กระตุ้นและกำกับทิศทาง และมุ่งเน้นระบบตลาดมากขึ้น (Shift from Direct Delivery of Services to a Catalytic and Steering Role and Market-Oriented – Cheema, 2005: 22) โดยผ่านการตัดตอนบริการของรัฐมาให้ภาคเอกชน (ทั้งองค์การแสวงหากำไร และไม่แสวงหากำไร) เป็นผู้รับเหมาช่วง รวมทั้งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ประการที่สาม ปฏิรูประบบราชการ โดยแก้ไขปัญหาการทำงานที่ยึดติดในกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดและการทำงานที่ล่าช้า ไปสู่การเสริมสร้างอำนาจให้แก่ชุมชน (Shift from Bureaucratic Red-Tape to Community Empowerment – Cheema, 2005: 22) เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้

ประการที่สี่ เปลี่ยนแปลงจากการให้ความสำคัญต่อปัจจัยนำเข้า ไปสู่การมุ่งเน้นผลการดำเนินงาน (Shift from Input to Result-Oriented – Cheema, 2005: 22) เพื่อให้หน่วยงานย่อยหันมารับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานของตนเอง ขณะที่มีความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานได้ค่อนข้างสูง

ประการที่ห้า เปลี่ยนจากกลไกรัฐที่รวมศูนย์อำนาจ ไปสู่วิถีแห่งการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบโครงการและนโยบาย รวมทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Shift from Centralized to Decentralized and Participatory Modes of Policy and Programme Design and Implementation – Cheema, 2005: 22; ดูเพิ่มเติมจาก Ewalt, 2001: 17) โดยมีความเชื่อว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย การตรวจสอบ และการเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่ภาคประชาสังคม

ประการที่หก เปลี่ยนจากการตัดสินใจที่มักกระทำแบบปิดลับ ไปสู่การเปิดเผยเพื่อรองรับการตรวจสอบทางการบริหาร ทางการเงิน และทางการเมือง (Shift from Secrecy in Decision-Making to Administrative, Financial, and Political Accountability – Cheema, 2005: 22) เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐที่โปร่งใสและตรวจสอบได้

ประการสุดท้าย เปลี่ยนจากการวางบทบาทเป็นพ่อขุนอุปถัมภ์ตามแบบฉบับของข้าราชการ ไปสู่การเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่ชุมชนและการให้องค์การภาคประชาสังคมเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น (Shift from Bureaucratic Paternalism to Community Empowerment and Active Engagement of Civil Society Organizations – Cheema, 2005: 22) โดยมีความเชื่อว่า ภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง เป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคม และประชาธิปไตย

แนวคิดของ Gay Peter

Gay Peter ได้เสนอว่า ในยุคของการจัดการแบบ NPG นั้น ภาครัฐได้ใช้วิธีการบริหารจัดการที่เรียกว่า meta-governance เขามองว่า การจัดการภาครัฐในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมา มีการปฏิรูปที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลาง ทั้งการถ่ายโอนภารกิจ

ไปให้ห้องกรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมทำแทน (Delegation) และการปล่อยให้อำนาจในการปกครองไปให้ท้องถิ่น (Devolution of Governing) อันส่งผลให้ข้าราชการทั้งระดับอาวุโสและระดับล่าง รวมทั้งภาคประชาสังคมต่างมีอำนาจสูงขึ้น แต่เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมที่เข้ามาทำงานสาธารณะมีความเป็นอิสระมากขึ้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญในการบริหารปกครองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จนทำให้ส่วนกลางต้องนำวิธีการที่เรียกว่า “Meta-Governance” มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว พร้อมกับกับการตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องควบคุมจากส่วนกลางในระดับที่สูงขึ้น (Peter, 2010: 37) Peter จึงเสนอโมโนทัศน์ที่เรียกว่า “Meta-Governance” ซึ่งหมายความว่า ในระบอบ NPG นั้น แม้ภาครัฐได้ปล่อยให้แก๊งค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมอย่างมาก แต่ในที่สุดแล้ว ภาครัฐหวนกลับมาเพื่อกำกับดูแลองค์กรท้องถิ่นและภาคประชาสังคมอย่างสูงด้วย หรือที่เขาเรียกว่า “การจัดการของการจัดการภาคีสาธารณะ” (The Governance of Governance)

คงปฏิเสธไม่ได้ว่า การปล่อยให้แก๊งค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมไปให้แก๊งค์กรท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการก่อรูปของการจัดการแบบ NPG ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดผลเชิงบวกต่อการบริหารงานและการให้บริการสาธารณะอย่างมาก แต่ขณะเดียวกันก็ได้ก่อให้เกิดผลเชิงลบที่ไม่ตั้งใจอย่างกว้างขวางขึ้นมาอีกด้วย ซึ่ง Peter มองว่าผลในเชิงลบดังกล่าวนี้ มิได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อการบริหารจัดการโครงการสาธารณะเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อกิจกรรมทางการเมืองอีกด้วย Peter พบว่า การจัดการ NPG ในรูปแบบของเครือข่าย ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาสำคัญอย่างน้อย 4 ปัญหา คือ ปัญหาเกี่ยวกับการตัดสินใจ (Decision-Making) ปัญหาการมีส่วนร่วม (Participation) ปัญหาการประสานงาน (Coordination) และปัญหาความรับผิดชอบ (Accountability)

ปัญหาแรก ปัญหาการตัดสินใจ (Decision-Making) แม้ว่าการบริหารแบบ TPA จะมีปัญหาความเห็นไม่ตรงกันในกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ภาครัฐสามารถใช้การประชุมปรึกษาหารือ หรือใช้การประชุมติ ซึ่งวิธีการดังกล่าวอาจมีความล่าช้าหรืออาจก่อให้เกิดปรีศนาเกี่ยวกับคุณภาพของผลการตัดสินใจอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นวิธีการที่ทำให้การตัดสินใจสามารถกระทำได้ อันตรงข้ามกับการจัดการเครือข่ายภายใต้ระบอบการจัดการแบบ NPG ซึ่งมักก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับตัดสินใจขึ้นบ่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเครือข่ายที่จัดตั้งอย่างไม่เป็นทางการมักจะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละภาคีในการเข้าร่วม และภายในเครือข่ายก็ไม่มีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ ในแง่นี้เมื่อภาคีต่างๆ มีความเห็นไม่ตรงกันก็จะใช้วิธีการเจรจา แสดงเหตุผล และต่อรองระหว่างกันเพื่อให้บรรลุถึง “ฉันทามติ” (Consensus) แต่วิธีการดังกล่าวนี้พบว่า บ่อยครั้งที่การเจรจาประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีฉันทามติถึง “ฉันทามติ” ได้ ขณะเดียวกันก็พบว่า ในบางครั้งการเจรจาระหว่างภาคีที่ยืดเยื้อนั้น ในที่สุดอาจก่อให้เกิดการตัดสินใจเลือกความคิดร่วมที่สามัญที่สุด (Lowest Common Denominator) ก็อาจเป็นไปได้ จึงกล่าวได้ว่า การจัดการแบบ NPG ภายใต้สถานการณ์ที่ภาคีต่างๆ ยังคงยึดติดในอัตตาของตนหรือผลประโยชน์อันคับแคบของตนเป็นที่ตั้ง อาจนำไปสู่สถานะที่มีฉันทามติหรือการตัดสินใจเพื่อยุติข้อขัดแย้งได้ หรืออาจนำไปสู่การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่แย่มากที่สุดก็ได้ (Peter, 2010: 40-41)

ปัญหาที่สอง การมีส่วนร่วม (Participation) นับจากทศวรรษ 1970s เป็นต้นมา สถาบันทางการเมืองต่างๆ (อาทิ พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง) ขาดความน่าเชื่อถืออย่างมากจนตกอยู่ในสภาวะวิกฤติแห่งความชอบธรรม อันทำให้ผู้คนหันไปหาช่องทางในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยผ่านเครือข่ายต่างๆ มากยิ่งขึ้น แต่ปัญหาก็คือ เครือข่ายมิได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ทางสังคมอย่างครอบคลุมทั้งหมดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่ถูกกีดกันออกจากการเข้าร่วมในสถาบันตัวแทนย่อมเป็นผู้ที่มีอาจมีส่วนร่วมในเครือข่ายได้ และเป็นผู้ที่ไม่สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะใดๆ ได้ ซึ่งกลุ่มคนชายขอบดังกล่าวเหล่านั้นยังคงถูกทอดทิ้งอยู่ข้างหลัง และไม่สามารถมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะได้

ปัญหาที่สาม การประสานงาน (Coordination) การจัดการแบบ NPG ที่ผ่องถ่ายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคม อันทำให้ภาคีต่างๆ ที่เข้าร่วมในการจัดการงานสาธารณะมีอิสระค่อนข้างสูง แต่ขณะเดียวกัน ได้สร้างปัญหาในการประสานงานให้เกิดขึ้นแก่ภาครัฐอีกด้วย เนื่องจากหน่วยงานย่อยและกลุ่มภาคีที่มีอิสระค่อนข้างสูงอาจคำนึงถึงผลประโยชน์และเป้าประสงค์ของหน่วยงานของตนเป็นหลัก โดยขาดการมองเป้าประสงค์ของระบบสังคมใหญ่โดยรวมทั้งระบบ เมื่อเป็นเช่นนี้ การจัดการแบบ NPG ที่เป็นเอกเทศย่อมส่งผลให้เกิดการกำหนดนโยบายที่มุ่งตอบสนองต่อเป้าประสงค์ของท้องถิ่นเป็นหลัก และให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลในการดำเนินงานภายในหน่วยงานย่อยและกลุ่มภาคีที่ตนสังกัดเป็นหลัก ในขณะที่เป้าประสงค์ใหญ่ของรัฐบาลหรือเป้าหมายระยะยาวของสังคมโดยรวมมักถูกมองข้ามไปได้โดยง่าย อันทำให้บ่อยครั้งที่โครงการของกลุ่มภาคีในท้องถิ่น ไม่ตอบสนองหรือแม้กระทั่งขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลกลาง ยิ่งไปกว่านั้น ข้าราชการอาวุโสที่มีอำนาจและมีอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น ย่อมสร้างปัญหาในการประสานงานกับรัฐบาลกลาง อันทำให้ไม่สามารถดำเนินนโยบายไปในทิศทางเดียวกันได้

ปัญหาสุดท้าย ความรับผิดชอบ (Accountability) ภายใต้การบริหารแบบ TPA นั้น ข้าราชการประจำต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาล และรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน แต่ในการจัดการแบบ NPG (รวมทั้ง NPM) ได้ทำให้ผู้ดำเนินงาน/ผู้ให้บริการสาธารณะ (ที่มีอิสระและเป็นเอกเทศจากรัฐบาลกลางค่อนข้างสูง) มีความเชื่อมโยงกับองค์กรทางการเมืองน้อยลง อันเป็นการทำลายกลไกความรับผิดชอบต่อสังคมลงตามไปด้วย ความรับผิดชอบในที่นี้หมายถึง การใช้พลังอำนาจในการควบคุมองค์กรและโครงการสาธารณะ อันเป็นมาตรการในการปรับปรุงและพัฒนาโครงการสาธารณะให้สามารถตอบสนองต่อสาธารณชนได้อย่างแท้จริง รวมทั้งป้องกันมิให้เกิดผลเชิงลบต่อสาธารณชนอีกด้วย แต่ในระบอบการจัดการแบบ NPG ได้ทำลายความสามารถในการควบคุมการดำเนินงานของกลุ่มภาคีดังกล่าว เนื่องจากกลไกความรับผิดชอบที่ภาคีต่างๆ จะต้องยึดถือและปฏิบัติได้ถูกทำลายลง

เมื่อการจัดการแบบ NPG ได้ก่อให้เกิดผลเชิงลบขึ้น แต่สังคมจะถอยกลับไปใช้วิธีการแบบเก่า (ซึ่งก็คือ TPA) ก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ในแง่นี้จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเดินหน้าเพื่อใช้การจัดการแบบ NPG ต่อไป โดยรัฐได้หันมาใช้วิธีการที่ Peter เรียกว่า “Meta-Governance” อันมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

ประการแรก กลไกของ “Meta-Governance” ทำงานผ่านการควบคุมและกำกับทิศทางจากรัฐส่วนกลาง แต่ขณะเดียวกันก็ยังคงรักษาการปล่อยถ่ายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่ท้องถิ่นและภาคประชาสังคมให้ดำรงอยู่ต่อไป ดังนั้นรัฐส่วนกลางจึงต้องพยายามรักษาความสมดุลระหว่างการควบคุมกับการให้อิสระแก่องค์กรท้องถิ่นและภาคประชาสังคม ซึ่งการรักษาความสมดุลดังกล่าวนี้จะเด่นชัดมากขึ้นเมื่อ รัฐส่วนกลางอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่จะต้องทำการตัดสินใจเกี่ยวกับการยืนยันที่จะใช้มาตรการควบคุมทางด้านการจัดการต่อท้องถิ่นและภาคประชาสังคมมากยิ่งขึ้น ลักษณะสำคัญของกลไก Meta-Governance ก็คือ การควบคุมต่อ “สิ่งแวดล้อมของการกระทำในภาคสาธารณะ” มากกว่าที่จะใช้วิธีการควบคุมโดยตรงต่อการกระทำดังกล่าว (Peter, 2010, 38)

ประการที่สอง ในขณะที่การบริหารแบบ TPA เน้นควบคุมที่กระบวนการบริหารและการควบคุมให้ดำเนินการตามกฎระเบียบ แต่การจัดการแบบ NPG เปิดโอกาสให้หน่วยงานย่อยแต่ละหน่วย รวมทั้งกลุ่มภาคีต่างๆ ดำเนินการตัดสินใจได้เองอย่างเป็นอิสระ และจะแสดงความรับผิดชอบเมื่อเกิดความผิดพลาดในทางปฏิบัติขึ้นแล้ว และนำไปสู่การแก้ไขในสิ่งที่ผิดนั้นให้ถูกต้องทีหลัง เมื่อเป็นเช่นนี้ คงปฏิเสธไม่ได้ว่าวิธีการดังกล่าวนี้เป็นวิธีที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากปล่อยให้การใช้ทรัพยากรอย่างผิดพลาดเกิดขึ้นก่อน(แล้วค่อยตามแก้ทีหลัง) รวมทั้งเป็นการแก้ปัญหาที่เสียเวลา

เครื่องมือที่เรียกว่า Meta-Governance ได้ทำงานโดย เน้นจัดการผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) ซึ่งเริ่มต้นจากการระบุเป้าประสงค์ของงานสาธารณะ พร้อมกับเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาวิธีการวัด Output และ Outcome ของงานสาธารณะที่เหมาะสม และนำเครื่องมือวัดดังกล่าวนี้ไปกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงวิธีการดำเนินงานและการให้บริการของหน่วยงานย่อย/กลุ่มภาคีต่างๆ ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้มีประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาคี รวมทั้งในแง่ของการทำให้องค์กรมีความรับผิดชอบ เนื่องจากการระบุเป้าประสงค์จะทำให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถกำหนดได้ว่าองค์กรควรทำอะไร ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้หน่วยงานย่อยหรือกลุ่มภาคีสามารถคิดค้นเพื่อกำหนดวิธีการที่จะนำไปสู่เป้าประสงค์ได้ด้วยตัวเอง ดังจะเห็นว่าเครื่องมือ Meta-Governance ได้เปิดกว้างให้หน่วยงานย่อย/กลุ่มภาคีมีอิสระในการเลือกวิธีการดำเนินงาน ภายใต้เงื่อนไขที่ถูกจำกัดกรอบจากเป้าประสงค์ที่กำหนดมาให้ ซึ่งการระบุเป้าประสงค์ดังกล่าวนี้ เท่ากับเป็นการกำกับทิศทางเชิงนโยบาย ที่กระทำต่อหน่วยงานย่อย/กลุ่มภาคีต่างๆ นั้นเอง แต่ขณะเดียวกัน หน่วยงานย่อย/ภาคีเครือข่ายต่างๆ ยังคงมีอิสระในการเลือกวิธีดำเนินงาน (Peter, 2010: 44-45) ซึ่งการรักษาคุณภาพระหว่างความเป็นอิสระกับการกำกับทิศทางดังกล่าวนี้ เป็นประเด็นที่มีความสำคัญยิ่งต่อการจัดการแบบ NPG

ประการที่สาม การบริหารแบบ TPA มีการระบุรายละเอียดของโครงการและขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ แต่การดำเนินงานเป็นรายโครงการนั้น มักประสบปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน เนื่องจากแต่ละหน่วยงานย่อยต่างคำนึงถึงเป้าประสงค์ของตนเองเป็นสำคัญ อันทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อการบริหารจัดการของระบบการเมืองทั้งระบบได้ ดังนั้นในการจัดการแบบ NPG จะต้องให้ความสำคัญกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) โดยกลยุทธ์ที่สำคัญก็คือ การปรับปรุงการจัดการของระบบการจัดการภาคีส่วนทั้งหมด (Improving The Governance of that Entire System of Governance) ซึ่งก็คือ การพุ่งความสนใจไปที่ “การประสานงานเชิงนโยบาย”

(Policy Coordination) ซึ่งดำเนินงานโดยเริ่มต้นจากการประสานงานเชิงลบ (Negative Coordination) เปลี่ยนไปเป็นการประสานงานเชิงบวก (Positive Coordination) จนในที่สุดนำไปสู่การจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) แนวคิดเชิงกลยุทธ์จะต้องให้ความสำคัญกับการประสานงานระหว่างภาคี โดยเชื่อมโยงไปสู่เป้าหมายหลักของระบบการเมืองและสังคมส่วนรวมส่วนทั้งหมด ในทางตรงข้าม หากละเลยความคิดเชิงกลยุทธ์ดังกล่าวนี้ ก็จะทำให้แต่ละหน่วยงานย่อยและกลุ่มภาคีต่างๆ มีเป้าประสงค์ที่เน้นประโยชน์ของหน่วยงานหรือกลุ่มภาคีของตนเองเป็นหลัก อันทำให้เข้ากับเป้าประสงค์ของหน่วยงานหรือกลุ่มภาคีอื่นๆ ไม่ได้ ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาในการประสานงานเชิงนโยบายในที่สุด

ประการที่สี่ การปฏิรูปภาครัฐโดยการนำการจัดการแบบ NPG และ NPM มาใช้ ปกติจะมีการลดการกำกับภายในลงอย่างกว้างขวาง ทำให้ผ่อนคลายการบังคับใช้กฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารงานบุคคลและงบประมาณ ขณะเดียวกันผู้บริหารของหน่วยงานย่อยก็จะมีอิสระในการตัดสินใจใช้เงินดำเนินโครงการได้เองมากขึ้น ในการจ้างเหมาหรือทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันระหว่างภาครัฐกับเอกชนนั้น ปกติผู้บริหารของหน่วยงานย่อยทำหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับติดตามผู้รับจ้างเหมาหรือเครือข่าย โดยผู้บริหรดังกล่าวจะมีอิสระในการตัดสินใจค่อนข้างสูง แต่ยังคงจำเป็นที่จะต้องมีความควบคุมจากหน่วยงานที่สูงกว่า เพื่อยืนยันถึงความสำคัญอันดับแรกของการควบคุมทางการเมืองที่กระทำต่อกิจกรรมของภาคสาธารณะ การควบคุมดังกล่าวแม้เป็นสิ่งจำเป็น แต่ไม่จำเป็นต้องกระทำการควบคุมอย่างกว้างขวาง ดังนั้นจึงสามารถกระทำการควบคุมโดยเครื่องมือต่างๆ หรือกระทำผ่านตัวชี้วัดบางอย่าง มากกว่าที่จะใช้เครื่องมือในการควบคุมโดยตรง ส่วนการควบคุมงบประมาณเป็นวิธีการที่ชัดเจนที่สุดของโลก Meta-Governance รวมทั้งการควบคุมปัจจัยนำเข้าพื้นฐานอื่นๆ ที่จะเข้าสู่ระบบ ก็ดำเนินไปด้วยวัตถุประสงค์เดียวกัน

ประการที่ห้า ในการบริหารแบบ TPA ซึ่งมีกฤษฎีกาหมายและสิทธิอำนาจที่เป็นทางการในการบังคับบัญชาหน่วยงานที่อยู่ในระดับล่าง แต่การนำวิธีดังกล่าวมาใช้กับการจัดการแบบ NPG อย่างตรงไปตรงมาก็จะก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากเครือข่ายภาคประชาสังคมไม่ยอมรับระบบการควบคุมตามสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่หน่วยงานย่อยของภาครัฐก็ต้องการอิสระในการทำงานค่อนข้างสูง ในแง่นี้จึงทำให้การควบคุมในรูปแบบของการบังคับบัญชาอย่างเข้มงวดจากส่วนกลางแบบในอดีต ซึ่งเน้นการใช้เครื่องมือตามกฎหมายที่เป็นทางการ (Formal Instruments) จะต้องเปลี่ยนมาเป็นการควบคุมด้วยเครื่องมือที่อ่อนนุ่ม (Soft Instruments) ซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานของสารเสวนาและการเจรจาต่อรอง (Peter, 2010: 46-47) แน่นนอนที่สุดการบังคับบัญชาตามกฎหมายของทางราชการนั้นไม่สามารถนำมาใช้กับภาคประชาชนได้ แต่ภาครัฐส่วนกลางก็ยังคงนำวิธีการดังกล่าวมาใช้กับหน่วยงานระดับล่างได้อีก แต่ขณะเดียวกันก็ต้องใช้เครื่องมือที่อ่อนนุ่มกับหน่วยงานระดับล่างมากขึ้น เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ และทำให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับสิทธิอำนาจของภาครัฐส่วนกลางได้มากกว่า

ประการสุดท้าย เนื่องจากการจัดการแบบ NPG มีอาจประสานงานระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในรูปของการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchical Command) ได้ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องนำวิธีการที่อ่อนนุ่มมาใช้ (A Softer Approach to Governing) ซึ่งก็คือ การสร้างความไว้วางใจ (Mutual Trust) และการสร้างค่านิยมร่วม (Common Values) ค่านิยมร่วมดังกล่าวนี้ก็คือ

การปลูกฝังประชาชนเกี่ยวกับการเสียสละเพื่อส่วนรวม จิตสาธารณะ สำนึกในความเป็นพลเมือง ฯลฯ โดยทั้งความไว้วางใจและค่านิยมร่วมดังกล่าวจะถูกนำมาใช้ในการกำกับทิศทาง (Steering) การดำเนินงานของเครือข่าย รวมทั้งเป็นพลังในการขับเคลื่อนให้เกิดการนำโครงการสาธารณะไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และเอื้ออำนวยให้วัตถุประสงค์ของการดำเนินงานสาธารณะบรรลุผลสำเร็จ การใช้ความไว้วางใจและสร้างค่านิยมร่วมดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดในการก่อรูปพฤติกรรม (Shaping Behavior) โดยผ่านการเสริมสร้างสิ่งแวดล้อมแห่งการกระทำ (Shaping The Environment of Action) อาจกล่าวอย่างไม่เกินเลยได้ว่า เครื่องมือที่อ่อนนุ่ม จึงเป็นเครื่องมือราคาถูกแต่มีประสิทธิภาพสูง ที่กลไก Meta-Governance สามารถนำมาใช้ได้ (Peter, 2010: 47-48)

กล่าวโดยสรุป Gay Peter มองว่า ระบบการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ หรือ NPG ซึ่งเน้นการกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลาง พร้อมกับปล่อยถ่ายอำนาจ (Devolution) และถ่ายโอนภารกิจ (Delegation) ไปให้แก่หน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ และภาคประชาสังคม นั้น ส่งผลให้ข้าราชการทั้งระดับสูงและระดับล่าง รวมทั้งภาคประชาสังคมมีอำนาจสูงและความเป็นเอกเทศในการดำเนินงานสาธารณะมากขึ้น แน่นนอนที่สุด การจัดการแบบ NPG ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลเชิงบวกอย่างมาก แต่ก็อาจปฏิเสธได้ว่า มีผลกระทบเชิงลบอย่างมากด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการตัดสินใจของเครือข่ายที่มีอาจหาฉันทมติเพื่อให้ข้อถกเถียงนั้นยุติลงได้โดยง่าย ปัญหาการมีส่วนร่วมของผู้อยู่นอกเครือข่าย ปัญหาการประสานงาน และปัญหาความรับผิดชอบ เมื่อเป็นเช่นนี้ Peter จึงมองว่า จำเป็นที่จะต้องนำกลไกที่เรียกว่า “Meta-Governance” เข้ามาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งก็คือ การที่ภาครัฐหันกลับมาใช้วิธีการกำกับทิศทางอย่างแน่นหนามากขึ้น เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมองค์กรท้องถิ่นและเครือข่ายภาคประชาสังคมให้ดำเนินการไปในทิศทางที่ต้องการ หรือเรียกวิธีการของเขาอีกอย่างหนึ่งว่า “การจัดการของการจัดการภาคีสาธารณะ” (The Governance of Governance) อันประกอบด้วย 1) การรักษาความสมดุลระหว่างการควบคุมกับการให้อิสระแก่หน่วยงานย่อย ภาคประชาสังคม และกลุ่มเครือข่ายต่างๆ ซึ่งกระทำผ่านการควบคุมต่อสิ่งแวดล้อมของการกระทำ มากกว่าที่จะใช้วิธีการควบคุมโดยตรงต่อการกระทำดังกล่าว 2) ใช้วิธีการจัดการที่เน้นผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) เป็นเครื่องมือสำคัญของ Meta-Governance โดยการระบุเป้าประสงค์ของงานสาธารณะ พร้อมกับสร้างเครื่องมือวัด Output และ Outcome ที่เหมาะสม ซึ่งเครื่องมือวัดดังกล่าวนี้จะถูกนำไปกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงการดำเนินงาน/การให้บริการของหน่วยงานย่อยและกลุ่มภาคีต่างๆ ยิ่งไปกว่านั้น วิธีการดังกล่าวนี้ยังเสริมสร้างความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานย่อยและกลุ่มภาคีต่างๆ เนื่องจากการระบุเป้าประสงค์จะทำให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถกำหนดได้ว่าองค์กรควรทำอะไร ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้หน่วยงานย่อยหรือกลุ่มภาคีมีอิสระในการเลือกวิธีการดำเนินงานของตนเอง 3) ให้ความสำคัญกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่เน้น “การปรับปรุงการจัดการของระบบการจัดการภาคีส่วนทั้งหมด” (Improving The Governance of that Entire System of Governance) ซึ่งก็คือ การพุ่งความสนใจไปที่ “การประสานงานเชิงนโยบาย” ระหว่างหน่วยงานย่อยต่างๆ พร้อมๆ กับเชื่อมโยงไปสู่เป้าหมายหลักของระบบการเมืองและสังคมส่วนรวมทั้งหมด 4) แม้ว่าการจัดการแบบ NPG จะทำให้ผู้บริหารของหน่วยงานรัฐมีอิสระในการตัดสินใจสูงขึ้น แต่ยังคงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมจากหน่วยงานที่สูงกว่า เพื่อยืนยันถึงความสำคัญอันดับแรกของการควบคุมทางการเมือง ที่กระทำต่อ

กิจกรรมของภาคสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมโดยเครื่องมือง่ายๆ หรือกระทำผ่านตัวชี้วัดบางอย่าง มากกว่าที่จะใช้เครื่องมือในการควบคุมโดยตรง 5) การควบคุมหน่วยงานระดับล่างจะถูกเปลี่ยนจากรูปแบบของการบังคับบัญชาที่เข้มงวด โดยใช้เครื่องมือที่เป็นทางการ (formal instruments) มาเป็นเครื่องมือที่อ่อนนุ่ม (soft instruments) ซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานของสารเสวนาและการเจรจาต่อรอง และ 6) การใช้วิธีการที่อ่อนนุ่มในการจัดการ NPG (a softer approach to governing) ซึ่งก็คือ การสร้างความไว้วางใจ (mutual trust) และการสร้างค่านิยมร่วม (common values) อันเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและราคาถูก โดยสามารถนำมาใช้ในการกำกับทิศทางการดำเนินงานของเครือข่าย รวมทั้งเป็นพลังขับเคลื่อนให้การดำเนินโครงการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ความไว้วางใจและค่านิยมร่วมดังกล่าวยังสอดคล้องกับแนวคิดในการสรรค์สร้างพฤติกรรม โดยผ่านการจัดการต่อสิ่งแวดล้อมแห่งการกระทำ

แนวคิดเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำและความยากจนในประเทศไทย

ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในสังคมเศรษฐกิจไทย ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้เป็นปัญหาคู่แฝดที่ปรากฏอยู่ในสังคมเศรษฐกิจไทยตลอดระยะหลายทศวรรษที่ผ่านมา นับเป็นปัญหาที่ก่อกวนสังคมเศรษฐกิจไทยอย่างรุนแรงที่สุดในบรรดาปัญหาเศรษฐกิจทั้งหมด ความเหลื่อมล้ำในสังคมด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจนั้นเป็น “ปัญหา” ที่ต้องหาแนวทางแก้ไข และต้องหาวิธีการในการแก้ไข ปัจจุบันมีสำนักคิดใหญ่สามแห่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและวิวัฒนาการในกรอบของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ได้แก่ เสรีนิยม (Liberalism) ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) และสมรรถภาพมนุษย์ (Capabilities Approach) ความแตกต่างระหว่างสำนักคิดทั้งสามส่วนใหญ่อยู่ที่การให้น้ำหนักกับ “เสรีภาพของปัจเจก” และ “ความยุติธรรมในสังคม” ไม่เท่ากัน สำหรับความเหลื่อมล้ำด้านสิทธิ มีความหมายได้สองลักษณะ คืออาจหมายถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างคนที่ควรมีสิทธิเดียวกัน แต่ในความเป็นจริงกลับไม่มี หรือความเหลื่อมล้ำระหว่างคนที่มีความเท่าเทียมกัน แต่มี “โอกาส” และ “ความสามารถ” ในการ “ใช้” สิทธินั้นได้ไม่เท่ากัน

ความเหลื่อมล้ำและความยากจน

การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำและความยากจนที่เห็นเด่นชัด คือการเน้นมิติทางเศรษฐกิจรายได้ ด้วยกรณียามความจนด้วยสถานะที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (poverty line) ปัจจุบันข้อมูลปี 2556 มีการกำหนดเส้นความยากจนไว้ที่จำนวน 2,572 บาท/คน/เดือน จากข้อมูลสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2558) แสดงสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยปี 2556 ซึ่งให้เห็นถึงภาพรวมความเหลื่อมล้ำและความยากจนในประเทศไทยที่ลดลงอย่างต่อเนื่องทั้งจำนวนและสัดส่วนคนจน โดยล่าสุดในปี 2556 ความยากจนลดลงจากร้อยละ 12.6 ของประชากรทั้งประเทศในปี 2555 เหลือร้อยละ 10.9 ในปี 2556 มีคนจนจำนวน 7.3 ล้านคน แต่หากรวมกับจำนวนคนเกือบจนแล้วจะมีประมาณ 14 ล้านคน หรือร้อยละ 21.0 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งบ่งชี้ได้ว่าความยากจนยังเป็นปัญหาของประเทศไทย โดยคนเกือบจนคือคนที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20% ซึ่งเป็นกลุ่ม

เสี่ยงที่จะเป็นคนยากจนได้หากประสบวิกฤติทางเศรษฐกิจ หรือได้รับผลกระทบจากปัญหาสุขภาพ หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ

ทั้งนี้ความยากจนยังกระจุกตัวแน่นอยู่ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคนจน 3.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 44.8 จากคนจนทั้งประเทศ 7.3 ล้านคน และภาคเหนือมีคนจน 1.9 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 25.6 จากคนจนทั้งประเทศ สาเหตุเนื่องจากเป็นภาคที่ประชากรยังมีการศึกษาต่ำ โครงสร้างเศรษฐกิจหลักยังเป็นภาคเกษตรกรรมและแรงงานร้อยละ 73.0 ของแรงงานทั้งหมดในภาคเป็นแรงงานนอกระบบ และมีรายได้ประจำของครัวเรือนเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำกว่ารายได้ประจำในภูมิภาคอื่น ทั้งนี้จากการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังระบุว่า มีสัดส่วนคนจนในเขตเมืองเท่ากับร้อยละ 7.7 ของประชากรทั้งหมดในเขตเมืองหรือคิดเป็นจำนวน 2.4 ล้านคน หรือร้อยละ 33.4 ของคนจนทั้งประเทศ มีจังหวัดที่มีปัญหาความยากจนเรื้อรัง โดยเป็นจังหวัดที่ติดลำดับจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 ลำดับแรกเกือบทุกปี ในช่วงปี 2543 - 2556 คือ แม่ฮ่องสอน ปัตตานี นราธิวาส ตาก กาฬสินธุ์ บุรีรัมย์ และนครพนม

ส่วนความเหลื่อมล้ำนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หมายความว่า ความแตกต่าง ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายทรัพยากรและฐานะความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศ หรือ สถานการณ์ที่บุคคลหนึ่งได้รับบางอย่างที่คนอื่นไม่ได้รับ โดยความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมมีความเกี่ยวเนื่องครอบคลุมทุกมิติของสังคม โดยรายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ

1. ด้านเศรษฐกิจ เป็นการพิจารณาความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายความมั่งคั่ง รายได้และทรัพย์สิน การถือครองที่ดิน
2. ด้านสังคม มุ่งเน้นพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณะ การจัดสรรและกระจายทรัพยากรและบริการของภาครัฐ เช่น การศึกษา สาธารณสุข
3. ด้านความยุติธรรม เป็นการพิจารณาความไม่เท่าเทียมกันทางสิทธิและโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน
4. ด้านการเมือง เป็นความเหลื่อมล้ำของอำนาจต่อรองทางการเมือง และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและกำหนดนโยบาย

ในส่วนของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือการกระจายรายได้ของประเทศไทยปี 2556 มีแนวโน้มดีขึ้นเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปี 2554 และปัญหาการกระจายรายได้อยู่ในระดับปานกลางโดยสะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ด้านรายได้เท่ากับ 0.465 ในปี 2556 และ 0.484 ในปี 2554 โดยรายได้ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนรวยที่สุด 10% ซึ่งถือครองรายได้สูงถึง 36.8% ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่กลุ่มคนจนที่สุด 10% ถือครองรายได้เพียง 1.1% ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น จึงทำให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดต่างกันถึง 34.9 เท่าในปี 2556

ส่วนการอธิบายความเหลื่อมล้ำที่สัมพันธ์กับมิติทางสังคมและการเมือง นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2543) ชี้ให้เห็นชัดถึงประเด็นคนจนกับนโยบายการทำให้จนของรัฐ นอกเหนือจากมิติตามความยากจนทางรายได้ และเสนอแนะความจำเป็นในการแก้ไขเชิงโครงสร้าง เช่นเดียวกับคณะกรรมการปฏิรูป

(2554) เน้นย้ำถึงมิติความเหลื่อมล้ำที่หลากหลาย ทั้งความเหลื่อมล้ำด้านรายได้, ด้านสิทธิ, ด้านโอกาส, ด้านอำนาจและด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งทุกมิติมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเพราะความเหลื่อมล้ำด้านหนึ่งก็อาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านอื่นๆด้วย

ที่ผ่านมามีความพยายามในการนำเสนอการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมจากหลายฝ่าย ในข้อเสนอจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นั้น รัฐบาลมีการนำตัวชี้วัดเกี่ยวกับ การลดสัดส่วนและจำนวนคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน การลดสัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 10 กับกลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยสุดร้อยละ 10 และการลดความแตกต่างในโอกาสทางอาชีพและรายได้ระหว่างกลุ่มคนต่างๆ และระหว่างพื้นที่ ไปกำหนดแผนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้นเพื่อหวังลดความเหลื่อมล้ำในมิติทางเศรษฐกิจ มากกว่าจะเน้นถึงการปฏิรูปเชิงโครงสร้างอำนาจที่รวมศูนย์ของรัฐไทยอันเป็นรากของปัญหาความเหลื่อมล้ำ ถึงแม้ว่างานวิจัยของนักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มจะชี้ว่าการเติบโตอาจจะทำให้ความเหลื่อมล้ำสูงขึ้นในช่วงแรกแล้วจะลดลงในช่วงเวลาต่อไป แต่ในความเป็นจริงการเติบโตที่สูงขึ้นนั้นทำให้ความเหลื่อมล้ำสูงขึ้นมาเป็นเวลานานและยังแทบจะไม่มีแนวโน้มลดลง (ธานี ชัยวัฒน์และคณะฯ 2559)

สำหรับข้อเสนอจากคณะกรรมการปฏิรูป (2554) เห็นว่าในการลดความเหลื่อมล้ำจำเป็นต้องเพิ่มพลังต่อรองของคนทุกกลุ่มในสังคมเพื่อให้เกิดดุลยภาพในการต่อรองทั้งกับกลุ่มอื่นๆ และกับสถานการณ์ความผันผวนในชีวิต โดยพลังในการต่อรองดังกล่าวมาจากความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากร ซึ่งไม่ได้จำกัดเพียงแค่ทรัพยากรทางธรรมชาติ เช่น ดิน, น้ำ, ป่าหรือแร่เพียงอย่างเดียว แต่ยังหมายรวมถึงทรัพยากรด้านอื่นๆ ในการดำรงชีวิต เช่น ทรัพยากรทางการเมือง ความสามารถในการรับรู้และเข้าถึงข่าวสารข้อมูลที่จำเป็นเพื่อตรวจสอบหรือถ่วงดุลการตัดสินใจของรัฐ เมื่อการตัดสินใจนั้นกระทบต่อวิถีชีวิตของตน ความสามารถเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจหรือทุนที่จำเป็นในการพัฒนาตนเอง หรือเข้าถึงทรัพยากรทางสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการต่างๆ โดยที่ผ่านมามีความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรตามความหมายนี้ไม่ได้กระจายไปยังคนกลุ่มต่างๆอย่างเท่าเทียมกัน การบริหารจัดการทรัพยากรด้านต่างๆอย่างไม่เป็นธรรมจนทำให้การเข้าถึงทรัพยากร

กระจุกตัวอยู่ในมือคนส่วนน้อยนี้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำตามมา ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปจึงเน้นการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อสร้างความเป็นธรรม โดยเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงทรัพยากรด้านต่างๆ ได้อย่างทั่วหน้า ที่จะส่งผลให้เกิดดุลยภาพในความสัมพันธ์เชิงอำนาจและเกิดการต่อรองอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมขึ้นได้ โดยเสนอการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากร 4 ด้าน คือ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรเศรษฐกิจ ทรัพยากรสังคม และทรัพยากรการเมือง

1. ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ต้องปฏิรูปการบริหารจัดการ ตลอดจนกลไกของการจัดการ มีอยู่ 6 ด้าน คือ ที่ดิน, แร่, ป่า, น้ำ, ทะเลและชายฝั่ง และสิ่งแวดล้อมกับระบบนิเวศ

2. ทรัพยากรเศรษฐกิจ หมายถึง โอกาสและพลังอันเป็นเงื่อนไขต่างๆของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งคนในสังคมเข้าไปร่วมทำหรือรับผลกระทบจากการกระทำ อันได้แก่ ทุน แรงงาน ระบบภาษี ระบบตลาด ด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรมและพลังงาน

3. ทรัพยากรสังคม ได้แก่ การศึกษา ศาสนธรรมและจิตวิญญาณ วัฒนธรรมและอัตลักษณ์ การสื่อสาร ระบบสาธารณสุข เมืองเพื่อคุณภาพชีวิต และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. ทรัพยากรการเมือง หรือ การจัดสรรอำนาจ แบ่งออกได้เป็น โครงสร้างอำนาจรัฐ กระบวนการยุติธรรม ระบบข่าวสารข้อมูล และกองทัพ

ในปัจจุบันมีแนวคิดการพัฒนาที่เรียกว่า “การเติบโตของเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม” (Inclusive Growth) หรือแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทั่วถึง ซึ่งเป็นแนวคิดที่กล่าวถึงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 11 (2555-2559) และเป็นแนวทางที่ธนาคารโลกเสนอแนะว่าจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำในสังคมให้มีความเป็นไปได้มากขึ้น ซึ่งหมายถึงการเติบโตที่ก่อให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน และสร้างโอกาสอย่างเสมอภาคกันระหว่างคนทุกกลุ่มในสังคมที่ดีขึ้น การสร้างผลประโยชน์ร่วมกันจะรับประกันให้เกิดการกระจายตัวของผลประโยชน์จากการเติบโต และการสร้างโอกาสอย่างเสมอภาคจะรับประกันจุดเริ่มต้นที่เท่าเทียมกัน ส่งผลให้เกิดความร่วมมือของคนในสังคม และเป็นแนวทางให้คนในสังคมมีความหวังกับอนาคตร่วมกัน ทั้งนี้งานวิจัยเรื่อง “การเติบโตอย่างมีส่วนร่วมของไทย” โครงการ “โมเดลใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย (New Development Model)” ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และธนาคารแห่งประเทศไทย โดย ธาณี ชัยวัฒน์และคณะฯ (2559) นำเสนอมามีปัจจัยที่สำคัญอยู่ 4 ด้านที่จะช่วยให้การเติบโตของไทย ก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากขึ้น ได้แก่

- ภาคการเงิน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการเข้าถึงสินเชื่อการประกอบการหรือการลงทุนของคนยากจนเพราะสินเชื่อเป็นการรับประกันทั้งผลประโยชน์และโอกาสที่เกิดจากการลงทุน โดยสินเชื่อไม่ควรมีการกระจุกตัวเฉพาะคนรวย

- ภาคแรงงาน โดยเฉพาะประเด็นการทำงานในระบบของแรงงาน โดยแรงงานต้องมีหลักประกันในการทำงานที่ดี เช่น การเป็นแรงงานในระบบ หรือการเข้าสู่ระบบประกันสังคม เนื่องจากหลักประกันเป็นรูปแบบหนึ่งของการเติบโตที่ดีขึ้นไปพร้อมๆกันทั้งแรงงานและนายทุน

- ภาคการพัฒนา ซึ่งเน้นที่ความสมดุลของการพัฒนาระหว่างเมืองและชนบท หากการพัฒนาที่มีความแตกต่างกันมากจะทำให้เกิดการอพยพของแรงงานเข้ามาทำงานในเมืองและเกิดการเอารัดเอาเปรียบแทนที่แรงงานจะได้ทำการผลิตในภูมิภาคของตนเองและสามารถสร้างรายได้จากความถนัด ความคุ้นชินและทรัพยากรที่มีอยู่ ทำให้แรงงานกลายเป็นปัจจัยการผลิตที่สร้างการเติบโตให้กับนายทุน

- ภาคการเมือง โดยนโยบายทางการเมืองต้องไม่เป็นลักษณะของการอุดหนุน แม้ว่าการอุดหนุนจะช่วยให้คนจนมีรายได้สูงขึ้นแต่ก็ไม่ใช่เป็นการแบ่งปันผลประโยชน์ รวมทั้งยังไม่ใช้การสร้างโอกาสให้มีความเสมอภาคมากขึ้นอีกด้วย นโยบายที่ดีจึงควรมีลักษณะเป็นการยกระดับคุณภาพแรงงานและสร้างประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งอาจจะไม่ทันใจในการลดความเหลื่อมล้ำเท่ากับการอุดหนุน แต่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการเติบโตในระยะยาว

การพัฒนาเมืองกับความเหลื่อมล้ำ

ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 2500 เป็นต้นมาที่การพัฒนาของประเทศไทยเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการขยายการลงทุนภาคอุตสาหกรรม เริ่มต้นในยุครัฐบาลทหารของจอมพล

สุดท้าย ๑๙๑๓ ซึ่งเป็นยุคที่สหรัฐอเมริกาบีบบังคับอย่างมากในการวางแผนทางการพัฒนาประเทศไทยที่อยู่ท่ามกลางประเทศคอมมิวนิสต์ จึงมีนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อความกินดีอยู่ดี ลดความยากจนของประชาชนไม่ให้เอนเอียงไปนิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ และเป็นการเปิดให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาลงทุนในประเทศอย่างเต็มที่หลังจากถูกกีดกันโดยนโยบายชาตินิยมในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม (ดวงจันทร์, 2551: 183) จึงมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ตามเงื่อนไขการกู้เงินของธนาคารโลก โดยมุ่งเน้นการลงทุนสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ รวมถึงการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในด้านอุตสาหกรรมและการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น สินค้าสำเร็จรูป การพัฒนาสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้า มีนโยบายเน้นพัฒนาเมืองหลวงก่อนด้วยการจัดทำผังเมืองกรุงเทพฯ ฉบับ Litchfield สำเร็จในช่วง พ.ศ. 2503-2501 โดยบริษัทจากสหรัฐอเมริกาและมีการตั้งสำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชน สังกัดเทศบาลนครกรุงเทพฯ ทำหน้าที่บูรณะฟื้นฟูและรีออาคารเสื่อมโทรมส่งผลให้เกิดการก่อสร้างพื้นฐานในกรุงเทพฯ มากขึ้น รวมถึงโรงงานอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดการกระจุกตัวในกรุงเทพฯ ที่เป็นเมืองโตเตี้ยวมากยิ่งขึ้น และในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 นี้ยังมีการออก พรบ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งที่เคยอาศัยและหาประโยชน์จากป่าประสบปัญหาเป็นผู้บุกรุกอุทยานและป่าสงวนแห่งชาติ แม้จะยังไม่เข้มงวดในเชิงปฏิบัติมากนัก ส่วนชานาเริ่มถูกกดดันเรื่องกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินมากขึ้น (ดวงจันทร์, 2551)

การพัฒนาในภูมิภาคมีการสร้างถนน การสร้างทางหลวง การพัฒนาเส้นทางรถไฟ การปรับปรุงการประปา และการสร้างเขื่อนเพื่อการชลประทานและการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำ เช่น เขื่อนภูมิพล เขื่อนอุบลรัตน์ และส่งเสริมการศึกษาชั้นอุดมศึกษาในส่วนภูมิภาค โดยการจัดตั้งมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ในขณะที่เดียวกันสถานการณ์ทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในละแวกเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เองก็ส่งผลกับการพัฒนาเมืองในภูมิภาค เช่น ช่วงสงครามเวียดนาม พ.ศ. 2507 เมื่อทหารอเมริกันเริ่มเข้ามา ก็ส่งผลต่อเมืองพัฒนาเพื่อการท่องเที่ยว หรือสงครามอินโดจีนและความเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์ในช่วงปี พ.ศ. 2510 ส่งผลให้เกิดแนวคิดการพัฒนาเมืองศูนย์กลางของภูมิภาคโดยเฉพาะในภาคอีสานเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากการเมืองภายนอกประเทศ (อคินและคณะฯ 2544) และมีการริเริ่มนโยบายการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวและภาคบริการ เช่น ในเมืองเชียงใหม่ ภายหลังการจัดประชุมนานาชาติด้านการท่องเที่ยว (PATA) โดยเน้นดึงดูดนักท่องเที่ยวจากต่างชาติ (ดวงจันทร์ 2551) และความพยายามของรัฐในการเร่งพัฒนาเมืองตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจนี้ส่งผลต่อเมืองเป็นอย่างมากทั้งในแง่กายภาพและสภาพสังคม ประกอบกับการพัฒนาการเกษตรที่ล้มเหลวจึงเกิดคนย้ายถิ่นเข้าเมืองจากชนบท เพื่อเป็นแรงงานราคาถูกในเมือง เนื่องจากไม่มีโอกาสเข้าถึงปัจจัยการผลิตอย่างที่ดินได้อีกต่อไปเพราะราคาที่สูงขึ้นเพราะการเก็งกำไรและการเพิ่มมูลค่าของที่ดินจากระบบสาธารณูปการที่เชื่อมโยงถึงกันมากขึ้น เช่น ถนน ไฟฟ้า การหลังไหลเข้าสู่เมืองที่ไม่ได้มีการรองรับที่เพียงพอนี้เองนำมาสู่การเกิดของสลัมหรือชุมชนแออัดและคนจนในเมือง ซึ่งการศึกษาของ อคิน ระพีพัฒน์และคณะ (2544) ทั้งในเมืองหลักอย่างกรุงเทพฯ หรือเมืองหลักในภูมิภาคทั้งเชียงใหม่ ขอนแก่น สงขลา ต่างนำเสนอกระบวนการเกิดขึ้นของสลัมและคนในชุมชนแออัดอย่างเห็นชัดว่าเป็นผลจากกระบวนการพัฒนาเมืองและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในเวลานั้น

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) เน้นการผลิตเพื่อการส่งออกแทนการผลิตเพื่อทดแทนสินค้านำเข้าที่จำเป็นต่อการอุปโภคบริโภค การพัฒนาเศรษฐกิจยังคงกระจุกตัวในกรุงเทพฯ แต่มีการขยายขอบเขตของแผนให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาภาคเกษตรและชนบทที่กระจายไปเขตทุรกันดารและพื้นที่ห่างไกลความเจริญเนื่องจากยังคงเป็นพื้นที่อ่อนไหวต่อลัทธิการเมืองอื่น เมื่อเกิดการพัฒนาเมืองอย่างเข้มข้นและการเก็งกำไรจากราคาที่ดิน สิ่งที่มาคือเกิดการไล่รื้อชุมชนแออัดในเมืองซึ่งมีความรุนแรงมากในช่วงปี 2510-2520 นี้เอง

ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ท่ามกลางกระแสเรียกร้องประชาธิปไตยและเหตุการณ์เคลื่อนไหวทางการเมืองนั้น แผนฉบับนี้เน้นการพัฒนาเมืองและท้องถิ่น โดยมีการริเริ่มวางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะของเมืองใหญ่และเร่งพัฒนาชนบทและท้องถิ่น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของเมืองหลวงและชนบท มีการปรับปรุงคลังท้องถิ่น การเพิ่มภาษีที่ดินและทรัพย์สินให้ท้องถิ่น

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) ต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) มีการริเริ่มนโยบายการพัฒนาเมืองในภูมิภาค เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่นและนครราชสีมา ชลบุรี สงขลา หาดใหญ่ เป็นเมืองหลักของแต่ละภาค ส่วนพิษณุโลกและนครสวรรค์ อุตรธานีและอุบลราชธานี สุราษฎร์ธานีและภูเก็ตเป็นเมืองรองของภูมิภาค เพื่อลดบทบาทกรุงเทพฯ ลง ในขณะที่การท่องเที่ยวมีบทบาทในการทำรายได้สูงเป็นอันดับสี่ของประเทศ มีการเร่งปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนจนเมืองนอกเหนือจากที่เคยคำนึงถึงแต่คนในชนบท ในช่วงตั้งแต่แผนที่ 4 นี้เองที่มีการขยายภาคอุตสาหกรรมออกไปจากส่วนกลาง โดยมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นในภูมิภาค ในขณะที่กรุงเทพฯ เองเร่งแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดและน้ำเสีย และนับได้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผน กำหนดแผนงานและโครงการให้มีผลทางการปฏิบัติทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น พื้นที่เป้าหมายเพื่อพัฒนาชนบท พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และพื้นที่เมืองหลัก หลังจากได้เผชิญกับความผันผวนในภาวะเศรษฐกิจโลกเนื่องมาจากวิกฤตการณ์น้ำมันในช่วงก่อนหน้า

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530-2534) จึงเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงขึ้นกว่าในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยมีลักษณะของการขยายตัวที่จะสนับสนุนการสร้างงาน การกระจายรายได้ การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท มีการกล่าวถึงแผนการจัดระเบียบการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะการจัดทำและประกาศการใช้ผังเมืองรวมในเมืองหลัก รวมถึงการกระจายอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น การขยายเขตเทศบาล การปรับปรุงการบริหารงานส่วนกลางและท้องถิ่น ในช่วงแผนการพัฒนาฉบับนี้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมเมืองเกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เช่น การลงทุนสร้างอาคารสำนักงานและอาคารสูงรองรับต่างชาติ การปันราคาที่ดินและการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไร สถานะทางเศรษฐกิจของคนทั่วไปดีขึ้นจึงนำมาสู่วิถีการบริโภคที่มุ่งเน้นความสะดวกสบายมากขึ้น และรูปแบบการค้าแบบห้างสรรพสินค้าก็เป็นที่นิยมมากยิ่งขึ้น แต่เมืองหลักอย่างกรุงเทพฯ ก็ประสบปัญหาจราจรติดและมลภาวะสูง ในส่วนภูมิภาคนั้นนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ทำให้มีการตื่นตัวซื้อที่ดินในจังหวัดตามชายแดนมากขึ้นในแถบภาคเหนือและอีสาน

ช่วงเริ่มต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) เป็นช่วงเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ความไม่สงบทางการเมืองจนนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ที่เน้นการกระจายอำนาจและกล่าวถึงสิทธิชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ในช่วงเดียวกันนี้ก็เป็นจุดเริ่มของปรัชญาการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีการเน้นการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเพื่อคุณภาพชีวิต ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากข้อตกลงในการประชุม Agenda 21 Earth Summit ที่ Rio de Janeiro ที่เน้นความยั่งยืนในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ควบคู่กับมิติสังคมและการรักษาสิ่งแวดล้อมโลก มีการบัญญัติ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมพ.ศ.2535 ในช่วงสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน และการนำเอาความคิดเรื่องการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) เข้ามาเป็นหลักการสำคัญใน พ.ร.บ. ดังกล่าว และในขณะเดียวกันรัฐบาลเน้นเปิดตลาดเสรีในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการด้านการเงินที่ทำให้เกิดการไหลเข้ามาของเงินทุนต่างประเทศ ด้วยการสนับสนุนขององค์การพัฒนาระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก แต่เงินทุนกลับไหลเข้าไปในตลาดหุ้นและตลาดอสังหาริมทรัพย์แทนที่ภาคการผลิต จึงนำไปสู่การเปิดและขยายตลาดที่ดินในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ เกิดการเก็งกำไรในการซื้อขายที่ดินที่เกินความสามารถในการผลิตที่แท้จริง จนนำไปสู่ภาวะฟองสบู่แตกในตลาดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในเวลาต่อมา (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ 2558) อีกทั้งยังมีการริเริ่มแนวคิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการประชุมรัฐมนตรีของกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง ที่เมืองมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ในปี พ.ศ.2535 โดยการสนับสนุนและช่วยเหลือจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB)

ในระยะแรกของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือช่วงปี พ.ศ. 2535 – 2539 มีเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงในกลุ่มลุ่มน้ำโขงเป็นสำคัญโดยให้น้ำหนักกับการขับเคลื่อนทางการเชื่อมโยงด้านตะวันออกของประเทศไทย มีการเริ่มกำหนดแนวยุทธศาสตร์เกี่ยวข้องกับพัฒนาเมืองภูมิภาคและการค้าชายแดน แต่ชะลอตัวลงเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้มีกลุ่มคนที่ขยับฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น คนยากจนลดลง แต่กลับมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้สูงเนื่องจากการกระจายรายได้ที่แย่งลง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีการระบุงการเพิ่มขึ้นของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุด 20% ของครัวเรือนทั้งหมด มีสัดส่วนรายได้ของประเทศจากร้อยละ 49.7 ในปี 2518 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 59 ของรายได้ประชาชาติ ในปี 2535 ส่วนครัวเรือนที่จนสุด 20% ล่างของครัวเรือนทั้งประเทศยิ่งจนลงโดยมีสัดส่วนรายได้ของประเทศลดลงจากจากร้อยละ 6.0 ในปี 2518 เป็นร้อยละ 3.9 ของรายได้ประชาชาติ ในปี 2535 (อ้างถึงใน วิทยากร เชียงกุล 2540) วิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งในปี 2540 ทำให้ส่งผลกระทบต่อเมืองและคนในเมืองค่อนข้างมาก ทั้งการชะลอตัวของการลงทุนในด้านต่างๆ โดยเฉพาะธุรกิจการเงินและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในเมืองหลักและกรุงเทพฯ และด้วยเงื่อนไขการรับซื้อเสนอกู้ยืมเงินจากกองทุนระหว่างประเทศ IMF ทำให้ประเทศไทยต้องมีการปรับโครงสร้างทางการเงินและเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น ในรูปแบบที่เรียกว่า SAP- Structural Adjustment Program เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การปรับอัตราค่าบริการสาธารณสุขภาค การปรับลดงบประมาณด้านสวัสดิการ การเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชนประสบปัญหาค่าครองชีพที่สูงขึ้นการลดเงินเดือนหรือการเลิกจ้างงานที่ส่งผลต่อปัญหาทางสังคมตามมา เช่น ความเครียด การฆ่าตัวตาย และการหันไปพึ่งยาเสพติดมากขึ้น โดยผาสุก พงษ์ไพจิตร สะท้อนว่าธุรกิจเถื่อน 6 ประเภทมีการขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้แก่ โสเภณี

ยาเสพติด แรงงานเถื่อน น้ำมันเถื่อน อาวุธสงคราม และบ่อนการพนัน (อ้างถึงในวิทยากร เชียงกุล 2540 น.118) วิกฤติเศรษฐกิจนี้พบว่าส่งผลกระทบต่อเนื่องโดยตรงถึงคนมีรายได้น้อยหรือคนจนในเมืองมากกว่าคนจนในชนบท (วิจิตร ระวังค์และคณะ 2542)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 -2544) จึงมุ่งให้ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการพัฒนาศักยภาพของคนประกอบกับรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศที่ได้หันมาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ส่วนนโยบายทางการพัฒนาอุตสาหกรรมหันมาเน้นอุตสาหกรรมขนาดกลางและรายย่อย เกิดธุรกิจ SMEs และการเปิดทำขายของเก่าของคนชั้นกลางเป็นที่นิยมจึงเกิดตลาดนัดเปิดทำขายมากหลายแห่งในเมืองในช่วงดังกล่าว ทิศทางการพัฒนาเพื่อท่องเที่ยวและบริการเองเน้นการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนและอาศัยความร่วมมือจากท้องถิ่นในการจัดการพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว ในระหว่างช่วงสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย มีมติเห็นชอบกรอบแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนตามที่ตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ศึกษาไว้ในกรอบคลุมระยะ 20 ปี 13 จังหวัด และเห็นชอบให้มีการศึกษาความเหมาะสมและแผนแม่บทเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดเชียงรายงบประมาณ 10 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2543 ในช่วงเดียวกันเกือบทุกประเทศทั่วโลกได้มารวมตัวกันในการประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติขององค์การสหประชาชาติที่นครนิวยอร์ก พ.ศ. 2543 โดยผู้นำรัฐได้ตกลงตั้ง 8 เป้าหมายในการพัฒนาที่ทุกประเทศจะต้องบรรลุให้ได้ภายใน พ.ศ. 2558 เป้าหมายดังกล่าว เรียกว่า เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (Millennium Development Goals) ได้แก่ 1) ขจัดความยากจนและความหิวโหย 2) ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา 3) ส่งเสริมบทบาทสตรีและความเท่าเทียมกันทางเพศ 4) ลดอัตราการตายของเด็ก 5) พัฒนาสุขภาพสตรีมีครรภ์ 6) ต่อสู้โรคเอดส์ มาเลเรียและโรคสำคัญอื่นๆ 7) รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และเป้าหมายที่ 8) ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในประชาคมโลกซึ่งเป็นผลสู่แนวทางการพยายามลดความยากจนของประเทศไทย โดยในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ชนะเลือกตั้งในปี 2544 นั้นมีนโยบายทางการเมืองที่มุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำและความยากจนในหลายมิติ ที่โดดเด่นคือ ด้านสวัสดิการสังคม เช่น นโยบายรักษาพยาบาล 30 บาทรักษาทุกโรค ทุนการศึกษาให้นักเรียนต่างจังหวัด (ODOS) มีโอกาสไปเรียนต่างประเทศโดยใช้รายได้จากการจำหน่ายสลากเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว เรียนฟรี 12 ปี โครงการบ้านมั่นคงและบ้านเอื้ออาทรเพื่อผู้มีรายได้น้อยในเมือง ส่วนด้านเศรษฐกิจ เช่น การรวนแก๊งโครงการโคล้านครอบครัวกระจายสู่เกษตรกรที่อยากจะทำทั่วประเทศ โครงการโรงรับจำนำข้าวเปลือก นโยบายปล่อยราคายางพาราให้เป็นไปตามกลไกตลาด โครงการกล้วยพารา โครงการกองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) เป็นต้น แม้ในนโยบายเหล่านี้ในภายหลังจะถูกเรียกว่าเป็นนโยบายประชานิยม แต่มีอันสืบเนื่องโดยตรงต่อคนจนโดยเฉพาะแรงงานในภาคการผลิตอย่างไม่เป็นทางการซึ่งผันตัวเองจากการทำงานในภาคเกษตรกรรม ทั้งยังเป็นการเชื่อมต่อและเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและชนบท เมื่อคนในพื้นที่ชนบทกลายเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่เมือง เช่น คนขับแท็กซี่หรือมอเตอร์ไซด์รับจ้างในเมืองกลับไปทำนาใน

ต่างจังหวัดสลับกันในระยะเวลาดังกล่าว สลายความชัดเจนของเมืองและชนบทในแบบเดิม (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ 2553)

ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545- 2549) มีการนำแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศควบคู่ไปกับการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับก่อนหน้า โดยยึดหลักทางสายกลางเพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤต สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง และนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลมีคุณภาพและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงต่างๆ ส่วนการพัฒนาในส่วนภูมิภาคนั้น ในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลมีมติเห็นชอบกรอบแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองชายแดนหลัก 3 เมือง คือ เชียงแสน แม่สาย ในจังหวัดเชียงราย และ สะเดา ในจังหวัดสงขลา และให้ดำเนินโครงการนำร่องใน 13 จังหวัด ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ได้มีการขับเคลื่อนในทางกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษคือ การยกร่าง “พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ....” แต่เจียบหายไปอีกครั้งภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่แน่นอนของประเทศไทยเองในช่วงปี พ.ศ. 2548-2549 อย่างไรก็ดีรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 เป็นเสมือนจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งทางอุดมการณ์การเมืองและการแบ่งฝ่ายของประชาชนอย่างมีนัยยะสำคัญ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเมืองมาว่าทศวรรษ โดยส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากความเหลื่อมล้ำที่ไม่ใช่ในมิติทางเศรษฐกิจแต่สัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำทางการเมืองและสังคมจากบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (2553) อธิบายเพิ่มเติมว่าความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้ทำคนในสังคมจำนวนไม่น้อยได้เลื่อนฐานะของตนเองด้วยความสามารถของตนเองได้ระดับหนึ่งและพบว่ายังมีเงื่อนไขทางสังคมที่กีดกันและปิดกั้นโอกาสความเหลื่อมล้ำจึงกลายมาเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดความขัดข้องใจและปฏิบัติการของคนในสังคมต่อความเหลื่อมล้ำของชนชั้นกลางด้วยความเมตตา กรุณาหรือการสงเคราะห์นั้นใช้ไม่ได้ผลอีกต่อไป เมื่อคนที่อยู่ภายใต้ความเหลื่อมล้ำไม่ยอมรับอีกต่อไป และต้องการความเท่าเทียมกันในโอกาสมากกว่า

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550- 2554) ยังคงอาศัยปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวปฏิบัติในการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 และให้ความสำคัญต่อการรวมพลังสังคมจากทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมดำเนินการในทุกขั้นตอนของแผนฯ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษกลับมาเป็นประเด็นสำคัญของการพัฒนาประเทศอีกครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2551 อันเกิดจากรัฐบาลไทยและพม่าลงนามบันทึกความร่วมมือเพื่อการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกทวาย ที่ให้ความสำคัญการกับการพัฒนาระบบขนส่งจากด้านตะวันตกเข้าสู่กรุงเทพมหานคร และในช่วงระหว่างนั้นมีการดำเนินการลดความเหลื่อมล้ำและความยากจนด้วยการเดินทางตามแนวทางนโยบายประชานิยมของรัฐบาลชุดก่อนหน้า ในปี 2553 มีนโยบายการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจน ในรูปของธนาคารที่ดินและเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2558) เน้นการตั้งรับมากกว่ารุก โดยเน้นการป้องกันปัญหาจากวิกฤตการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เนื่องจากประเทศเพิ่งผ่านวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลก และเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในประเทศอีกครั้งจนนำมาสู่การทำรัฐประหาร 2557 และ

เสนอการปฏิรูปประเทศก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งพบว่าภายใต้การบริหารประเทศภายใต้มาตรา 44 นี้เป็นการเพิ่มอำนาจให้เป็นรัฐราชการมากยิ่งขึ้นในการเสนอแผนการพัฒนาต่างๆ โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาสังคม และจะเห็นได้ชัดจากการผลักดันนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยกลับมามีความชัดเจนมากขึ้นในช่วงสมัยของรัฐบาลทหารพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นี้เองด้วยเหตุผลเพื่อการเพิ่มความสามารถทางการแข่งขันในการเปิดเสรีอาเซียน และการลดความเหลื่อมล้ำในจังหวัดพื้นที่ชายแดนที่มีสัดส่วนคนยากจนสูง ตลอดจนเพิ่มความมั่นคงและแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าวและการลักลอบนำสินค้าเกษตรเข้าจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา มีการออกคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการและอนุกรรมการ การกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกำลังเป็นประเด็นถกเถียงในกลุ่มจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศคำสั่งต่างๆ ว่าเป็นการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อผลประโยชน์ของใครเมื่อไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถแสดงความคิดเห็นได้ทั้งนี้ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544) เน้นย้ำว่ายุทธศาสตร์การพัฒนา-กระบวนการรัฐ ที่ 'ลำเอียง' ซึ่งรัฐไทยใช้มาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง คือ 1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุล โดยยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลนั้นเป็นการถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมเพื่อไปใช้ประโยชน์ในภาคอุตสาหกรรมและอื่นๆ ซึ่งเริ่มขึ้นอย่างตั้งใจตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2498 เป็นต้นมาของประเทศไทย และ 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด ที่ระบบเศรษฐกิจไทยสัมพันธ์และพึ่งพิงทุนนิยมโลก ทำให้ผลประโยชน์จากกระบวนการพัฒนาไม่ได้มีการกระจายอย่างเสมอภาค และมีคนกลุ่มน้อยในสังคมที่ได้ประโยชน์เป็นกอบเป็นกำจากยุทธศาสตร์การพัฒนาที่รัฐบาลเลือกใช้ ซึ่งยุทธศาสตร์ทั้งสองได้ส่งผลอย่างมากต่อความเหลื่อมล้ำทางรายได้และความยากจนของประเทศในช่วงที่ผ่านมา สอดคล้องกับรายงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552) เกี่ยวกับแนวทางการแก้ปัญหาความยากจน ที่ระบุว่าตั้งแต่สมัยรัฐบาลทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา จนถึงวิกฤติเศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลทุกชุดยึดแนวทางเสรีนิยมเป็นนโยบายบริหารทางเศรษฐกิจ โดยเน้นให้ภาคเอกชนและกลไกตลาดเป็นตัวขับเคลื่อน ที่แม้จะทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวได้ร้อยละ 7.2 โดยเฉลี่ยและลดความยากจนในเชิงรายได้ค่อนข้างมากในช่วงแรก แต่รัฐไทยยังประสบปัญหาด้านการกระจายรายได้ อันนำมาสู่ปัญหาคนจนเรื้อรังและคนจนตกดานส่งต่อไปยังรุ่นลูกหลาน ในขณะที่ผลการวิจัยความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของประเทศไทยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2524- 2548 โดยอภิวัฒน์ รัตนวราหะ (2552) แสดงให้เห็นชัดว่าความพยายามในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคโดยนโยบายและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมาไม่สามารถสร้างความเท่าเทียมกันเชิงพื้นที่ให้เกิดขึ้นไม่เพียงเฉพาะในระดับประเทศแต่รวมไปถึงระดับภูมิภาค และนโยบายเมืองหลักที่เป็นหัวใจของนโยบายการกระจายความเจริญอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นระหว่างเมืองหลักกับเมืองอื่นๆ ภายในภูมิภาคเดียวกันจากทิศทางการพัฒนาเพื่อความเติบโตที่ผ่านมานั้น จะเห็นได้ว่าเมืองและพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของการเจริญเติบโตเรื่อยมา อีกทั้งความเหลื่อมล้ำยังปรากฏให้เห็นได้ในเชิงพื้นที่ ผ่านการช่วงชิงทรัพยากรในมิติต่างๆ และพื้นที่เมืองหรือคนจนในเมืองเองสามารถสะท้อนถึงอาการของความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เช่นกันโดยเฉพาะจากสาเหตุของความยากจนเชิงสิทธิและอำนาจ ที่ส่งผลกระทบต่อความยากจน

ด้านรายได้ ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในพื้นที่เหล่านี้จึงปรากฏอยู่กับคนท้องถิ่นและคนชายขอบที่เข้ามา มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนา ซึ่งอาจมีทั้งคนไทยและคนต่างชาติ มีทั้งในระดับชุมชนขนาดเล็ก อาทิ การถูกเบียดขับให้กลายเป็นคนชายขอบ (marginalization) ของคนกลุ่มต่างๆ ไปจนถึงระดับเมืองในรูปแบบของการเข้าช่วงชิงทรัพยากรของท้องถิ่นโดยส่วนกลาง รวมถึงความล่าช้าของกรอบคิดที่แสดงออกมาในวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาทิ การขาดการมีส่วนร่วม ขาดความเข้าใจ เรื่องสิทธิมนุษยชน มิติความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากการช่วงชิงทรัพยากรตามการดำเนินนโยบายรัฐโดยรัฐ และผลพวงจากนโยบายนั้นๆ ต่อพื้นที่ โดยมุ่งเน้นนโยบายที่เป็นรูปแบบหรือเครื่องมือที่รัฐนำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา อันได้แก่ ด้านการสร้างความเป็นเมืองศูนย์กลางทางการปกครองและเศรษฐกิจ ด้านอุตสาหกรรมและการลงทุนข้ามชาติ และด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการบริการ และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อทำการศึกษาต่อไป

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) ได้จัดทำขึ้นในช่วงเวลาของการปฏิรูปประเทศและสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและเชื่อมโยงกันใกล้ชิดกันมากขึ้น โดยได้น้อมนำหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญาทางการพัฒนาประเทศต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9-11 เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและช่วยให้สังคมไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคง เกิดภูมิคุ้มกัน และมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม ส่งผลให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน

ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ครั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดทำบนพื้นฐานของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ซึ่งเป็นแผนหลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศ นอกจากนี้ ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน ทั้งในระดับกลุ่มอาชีพ ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนฯ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และ ทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งร่วมจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผนฯ เพื่อมุ่งสู่ “ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ”

การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 จึงเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในลักษณะการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติ โดยในแต่ละยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ได้กำหนดประเด็นการพัฒนา พร้อมทั้งแผนงาน/โครงการสำคัญที่ต้องดำเนินการให้เห็นผลเป็นรูปธรรมในช่วง 5 ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเตรียมความพร้อมคน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกัน ยังได้กำหนดแนวคิดและกลไกการขับเคลื่อนและติดตามประเมินผลที่ชัดเจน เพื่อกำกับให้การพัฒนาเป็นไปอย่างมีทิศทางและเกิดประสิทธิภาพ นำไปสู่การพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทย

โดยมีสาระสำคัญในประเด็น การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ ให้ความสำคัญกับการจัดบริการของรัฐที่มีคุณภาพทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข ให้กับผู้ที่ด้อยโอกาส และผู้ที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกล การจัดสรรที่ดินทำกิน สนับสนุนในเรื่องการสร้างอาชีพ รายได้ และสนับสนุนการเพิ่มผลิตภาพ ผู้ด้อยโอกาส สตรี และผู้สูงอายุ รวมทั้งกระจายการจัดบริการภาครัฐให้มี

ความครอบคลุมและทั่วถึงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนสร้างชุมชนเข้มแข็งให้เป็นพลังร่วมทางสังคมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาและพร้อมรับผลประโยชน์จากการพัฒนา โดยส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการระดับชุมชน การสนับสนุนศูนย์ฝึกอาชีพชุมชน ส่งเสริมให้ชุมชนจัดสวัสดิการและบริการในชุมชน และผลักดันกลไกการกระจายที่ดินทำกินและการบริหารจัดการที่ดิน ของชุมชน โดยมุ่งบรรลุเป้าหมายสำคัญในการยกระดับรายได้ประชากรกลุ่มร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด

ความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice)

แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม เป็นแนวคิดที่ตั้งคำถามต่อวิธีการจัดสรรหรือกระจายผลประโยชน์หรือจัดสรรทรัพยากรของสังคมที่ให้กับประชากรในสังคมนั้นๆ ว่ามีความเป็นธรรมต่อสมาชิกทุกคนในสังคมหรือไม่ แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม เป็นหนึ่งในแนวคิดทางสังคมศาสตร์ที่มีการเอ่ยถึงเป็นอย่างมากในยุคประชาธิปไตยเบงบานและประชาชนมีประสบการณ์ทางการเมืองมากขึ้นเช่นในปัจจุบัน นอกจากนี้ แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมยังมีความเหมาะสมในการที่จะนำมาใช้ในการตั้งคำถามต่อนโยบายและวิถีคิดการแก้ไขปัญหาของสังคมในส่วนรวม

ในทางปรัชญาตะวันตก มโนทัศน์ “ความเป็นธรรมทางสังคม” หรือ Social Justice มีการตีความได้อย่างน้อย 3 วิธีคิดหลัก (สฤณี อาชวานันทกุล แปล, 2555) ได้แก่ 1) ความเป็นธรรมคือหลักความสุขสูงสุด หรือความเป็นธรรมตามหลักอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) 2) ความเป็นธรรมคือความเท่าเทียม (Justice as fairness) และ 3) ความเป็นธรรมคือความคู่ควร จะเห็นได้ว่าเมื่อสังคมใดมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรครั้งใด เรื่องความขัดแย้งดังกล่าวมักจะเกี่ยวเนื่องกับประเด็นเรื่องการจัดสรรประโยชน์ สิทธิและหน้าที่ทางสังคมก็เกิดจากการใช้และตีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรประโยชน์จากกรอบมโนทัศน์ที่แตกต่างกัน

ในบทความนี้ ผู้เขียนได้ประยุกต์ใช้กรอบความคิดเรื่อง ความเป็นธรรมทางสังคมคือความเสมอภาค หรือ Justice as fairness ที่อธิบายโดย John Rawls ผู้เขียนหนังสือเกี่ยวกับความยุติธรรมที่มีชื่อเสียง The theory of Justice (1971) เป็นหลัก

แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมทางสังคมคือความเสมอภาค ของ Rawls เป็นแนวคิดที่เชื่อว่ามนุษย์เราทุกคนเป็นมนุษย์ที่มีเหตุมีผล จึงเป็นผู้ที่มีเสรีและเสมอภาคและต้องการได้รับความเคารพ ดังนั้นการที่รัฐหรือใครจะจัดสรรผลประโยชน์และทรัพยากรให้กับสมาชิกต้องดำเนินการตามสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่เป็นไปด้วยความเท่าเทียม เสมอภาคและเคารพในสิทธิความเป็นมนุษย์ของสมาชิก

ในทัศนะของ Rawls แม้สมาชิกของสังคมมนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีเหตุมีผล ที่จะต้องได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม Rawls เชื่อว่าในสังคมน้อยมี “จุดเริ่มต้นที่ไม่เท่ากัน” สมาชิกจะเป็นผู้มีความได้เปรียบผู้เสียได้เปรียบทางสังคมและธรรมชาติที่แตกต่างกัน Rawls จึงเสนอให้ ข้อตกลงในสัญญาประชาคม (เพื่อจัดสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม) ดังกล่าวจะต้องดำเนินไปภายใต้เครื่องมือ (วิธีการ) ที่เรียกว่า “ม่านแห่งอวิชชา” หรือ Veil of Ignorance ที่แต่ละคนจะไม่รับรู้สถานะของตนเองว่าเป็นผู้ได้เปรียบหรือเสียเปรียบในสังคม เพื่อร่วมกันสร้างสัญญาประชาคมที่จะเป็นประโยชน์สำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ได้เปรียบหรือเสียเปรียบในสังคม หรือไม่ว่าเขาจะมีจุดเริ่มต้นที่ใด

หลักการสำคัญของแนวคิด ความเป็นธรรมคือความเท่าเทียม ในแบบของ Rawls มี 2 ข้อ ได้แก่

1. คนแต่ละคนต้องได้รับการจัดสรรชุดของสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นชุดที่ครบถ้วนและเพียงพอ และเข้ากันได้กับชุดของสิทธิและเสรีภาพแบบเดียวกันของคนอื่นๆ ทุกคน
2. ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อตอบสนองเงื่อนไขสองข้อ ดังนี้

2.1. ตำแหน่งและหน้าที่การงานต้องเปิดให้แก่คนทุกคน ภายใต้เงื่อนไขของความเสมอภาคทางโอกาสที่เป็นธรรม (fair equality of opportunity)

2.2. ความไม่เท่าเทียมนี้ ต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์จำนวนมากที่สุดของสมาชิกที่เสียเปรียบที่สุดของสังคม (the Difference)

นอกจากนี้ Rawls ยังได้เสนอแนวขั้นตอนในการนำประยุกต์ใช้หลักการทั้งสองข้อ ดังนี้ (Tao Zhang, 2011)

1. การตกลงร่วมกันในหลักการของความเป็นธรรม
2. ร่วมกันร่างหลักการหรือชุดสัญญาประชาคม
3. สร้างระเบียบที่เกี่ยวข้องจากชุดสัญญาประชาคมดังกล่าว
4. ดำเนินการตามหลักการตามระเบียบ กฎที่วางไว้ และสอบทานความเป็นธรรมในทุกการดำเนินงาน

จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนการใช้หลักการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม สามารถใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์การจัดสรรผลประโยชน์เพื่อสร้างให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนทุกกลุ่มได้บ้างไม่มากนัก

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมสาธารณะ

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า “การมีส่วนร่วมสาธารณะ” (Public Participation) มีความสำคัญมากต่อกระบวนการนโยบาย (Policy Process) ในอันที่จะทำให้นโยบายดังกล่าวมีประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากที่สุด และก่อให้เกิดความขัดแย้งน้อยที่สุด ซึ่งในส่วนนี้จะได้พิจารณาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามลำดับ

ความหมายและข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมสาธารณะ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า "การมีส่วนร่วมของประชาชน" (Public Participation) ไว้แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการใช้งาน และอุดมการณ์ทางการเมืองอันหลากหลาย ดังเช่นปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง การที่ประชาชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเอง ในการจัดการควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม (ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2544: 135)

เฉลิม เกิดโมลี (2543) ได้กล่าวว่า "การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชน ได้ใช้คุณสมบัติส่วนตัวด้านความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน ตลอดจนทรัพยากรที่มีอยู่ เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่างๆ ของกิจกรรมส่วนรวม

นักทฤษฎีว่าด้วยการพัฒนาโดยทั่วไปจะมองว่า การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้นั้น จะต้องลดความเป็นวิชาชีพเฉพาะด้าน (Deprofessionalization) ของกิจกรรมต่างๆ ลง เนื่องจากกิจกรรมที่ต้องใช้ความรู้เชิงเทคนิคระดับสูงก็จะทำให้ชาวบ้านไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษา การดูแลสุขภาพอนามัย การคมนาคมขนส่ง การวางแผน และการจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อเปิดทางให้ประชาชนคนธรรมดา (Ordinary People) ได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบในรูปแบบและระดับต่างๆ ต่อความกินดีอยู่ดีของพวกเขาเอง (Goulet, 1989: 165)

เปาโล แฟร์ (Paulo Freire, 1972) นักวิชาการชาวบราซิลผู้มีชื่อเสียง ได้กล่าวว่า สิ่งสำคัญสูงสุดของงานพัฒนาก็คือ จะต้องไม่ปฏิบัติต่อประชาชนในฐานะของผู้ถูกกระทำ (Objects) แบบที่ผ่านๆ มา แต่จะต้องให้ประชาชนเป็นผู้รู้และเป็นผู้กระทำที่กระตือรือร้น ซึ่งจะทำให้พวกเขา กลายเป็นองค์ประธาน (Subjects) ในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง ในทางตรงข้าม หากประชาชนกลายเป็นผู้ถูกพัฒนา (โดยการหยิบยื่นให้อย่างเมตตาจากเจ้าหน้าที่รัฐ) ประชาชนก็จะมีฐานะเป็นผู้ถูกกระทำ อันบ่มเพาะให้เกิดนิสัยของผู้แบมือขอ มองตนเองเป็นผู้อ่อนแอที่ไม่สามารถเติบโตไล่ตามคนอื่นได้ทัน ไม่มีวันช่วยเหลือตัวเองได้ ขาดความมั่นใจในตัวเอง ไม่กล้าคิดไม่กล้าพูด ไม่กล้าแหวกแนว ตกอยู่ในสภาวะถูกกดขี่และถูกลดทอนลงสู่วัฒนธรรมแห่งการปิดปากเงียบอย่างถาวรตัวไม่ขึ้น ในแง่นี้พวกเขาก็จะไม่สามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นมนุษย์ของตนเองได้ ในทางตรงข้าม หากให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างมีศักดิ์ศรีแล้ว ประชาชนก็จะกลายเป็นองค์ประธานแห่งความรู้และการกระทำที่กระตือรือร้น พวกเขาก็จะเริ่มเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาอย่างจริงจัง และเป็นผู้สร้างประวัติศาสตร์ของพวกเขาด้วยมือทั้งสองของพวกเขาเอง (Freire, 1972)

ปัญหาประการหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งในการจัดการภาคีสาธารณะ ซึ่งก็คือ การทำงานร่วมกับระหว่างนักวิชาการ (หรือผู้เชี่ยวชาญ) กับชาวบ้าน ซึ่งหากนักวิชาการมองว่าชาวบ้านไม่มีความรู้/ไร้การศึกษา ก็จะไปสู่การไม่ยอมรับชาวบ้าน จนนำไปสู่การครอบงำ/สั่งการชาวบ้าน อันจะทำให้การมีส่วนร่วมประสบความล้มเหลวในที่สุด ด้วยเหตุนี้จึงมีการนำเสนอแนวคิดที่ว่าด้วย Transdisciplinary Approach (ต่อไปจะใช้ชื่อย่อว่า TD; อ้างจาก Hoffmann-Riem, Holger and the others, 2007; Pohl, Christian and Gertrude Hirsch Hadorn, 2007; Wiesmann, Urs and The Others, 2007) ขึ้นมา แนวคิดนี้เกิดในทศวรรษ 1970s โดยก่อรูปขึ้นจากองค์การ Swiss Alps (ประเทศสวิตเซอร์แลนด์) ที่ได้จัดทำโครงการ "Man and Biosphere Programme" ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้ ได้ใช้ "แนวคิดระบบเชิงบูรณาการ" (Integrated Systems Approach) และเน้นความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างนักวิทยาศาสตร์ ชาวพื้นเมือง และผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย

ข้อควรคำนึงที่สำคัญประการต่อมา คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องดำเนินตามขั้นตอนที่มีความยืดหยุ่นสูง เนื่องจากความสามารถในการมีส่วนร่วมนั้น ไม่สามารถวางแผนอย่างรัดกุมในทุกขั้นตอน แล้วดำเนินการตามแผนสำเร็จรูปอันแข็งทื่อในแต่ละขั้นตอนเสมือนดังการสร้างถนนหรือเขื่อนได้ แต่การมีส่วนร่วมควรจะดำเนินการในลักษณะเป็นกระบวนการพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไปและต้องใช้เวลา ดังนั้นแผนงานที่ขาดความยืดหยุ่นจึงไม่สามารถนำมาให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมได้

และอาจกลายเป็นความกดดันที่ผลักชาวบ้านให้ออกไปจากการมีส่วนร่วม เนื่องจากผู้ที่เน้นปฏิบัติตามขั้นตอนของแผนอย่างเป็นทางการนั้น กลับมองว่าการมีส่วนร่วมของชาวบ้านกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในระยะยาว (Uphoff, 1990: 408)

นอกจากนี้ หากประชาชนมีองค์การที่เป็นอิสระอยู่แล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนควรดำเนินการโดยผ่านองค์การดังกล่าว ประการสำคัญก็คือ ปกติชาวบ้านในฐานะของปัจเจกมักจะเป็นผู้ไร้อำนาจ ดังนั้นการระดมให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะปัจเจกชน ก็ย่อมยากที่จะทำให้การมีส่วนร่วมดังกล่าวดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ (Uphoff, 1990: 482)

ในการพิจารณาถึงแนวคิดของการมีส่วนร่วมนั้น สามารถจำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็นสองแนวคิด กล่าวคือ แนวคิดแรกมองการมีส่วนร่วมเป็นเพียงวิธีการ (Means) โดยพิจารณาว่าการมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือที่จะนำมาใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการตัดสินใจที่มีความรอบด้านมากขึ้น ได้รับการยอมรับมากขึ้น หรือใช้ในการระดมทรัพยากรจากชาวบ้าน แต่ก็ไม่ยอมให้การมีส่วนร่วมของประชาชนกลายเป็นเรื่องเสียเวลามากเกินไป หรือเสียค่าใช้จ่ายมากนัก การมีส่วนร่วมในแง่หนึ่งจึงเป็นเพียงเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งประสิทธิผลที่สูงขึ้นเท่านั้น

ส่วนแนวคิดที่สองมองการมีส่วนร่วมเป็นเป้าหมายโดยตัวของมันเอง (Goal) โดยมองว่าการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสูงส่งโดยตัวมันเอง เนื่องจากจะทำให้ชาวบ้านได้รับการเรียนรู้ กลายเป็นประธานแห่งการกระทำอย่างมีจิตสำนึก และเสริมสร้างความเชื่อมั่นในตัวเองให้แก่พวกเขา ในแง่หนึ่งเป็นการเน้นการมีส่วนร่วมเป็นอันดับแรก ขณะเดียวกันก็จะให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพเป็นอันดับรอง กลุ่มนี้ถือว่าหัวใจของการดำเนินกิจกรรมก็คือ การให้ประชาชนทุกๆ ฝ่ายได้มีโอกาสเท่าเทียมกันที่จะมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในทุกๆ มิติของการดำเนินกิจกรรม กลุ่มหลังนี้จะยอมเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายอย่างมหาศาล เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงตั้งแต่ต้นจนจบ แม้ว่าในกระบวนการทำงานจะเดินทางอ้อมค้อมและเดินหลงทางไปบ้างก็ตาม

ความแตกต่างของแนวคิดสองกลุ่มนี้ มีรากฐานมาจากอุดมการณ์ทางการเมืองที่ไม่ตรงกัน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติสามารถประนีประนอมให้การมีส่วนร่วมสามารถเป็นได้ทั้งเป้าหมายและวิธีการในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ การมีส่วนร่วมย่อมมีคุณค่าโดยตัวของมันเอง ขณะเดียวกันก็สามารถนำไปใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการตัดสินใจและดำเนินการได้ด้วย (Goulet, 1989: 166)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย สามารถมีส่วนร่วมได้ในหลายๆ ขั้นตอน เช่น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมกันนโยบายไปปฏิบัติ ร่วมระดมทรัพยากร ร่วมแบ่งปันประโยชน์ ร่วมติดตามผล และร่วมประเมินผลนโยบาย เป็นต้น (Uphoff, 1990: 469) อย่างไรก็ตาม ในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ ได้เพิ่มความสำคัญมากยิ่งขึ้น จนกลายเป็นสิ่งที่รัฐไม่สามารถปฏิเสธได้อีกต่อไป ทั้งนี้มีสาเหตุดังต่อไปนี้

ประการแรก การพัฒนาเศรษฐกิจและการเพิ่มประชากรที่ผ่านมา ได้ทำให้สังคมมีความซับซ้อนอย่างมาก รัฐจึงต้องจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา ระบบระบายน้ำ และการกำจัดขยะต่างๆ เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคต แต่การก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่เหล่านี้ มักก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อประชาชนจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนด

โครงการโดยที่ไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรงได้ (สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, มปป.: 2)

ประการที่สอง เหตุการณ์ทางเมืองในเดือนพฤษภาคม 2535 ได้ก่อให้เกิดกระแสการเรียกร้องเพื่อให้มีการปฏิรูปการเมือง อันทำให้ระบอบการปกครองมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2540: 1-4; เกษียร เตชะพีระ, 2542: 228) ซึ่งการเคลื่อนไหวดังกล่าวประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง ดังจะเห็นว่าประชาชนในปัจจุบันมีสิทธิและเสรีภาพมากขึ้นในการแสดงความคิดเห็นและการจัดตั้งองค์กร ประกอบกับการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารในสังคมปัจจุบัน ได้ทำให้การกระจายข่าวสารสามารถกระทำได้อย่างไร้พรมแดนโดยใช้เวลาอันรวดเร็วมาก ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวทำให้การวิพากษ์วิจารณ์นโยบายสาธารณะสามารถกระทำได้อย่างมีขอบเขตกว้างขวาง และรัฐไม่สามารถควบคุมได้

ประการที่สาม การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศวิทยาอย่างมาก ส่งผลให้ทั้งรัฐบาลเองและประชาชนกลุ่มต่างๆ เริ่มหันมาให้ความสนใจต่อปัญหาดังกล่าวเหล่านี้อย่างจริงจัง และก่อให้เกิดการเรียกร้องของประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐ ประภาส ปันตบแต่ง, 2538; 2539) เพื่อจะได้เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐอีกด้วย

ประการที่สี่ สืบเนื่องจากการพัฒนาระบบการศึกษา การเติบโตของชนชั้นกลาง และการขยายตัวของระบบการสื่อสารมวลชนในอดีตที่ผ่านมา ได้เสริมสร้างให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น กลุ่มคนดังกล่าวมีการรวมตัวกันเป็นองค์กรที่หลากหลาย เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ กลุ่มสตรีสมาคม สหภาพแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรอิสระต่างๆ ซึ่งกลุ่มต่างๆ เหล่านี้จำนวนไม่น้อยที่มีความกระตือรือร้นทางการเมืองสูง โดยมีความพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะในรูปแบบต่างๆ

ประการสุดท้าย อิทธิพลและการผลักดันจากองค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากธนาคารโลก (World Bank) และองค์การการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) อ้างจาก สถาบันสันติศึกษา, มปป.: 6-11) ซึ่งองค์กรระหว่างประเทศเหล่านี้พยายามผลักดันให้ประเทศสมาชิกต่างๆ ได้หันมามีความมุ่งมั่นในแนวทางการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) และการสร้างระบบการปกครองและบริหารที่เรียกว่า "ธรรมาภิบาล" (Good Governance อ้างจาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542) โดยถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญทั้งต่อการพัฒนาแบบยั่งยืนและการสร้างธรรมาภิบาล ด้วยเหตุผลดังกล่าว ธนาคารโลกได้พยายามส่งเสริมให้ประเทศลูกหนี้ได้จัดการโครงการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนตามแต่เงื่อนไขของแต่ละแห่งที่จะเอื้ออำนวย

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายนั้น จำแนกออกเป็น 6 ระดับ ได้แก่ ร่วมรับทราบข้อมูล ร่วมรับฟังข้อมูล/ความคิดเห็นจากชาวบ้าน ร่วมระดมทรัพยากร ร่วมปรึกษาหารือ ร่วมตัดสินใจ และตัดสินใจด้วยตนเอง โดยที่ในแต่ละระดับต่างก็มีรูปแบบที่หลากหลาย (ดูตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1 ระดับ และรูปแบบ/วิธีการของการมีส่วนร่วม

ระดับของการมีส่วนร่วม	รูปแบบ/วิธีการของการมีส่วนร่วม	ลักษณะสำคัญ
1. ร่วมรับทราบข้อมูล	แถลงข่าว แผ่นพับ จดหมายข่าว วิทยุทัศน์ การยื่นจดหมาย บอร์ด บรรยาย อภิปราย หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สืบหาความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ คำร้องเรียน ประชุมทัศนศึกษา/เยี่ยมชมโครงการ	เป็นการให้ข้อมูลให้ความรู้ ธรรมดา
2. ร่วมรับฟังความคิดเห็นจากชาวบ้าน	สัมมนา กลุ่มศึกษา เสวนา ร่วมประชุม จัดประชุม ชาวบ้าน โพล เว็บไซต์ ส่วนตัวสายตรง ตู้ไปรษณีย์ รับฟังความคิดเห็น	ชาวบ้านให้ข้อมูลถามตอบ และแย้งได้
3. ร่วมระดมทรัพยากร	ออกแรงงาน ออกเงิน ออกวัสดุต่างๆ	ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ได้รับประโยชน์ ควรเป็นผู้แบกรับต้นทุน โดยการร่วมออกเงินออก
4. ร่วมปรึกษาหารือ	คณะกรรมการปรึกษาหารือร่วมประชาพิจารณ์ Technical Hearing คณะที่ปรึกษา	ผลสรุปจากการประชุมจะนำเสนอต่อผู้มีอำนาจเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ
5. ร่วมตัดสินใจ	การเจรจาต่อรองร่วม กรรมการภาคีที่มีอำนาจตัดสินใจ	มติของที่ประชุมมีผลผูกพันต่อการตัดสินใจ
6. ตัดสินใจเอง	การจัดการตนเอง ประชาชาติ	ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเอง

การมีส่วนร่วมรับทราบข้อมูล

การมีส่วนร่วมรับทราบข้อมูล (Participation in Getting Information to the Public) หมายถึง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย โครงการ หรือกิจกรรม ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมในระดับต่ำสุด แต่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากโครงการสาธารณะโดยทั่วไปมักจะมีผลกระทบทางลบต่อประชาชนกลุ่มต่างๆ ไม่มากก็น้อย ในแง่นี้ จึงถือว่า ประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ดังนั้นพวกเขาควรจะได้รับดูแลให้ได้รับความเป็นธรรม (มิใช่ถูกปิดหูปิดตา หรือเป็นเพียงผู้แบกรับต้นทุนจากการพัฒนาเท่านั้น) ด้วยเหตุนี้หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องประชาสัมพันธ์โครงการ หรือแจ้งให้ประชาชนรับทราบเกี่ยวกับโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับความจำเป็นและความสำคัญของโครงการ ขั้นตอน/วิธีการการดำเนินโครงการ ระยะเวลาผลกระทบที่ชาวบ้านจะได้รับ ฯลฯ การมีส่วนร่วมในการรับทราบโครงการจึงเป็นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมสาธารณะ และจะเป็นรากฐานของการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้นต่อไป กล่าวคือ ก่อนที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับที่สูงกว่า นั้น ประชาชนจะต้องรับทราบเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมเป็นอย่างดีก่อน (Creighton, 2005: 89) เพื่อเขาจะได้ไปหาข้อมูลเพิ่มเติม และ

สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่า เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวหรือไม่ และมีข้อเสนอแนะต่อโครงการหรือกิจกรรมนั้นอย่างไรบ้าง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ มีความจำเป็นและก่อให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้: 1) ทำให้ประชาชน สามารถรับทราบข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับโครงการ อันแสดงให้เห็นว่าผู้รับผิดชอบโครงการมิได้มองข้ามประชาชน แต่กลับให้เกียรติและตระหนักถึงความสำคัญของประชาชน ในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ 2) ทำให้ชาวบ้าน มีทัศนคติที่ดีต่อโครงการ เนื่องจากได้รับทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินโครงการดังกล่าว ขณะเดียวกันผู้ดำเนินโครงการยังมีได้มองข้ามประชาชนอีกด้วย อาจทำให้ประชาชนหันมามองโครงการในเชิงบวก และให้การสนับสนุนโครงการ 3) การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างละเอียดและไม่บิดเบือนความจริง จะช่วยคลี่คลายข้อสงสัยของพวกเขา อันทำให้ประชาชนไม่เกิดความวิตกกังวล และเกิดแรงกดดันที่จะเป็นเงื่อนไขให้เกิดข่าวลือในเชิงลบต่อโครงการ 4) เมื่อชาวบ้านรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการแล้ว จะทำให้พวกเขาอภิปรายถกเถียงเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของโครงการ และผลกระทบทางลบของโครงการต่อชาวบ้านในท้องถิ่น ซึ่งข้อมูลเหล่านี้มีความสำคัญมากที่ผู้รับผิดชอบโครงการจะต้องทราบ เพื่อจะได้หาแนวทางลบผลกระทบทางลบให้แก่ชาวบ้าน อันเป็นการจัดการความขัดแย้งให้คลี่คลายลงตั้งแต่เนิ่นๆ และสุดท้าย การประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ จะเป็นพื้นฐานของการจัดการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น เช่น การปรึกษาหารือร่วมกับชาวบ้าน (Joint Consultation) การระดมทรัพยากร (Resource Mobilization) และการร่วมตัดสินใจ (Joint Decision Making) เป็นต้น

การมีส่วนร่วมรับทราบข้อมูล มีหลายรูปแบบ โดยในบทยี่สิบจะได้อธิบายรายละเอียด จำนวน 13 รูปแบบ คือ 1) เอกสารข้อเท็จจริง 2) จัดหมายข่าว 3) รายงานการศึกษา 4) การจัดทำวิดีโอทัศน์ 5) การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร 6) การแถลงข่าว 7) เวทีนำเสนอข้อมูล 8) การสื่อสารผ่านวิทยุกระจายเสียง 9) การจัดสัมมนาวิชาการให้กับสื่อมวลชน 10) หอกระจายข่าวชุมชน 11) ทัศนศึกษา/การเยี่ยมชมโครงการ 12) การนำเสนอ และ 13) การชี้แจงให้ประชาชนในการประชุมของทางราชการได้รับทราบ

การมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารและแสดงความคิดเห็น

การมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารและแสดงความคิดเห็น (Participation in Getting Information from the Public and Expressing Opinion) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการ/กิจกรรม โดยการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยการเสริมสร้างช่องทางและกระตุ้นจูงใจให้ประชาชนได้ส่งข้อมูลข่าวสารของตนแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ รวมทั้งการตั้งข้อสงสัย การแสดงความคิดเห็น และการวิจารณ์เชิงลบเกี่ยวกับโครงการ เพื่อให้หน่วยงานได้รับทราบ อันเป็นการสื่อสารจากล่างขึ้นบน

สำหรับเงื่อนไขสำคัญ อันเป็นมูลเหตุที่จะกระตุ้น/จูงใจชาวบ้านในท้องถิ่น ให้สามารถส่งข้อมูลข่าวสารที่มีประโยชน์มายังผู้รับผิดชอบโครงการได้นั้น ประการแรก ชาวบ้านจะต้องรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างชัดเจนพอสมควร เพื่อจะเป็นพื้นฐานให้ชาวบ้านสามารถตั้งคำถาม หรือคิดวิเคราะห์เกี่ยวกับโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อไปได้ ในทางตรงข้าม หากชาวบ้านไม่รับทราบ

เกี่ยวกับโครงการ หรือรับทราบข้อมูลเพียงเล็กน้อย ก็จะกระตุ้นให้ชาวบ้านเกิดข้อสงสัย อันจะนำไปสู่การแพร่ระบาดของข่าวลือ ที่มีมักก่อรูปเป็นทัศนคติทางลบ และจะกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการต่อไปในอนาคตได้ ประการที่สอง ผู้รับผิดชอบโครงการจะต้องสร้างช่องทางในการสื่อสารกับชาวบ้าน เพื่อให้ชาวบ้านสามารถส่งข้อมูลข่าวสารมายังโครงการได้ ซึ่งช่องทางการสื่อสารดังกล่าวนี้ชาวบ้านสามารถใช้ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ไม่เสียค่าใช้จ่าย และสอดคล้องกับวัฒนธรรมของชาวบ้าน ประการที่สาม ผู้รับผิดชอบโครงการจะต้องให้ความสำคัญต่อการรับฟังความคิดเห็นของชาวบ้านอย่างจริงจัง โดยจะต้องมีการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชาวบ้านอย่างไม่รอช้า เช่น การตอบข้อสงสัยของชาวบ้าน หรือการค้นหาแนวทางในการลดผลกระทบที่เกิดจากโครงการ เป็นต้น ประเด็นสำคัญที่ควรย้ำ ณ ที่นี้ก็คือ การรับฟังความคิดเห็นของชาวบ้านแบบ “ปาที” จะทำให้ชาวบ้านมองว่าโครงการไม่ให้เกิดภัยพิวาท และจะหันไปแสวงหาช่องทางการสื่อสารอื่นๆ เพื่อกดดันให้โครงการหันมาให้ความสำคัญและรับฟังปัญหาของชาวบ้าน อันจะนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมือง และจะก่อให้เกิดต้นทุนในการจัดการอย่างสูง

การรับฟังความคิดเห็นของชาวบ้านในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ จะมีความสำคัญและก่อให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้ ประการแรก การรับทราบข้อมูลจากชาวบ้านในท้องถิ่น จะทำให้ผู้รับผิดชอบโครงการสามารถเก็บเกี่ยวข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการได้อย่างรอบด้าน อันจะนำไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการได้อย่างรอบคอบ ประการที่สอง การรับทราบข้อมูลจากชาวบ้าน จะทำให้ผู้รับผิดชอบโครงการสามารถรับทราบได้ว่า ชาวบ้านมีทัศนคติอย่างไรต่อโครงการ ชาวบ้านกลุ่มใดที่รับทราบข้อมูลคลาดเคลื่อน กลุ่มใดได้รับผลกระทบทางลบ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นปัจจัยนำเข้าไปที่สำคัญสำหรับนำไปใช้เป็นพื้นฐานในการจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ ประการที่สาม การที่โครงการลงมารับฟังข้อมูลข่าวสาร/ความคิดเห็นจากชาวบ้าน จะทำให้ชาวบ้านสามารถระบายข้อข้องใจ/ความไม่พอใจต่างๆ ให้เจ้าหน้าที่รับฟัง อันเป็นการผ่อนคลายความกดดันต่างๆ ภายในตัวของชาวบ้านให้ลดต่ำลง และประการที่สี่ การรับทราบข้อมูลจากชาวบ้าน เป็นการปฏิสัมพันธ์ที่สามารถก่อรูปเป็นพื้นฐานในการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างชาวบ้านกับโครงการ อันเป็นการสะสมทุนทางสังคม ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินโครงการต่อไปในอนาคต

การมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารและแสดงความคิดเห็น มีหลายรูปแบบ ในบทนี้จะได้ให้การอธิบายพอสังเขปจำนวนทั้งสิ้น 5 รูปแบบ คือ 1) การสัมภาษณ์รายบุคคล 2) การสนทนากลุ่มย่อย 3) การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ 4) การสำรวจความคิดเห็น และ 5) สายด่วนสายตรง

การมีส่วนร่วมระดมทรัพยากร

การมีส่วนร่วมระดมทรัพยากร (Participation in Resource Mobilization) หมายถึง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการ หรือกิจกรรม โดยการช่วยสมทบทางด้านทรัพยากร เท่าที่ชาวบ้านจะหาได้ โดยไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่พวกเขาแต่ประการใด ซึ่งโดยปกติควรระดมทรัพยากรที่ชาวบ้านครอบครองอยู่แล้ว ได้แก่ การเป็นอาสาสมัครช่วยออกแรงงานเพื่อช่วยเหลือกิจกรรมของส่วนรวม การบริจาคเงินทุน การนำอาหารกลางวัน ของหวาน หรือผลไม้มาร่วมสมทบ และการบริจาควัตถุอุปกรณ์บางอย่างที่ใช้ในการดำเนินโครงการ เป็นต้น

การมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรจากชาวบ้าน ปกติจะสามารถดำเนินการได้ในขั้นตอนของการนำโครงการหรือกิจกรรมไปปฏิบัติ ซึ่งถือว่าการมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรดังกล่าวนี้เป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงกว่าสองระดับแรกที่กำลังกล่าวมาแล้ว (คือ การให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรม และการให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น) และชาวบ้านจะสามารถมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรได้ ก็ต่อเมื่อได้ผ่านการมีส่วนร่วมในสองระดับแรกมาแล้ว นั่นคือ ชาวบ้านจะต้องรับทราบเกี่ยวกับโครงการมาก่อนแล้ว และร่วมให้ข้อมูลรวมทั้งร่วมแสดงความคิดเห็นมาแล้ว

ประเด็นสำคัญก็คือ ชาวบ้านจะยินดีบริจาคทรัพยากรของตนเองที่มีอยู่ ก็ต่อเมื่อชาวบ้านมีความผูกพัน (Commitment) ต่อโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวอย่างสูง กล่าวคือ 1) ชาวบ้านรับรู้ถึงความจำเป็นมาเป็นที่มาของโครงการเป็นอย่างดี และมีทัศนคติเชิงบวกต่อโครงการดังกล่าว 2) ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการประชุม หรือร่วมแสดงความคิดเห็นต่อโครงการมาก่อน จนเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโครงการดังกล่าว (Sense of Belonging) 3) โครงการที่จะสามารถระดมการมีส่วนร่วมจากชาวบ้านได้ จะต้องเป็นโครงการที่ชาวบ้านเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อพวกเขาโดยตรง ซึ่งจะทำให้ชาวบ้านตระหนักถึงความสำคัญของโครงการที่มีต่อครอบครัวและชุมชนของพวกเขา อันเป็นแรงจูงใจให้ชาวบ้านเกิดความยินดีที่จะเสียสละทรัพย์สิน เงินทอง และแรงงาน เพื่อร่วมขับเคลื่อนให้โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวนี้ เดินไปข้างหน้าและประสบความสำเร็จในที่สุด

เช่น การสร้างสะพาน เพื่อเชื่อมต่อถนนจากภายนอกเข้าสู่หมู่บ้าน ซึ่งจะทำให้ชาวบ้านได้รับประโยชน์ในการคมนาคม/ขนส่ง หรือการสร้างอ่างเก็บน้ำสำหรับการเกษตรกรรม การสร้างศาลาพักผ่อนโดยสารถนบนริมน้ำภายในหมู่บ้าน การปลูกป่าชายเลน การรักษาความสะอาดภายในชุมชน เพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ฯลฯ ซึ่งโครงการเหล่านี้หากหน่วยงานของรัฐดำเนินการสร้างให้แก่ชาวบ้านฟรีทุกอย่าง โดยชาวบ้านไม่ต้องออกแรงออกเงินใดๆ เลย (แจกเช่น ที่นิยมกระทำกัน) ก็จะก่อให้เกิดผลเสียอย่างน้อย 3 ประการ คือ 1) ทำให้ชาวบ้านมองว่า “ของสิ่งใดก็ตามที่ได้มาฟรีๆ ย่อมจะไม่มีคุณค่า” 2) ทำให้เกิดการบ่มเพาะนิสัยชอบการพึ่งพาภายนอก (Asymmetrical External Dependency) ให้แก่ชาวบ้าน โดยพวกเขาจะเคยชินกับการได้รับความช่วยเหลือจากผู้อื่น จนขาดความกระตือรือร้นที่จะพึ่งพิงตนเอง หรือยืนบนขาของตนเอง และ 3) โครงการที่ได้มาฟรีๆ จะทำให้ชาวบ้านไม่เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของในโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว ในแง่นี้ ทำให้พวกเขาใช้ประโยชน์จากโครงการ โดยไม่เกิดความรู้สึกหวงแหน ไม่รู้สึกว่าจะต้องปกป้องรักษาโครงการนั้นแต่ประการใด

ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่า หากโครงการหรือกิจกรรมใดก็ตาม ที่มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนา อันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชาวบ้านโดยตรงนั้น จะต้องให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรตามหลักการที่ควรยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมาเป็นเวลาช้านาน ก็คือ “ผู้ได้รับประโยชน์ เป็นผู้จ่าย” แต่จะต้องดำเนินการภายใต้หลักการสำคัญเพิ่มเติมอีก 3 ประการ คือ ประการแรก จะต้องเป็นโครงการที่ชาวบ้านเห็นความสำคัญและเรียกร้องต้องการที่จะให้มีการดำเนินการจริงๆ มิใช่โครงการที่หน่วยงานของรัฐคิดเอาเองว่า ชาวบ้านต้องการ (แต่แท้จริงแล้ว ชาวบ้านมิได้ต้องการแต่ประการใด) เช่น เจ้าหน้าที่คิดว่า ชาวบ้านควรมีการออกกำลังกายโดยการเดินแอโรบิค แต่ชาวบ้านไม่ต้องการ เพราะการทำงานในไร่นาของพวกเขาในแต่ละวัน ก็ถือว่าเป็นการออกกำลังกายจนอ่อนแรง/เหนื่อยล้า

เกินพออยู่แล้ว ในแง่นี้ เมื่อชาวบ้านมองไม่เห็นความสำคัญของกิจกรรม พวกเขาจึงไม่ประสงค์ที่จะเข้าร่วม

ประการที่สอง เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า โครงการหรือกิจกรรมนั้น มีประโยชน์และเป็นที่ต้องการของชาวบ้านจริงๆ หรือไม่? เจ้าหน้าที่ควรให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น โดยการสอบถามชาวบ้านว่ามีปัญหาและความต้องการอะไรบ้าง และมีการนำปัญหาดังกล่าวมาวิเคราะห์ร่วมกับชาวบ้าน เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาและความต้องการของชาวบ้านส่วนใหญ่อย่างแท้จริง และประการสุดท้าย ในการระดมทรัพยากรจากชาวบ้าน ไม่ควรให้ชาวบ้านแบกรับภาระจนกระทั่งเดือนร้อนมากเกินไป (เช่น ขอแรงชาวบ้านไปช่วยดำเนินสาธารณะ จนชาวบ้านไม่สามารถเก็บเกี่ยวพืชผลในไร่นา จนก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น) ในแง่นี้ จึงมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการดังนี้

หนึ่ง หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องมีส่วนร่วมในการออกทรัพยากรบางส่วน และให้ชาวบ้านระดมทรัพยากรเพื่อสมทบอีกบางส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการที่มีค่าใช้จ่ายสูง หน่วยงานเจ้าของโครงการควรมีส่วนร่วมในการออกค่าใช้จ่ายเป็นสัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้นด้วย

สอง ควรให้ชาวบ้านออกทรัพยากรที่ชาวบ้านมีอยู่แล้ว (ไม่ต้องซื้อหาจากภายนอก) เช่น ให้ชาวบ้านออกแรงงาน ทำอาหารมาเลี้ยงในเวลากลางวัน หรือออกวัสดุอุปกรณ์ที่หาได้ในท้องถิ่น อันทำให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมโดยไม่ทำให้พวกตนได้รับความเดือนร้อนมากเกินไป

สาม ในการระดมทรัพยากรจากชาวบ้าน ควรจะต้องคำนึงถึงช่วงเวลาและสถานที่ อันเอื้ออำนวยให้เกิดความสะดวกแก่ชาวบ้านเป็นสำคัญ เช่น ในการระดมแรงงานจากชาวบ้านเพื่อมาช่วยซ่อมแซมสะพาน ควรดำเนินการในฤดูแล้งหลังจากการเก็บเกี่ยวเสร็จแล้ว อันเป็นช่วงที่ชาวบ้านว่างจากการทำนา จึงสามารถมาร่วมดำเนินกิจกรรมได้โดยสะดวก

สี่ การระดมทรัพยากรจากชาวบ้าน จะต้องคำนึงถึงสภาวะ “ทุนทางสังคม” ภายในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคม ความไว้วางใจ และเครือข่ายความสัมพันธ์ภายในชุมชน ในแง่นี้ การระดมทรัพยากรจากชาวบ้านควรเริ่มด้วยการปรึกษาหารือกับผู้นำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการก่อน และควรระดมทรัพยากรโดยผ่านเครือข่ายความสัมพันธ์ภายในชุมชนเป็นสำคัญ

และประการสุดท้าย การให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในรูปของการระดมทรัพยากร จะต้องดำเนินการด้วยความสมัครใจ อันวางอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่า หากชาวบ้านมองเห็นประโยชน์และความสำคัญของโครงการที่มีต่อพวกเขามากเพียงใด พวกเขา ก็จะเต็มใจในการทุ่มเททั้งแรงกายแรงใจ และยินดีเสียสละทรัพย์สินเงินทองอย่างกระตือรือร้น เพื่อช่วยกันผลักดันให้โครงการประสบความสำเร็จในที่สุด

ประโยชน์ของการให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากร ได้แก่ 1) ทำให้ชาวบ้านเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการ และมีความผูกพันต่อโครงการมากยิ่งขึ้น 2) ทำให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการน้อยลง และ 3) ทำให้ชาวบ้านเกิดความเชื่อมั่นในตนเอง มองเห็นความสำคัญที่จะยืนบนขาของตนเอง ลดจิตสำนึกในการพึ่งพาบุคคลอื่น อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาสังคมในปัจจุบัน

ข้อจำกัดของการให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากร คือ 1) ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ ใช้เวลาในการดำเนินโครงการยาวนานยิ่งขึ้น เพราะต้องเสียเวลาไปกับการทำกิจกรรมการมีส่วนร่วมกับชาวบ้านในการค้นหาปัญหาและความต้องการ และต้องใช้เวลาค่อนข้างมากในการระดมทรัพยากรจากชาวบ้าน และ 2) โครงการบางอย่างมีความสำคัญต่อการพัฒนาสังคมในระยะยาว แต่ชาวบ้านอาจมองไม่เห็นความสำคัญ เนื่องจากมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในระยะสั้นที่เป็นรูปธรรมต่อพวกเขา ดังนั้นจึงทำให้พวกเขามีแรงจูงใจที่จะมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรน้อย

มีส่วนร่วมปรึกษาหารือ

การมีส่วนร่วมปรึกษาหารือ (Participation in Public Consultation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชน (หรือตัวแทนของประชาชน) ทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับโครงการ เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือถกเถียงปัญหาต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมร่วมกับตัวแทนหรือผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานที่รับผิดชอบในโครงการหรือกิจกรรมนั้น อันทำให้ผู้รับผิดชอบโครงการสามารถรับทราบความคิดเห็นอันแตกต่างหลากหลาย ได้รับข้อมูลรอบด้านมากยิ่งขึ้น และในบางกรณีกิจกรรมการอภิปรายถกเถียงระหว่างฝ่ายต่างๆ ยังสามารถนำไปสู่ข้อสรุปร่วมกัน สำหรับนำไปเสนอต่อเจ้าของหน่วยงานต่อไป

การมีส่วนร่วมในระดับปรึกษาหารือ มีลักษณะคล้ายคลึงกับการมีส่วนร่วมในระดับของการรับทราบข้อมูลข่าวสารและแสดงความคิดเห็นจากชาวบ้าน แต่มีข้อแตกต่างที่สำคัญก็คือ การรับทราบข้อมูลจากชาวบ้าน นั้น เน้นการสื่อสารทางเดียว (จากล่างขึ้นบน) เป็นสำคัญ เพื่อต้องการรับทราบข้อสงสัย หรือความคิดเห็นจากชาวบ้านเป็นสำคัญ แต่การมีส่วนร่วมในระดับปรึกษาหารือ เน้นการสื่อสารสองทาง เพื่อก่อให้เกิดการปฏิสังสรรค์ผ่านการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การอภิปรายถกเถียงที่อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลและเหตุผล ระหว่างฝ่ายที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน เพื่อให้แต่ละฝ่ายสามารถรับทราบถึงจุดยืนและความคิดของกันและกัน ก่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน แลกเปลี่ยนในความเห็นที่แตกต่างกัน อันก่อให้เกิดการปรับตัวเข้าหากัน ซึ่งในที่สุดแล้ว การอภิปรายถกเถียงระหว่างฝ่ายต่างๆ บนพื้นฐานของการเปิดใจกว้าง การรับฟังซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจต่อกัน และความเห็นอกเห็นใจ กระบวนการอภิปรายถกเถียงจะช่วยประสานรอยร้าว สมานบาดแผล และลดช่องว่างทางความคิดให้แคบลง จนในที่สุด กระบวนการถกเถียงที่รับฟังเหตุผลและข้อมูลระหว่างกันจะนำไปสู่ข้อสรุปที่เป็นฉันทามติได้ กระนั้นก็ตาม โดยทั่วไปแล้วข้อสรุปจากการปรึกษาหารือ ไม่มีพันธผูกพันทางกฎหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องยึดถือ/ปฏิบัติตามนั้น ข้อสรุปจากการปรึกษาหารือมีสถานะเป็นเพียงข้อมูลชุดหนึ่ง ซึ่งผู้มีอำนาจตัดสินใจนำไปใช้ประกอบการพิจารณา (ร่วมกับข้อมูลจากแหล่งอื่น) สำหรับการตัดสินใจ โดยที่อำนาจในการตัดสินใจยังคงเป็นของหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการอย่างเต็มที่ ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบอาจตัดสินใจขัดแย้งกับข้อสรุปจากการปรึกษาหารือได้

โดยทั่วไปแล้ว การมีส่วนร่วมในระดับของการปรึกษาหารือจะประสบความสำเร็จด้วยดี ก็ต่อเมื่อมีกระบวนการดำเนินงานที่จะต้องคำนึงถึงอย่างจริงจัง ดังต่อไปนี้ 1) ทุกฝ่ายที่เข้าร่วมกิจกรรมการปรึกษาหารือ จะต้องไม่มีอคติหรือมีทัศนคติเชิงลบต่อกันอย่างรุนแรงมากเกินไป เพราะความเกลียดชังจะกลายเป็นกำแพงปิดกั้นความสัมพันธ์ระหว่างกัน อันจะนำไปสู่การใช้อารมณ์ที่เข้มข้น

และการเอาชนะต่อกัน โดยเปิดใจรับฟังเหตุผลและข้อมูลจากอีกฝ่ายหนึ่งน้อยเกินไป จนมีอาจประสานรอยร้าวลึกกลงได้ 2) การใช้ฝ่ายที่สาม (Third Party) ในฐานะเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้สามารถในการดำเนินกระบวนการปรึกษาหารืออย่างแท้จริง กล่าวคือ จะต้องมีความเป็นกลาง ได้รับการยอมรับจากทุกๆ ฝ่าย เป็นนักฟังที่ดี มีความสามารถในการจับประเด็น การแยกแยะประเด็น เชื่อมโยงเหตุผล การตั้งคำถาม และกระตุ้นฝ่ายต่างๆ ให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางและให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย 3) ผู้อำนวยความสะดวกจะต้องเสริมสร้างบรรยากาศของการอภิปรายถกเถียง โดยให้แต่ละฝ่ายลดอคติส่วนตัวลง ไม่ยึดติดในผลประโยชน์ของตนเองมากเกินไป แต่หันมาเน้นประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง เพื่อเชื่อมประสานให้แต่ละฝ่ายหันหน้ามาร่วมมือกัน และรับฟังข้อมูลเหตุผลของกันและกันด้วยความตั้งใจ 4) การเลือกรูปแบบ/วิธีการของการปรึกษาหารือ จะต้องสอดคล้องกับวัฒนธรรมของชาวบ้านในท้องถิ่น เช่น จะไม่ใช้รูปแบบการปรึกษาหารือที่เป็นทางการมากเกินไป กับชาวบ้านในชนบทที่คุ้นเคยกับการดำเนินกิจกรรมกลุ่มที่ไม่เป็นทางการมากกว่า และ 5) ในกรณีที่กระบวนการปรึกษาหารือได้ดำเนินไปจนถึงทางตัน เช่น มีการใช้อารมณ์กันมากเกินไป หรือมีการถกเถียงกันอย่างเข้มข้น แต่รับฟังเหตุผลกันน้อย ในกรณีนี้ ผู้อำนวยความสะดวกสามารถหยุดพักการอภิปรายถกเถียงลงชั่วคราว หรือเลื่อนการอภิปรายถกเถียงออกไปต่อในวันหน้าได้ นอกจากนี้หากกลุ่มผู้เข้าร่วมมีการถกเถียงกันเกี่ยวกับปัญหาข้อเท็จจริงจนไม่มีทางออก ผู้อำนวยความสะดวกสามารถหยุดการอภิปรายลงชั่วคราวได้เช่นเดียวกัน เพื่อให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสกลับไปทำการบ้านเพิ่มเติม โดยการไปค้นหาข้อมูลที่ติดค้าง แล้วค่อยนำกลับมาสู่การปรึกษาหารือต่อไปเมื่อทุกฝ่ายมีความพร้อมแล้วก็ได้

การมีส่วนร่วมปรึกษาหารือ มีหลายรูปแบบ ได้แก่ 1) เวทีสาธารณะ (Public Meeting or Public Forum) 2) การพบปะแบบไม่เป็นทางการ (Open House or Informal Meeting) 3) การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนแก่ชุมชน (Community Outreach Service) 4) การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) 5) คณะที่ปรึกษา (Advisory Group) และ 6) การประชาพิจารณ์ (Public Hearing or Public Inquiries)

การมีส่วนร่วมตัดสินใจ

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participation in Decision Making) เป็นการมีส่วนร่วมในระดับสูง เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจ ได้ให้โอกาสและเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ อันเป็นการลดทอนอำนาจของหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการลงในระดับ จากเดิมในอดีตที่หน่วยงานเจ้าของโครงการตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว ก็แบ่งปันอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีเอี่ยวในการร่วมตัดสินใจด้วย โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อโครงการหรือกิจกรรมจะต้องรับฟังและปฏิบัติตามการตัดสินใจของประชาชน

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีความคล้ายคลึงกับการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ (Participation in Consultation) อยู่บ้าง ในแง่ที่ว่า การมีส่วนร่วมทั้งสองรูปแบบนั้น เน้นการสื่อสารสองทาง แต่ผลสรุปที่ได้รับจากการมีส่วนร่วมในระดับปรึกษาหารือ นั้น จะถูกส่งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ เพื่อนำไปใช้พิจารณาประกอบการตัดสินใจต่อไป โดยผู้มีอำนาจชี้ขาดอาจไม่ตัดสินใจตามผลสรุปของการปรึกษาหารือก็ได้ ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่า อำนาจในการตัดสินใจ ยังคง

เป็นอำนาจของหน่วยงานเจ้าของโครงการอยู่เช่นเดิม ประชาชนมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ เป็น การมีส่วนร่วมเพียงแค่ว่าให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะแก่หน่วยงานเจ้าของโครงการ เพื่อใช้เป็น ข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจจริงๆ ยังคงเป็นอำนาจของหน่วยงาน เจ้าของโครงการอยู่เช่นเดิม

อันแตกต่างไปจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งถือว่า ผลสรุปจากการตัดสินใจ “เป็น การตัดสินใจสุดท้าย” และเป็นพันธะผูกพันทางกฎหมาย (หรือเป็นข้อผูกพันตามระเบียบที่กำหนดไว้) กล่าวอีกแง่หนึ่งก็คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการหรือกิจกรรม จะต้องยอมรับผลสรุปจากการ ตัดสินใจที่ประชาชนมีส่วนร่วม โดยจะปฏิเสธการตัดสินใจดังกล่าวไม่ได้ และไม่สามารถตัดสินใจเป็น อย่างอื่นได้อีก

สำหรับรูปแบบและวิธีการมีส่วนร่วมในระดับของการตัดสินใจ สามารถจำแนกได้ดังนี้ 1) การเจรจาต่อรองร่วม (Joint Collective Bargaining) และ 2) กรรมการภาคีที่มีอำนาจในการ ตัดสินใจ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้ประกอบด้วยตัวแทนจากประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่าย ต่างๆ และตัวแทนของหน่วยงานเจ้าของโครงการ คณะกรรมการชุดนี้จะดำเนินการประชุมร่วมกันใน เรื่องที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจประชุมหลายครั้งที่มีอาจหาข้อสรุปร่วมกันได้ จนกระทั่งในที่สุด การประชุมได้ นำไปสู่การตัดสินใจที่ทุกฝ่ายให้ความเห็นชอบร่วมกันในที่สุด

กรณีของการเจรจาต่อรองร่วม ระหว่างคณะกรรมการของสหภาพแรงงาน กับฝ่ายจัดการ ถือเป็นการมีส่วนร่วมในระดับของการตัดสินใจ โดยกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ได้บัญญัติเอาไว้ว่า ผลสรุปอันเกิดจากการเจรจาต่อรองระหว่างสหภาพแรงงาน กับฝ่ายจัดการนั้น เป็นพันธะทาง กฎหมาย ที่ฝ่ายจัดการจะต้องปฏิบัติตามอย่างไม่มีเงื่อนไขใดๆ

ส่วนการปรึกษาหารือภายในสถานประกอบการ อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการลูกจ้าง (Employees' Committee) คณะกรรมการสวัสดิการ (Workers' Welfare Committee) และ คณะกรรมการปรึกษาหารือร่วม (Joint Consultation Committee) ซึ่งโครงสร้างของคณะกรรมการ ดังกล่าวนี้นี้ ประกอบด้วย ตัวแทนของลูกจ้างและตัวแทนนายจ้าง มีวาระการจัดประชุมเพื่อ ปรึกษาหารืออย่างสม่ำเสมอ ประมาณ 1 – 3 เดือนต่อครั้ง โดยสามารถหารือร่วมกันได้ทุกเรื่อง อาทิ ค่าจ้าง สวัสดิการ ระเบียบการทำงาน อุบัติเหตุ สุขภาพในการทำงาน และการเพิ่มผลิตภาพ ฯลฯ

ด้วยเหตุที่ผลสรุปจากการปรึกษาหารือร่วม ไม่มีพันธะตามกฎหมาย แต่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจ ของนายจ้างว่าเห็นด้วยกับผลสรุปจากการปรึกษาหารือร่วมหรือไม่ อันแตกต่างจากผลสรุปของการ เจรจาต่อรองร่วม ซึ่งนำไปสู่การทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างร่วมกันระหว่างสองฝ่าย อันมีพันธะ ผูกพันต่อนายจ้างที่จะต้องปฏิบัติตาม ในแง่นี้จึงทำให้กระบวนการเจรจาต่อรองร่วม แตกต่างจาก กระบวนการปรึกษาหารือร่วม หลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก เนื่องจากการเจรจาต่อรองร่วม นั้น เป็นกระบวนการเผชิญหน้าระหว่าง ตัวแทนของทั้งฝ่ายสหภาพแรงงานและนายจ้าง โดยแต่ละฝ่ายต่างนำผลประโยชน์ที่ได้เสียของฝ่ายตน มาวางหน้าตักเป็นเงินเต็มพันบนโต๊ะเจรจา ในแง่นี้จึงส่งผลให้การเจรจาต่อรองร่วม กลายเป็น กระบวนการที่เต็มไปด้วยความเคร่งเครียด เอาจริงเอาจัง และต้องหยุดชะงักเพราะการเจรจาต่อรอง ได้ดำเนินมาถึงทางตันเป็นระยะๆ ในขณะที่การปรึกษาหารือร่วม เป็นกระบวนการที่ผ่อนคลาย ไม่เอา จริงเอาจังมากนัก ทั้งสองฝ่ายต่างพยายามรักษาท่าทีของความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันเอาไว้ อันทำให้การ

ปรึกษาหารือร่วมดำเนินไปด้วยความราบรื่น ไม่ค่อยมีอะไรติดขัด และมีการเจรจาออกนอกประเด็นบ่อยๆ

ประการที่สอง ทั้งฝ่ายนายจ้างและสหภาพแรงงาน ต่างให้ความสำคัญต่อกระบวนการเจรจาต่อรองอย่างสูง ในขณะที่ทั้งสองฝ่ายให้ความสำคัญต่อการปรึกษาหารือค่อนข้างน้อย เช่น ตัวแทนนายจ้างบางคนติดธุระไม่สามารถเข้าร่วมในการเจรจาต่อรองได้ อันทำให้ต้องมีการเลื่อนการประชุมออกไปบ่อยๆ ในขณะที่การปรึกษาหารือร่วมสามารถดำเนินต่อไปได้ โดยที่ตัวแทนสำคัญบาง คนไม่เข้าร่วมประชุมก็ได้

ประการที่สาม ทั้งฝ่ายนายจ้างและสหภาพแรงงาน ต่างส่งผู้มีอำนาจตัดสินใจ หรือผู้มีตำแหน่งระดับสูง ในการเข้าร่วมเจรจาต่อรองร่วม แตกต่างจากการปรึกษาหารือร่วม ที่ปกติแล้วฝ่ายนายจ้างมักส่งหัวหน้าฝ่ายบุคคลมาร่วมเจรจากับตัวแทนของพนักงาน

ประการที่สี่ ชื่อเรียกร้องที่สหภาพแรงงานยื่นต่อนายจ้างสำหรับการเจรจาต่อรองร่วม มักประกอบด้วยประเด็นที่มีความสำคัญอย่างสูง เช่น การขึ้นค่าจ้างประจำปี โบนัส และสวัสดิการ ส่วนข้อเสนอที่ตัวแทนลูกจ้างยื่นต่อนายจ้างในการปรึกษาหารือร่วม มักเป็นประเด็นที่ไม่ค่อยสำคัญ (เนื่องจากตัวแทนลูกจ้างทราบเป็นอย่างดีว่า คณะกรรมการปรึกษาหารือร่วมไม่มีอำนาจตัดสินใจ)

ประการที่ห้า ทั้งฝ่ายนายจ้างและสหภาพแรงงานต่างเตรียมข้อมูลสำหรับนำเสนอเข้าสู่โต๊ะเจรจาต่อรองร่วม กันอย่างเอาใจจริงเอาใจจริง แต่ในกรณีของการปรึกษาหารือร่วมนั้น ตัวแทนลูกจ้างมักจะไม่ค่อยมีการนำข้อมูลเข้าสู่โต๊ะเจรจากันมากนัก

ประการสุดท้าย เนื่องจากผลประโยชน์ของพนักงานผูกพันกับกระบวนการเจรจาต่อรองร่วมอย่างใกล้ชิด ในขณะที่มีความผูกพันกับการปรึกษาหารือไม่มากนัก ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ พนักงานต่างให้ความสนใจติดตาม และส่งเสียงเชียร์ตัวแทนของสหภาพแรงงานในการเจรจาต่อรองร่วมกันอย่างเอาใจจริงเอาใจ ในขณะที่ยังพนักงานให้ความสนใจต่อการปรึกษาหารือร่วมค่อนข้างน้อย

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในระดับของการตัดสินใจ มีดังนี้ ประการแรก เป็นการแบ่งปันอำนาจจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ มาให้แก่ประชาชน อันทำให้ประชาชนมีโอกาสที่จะใช้อำนาจในการตัดสินใจมากขึ้น ประการที่สอง ประชาชนให้ความสนใจต่อกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผลประโยชน์ของประชาชนผูกติดกับการตัดสินใจดังกล่าว และประการที่สาม เป็นกระบวนการบ่มเพาะจิตสำนึกของประชาชนให้เกิดความรู้สึกถึงการมีอำนาจของตนเอง (People Empowerment) ซึ่งจะเชื่อมโยงให้พวกเขาเกิดความเชื่อมั่นในตัวเอง ตระหนักในศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของตนเอง อันเป็นพลังสำคัญที่จะเปลี่ยนประชาชนจากผู้ถูกกระทำ (Object) ให้กลายเป็นผู้กระทำการที่กระตือรือร้น (Active Subject)

ข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมในระดับของการตัดสินใจ ได้แก่ ประการแรก อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรง ในกรณีที่ผู้มีอำนาจไม่เต็มใจที่จะแบ่งปันอำนาจให้แก่ประชาชน ประการที่สอง เมื่อถึงอำนาจในการตัดสินใจมาอยู่ในเวทีการประชุมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายๆ ฝ่าย ทำให้กระบวนการประชุมเต็มไปด้วยความตึงเครียดและเอาใจจริงเอาใจมากเกินไป และประการสุดท้าย ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ขาดความไว้วางใจเชื่อใจต่อกัน เกิดความระแวงสงสัย และแสวงหาความร่วมมือต่อกันน้อยลง

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยตนเอง

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยตนเอง (Participation Through Decision Making by Themselves) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุด เนื่องจากการมีส่วนร่วมในระดับก่อนหน้านี้นี้ (คือ ระดับร่วมตัดสินใจ) หน่วยงานเจ้าของโครงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีเอี่ยวในการตัดสินใจในบางระดับ อันเป็นการตัดสินใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการกับประชาชน การครอบครองอำนาจในการตัดสินใจ จึงเป็นการครอบครองร่วมกันระหว่างสองฝ่าย แต่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยตนเอง นั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ ยินยอมยกอำนาจตัดสินใจที่ตนเองครอบครองอยู่เดิมทั้งหมด ให้แก่ประชาชน ในแง่นี้จึงทำให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจในการตัดสินใจแต่เพียงฝ่ายเดียว

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยตนเอง ควรใช้ในกรณีที่ เป็นโครงการหรือกิจกรรม ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ได้เสียของประชาชนโดยตรง ด้วยเหตุที่ประชาชนจะเป็นผู้แบกรับดอกผลอันเกิดจากการตัดสินใจของพวกเขาเองโดยตรง ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่า ชะตาชีวิตของพวกเขาไม่ควรถูกกำหนดจากบุคคลภายนอก แต่จะต้องสนับสนุนให้ประชาชนสามารถยืนบนขาของตนเองได้อย่างมีศักดิ์ศรีและสง่างาม ดังนั้นจึงควรให้ประชาชนเป็นผู้เลือกกว่า พวกเขาจะตัดสินใจกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างไร

สำหรับรูปแบบของการมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจด้วยตนเอง ได้แก่ 1) การจัดการตนเอง (Self Management) และ 2) การประชามติ (Referendum) โดยในส่วนนี้จะได้กล่าวเฉพาะเรื่องการจัดการตนเอง ส่วนการประชามติ จะได้ให้การอธิบายโดยละเอียดในบทถัดไป

ตัวอย่างการจัดการตนเองที่น่าสนใจ ได้แก่ “คณะกรรมการจัดการน้ำ” ซึ่งกรมชลประทานได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งขึ้น ภายหลังจากที่กรมชลประทานได้ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการจัดการน้ำมาจากการเลือกตั้งของชาวบ้าน ทำหน้าที่ 3 ประการ คือ 1) จัดสรรน้ำสำหรับการชลประทานเพื่อการเกษตรกรรมให้แก่ชาวบ้านอย่างเป็นธรรม และป้องกัน/แก้ไขการพิพาทเกี่ยวกับแย่งชิงน้ำระหว่างชาวบ้านด้วยกันเอง เช่น การตั้งกฎให้ผู้ที่อยู่ต้นน้ำ มิให้สูบน้ำเข้าไร่นาของตนมากเกินไป จนทำให้ผู้ที่อยู่ปลายน้ำ ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากมีอาจสูบน้ำเข้าไร่นาตัวเองได้ทัน ในแง่นี้ คณะกรรมการจัดการน้ำจึงมีการกำหนดกฎขึ้น โดยให้ผู้ที่อยู่ต้นน้ำมีสิทธิสูบน้ำเข้าไร่นาของตนได้ในวันจันทร์ และศุกร์ ส่วนผู้ที่อยู่ท้ายน้ำให้เปิดน้ำเข้าไร่นาของตนได้ในวันอังคารกับวันอาทิตย์ เพื่อให้สมาชิกทุกคนสามารถใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรมได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม 2) การบำรุงรักษาอ่างเก็บน้ำ และ 3) การพัฒนาอ่างเก็บน้ำ

ดังจะเห็นว่ากรมชลประทาน ทำหน้าที่ในการสำรวจและก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น และเมื่อการก่อสร้างได้เสร็จสิ้นลงแล้ว กรมชลประทานได้มอบอำนาจเต็มให้แก่ “คณะกรรมการจัดการน้ำ” เป็นผู้ดำเนินการ ในการกำกับดูแลการนำทรัพยากรน้ำไปใช้ประโยชน์ และการบำรุงรักษา/พัฒนาอ่างเก็บน้ำ โดยกรมชลประทานมีความเชื่อว่า อ่างเก็บน้ำเพื่อการเกษตรเป็นประโยชน์โดยตรงต่อชาวบ้าน ดังนั้นชาวบ้านจึงควรเข้ามาบริหารจัดการอ่างเก็บน้ำด้วยตัวของพวกเขาเอง สร้างความรู้สึกผูกพันและเป็นเจ้าของอ่างเก็บน้ำร่วมกัน เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมในการจัดการตนเอง ยังสามารถนำมาใช้ในสถานประกอบการ อุตสาหกรรมอีกด้วย โดยกำหนดให้สหภาพแรงงานเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ของบริษัท ในขณะที่พนักงานมีส่วนร่วมในการถือหุ้นส่วนที่เหลือของบริษัท อันทำให้พนักงานและสหภาพแรงงานมีสถานะเป็น เจ้าของบริษัท คณะกรรมการของบริษัทมาจากการเลือกตั้งของพนักงาน ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และกำกับดูแลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารจัดการภายในบริษัทดำเนินการโดย ผู้บริหารมืออาชีพที่มีค่าตอบแทนเป็นเงินเดือน บริษัทดังกล่าวจึงเป็นของพนักงานทุกคน ดำเนินการ โดยพนักงาน และเมื่อมีผลกำไรก็จะแบ่งปันกันอย่างเป็นธรรมระหว่างพนักงานที่เป็นผู้ถือหุ้นทุกคน

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจด้วยตนเอง คือ 1) ถือเป็นการเปิดโอกาส ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับสูงสุด ดังนั้นจึงทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ โครงการหรือกิจกรรมในระดับสูง 2) ทำให้ประชาชนเกิดความหวงแหน และคอยปกป้องรักษา โครงการหรือกิจกรรมให้ดำเนินไปได้ด้วยดีอย่างต่อเนื่อง 3) ในกรณีที่ประชาชนมีความรู้ความสามารถ ไม่แตกต่างกันมากนัก จะทำให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบการทำงานระหว่างประชาชนด้วยกันเอง อันจะทำให้เกิดการบริหารจัดการโครงการและกิจกรรมด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และ 4) การบริหารจัดการตนเอง ย่อมสามารถตอบสนองต่อความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชน (ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว) ได้สูงกว่า

ข้อควรระวังเกี่ยวกับการดำเนินการมีส่วนร่วมในระดับของการตัดสินใจด้วยตนเอง ก็คือ ในกรณีที่ชาวบ้านมีความแตกต่างกันมาก จนทำให้อำนาจในการบริหารจัดการตกอยู่ในกำมือของ ชาวบ้านบางคน ที่มีสถานะเป็น “ชนชั้นนำ” (Elite) ภายในชุมชน เนื่องจากตัวเขาเป็นผู้ครอบครอง และใช้ทรัพยากรเชิงอำนาจ (Power Resources) ด้วยความเฉลียวฉลาด อันทำให้มีอำนาจมากกว่า ชาวบ้านคนอื่นๆ ในแง่นี้ ชาวบ้านส่วนใหญ่จึงถูกกีดกันออกจากการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ในขณะที่ ชนชั้นนำผู้มีอำนาจ สามารถก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งระดับสูง อันทำให้เขาอยู่ในสถานะที่สามารถนำ โครงการหรือกิจกรรมมาเป็นประโยชน์แก่ตนเองได้ก่อนและมากกว่าคนอื่นๆ ขณะเดียวกันก็ผลัก ภาระต้นทุนอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวไปให้ชาวบ้านทั่วไปเป็นผู้แบกรับอีก ด้วย การดำเนินโครงการ/กิจกรรมดังกล่าวนี้ จึงมีอายุยอมรับได้ รับ เป็นการมีส่วนร่วมในระดับการ ตัดสินใจด้วยตนเองได้

แนวคิดว่าด้วยทุนทางสังคม

ทุนทางสังคม (Social Capital) เป็นปัจจัยสำคัญในการเชื่อมประสาน “การจัดการภาคี สาธารณะ” (Public Governance) ให้ยึดโยง/เชื่อมติดกัน พร้อมๆ กับตัวมันเองได้กลายเป็นกลไก กำกับทิศทาง (Steering) ที่กระทำทางอ้อมผ่านสภาพลเมืองแห่งการกระทำ อันทำให้การจัดการ ภาคีสาธารณะ สามารถดำเนินไปได้อย่างมีบูรณาการ (Peters, 2010; Agranoff and McGuire, 2001) ในส่วนนี้จะได้ให้การอธิบายต่อแนวคิดดังกล่าวในรายละเอียดอย่างเฉพาะเจาะจง

ความหมายและองค์ประกอบของทุนทางสังคม

มีนักวิชาการหลายท่าน ที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ทุนทางสังคม” เอาไว้อย่างค่อนข้าง ชัดเจน ดังจะได้ยกมานำเสนอตามลำดับต่อไปนี้

ท่านแรก คือ Pierre Bourdieu (1985) เขาได้กล่าวถึงทุนทางสังคม โดยจำแนกทุนออกเป็น 3 รูปแบบ คือ ทุนทางเศรษฐกิจ (Economic Capital) ทุนทางวัฒนธรรม (Cultural Capital) และทุนทางสังคม ซึ่งทุนเหล่านี้จะส่งผลให้ผู้ที่ครอบครองประสบความสำเร็จทางการศึกษา ทุนรูปแบบหนึ่งสามารถเปลี่ยนไปเป็นอีกรูปแบบหนึ่งได้ (Convertibility of Capital) เช่น นำทุนทางเศรษฐกิจมาแปลงเป็นทุนทางสังคม หรือนำทุนทางวัฒนธรรมมาแปลงเป็นทุนทางเศรษฐกิจ ฯลฯ แต่ประเด็นสำคัญก็คือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบดังกล่าวนี้เป็นยุทธวิธีสำคัญที่บุคคลใช้เพื่อการผลิตซ้ำของทุน (Reproduction of Capital) ของเขา

Pierre Bourdieu ได้กล่าวไว้ในผลงานเล่มเดียวกันอีกด้วยว่า

(ทุนทางสังคม หมายถึง) มวลรวมของทรัพยากรทั้งที่เป็นจริงและมีศักยภาพที่จะเป็นไปได้ อันเชื่อมโยงกับการเป็นเจ้าของเครือข่ายความสัมพันธ์ที่รู้จักมักคุ้นกันหรือให้การยอมรับซึ่งกันและกัน อันเป็นความสัมพันธ์ที่ก่อรูปเป็นสถาบันไม่มากนักน้อย อันทำให้เป็นเครือข่ายของความสัมพันธที่มีความคงทนยาวนาน หรือกล่าวอีกแง่หนึ่งก็คือ (ทุนทางสังคม คือ) การเป็นสมาชิกของกลุ่ม อันจะทำให้สมาชิกได้รับการสนับสนุน คำจุนในรูปของทุนที่เป็นเจ้าของร่วมกัน”

(Bourdieu, 1985)

Pierre Bourdieu ได้กล่าวต่อไปอีกว่า

“ดังนั้น ขนาดของทุนทางสังคมที่ครอบครองโดยผู้กระทำกรคนหนึ่ง ขึ้นอยู่กับขนาดของเครือข่ายของการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ที่เขาสามารถระดมได้อย่างมีประสิทธิภาพและขนาดของทุน (ทางเศรษฐกิจ ทางวัฒนธรรม และทางสัญลักษณ์) ที่ครอบครองโดยผู้ที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์กับเขาแต่ละคน”

(Ibid)

นักวิชาการคนต่อมา คือ James S. Coleman ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาชาวอเมริกัน เขาได้กล่าวเอาไว้เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ทุนทางสังคม” ดังต่อไปนี้

“สามารถให้การนิยาม “ทุนทางสังคม” ตามความหมายของมัน กล่าวคือ มันมิได้เป็นองคภาวะเพียงอันเดียว (a single entity) แต่ประกอบด้วยองคภาวะอันหลากหลาย (a variety of entities) แต่มีลักษณะร่วมกัน

คือ ประกอบด้วย 2 องค์ประกอบ ได้แก่ องค์ประกอบที่เป็นโครงสร้างทางสังคม และองค์ประกอบที่ส่งผลให้ผู้กระทำการได้กระทำพฤติกรรมที่แน่นอนบางอย่างขึ้นภายในโครงสร้างทางสังคมนั้น ไม่ว่าจะผู้กระทำการดังกล่าวจะเป็นบุคคลหรือบริษัทก็ตาม”

(Coleman, 1988)

James S. Coleman ให้ความสำคัญกับโครงสร้างทางสังคมที่เอื้ออำนวยให้เกิดทุนทางสังคม กล่าวคือ โครงสร้างทางสังคมได้สร้างความใกล้ชิดระหว่างเครือข่ายทางสังคมอันทำให้ผู้กระทำการมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ในลักษณะที่เกิดพันธะต่อกันและการแข่งขันที่กระทำต่อกันในหมู่สมาชิก เขาได้จำแนกทุนทางสังคมออกเป็น 3 รูปแบบ คือ หนึ่ง พันธผูกพัน และความคาดหวัง ซึ่งขึ้นอยู่กับความไว้นับถือเชื่อใจที่มีต่อสภาพแวดล้อมทางสังคม สอง ความสามารถที่จะกระจายข้อมูลข่าวสารไปตามโครงสร้างทางสังคมเพื่อเป็นพื้นฐานในการกระทำทางสังคม และสาม บรรทัดฐานทางสังคมที่จะส่งผลให้เกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ

อีก 3 ปี ต่อมา James S. Coleman ได้ตีพิมพ์ผลงานอีกชิ้นหนึ่ง เรื่อง “Foundations of Social Theory” (1990) ซึ่งเขาได้ให้นิยามของคำว่า “ทุนทางสังคม” เอาไว้ดังต่อไปนี้

“เหมือนกับทุนรูปแบบอื่นๆ ทุนทางสังคมมีลักษณะเชิงผลิตสร้างอันทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะบรรลุเป้าหมายที่แน่นอน ซึ่งไม่สามารถบรรลุได้หากขาดทุนทางสังคม แม้ว่าทุนทางสังคมอาจใช้ชำระหนี้ไม่ได้ในทุกกรณี แต่ก็คล้ายๆ กับทุนทางกายภาพและทุนมนุษย์ ในแง่ที่ทุนทางสังคมใช้ชำระหนี้ได้เมื่อพิจารณาในแง่ที่เป็นการทำกิจกรรมอันเฉพาะเจาะจงบางอย่าง รูปแบบที่แน่นอนอันหนึ่งของทุนทางสังคมที่มีค่า สำหรับเอื้ออำนวยให้เกิดการกระทำอันแน่นอนนั้น อาจจะได้ประโยชน์หรือเป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นได้ ไม่เหมือนกับทุนในรูปแบบอื่นๆ กล่าวคือ ทุนทางสังคมติดแน่นอยู่ในโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและท่ามกลางบุคคลต่างๆ แต่มันมิได้สถิตที่บุคคลและก็ได้ไม่ได้สถิตอยู่ที่การผลิตทางกายภาพ”

(Coleman, 1990: 302)

นักวิชาการคนที่สามที่จะกล่าวถึง คือ R. Putnam, R. Leonardi, and R. Nanetti (1993) ซึ่งเป็นนักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ที่ได้ไปทำการศึกษาวิจัยในประเทศอิตาลีประมาณ 20 ปี จนสามารถเขียนผลงานที่มีชื่อเสียง คือ “Making Democracy Work” เขาได้กล่าวเอาไว้ว่า ทุนทางสังคมหมายถึง “ลักษณะของการจัดระเบียบทางสังคม ที่อยู่ในรูปของ ความไว้นับถือเชื่อใจ บรรทัดฐาน และ

เครือข่าย ซึ่งเอื้ออำนวยให้เกิดการกระทำที่ร่วมมือร่วมใจกัน (Facilitating Coordinated Actions) อันจะทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพของสังคม”

คนต่อมา คือ A. Portes (1998: 7) เขาได้กล่าวว่า “ทุนทางสังคม” หมายถึง “ความสามารถของผู้กระทำการที่จะทำให้ผลประโยชน์ที่เขาได้รับอยู่ในขณะนั้น มีความมั่นคงยืนยาว ซึ่งสามารถกระทำได้นี้เนื่องมาจากคุณงามความดีของการเป็นสมาชิกอยู่ในเครือข่ายทางสังคม และโครงสร้างทางสังคมอื่นๆ”

ขณะเดียวกัน A. Portes ได้กล่าวเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง “ทุนทางสังคม” กับ “ทุนทางเศรษฐกิจ” และ “ทุนมนุษย์” เอาไว้ว่า (Ibid)

“ในขณะที่ทุนทางเศรษฐกิจอยู่ในสมุดเงินฝากธนาคารของประชาชน และทุนมนุษย์บรรจุอยู่ในหัวสมองของแต่ละคน แต่ทุนทางสังคมติดแน่นอยู่ภายในโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างพวกเขาด้วยกันเอง ในแง่นี้ จะเห็นว่าการครอบครองทุนทางสังคมได้นั้น บุคคลจะต้องสร้างความสัมพันธ์กับผู้อื่น และบุคคลอื่น (มิใช่ตัวเขาเอง) ที่จะเป็แหล่งกำเนิดของประโยชน์ที่เขาจะได้รับอย่างแท้จริง”

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development) (OECD, 2001) ได้กล่าวว่า “ทุนทางสังคม หมายถึง การเข้าร่วมเป็นองค์กรเครือข่ายด้วยกัน พร้อมๆ กับมีบรรทัดฐาน ค่านิยม และความเข้าใจร่วมกัน อันเอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือขึ้นภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่ม”

นอกจากนี้ OECD (2001: 45) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมเกี่ยวกับ “ระดับ” ที่หลากหลายของทุนทางสังคม เอาไว้ดังนี้

“ทุนทางสังคมถูกสร้างขึ้นภายในระดับของครอบครัว ชุมชน บริษัท และสถาบันหรือหน่วยในการบริหารระดับชาติ และในระดับภูมิภาค โดยทั่วไปแล้ว แนวคิดเกี่ยวกับทุนทางสังคมจะสัมพันธ์กับแนวคิดที่ว่าด้วยประชาสังคม อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่าง “ความไว้วางใจ” และ “เครือข่าย” เกี่ยวข้องกับสถาบันและองค์กรสาธารณะ ทุนทางสังคมถูกฝังแน่นอยู่ในบรรทัดฐานและสถาบัน ซึ่งรวมถึง “องคภาวะทางด้านกฎหมายและสาธารณะ” (public and legal entities) จุดสนใจของการวิเคราะห์อาจขยายไปสู่กลุ่มที่แตกต่างกันที่อยู่ภายในประชาสังคมเดียวกัน เช่น กลุ่มเพศภาวะ (gender) กลุ่มอาชีพ กลุ่มที่ใช้ภาษาต่างกัน และกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น”

(OECD, 2001: 45)

นักวิชาการที่น่าสนใจคนต่อมา คือ M. Woolcock เขาได้กล่าวไว้ในผลงานเรื่อง “Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework” (1998) ว่า ทูทางสังคม หมายถึง “ข้อมูลข่าวสาร ความไว้วางใจ และบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนแบบหมู่ไปก็มา (norms of reciprocity) ที่ฝังแน่นอยู่ในเครือข่ายทางสังคม”

และนักวิชาการคนสุดท้ายที่จะกล่าวถึง คือ F. Fukuyama (1999) ในผลงานที่มีชื่อเสียงชื่อ “Social Capital and Civil Society” เขาได้กล่าวเอาไว้ว่า “ทูทางสังคม หมายถึง บรรทัดฐานทางสังคมที่ดำรงอยู่เฉพาะหน้าในขณะนั้น ซึ่งสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป”

กล่าวโดยสรุป จะเห็นว่า นักวิชาการต่างๆ ได้ให้นิยามต่อแนวคิดที่ว่าด้วย “ทูทางสังคม” เอาไว้คล้ายคลึงกันในความหมายที่เป็นแกนกลางบางอย่าง แต่ในขณะเดียวกันก็มองแตกต่างกันในรายละเอียดและขอบเขตของความหมายที่ให้ไว้ ซึ่งความแตกต่างของคำนิยามดังกล่าวนี้ ทำให้องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD, 2001) สามารถจัดกลุ่มแนวคิดเกี่ยวกับทูทางสังคมเอาไว้ได้ 4 กลุ่มดังนี้

ประการแรก แนวคิดที่ให้ความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ แนวคิดนี้ให้ความสำคัญต่อแรงจูงใจของบุคคลที่กระตุ้นให้เขาลงทุนเพื่อสะสมทูทางสังคม การกระตุ้นให้เขาเข้าไปร่วมปฏิสังสรรค์กับบุคคลอื่น โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ทางวัตุระยะสั้น นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญต่อการออกแบบสถาบัน และผลกระทบของสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอีกด้วย

ประการที่สอง แนวคิดที่ให้ความสำคัญทางด้านรัฐศาสตร์ ให้ความสำคัญต่อบทบาทของสถาบันและบรรทัดฐานทางสังคมและการเมืองในการก่อรูปพฤติกรรมของมนุษย์

ประการที่สาม แนวคิดทางสังคมวิทยา ให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยทางสังคมในการกำหนดแรงจูงใจของมนุษย์ ทำให้พวกเขาเน้นความสำคัญของลักษณะของการจัดระเบียบองค์กรทางสังคมในฐานะที่เป็นทูทางสังคม เช่น ความไว้วางใจ การแลกเปลี่ยนแบบหมู่ไปก็มา (Reciprocity) และเครือข่ายของการดำเนินกิจกรรมทางสังคมในฐานะของพลเมือง (Networks of Civic Engagement)

ประการสุดท้าย แนวคิดทางมานุษยวิทยา ได้พัฒนามโน Natural Instincts for Association) อันเป็นพื้นฐานทางด้านชีววิทยาที่ทำให้เกิดระเบียบทางสังคมขึ้น

กล่าวสรุปโดยภาพรวม นักคิดส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ประการแรก องค์ประกอบหลักของ “ทูทางสังคม” ได้แก่ เครือข่ายทางสังคม ความไว้วางใจ และบรรทัดฐานทางสังคม ประการที่สอง นักคิดส่วนใหญ่มองว่า “ทูทางสังคม” เป็นทรัพยากรที่ประชาชนสามารถครอบครองและนำมาใช้ประโยชน์เพื่อบรรลุเป้าหมายอันแน่นอนบางประการ ประการที่สาม ทูทางสังคมสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกๆ ระดับของสังคม ดังที่ Stone and Hughes (2002) ได้ชี้ให้เห็นว่า ทูทางสังคมสามารถเกิดขึ้นได้จากภายในครอบครัว และเครือข่ายอื่นๆ ที่มีความสนิทสนมคุ้นเคย มีแหล่งที่มาจากเครือข่ายในระดับชุมชน และในระดับรัฐชาติ ขณะเดียวกัน ทูทางสังคมสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งจากความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการและสถาบันที่เป็นทางการ ประการสุดท้าย นักคิดส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า ความหมายของทูทางสังคมถูกจำกัดขอบเขตเฉพาะความสัมพันธ์ทาง

สังคมเท่านั้น ความหมายของทุนทางสังคมจะไม่ครอบคลุมถึง “การให้ความสนใจต่อกิจการของสังคม” (Social Concerns) “ผลประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงิน” (Non-Financial Benefits) “สิ่งอำนวยความสะดวกของชุมชน” (Community Facilities) เช่น สวนสาธารณะ ห้องประชุม และห้องสมุด หรือ “โครงสร้างพื้นฐานของรัฐ” (Government-Owned Infrastructure) เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ถนน และสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ

นักทฤษฎีที่สนใจทุนทางสังคมโดยทั่วไป ได้จำแนกทุนทางสังคมออกเป็น 3 ด้าน (Patulny and Svendsen, 2007: 34) คือ

หนึ่ง บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคม (Norms of Social Exchange หรือ Norms of Reciprocity) หมายถึง กฎเกณฑ์ทางสังคมที่ไม่เป็นทางการ อันเป็นเงื่อนไขที่คอยกำกับพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมภายใต้สภาพแวดล้อมต่างๆ บรรทัดฐานทางสังคมที่กำกับพฤติกรรม การแลกเปลี่ยนทางสังคมได้แก่ พฤติกรรมบรรณาการของหนุ่มสาวที่ยอมเสียสละเก้าอี้ของตนเพื่อให้คนชราที่กำลังยืนโหนอยู่บนรถเมล์ได้เข้ามานั่งแทน หรือการบริจาคเงินเพื่อนำไปช่วยเหลืองานสาธารณะ เป็นต้น

สอง เครือข่ายทางสังคม (Social Network) หมายถึง ลักษณะของการเชื่อมโยงระหว่างกันของบุคคลภายในกลุ่มที่มีลักษณะบางอย่างร่วมกัน อันเป็นการเชื่อมโยงทั้งในระดับกว้างและระดับลึก เช่น เครือข่ายของผู้ที่เป็นครูญาติเดียวกัน เครือข่ายของศิษย์เก่าโรงเรียนเดียวกัน เครือข่ายของกลุ่มคนที่ประกอบวิชาชีพเดียวกัน เป็นต้น บุคคลที่สังกัดอยู่ในกลุ่มเดียวกันย่อมจะมีบรรทัดฐานทางสังคมร่วมกันบางอย่างและมีพันธกรณีร่วมกันระหว่างสมาชิกของกลุ่ม

สาม ความไว้วางใจ (Trust) หมายถึง ระดับของความเชื่อมั่นที่บุคคลมีต่อผู้อื่น ว่าบุคคลอื่นจะกระทำตามที่เคยพูดเอาไว้มากน้อยเพียงใด บุคคลอื่นได้กระทำตามที่เคยสัญญาไว้หรือไม่ หรือคำพูดของบุคคลอื่นเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความไว้วางใจต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลแปลกหน้า ซึ่งความไว้วางใจระหว่างบุคคลภายในชุมชนก็จะก่อรูปเป็นความไว้วางใจของสังคม (Trust in Society) (Ibid)

โดยองค์ประกอบทั้ง 3 จะได้ให้การอธิบายในรายละเอียด โดยเรียงลำดับหัวข้อตามลำดับ

องค์ประกอบด้านบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคม

แนวคิดที่ว่าด้วยทุนทางสังคม วางอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคม (Social Exchange Theory) ซึ่งกำเนิดขึ้นบนเนื้อดินของศาสตร์ทางด้านสังคมวิทยาในสหรัฐอเมริกาแห่งทศวรรษ 1960s มีผลงานที่สำคัญ ได้แก่ George C. Homans (1961), Peter Blau (1964), Richard M. Emerson (1962-72) เป็นต้น

แนวคิดการแลกเปลี่ยนทางสังคม ให้ความสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ฝ่ายขึ้นไป โดยมีฐานคติในการมองว่า ทุกๆ ความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่าง 2 ฝ่าย นั้น เป็นความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนทั้งสิ้น กล่าวคือ ความสัมพันธ์ต่างๆ จะประกอบด้วย ผู้ให้และผู้รับ ความสัมพันธ์เหล่านี้เริ่มต้นขึ้นเมื่อผู้หนึ่งเป็นฝ่ายให้อีกฝ่ายหนึ่งก่อน ซึ่งโดยทั่วไปจะส่งผลให้ผู้เกิดพันธะทางใจที่จะต้องตอบแทน (Obligation) เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนี้ ก็จะส่งผลให้ผู้รับเป็นฝ่ายให้คืนเมื่อมีโอกาส (แต่ใน

กรณีนี้ ผู้รับเป็นผู้รับข้างเดียว โดยไม่ยอมเป็นผู้ให้บ้าง ก็อาจส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่าย สิ้นสุดลงในที่สุด) เมื่อผู้รับให้กลับคืนมา ก็จะส่งผลให้เกิดพันธะทางใจต่อฝ่ายตรงข้ามที่จะให้คืน (Olsen, 1978) ในที่สุดจะทำให้ทั้งสองฝ่ายมีการสลับกันให้และรับไปมาอย่างต่อเนื่อง โดยการ แลกเปลี่ยนกันไปมาเป็นเวลานานๆ ก็จะก่อรูปเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีความมั่นคงมากขึ้น

ตามทัศนะของนักคิดการแลกเปลี่ยนทางสังคม สามารถจำแนก “สิ่ง” ที่สองฝ่ายนำมา แลกเปลี่ยนกันไปมาออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) รางวัลที่จับต้องได้ (Tangible Reward) ได้แก่ เงินตรา สิ่งของ การให้ยืมเงิน เลี้ยงข้าว ให้แรงงาน ถ่ายเอกสารมาเผื่อ การให้ของขวัญปีใหม่ ฯลฯ 2) รางวัลที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Reward) อาทิ การให้เกียรติ ชื่อเสียง ให้การยอมรับ ให้ความรัก ให้การยกย่อง เชิดชู ให้ความหวังโย ให้กำลังใจ ฯลฯ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบระหว่างรางวัลที่จับต้องได้กับ จับต้องไม่ได้ จะพบว่า รางวัลที่จับต้องได้อาจเป็นที่ต้องการอย่างสูงสำหรับคนจนที่ขัดสนและมีอาจ เข้าถึงปัจจัยยังชีพได้โดยง่าย แต่สำหรับคนชั้นกลางแล้ว ดูเหมือนว่าพวกเขาจะต้องการรางวัลที่จับ ต้องไม่ได้มากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชื่อเสียง เกียรติยศ และการยอมรับจากสังคมในวงกว้าง กระนั้น ก็ตาม ความหมายและคุณค่าของรางวัลย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางด้านสถานที่ เวลา โอกาส และสัญญาณ (Sign) ที่กำกับอยู่ในรางวัลดังกล่าว

ตัวอย่างของการแลกเปลี่ยนของคนที่เพิ่งรู้จักกันใหม่ๆ โดยสมมติให้ “ขาว” กับ “ดำ” เพิ่ง รู้จักกันในกรณีนี้ ขาวอาจเริ่มเป็นผู้ให้แก่ดำก่อน เพื่อแสดงออกถึงความมีน้ำใจ หรือเนื่องจากดำขอ ความช่วยเหลือที่จำเป็นบางอย่าง เช่น การเข้าชั้นเรียนวันแรกของนักศึกษาใหม่ ซึ่งนายดำอาจเอ่ย ปากขอกระดาษเปล่า 1 แผ่น (สำหรับจดบันทึกบางอย่าง) จากขาวที่นั่งอยู่ข้างๆ ในกรณีดังกล่าวนี้ ย่อมเป็นธรรมดาที่ขาวสามารถหยิบบัตรให้คนแปลกหน้าได้ หากสิ่งที่ให้นั้นมีมูลค่าไม่สูงมากนัก (ไม่กล้า ให้สิ่งมีมูลค่าสูง เพราะเพิ่งรู้จักกันใหม่ๆ จึงเกรงว่าจะไม่ได้คืน) เมื่อดำรับความช่วยเหลือจากขาว ก็จะ เกิดพันธะทางใจ (Obligation) ที่จะให้คืนเมื่อโอกาสเหมาะสม

ในกรณีที่ดำให้บางอย่างคืนแก่ขาว ก็จะทำให้ขาวเกิดความไว้วางใจแก่ดำ อันจะส่งผลให้ ขาวมีความมั่นใจที่จะให้แก่ดำอีกเมื่อโอกาสมาถึงไม่ช้าก็เร็ว ในที่สุด ทั้งสองฝ่ายจะเกิดความสัมพันธ์ เชิงการแลกเปลี่ยนระหว่างกันและกันได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งการแลกเปลี่ยนกันไปมาระหว่างสองฝ่าย เป็นเวลานานๆ จะทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งคู่มีความมั่นคงและกระชับแน่นมากขึ้นเรื่อยๆ ประการ แรก การแลกเปลี่ยนยืงนานวัน ยิ่งก่อให้เกิดความมั่นใจซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่ความไว้นื้อเชื่อใจ ระหว่างกันมากขึ้นเรื่อยๆ ประการที่สอง ยิ่งมีความไว้นื้อเชื่อใจต่อกันสูงขึ้น ก็จะส่งผลให้ทั้งสองฝ่าย นำสิ่งที่จะมาแลกเปลี่ยน เป็นสิ่งของที่มีมูลค่าเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย และประการที่สาม ความสัมพันธ์ ยิ่งต่อเนื่องยาวนาน ก็จะส่งผลให้สิ่งที่นำมาแลกเปลี่ยน เปลี่ยนรูปแบบจากรางวัลที่จับต้องได้ (Tangible Reward) มาเป็นรางวัลที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Reward) มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้การยอมรับ ให้ความเชื่อถือ ให้การปกป้องคุ้มครอง ยอมรับเป็นพวกเดียวกัน ให้ความรัก ฯลฯ (Olsen, 1978)

การแลกเปลี่ยนมี 2 แบบ คือ การแลกเปลี่ยนทางสังคม (Social Exchange – ต่อไปจะ เรียกย่อๆ ว่า se) กับการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ (Economic Exchange – จะเรียกว่า ee) การ แลกเปลี่ยนทั้งสองแตกต่างกันดังนี้: 1) ee ใช้สื่อกลางในการแลกเปลี่ยน (เช่น เงิน) และสิ่งที่นำมา แลกเปลี่ยนจะต้องวัดมูลค่าในเชิงปริมาณได้ ส่วน se ไม่ใช้สื่อกลาง และสิ่งที่นำมาแลกเปลี่ยนอาจวัด

มูลค่าในเชิงปริมาณไม่ได้ 2) สิ่งที่น่ามาแลกเปลี่ยนในกรณีของ ee ต้องมีมูลค่าเท่ากัน ส่วน ee สิ่งที่ได้รับ และรับไม่จำเป็นต้องมีมูลค่าเท่ากัน 3) การให้และรับเกิดพร้อมกันในกรณีของ ee แต่ในกรณีของ se เมื่อฝ่ายหนึ่งเป็นผู้รับ โดยมีได้ระบุเวลาว่าจะให้คืนเมื่อไหร่ ดังนั้นการให้คืนจึงลักษณะยืดหยุ่นอย่างสูง ตามแต่โอกาสจะอำนวย 4) การแลกเปลี่ยนในกรณีของ ee ไม่มีพันธะทางใจ อันตรงข้ามกับ se ที่ผู้รับเกิดพันธะทางใจที่จะต้องให้คืน 5) ee เป็นความสัมพันธ์แบบตลาด กล่าวคือ มิได้ระบุไว้ล่วงหน้าว่าจะซื้อ/ขายกับใครอย่างเฉพาะเจาะจง อันทำให้ทั้งคู่สามารถซื้อ/ขายกับใครก็ได้ที่ตนได้รับประโยชน์สูงสุด อันแตกต่างกับกรณีของ se ที่เป็นความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ซึ่งผู้ให้ระบุตัวผู้รับเอาไว้อย่างชัดเจน และผู้ให้ไม่ยินดีที่จะให้ผู้อื่นในลักษณะเดียวกันนี้ การแลกเปลี่ยนจึงมุ่งเน้นตอบสนองความพึงพอใจมากกว่า และ 6) กรณีของ ee เป็นความสัมพันธ์มิติเดียว คือ ผู้ซื้อจะซื้อหามาจากพ่อค้าขายหมูเท่านั้น แต่ถ้าต้องการซื้อสินค้าอย่างอื่นก็จะไปติดต่อกับผู้ขายคนอื่น ส่วน se เป็นความสัมพันธ์หลายมิติ/รอบด้าน คือ ผู้ให้จะให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลที่ตนระบุในหลายๆ เรื่อง ตามแต่โอกาสและความจำเป็น เช่น ให้เงิน ให้ยืมรถมอเตอร์ไซด์ ให้ยืมปากกา ให้การยอมรับ ให้ความรัก ให้การปกป้อง เป็นต้น

ความสัมพันธ์ของการแลกเปลี่ยนทางสังคมนั้น หากทั้งสองมีสถานภาพใกล้เคียงกัน สิ่งที่น่ามาแลกเปลี่ยนต่างมีมูลค่าใกล้เคียงกัน เมื่อแลกเปลี่ยนกันเป็นเวลานานพอสมควรก็จะทำให้ทั้งสองฝ่ายมีความผูกพันทางใจต่อกัน และเพิ่มความไว้วางใจต่อกัน ความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายก็จะดำเนินไปอย่างสมมาตร (Symmetrical Relationship) ในทางตรงข้าม หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีสถานภาพสูงกว่า ครอบครองทรัพยากรที่มีมูลค่ามากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นทรัพยากรที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องการสูง ในกรณีดังกล่าวนี้ จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบพึ่งพิง/ไม่เท่าเทียม อันก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนที่ไม่สมมาตร (Asymmetrical Relationship) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญ ที่จะพัฒนาต่อไปสู่ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

กล่าวโดยสรุป การแลกเปลี่ยนทางสังคมระหว่างสองฝ่าย (หรือมากกว่านั้น) ที่ต่อเนื่องเป็นเวลานานๆ จะทำให้ความเชื่อมั่นและไว้วางใจต่อกันมากขึ้น เพิ่มพูนมูลค่าของสิ่งที่น่ามาแลกเปลี่ยนสูงขึ้น และสิ่งที่น่ามาแลกเปลี่ยนจะเป็นรางวัลที่จับต้องไม่ได้มากขึ้น การแลกเปลี่ยนอย่างต่อเนื่องดังกล่าวนี้ จะก่อให้เกิดแบบแผนของความสัมพันธ์ทางสังคม (Pattern of Social Relationships) ขึ้น พร้อมกับ การก่อรูปของบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคม (Norms of Social Exchange) อันเป็นบรรทัดฐานที่กำกับความสัมพันธ์เชิงทางสังคม เกี่ยวกับสิ่งที่ควรหรือต้องปฏิบัติ สิ่งที่ไม่ควรกระทำหรือข้อห้ามต่างๆ มิให้ปฏิบัติ โดยมีระบบการเสริมแรงต่างๆ (Reinforcement) ที่เป็นพลังให้บรรทัดฐานต่างๆ ได้รับการยึดถือและปฏิบัติกันอย่างจริงจัง ทั้งการเสริมแรงทางบวก (Positive Reinforcement) ที่ทำงานผ่านระบบการจูงใจด้วยรางวัลต่างๆ และการเสริมแรงทางลบ (Negative Reinforcement) ซึ่งทำงานผ่านระบบการลงโทษด้วยวิธีการต่างๆ นับตั้งแต่การนิทาว่ากล่าว การตักเตือน การลงโทษโดยไม่พูดด้วย ไปจนถึงขั้นรุนแรง เช่น การช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกันระหว่างเพื่อนฝูงญาติมิตร ยิ่งมีการช่วยเหลือเกื้อกูล ยิ่งได้รับการเสริมแรงทางบวก อันทำหน้าที่เป็น

การยึดโยงความสัมพันธ์ภายในกลุ่มมีลักษณะเหนียวแน่นมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน การเสริมแรงทางลบที่ทำงานอยู่เบื้องหลังได้พัฒนาความเข้มงวดเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย

ภายในสังคมที่ผู้คนอาศัยอยู่ร่วมกันขนาดเล็ก เฉกเช่น ชุมชนต่างๆ หรือขนาดใหญ่อย่างมหานคร ทุกครัวเรือนต่างพึ่งพาอาศัยกันและกัน และส่งผลกระทบต่อกันและกัน การอาศัยอยู่ร่วมกันได้ดังกล่าวนี้นี้ ได้ก่อให้เกิดบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยน โดยทุกครัวเรือน หรือทุกสถาบันต่างเป็นผู้ให้และผู้รับระหว่างกันและกันอย่างซับซ้อน โดยทุกคนต่างมีส่วนร่วมอยู่ในเครือข่ายของการแลกเปลี่ยนดังกล่าว อาทิ ผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรต่างเสียค่าบำรุงส่วนกลาง เพื่อแลกกับบริการด้านการรักษาความปลอดภัย และบริการสาธารณะอื่นๆ อันก่อให้เกิดการอยู่อาศัยร่วมกันอย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดี ผู้อยู่อาศัยในเมืองใหญ่ต่างปฏิบัติตามกฎจราจรอย่างเข้มงวด สิ่ง que ทุกคนได้รับเป็นการตอบแทนก็คือ การเดินทางสัญจรที่มีความเป็นระเบียบและปลอดภัย ซึ่งบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคมดังกล่าวนี้ ทั้งการแลกเปลี่ยนที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งที่เป็นสถาบันและไม่เป็นสถาบัน เมื่อมีการปฏิบัติตามอย่างเข้มงวดและจริงจัง จะเป็นเงื่อนไขสำคัญให้ผู้ที่อยู่อาศัยร่วมกันเกิดความไว้วางใจต่อกันมากยิ่งขึ้น

องค์ประกอบด้านความไว้วางใจ

ตามทัศนะของแนวคิดการแลกเปลี่ยนทางสังคม มองว่า “ความไว้วางใจระหว่างกัน” (Mutual Trust) มีพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ความไว้วางใจทำหน้าที่เป็นกาวยึดโยงความสัมพันธ์ทางสังคมให้เกิดความเหนียวแน่น และสังคมที่มีความไว้วางใจระหว่างกันอย่างกว้างขวาง ก็จะเป็นพื้นฐานให้เกิดความเจริญรุ่งเรือง ประการแรก เป็นปัจจัยสำคัญที่เกื้อหนุนให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจาก สังคมระบอบประชาธิปไตย (ทั้งประชาธิปไตยแบบตัวแทน และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม) ต่างวางอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจที่มีต่อประชาชน จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกตัวแทนของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ทางด้านการบริหารและนิติบัญญัติ และมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือและตัดสินใจเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายต่างๆ ประการที่สอง ความไว้วางใจเป็นพื้นฐานที่เอื้ออำนวยให้ระบบเศรษฐกิจสามารถดำเนินไปได้ เนื่องจากการลงทุน การผลิต การขนส่ง การให้บริการ และการบริโภค ต่างทำงานอย่างราบรื่นภายใต้ยึดโยงเข้าด้วยกันของความเชื่อมั่น เคารพ และความไว้วางใจ นอกจากนี้ ความไว้วางใจยังเป็นพื้นฐานของการพัฒนาทางสังคม เนื่องจากผู้คนและสถาบันทางสังคมทุกภาคส่วน ต่างพึ่งพาต่อกันอย่างแยกไม่ออกและส่งผลกระทบต่อกันอย่างซับซ้อน ซึ่งระบบสังคมดังกล่าวนี้จะสามารถทำงานได้อย่างราบรื่นก็ต่อเมื่อมีกลไกสำหรับยึดโยงระบบย่อยต่างๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งไม่เพียงแต่กลไกในการแลกเปลี่ยนเชิงการตลาด (Market) และกลไกตามสายการบังคับบัญชาเท่านั้น (Hierarchical Command) แต่ยังรวมถึงกลไกของเครือข่ายที่วางอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจอีกด้วย

สามารถจำแนกความไว้วางใจออกใน 5 มิติ (Robbins, 1996: 356-57) ดังต่อไปนี้ มิติแรก การรักษาเกียรติภูมิที่วางอยู่บนความซื่อตรง (Integrity) อันหมายถึง ความซื่อสัตย์ (Honesty) ทั้งตนเองและผู้อื่น รวมทั้งการรักษาสัจจะ (Truthfulness) บุคคลที่ไม่ซื่อสัตย์ย่อมไม่ได้รับความ

ไว้วางใจจากผู้อื่น รวมทั้งบุคคลที่ชอบพูดจาโกหกหลอกลวง ย่อมไม่เป็นที่เชื่อถือของบุคคลที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ด้วย ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ความซื่อสัตย์และรักความจริง เป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างความไว้วางใจ

มิติที่สอง การเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม (Competency) ทั้งความรู้ทางด้านเทคนิค (Technical Skills) และมีทักษะในความสัมพันธ์กับผู้อื่น (Interpersonal Skills) ในทางตรงข้าม บุคคลที่ขาดความรู้ความสามารถในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม ย่อมมีความผิดพลาดในการดำเนินงานบ่อยๆ อันส่งผลให้เขาขาดความมั่นใจในตัวเอง และทำให้บุคคลอื่นขาดความเชื่อถือในตัวเขา ในตรงข้ามกับบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งย่อมทำให้คนอื่นที่เกี่ยวข้องมีความไว้วางใจ บุคคลดังกล่าวย่อมมีความมั่นใจในตัวเอง มีความเชื่อมั่นในการตัดสินใจ และย่อมทำให้เพื่อนร่วมงานมีความเชื่อมั่นที่จะทำงานด้วย

มิติที่สาม ทักษะคิด ความคิดเห็น และพฤติกรรมมีความคงเส้นคงวา/เสมอต้นเสมอปลาย (Consistency) บุคคลดังกล่าวย่อมได้รับความน่าเชื่อถือ (Reliability) เนื่องจากพฤติกรรมและความคิดเห็นของเขานั้น สามารถคาดการณ์ได้ (Predictability) ย่อมทำให้ผู้อื่นเข้าใจถึงการกระทำและความคิดของเขาได้ไม่ยาก รวมทั้งมีการตัดสินใจเพื่อจัดการกับปัญหาเฉพาะหน้าได้เป็นอย่างดี บุคคลดังกล่าวย่อมได้รับความไว้วางใจ ดังตรงข้ามกับบุคคลที่มีความคิดไม่คงเส้นคงวา/คาดการณ์ไม่ได้ ย่อมทำให้บุคคลอื่นมีอาจเข้าใจได้โดยง่าย ก่อให้เกิดข้อสงสัย อันนำไปสู่การไม่ให้ความไว้วางใจในที่สุด

มิติที่สี่ มีความภักดีต่อบุคคลอื่น (Loyalty) อันหมายถึง ไม่แทงข้างหลัง และทำร้ายเพื่อน ในทางตรงข้าม จะต้องมีความเจตนาอย่างชัดเจน ที่จะให้ความปกป้องคุ้มครองและป้องกันเพื่อนๆ ให้พ้นจากภัยอันตรายทั้งหลาย (Willingness to Protect & Safe for a Person) บุคคลดังกล่าวย่อมได้รับความไว้วางใจ อันตรงข้ามกับคนที่แทงข้างหลังเพื่อน หรือทำร้ายผู้อื่น ย่อมทำให้ไม่ได้รับความไว้วางใจ และไม่มีใครอยากอยู่ใกล้

มิติที่ห้า การเป็นคนเปิดเผย (Openness) หมายถึง บุคคลที่มีความเจตนาอย่างชัดเจน ที่จะร่วมแลกเปลี่ยนความคิดกับคนอื่น รวมทั้งยินดีที่จะร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารต่างๆ อย่างเป็นอิสระ และตรงไปตรงมา (Willingness to Share Ideas & Information Freely) บุคคลที่มีบุคลิกเปิดเผย ย่อมทำให้ผู้อื่นเข้าใจความคิดและความรู้สึกของเขาได้ง่าย อันส่งผลให้แต่ละฝ่ายสามารถปรับตัวเข้าหากันได้โดยง่าย อันตรงข้ามกับบุคคลที่ไม่ชอบแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคนอื่นอย่างเปิดเผย ชอบเก็บความคิดของตนเองไว้คนเดียว อันทำให้ผู้อื่นมองว่าเป็นคนมีความลับ ลึกลับ ไม่อาจเข้าใจได้ คนประเภทดังกล่าวย่อมถูกเป็นที่น่าสงสัย และไม่ได้รับความไว้วางใจจากผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย

ปกติคนเราทั่วไปมักจะประเมินบุคคลอื่นว่าไว้วางใจได้หรือไม่นั้น เรามักจะได้ประเมินไปที่พฤติกรรมของบุคคลผู้นั้นโดยตรง แต่จะประเมิน “บริบททางสังคมที่เอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมที่น่าเชื่อถือ” (Social Context Encouraging Trustworthy Behavior) มากกว่า เพื่อพิจารณาว่ามีบริบทดังกล่าวนั้นดำรงอยู่หรือไม่ ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 3 ปัจจัย (Yamagishi, 2005: 848) ได้แก่ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างกันดำเนินมายาวนานน้อยเพียงใด (Long-Term Relationships) ความสัมพันธ์ที่ยาวนานมีแนวโน้มที่จะน่าไว้วางใจได้มากกว่าความสัมพันธ์เพียงช่วงเวลาสั้นๆ 2) มีกลไกทางสังคมที่มีประสิทธิภาพในการช่วยแพร่กระจายชื่อเสียงหรือไม่ (Social Mechanism That Effectively Spread Reputations) ถ้ามีกลไกดังกล่าว อันส่งเสริมให้การเสริมแรงทางสังคมสามารถ

ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันแสดงว่า ถ้าสังคมมีกลไกข้างต้น จะทำให้บุคคลสามารถไว้วางใจผู้อื่นได้สูงขึ้น เนื่องจากมีเครื่องป้องกันความเสี่ยงรองรับอยู่ และ 3) มีระบบกฎหมายทำหน้าที่ในการสืบค้นและลงโทษพฤติกรรมที่ไม่น่าไว้วางใจหรือไม่ (Legal Systems that Detect and Punish Untrustworthy Behavior) ถ้ามีระบบกฎหมายดังกล่าว ก็เป็นการสร้างระบบป้องกันความเสี่ยงที่แน่นหนามากขึ้น อันทำให้สามารถตัดสินใจไว้วางใจผู้อื่นได้ง่ายขึ้น กล่าวโดยสรุป ภายใต้สถานการณ์ที่จะต้องตัดสินใจว่าจะไว้วางใจบุคคลหนึ่งๆ หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ตัดสินใจว่าจะประเมินการปรากฏ (หรือไม่ปรากฏ) ปัจจัยเกี่ยวกับบริบททั้ง 3 ปัจจัยข้างต้นนั้นได้อย่างชัดเจนมากน้อยเพียงใด

สำหรับข้อถกเถียงเกี่ยวกับความไว้นั้น เชื่อใจ นั้น สามารถจำแนกออกเป็น 2 แนวคิด คือ แนวคิดแรกมองว่า ความไว้นั้นเชื่อใจเป็นบรรทัดฐานของสังคมที่ปลูกฝังและถ่ายทอดกันมาตั้งแต่ในประวัติศาสตร์ (Historical-Norm Perspective) เช่น สังคมของชาวมุสลิมสอนให้รักเพื่อนบ้าน ไว้วางใจต่อผู้ที่นับถือศาสนาเดียวกัน แนวคิดที่สอง มองว่า ความไว้นั้นเชื่อใจเป็นการตัดสินใจเลือกโดยชั่งตวงอย่างมีเหตุผล (Rational-Choice Perspective) กล่าวคือ ถ้าจะคบใครเป็นเพื่อนก็จะต้องมีการแสวงหาข้อมูลในอดีตของเขา นำมาประเมินข้อดีข้อเสีย ก่อนที่จะตัดสินใจไว้วางใจหรือเลือกที่จะคบเขาเป็นเพื่อน ในแง่นี้ก็หมายความว่า การจะคบหาสมาคมกับใครสักคนหนึ่ง บุคคลจะต้องชั่งตวงด้วยเหตุผลอย่างความระมัดระวังและรอบคอบเป็นรายกรณีๆ ไป (Patulny and Svendsen, 2007: 34)

นอกจากนี้ ยังมีนักทฤษฎีที่จำแนกความไว้นั้นเชื่อใจออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) ความไว้นั้นเชื่อใจที่มอบให้แก่ทุกๆ คน (Generalized Trust) และ 2) ความไว้วางใจที่มอบให้แก่เฉพาะบางคน (Particularized Trust) (Patulny and Svendsen, 2007: 34-35) ในกรณีแรก ความไว้วางใจที่มอบให้แก่ทุกคน แสดงว่า ความไว้วางใจผู้อื่นเป็นบรรทัดฐานทางสังคม (Being Normative) ซึ่งมีความสัมพันธ์กับศีลธรรม (Morals) และความศรัทธา (Faith) ที่บุคคลมีต่อผู้อื่น ในแง่นี้ บุคคลจึงถูกสั่งสอนให้ไว้วางใจผู้อื่นมาตั้งแต่เด็ก (โดยไม่จำเป็นต้องไปแสวงหาข้อมูลมาใช้พิจารณา) ตัวอย่างเช่น ในสังคมแถบสแกนดิเนเวีย ซึ่งมีการกระบวนกรสังคมประกิตโดยการปลูกฝังให้เด็กๆ มีความเชื่ออย่างแรงกล้า เกี่ยวกับความถูกต้องของการกระทำที่ให้ความร่วมมือกับผู้อื่น และไว้นั้นเชื่อใจต่อผู้อื่น อันส่งผลต่อพฤติกรรมของชาวสแกนดิเนเวียที่ชอบให้ความร่วมมือเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม สังคมของพวกเขาจึงสามารถพัฒนาไปได้อย่างราบรื่นอย่างต่อเนื่อง อันตรงข้ามกับประเทศบราซิลที่มีความไว้วางใจต่อผู้อื่นอยู่ในเกณฑ์ต่ำ (The Lowest Generalized Trust Scores) สังคมบราซิลมีปัญหาความยากจนสูง มีความแตกต่างทางชนชั้นสูง ดังนั้นจึงเป็นสังคมที่ผู้คนต่างแก่งแย่งแข่งขันและแสวงหาความได้เปรียบกันอย่างสูง ผู้คนในเมืองใหญ่ต่างดำรงชีพในลักษณะปากกัดตีนถีบ สังคมของชาวบราซิลดังกล่าวจึงมีการคอร์รัปชันในอัตราสูง มีช่องว่างของคนรวยกับคนจนสูง อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางด้านต่างๆ ปัญหาสำคัญของสังคมบราซิลก็คือ ความเป็นปฏิปักษ์/ไม่ให้ความร่วมมือกันระหว่างคนรวยกับคนจน ส่วนความไว้นั้นเชื่อใจประเภทที่สอง คือ ความไว้วางใจที่มอบให้แก่เฉพาะบางคน (Particularized Trust) ความไว้วางใจประเภทหลังนี้มีลักษณะเช่นเดียวกัน ความไว้วางใจที่ขึ้นอยู่กับชั่งตวงด้วยเหตุผล (Rational-Choice Perspective) นั้นเอง กล่าวคือ เมื่อบุคคล

จะไว้วางใจผู้ใด ก่อนตัดสินใจก็ต้องค้นหาข้อมูลและประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมาก่อน แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาชั่งตวงก่อนที่ตัดสินใจ โดยพิจารณาความไว้วางใจบุคคลเป็นรายๆ ไป

เนื่องจากความไว้เนื้อเชื่อใจ เป็นเงื่อนไขสำคัญในการดำรงอยู่ร่วมกันทางสังคมอย่างสันติ และนำไปสู่การพัฒนาทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงมีนักทฤษฎีที่ให้ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการเสริมสร้าง/สะสมความไว้เนื้อเชื่อใจเอาไว้ ดังต่อไปนี้ (Robbins, 1996: 356-57) 1) การทำงานเพื่อผลประโยชน์ของผู้อื่น (Working for Others' Interests) 2) ให้การสนับสนุน/ส่งเสริมเพื่อนร่วมทีม และปกป้องดูแลพวกเขา (Supporting your Team & Defending Them) 3) ปฏิบัติตนด้วยความเปิดเผย (Practicing Openness) อย่างทำตัวลึกลับ หรือชอบเก็บข้อมูลข่าวสารต่างๆ เป็นความลับโดยไม่จำเป็น 4) ยึดมั่นความหลักความยุติธรรม (Fairness) 5) แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและมีความรู้สึกร่วมกับผู้อื่น (Sharing your Feelings with Others) 6) จะต้องทำตัวให้มีความคงเส้นคงวา/เสมอต้นเสมอปลาย (Show Consistency) 7) เก็บรักษาความลับได้ (Maintaining Confidences) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความลับที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น ซึ่งไม่ควรนำมาเปิดเผยต่อหน้าสาธารณชน 8) แสดงให้ผู้อื่นเห็นว่าเราเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องๆ อย่างเหมาะสม (Demonstrating Competence)

องค์ประกอบด้านเครือข่ายทางสังคม

Laurence J. O'Toole (1997: 45) ได้ให้นิยามว่า “เครือข่าย (Networks) หมายถึง โครงสร้างของการพึ่งพิงต่อกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายๆ องค์การ หรือหลายๆ ส่วนที่เข้าร่วม โดยที่หน่วยหนึ่งมิได้อยู่ภายใต้อำนาจที่เป็นทางการของหน่วยอื่นๆ ในลักษณะของชั้นสูงต่ำตามสายการบังคับบัญชา เครือข่ายแสดงถึงความมั่นคงทางด้านโครงสร้างบางอย่าง แต่ข้ามพ้นการเชื่อมต่ออย่างเป็นทางการและผูกเข้าด้วยกันโดยนโยบายที่ชอบธรรม แนวคิดเครือข่ายจึงแยกออกจากการจัดชั้นตามสายการบังคับบัญชาและความสัมพันธ์เชิงตลาดที่สมบูรณ์ แต่มันรวมแนวระนาบที่กว้างของโครงสร้างที่อยู่ตรงกลาง ... ภายในเครือข่าย ผู้บริหารมิได้ถูกคาดหวังให้ใช้อำนาจอันเด็ดขาดจากการดำรงตำแหน่งที่เป็นทางการของตนได้ ดูเหมือนว่าการมีอิทธิพลภายในเครือข่ายขนาดใหญ่เป็นเรื่องที่หาหลักฐานมายืนยันได้ยาก ทำนายยาก และหาแบบอย่างได้ยากกว่าความสัมพันธ์แบบง่ายๆ ระหว่าง 2-3 ฝ่าย” ส่วนนักคิดอีกท่านหนึ่ง คือ Robert Agranoff (2006: 56) ได้กล่าวว่า เครือข่ายของการจัดการสาธารณะ (Public Management Networks) หมายถึงการเชื่อมโยงเข้าด้วยกันความสัมพันธ์เชิงการร่วมมือ ระหว่างหลายๆ องค์การ เพื่อเอื้ออำนวยและร่วมมือกัน เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยองค์การใดองค์การหนึ่ง เสียองค์การเดียว

Goldsmith และ Eggers (2004: 69-71) มองว่าในปัจจุบันนี้ รัฐบาลของสหรัฐอเมริกา ทั้งรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลกลาง ต่างนำบริการสาธารณะต่างๆ มาให้ภาคเอกชน (ทั้งที่เป็นองค์กรแสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไร) เป็นผู้ดำเนินการอย่างกว้างขวาง โดยจัดการในรูปแบบของเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ทั้งสองได้จำแนกรูปแบบของเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคเอกชนออกเป็น 6 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

1. เครือข่ายการจ้างเหมาบริการ (Service Contract Networks) รัฐได้ทำสัญญาจ้างเหมา (Contract) หรือจ้างเหมาช่วง (Subcontract) เพื่อให้ภาคเอกชน/NGO จัดบริการสาธารณะ เช่น

สำนักงานประกันสังคมว่าจ้างโรงพยาบาล, กรมราชทัณฑ์ว่าจ้างเรือนจำเอกชน, องค์กรท้องถิ่นว่าจ้างเอกชนให้จัดสวัสดิการแก่เด็ก/คนชรา/ผู้ป่วยโรคจิต, องค์กรท้องถิ่นว่าจ้างเอกชนให้จัดสวัสดิการแก่เด็ก/คนชรา/ผู้ป่วยโรคจิต, กองทัพอากาศว่าจ้างเอกชนในการให้บริการทางด้านการขนส่งหรือทหารรับจ้าง

2. เครือข่ายห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain Networks) ใช้ในงานที่มีการก่อสร้าง/ผลิตอันซับซ้อน โภชการว่าจ้างบริษัทเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นผู้ดำเนินการในแต่ละด้าน เช่น การสร้างยานอวกาศ สร้างถนนสายหลัก สร้างสนามบินนานาชาติ โครงข่ายรถไฟไฟฟ้า การสร้างเครื่องบินรบ รถถัง ฯลฯ

3. เครือข่ายงานเฉพาะกิจ (Ad hoc Networks) ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินขึ้น เช่น น้ำท่วม ไฟป่า แผ่นดินถล่ม การแพร่โรคระบาด ฯลฯ อันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง กว้างขวาง และรวดเร็ว // การช่วยเหลือต้องการจากหลายๆ ฝ่าย จึงก่อให้เกิดการจัดตั้งในรูปของ “เครือข่ายเฉพาะกิจ” ขึ้น

4. เครือข่ายตัวแทนการให้บริการแทนรัฐ (Channel Partnership Networks) ภาครัฐให้ภาคเอกชน/NGO ที่ให้บริการแก่ประชาชนอยู่แล้ว ทำหน้าที่เป็นช่องทางให้บริการแทนรัฐ เช่น ให้ศูนย์จำหน่ายรถยนต์ ทำหน้าที่จัดทะเบียนรถใหม่ ร้านซ่อมรถยนต์ทำหน้าที่รับต่อทะเบียนและรับตรวจสภาพรถ ร้านจำหน่ายอุปกรณ์ตกปลา ออกใบอนุญาตการตกปลา Convenience Store จำหน่าย Lotto

5. เครือข่ายการกระจายข้อมูลข่าวสาร (Information Dissemination Networks) ภาครัฐเป็น Partner กับภาคเอกชน/NGO ที่มีสื่ออยู่ในมือ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์, websites ฯลฯ // ภาครัฐสามารถใช้เครือข่ายของสื่อเหล่านี้ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณชน เช่น ประชาสัมพันธ์ รับบริจาคระดมเงินเพื่อนำมาทำขเทียม รับน้ำมันเครื่องใช้แล้วมา recycle ฯลฯ

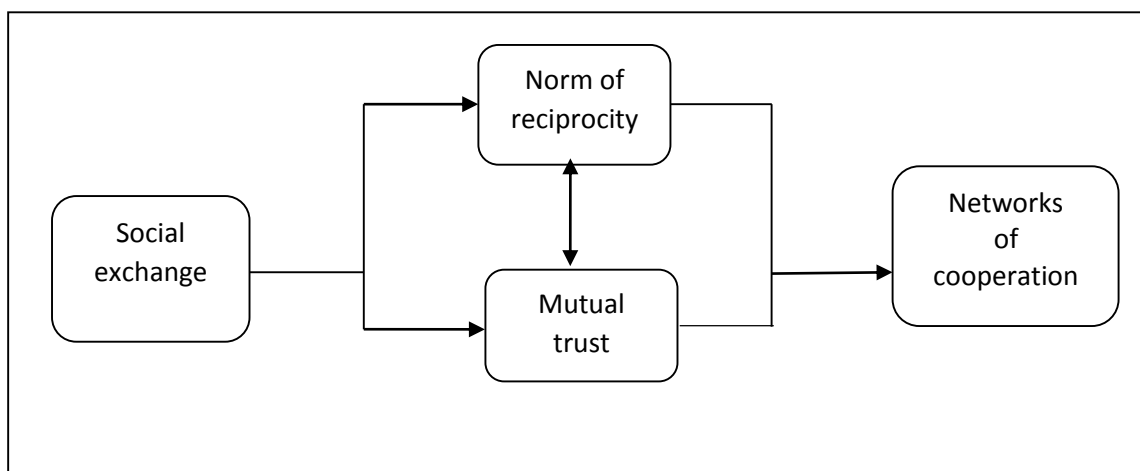
6. ศูนย์ประสานงานประชาชน (Civil Switchboard Networks) รัฐร่วมเป็น Partner กับภาคประชาชน/ธุรกิจเอกชน/NGO เพื่อเพิ่มพูนการตอบสนองแก่สาธารณชน เช่น อบต.ร่วมกับ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มผู้ประกอบการโฮมสเตย์ คนขับรถสองแถว แม่ค้าตลาดน้ำ ฯลฯ เพื่อร่วมกันจัดงานเทศกาล ส่งเสริมการท่องเที่ยวตลาดน้ำ

ความสัมพันธ์ระหว่างสามองค์ประกอบ

Robert D. Putnam ได้อธิบายไว้ว่า แท้จริงแล้วแกนกลางของแนวคิดทุนทางสังคมเป็นเรื่องง่ายๆ พื้นๆ เท่านั้นเอง กล่าวคือ ทุนทางสังคมเป็นเรื่องเกี่ยวกับเครือข่ายทางสังคม (Social Networks matter – Putnam, 2002: 6) แตกต่างจากแนวคิดของเขาก่อนหน้านี้ (รวมทั้งนักวิชาการในโลกตะวันตกจำนวนมาก) ที่มองว่า “ทุนทางสังคม” ประกอบด้วย 1) ความไว้วางใจ (Trust) 2) เครือข่ายทางสังคม (Networks) และ 3) บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคม (Norms of Social Exchange) แต่ในผลงานชิ้นนี้ Putnam ลดทอน “ทุนทางสังคม” ให้เหลือเพียง “เครือข่ายทางสังคม” เท่านั้น ซึ่งหากดูผิวเผินอาจชวนให้เข้าใจผิดได้ว่า ความคิดของ Putnam เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก แต่แท้จริงแล้ว แนวคิดทุนทางสังคมของเขาหาได้เปลี่ยนไปแต่ประการใดไม่ เป็นแต่เพียงการจัดระบบความคิดใหม่ให้มีความกระชับรัดกุมมากขึ้นเท่านั้น โดย Putnam มองว่า “เครือข่ายทางสังคม” เป็นแกนกลางของ “ทุนทางสังคม” ซึ่งภายใน “เครือข่ายทางสังคม” ก็จะมีบรรจุ “ความไว้วางใจ

เชื่อใจ” และ “บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคม” เป็นส่วนหนึ่งของเนื้อในของมันอยู่แล้ว กล่าวคือ เครือข่ายทางสังคมที่เข้มแข็ง จะชักจูง/ยึดติดกันไว้ด้วยสายใยแห่งความไว้วางใจเชื่อใจ ส่วนบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคมจะเป็นทั้งสาเหตุและผลของความไว้วางใจเชื่อใจ (จนสองสิ่งนี้มีอาจแยกขาดออกจากกันได้ ในทางปฏิบัติ) ทั้งความไว้วางใจเชื่อใจและบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคมต่างทำหน้าที่เป็นกาวเชื่อมเครือข่ายทางสังคมเข้าไว้ด้วยกัน ในแง่นี้ หากขาดความไว้วางใจเชื่อใจและไร้บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคมแล้วไซ้ สังคมนั้นก็จะมีอาจสร้างเครือข่ายทางสังคมให้เข้มแข็งได้ ในขณะเดียวกัน หากพบว่าสังคมใดมีเครือข่ายทางสังคมที่เข้มแข็ง ย่อมสะท้อนให้เห็นทางอ้อมว่า สังคมนั้น ย่อมมีความไว้วางใจเชื่อใจและบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคมที่เข้มแข็ง รองรับอยู่เบื้องหลังอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้อีกด้วย

แผนภาพที่ 2.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสามองค์ประกอบของทุนทางสังคม



แผนภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของทุนทางสังคม ซึ่งสามารถให้การอธิบายได้ว่า การแลกเปลี่ยนทางสังคมที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง จะก่อรูปเป็นบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนในเชิงเอื้ออาทร พร้อมๆ กับสะสม/เพิ่มพูนความไว้วางใจเชื่อใจที่มีต่อกัน ยิ่งมีการแลกเปลี่ยนทางสังคมเป็นระยะเวลายาวนานมากเท่าไร มีแนวโน้มที่จะทำให้บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนตกผลึกและมีความมั่นคงแน่นหนามากขึ้น ในขณะที่ความไว้วางใจเชื่อใจก็จะเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ จะทำให้แต่ละฝ่ายเพิ่มมูลค่าของสิ่งที่น่าสนใจให้สูงขึ้น และสิ่งที่น่าสนใจมีแนวโน้มจะเปลี่ยนเป็นรางวัลที่จับต้องไม่ได้ (เช่น การยอมรับเป็นพวกเดียวกัน ความรัก การปกป้องดูแล ฯลฯ) มากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะเดียวกัน ทั้งบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนและความไว้วางใจเชื่อใจที่เพิ่มสูงขึ้น จะเป็นเงื่อนไขให้เกิดเครือข่ายของความร่วมมือทางสังคม ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวนี้จะเป็นพลังสำคัญยิ่งในการพัฒนา ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ระบอบประชาธิปไตย สังคม และวัฒนธรรม

ทุนทางสังคม มีคุณสมบัติสำคัญ ไม่แตกต่างไปจากทุนประเภทอื่นๆ อาทิ ทุนทางกายภาพ (Physical Capital) ทุนการเงิน (Financial Capital) ทุนมนุษย์ (Human Capital) ทุนทางวัฒนธรรม

(Cultural Capital) ทูทางปัญญา (Wisdom Capital) ฯลฯ ในแง่ที่ “ทุนทางสังคม” มีคุณสมบัติเป็น “ทุน” (Capital) อันหมายถึง เป็นสินทรัพย์ที่มีค่า (Value Assets) ที่มีจำนวนจำกัด ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ สำหรับตอบสนองต่อความต้องการของผู้ครอบครองได้ โดย “ทุนทางสังคม” เป็นสิ่งสะสมได้ (Accumulation of Social Capital) ยิ่งสะสม/เพิ่มพูนทุนทางสังคมได้มากเท่าไร ก็ยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้มากขึ้นเป็นเงาตามตัว การสะสมทุนทางสังคมดังกล่าวสามารถกระทำ โดยผ่านการแลกเปลี่ยนทางสังคม การเสริมสร้างความไว้วางใจ และขยาย/กระชับแน่นเครือข่ายทางสังคม

คุณสมบัติที่สำคัญประการหนึ่งของทุนทางสังคม ก็คือ การสะสมทุนทางสังคมสามารถเกิดขึ้นได้อย่างช้าๆ ค่อยเป็นค่อยไป และใช้เวลานาน คนโดยทั่วไปไม่สามารถเพิ่มพูนทุนทางสังคมให้ได้จำนวนมากในคราวเดียวเพียงชั่วเวลาข้ามคืนได้ อันตรงข้ามกับการทำลายทุนทางสังคม ซึ่งพบว่าโดยทั่วไปสามารถทำลายทุนทางสังคมได้อย่างรวดเร็ว และอาจทำให้คนที่มียุทธศาสตร์จำนวนมาก ต้องสูญเสียทุนทางสังคมไปเกือบทั้งหมดโดยใช้เวลาอันรวดเร็ว และเมื่อทุนทางสังคมได้ถูกทำลายลงแล้ว การเริ่มต้นสะสมทุนทางสังคมใหม่นั้น สามารถกระทำได้ด้วยความยากลำบาก ต้องใช้เวลานาน เนื่องจากบุคคลที่สูญเสียทุนทางสังคมไปแล้ว และจะหันมาสร้างทุนสังคมใหม่นั้น จะต้องพบกับพลังต้านและอุปสรรคต่างๆ เป็นจำนวนมาก ในแง่นี้จึงทำให้ต้องใช้เวลาและความอดทนอย่างสูงจึงจะสามารถฟื้นฟูทุนทางสังคมให้กลับมาอีกครั้ง

ประเภทและเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ของทุนทางสังคม

Robert D. Putnam (2002) ได้จำแนก ทุนทางสังคมออกเป็น 2 ประเภท คือ ทุนทางสังคมที่เป็นส่วนตัว (Private or Internal Social Capital) กับทุนทางสังคมที่เป็นสาธารณะ (Public or External Social Capital) ดังจะได้นำการอธิบายตามลำดับ

“ทุนทางสังคมที่เป็นส่วนตัว” หมายถึง ทุนทางสังคมที่ครอบครองและใช้ประโยชน์โดยบุคคลแต่ละคน ทุนทางสังคมประเภทนี้จะใช้ตัวบุคคลเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) กล่าวคือ บุคคลที่มีทุนทางสังคมสูง หมายถึง บุคคลที่มีเครือข่ายทางสังคมกว้างขวาง ได้แก่ บุคคลที่มีคนรู้จักและให้การยอมรับเป็นจำนวนมาก ซึ่งบุคคลดังกล่าวนี้จะมีช่องทางในการสื่อสารและมีโอกาสที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารหลายช่องทาง ซึ่งผู้ที่ครอบครองทุนทางสังคมสูงย่อมได้เปรียบในการแสวงหาการทำงาน การประกอบธุรกิจ และได้รับการสนับสนุนในกิจกรรมทางการเมืองสูงกว่าผู้มีทุนทางสังคมต่ำ

ส่วน “ทุนทางสังคมที่เป็นสาธารณะ” หมายถึง ทุนทางสังคมที่เป็นภาพรวมของสังคมหนึ่งๆ โดยหน่วยในการวิเคราะห์ ก็คือ สังคมที่ศึกษาทั้งสังคม (เช่น ชุมชน หมู่บ้าน ตำบล จังหวัด ประเทศ ฯลฯ) โดยพิจารณาว่า สังคมที่ศึกษานั้น สมาชิกมีการปฏิสัมพันธ์กันมากน้อยเพียงใด รู้จักมักคุ้นกันกว้างขวางหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกของสังคมให้ความไว้วางใจ (Mutual Trust) กันมากน้อยเพียงใด การสะสมทุนทางสังคมที่เป็นสาธารณะ จะนำไปสู่การมีภาพลักษณ์เชิงบวกต่อบุคคลที่ยังไม่รู้จัก ซึ่งจะก่อรูปเป็นบรรทัดฐานของการช่วยเหลือเกื้อกูลแก่ผู้คนทั่วไป (Norms of Generalized Reciprocity) อีกด้วย สังคมใดที่มีทุนทางสังคมสาธารณะระดับสูง มีแนวโน้มที่จะมีอัตราอาชญากรรมอยู่ในระดับต่ำ ภายใต้สภาวะดังกล่าวจะเป็นพื้นฐานอันเหมาะสมของการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม และเป็นเงื่อนไขให้ระบอบประชาธิปไตยสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

Putnam ได้ชี้ให้เห็นว่า คนทั่วไป (รวมทั้งนักเคลื่อนไหวฝ่ายซ้าย) ยังมีความเข้าใจผิดเกี่ยวกับทุนทางสังคมอยู่หลายประการ เช่น โดยทั่วไปผู้คนมีความเชื่อว่า ทุนทางสังคมเป็นสิ่งที่ดี มีคุณสมบัติเชิงบวกในแง่ที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่างๆ ได้อย่างมากมาย แต่ Putnam ได้กล่าวเน้นย้ำว่า ไม่จำเป็นที่ทุนทางสังคมจะต้องเป็นสิ่งที่ดีเสมอไป และภายใต้เงื่อนไขที่แน่นอน ทุนทางสังคมอาจเปลี่ยนเป็นลบได้ รวมทั้งไม่จำเป็นที่ทุนทางสังคมจะต้องมีอยู่ในทุกๆ หนแห่ง (Putnam, 2002: 8) นอกจากนี้ เพื่อให้การวิเคราะห์ทุนทางสังคมมีความละเอียดลึกซึ้งมากขึ้น เขาได้จำแนกประเภทของทุนทางสังคมออกเป็น 4 แบบ (Putnam, 2002: 9-12) ดังต่อไปนี้

แบบแรก ทุนทางสังคมที่เป็นทางการกับไม่เป็นทางการ (Formal Versus Informal Social Capital) ตัวอย่างของทุนทางสังคมที่เป็นทางการได้แก่ สหภาพแรงงาน สหกรณ์ออมทรัพย์ สมาคมวิชาชีพ ฯลฯ ลักษณะสำคัญของทุนทางสังคมประเภทนี้ก็คือ มีการจัดตั้งองค์กรอย่างเป็นทางการ มีสมาชิกที่จดทะเบียนแน่นอน มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำ มีการประชุมสามัญ มีระเบียบข้อบังคับ และสายการบังคับบัญชาที่เป็นทางการ ส่วนทุนทางสังคมที่ไม่เป็นทางการได้แก่ เครือญาติ คราวเรือนที่อยู่ในชุมชนเดียวกัน เพื่อนบ้าน สมาคมศิษย์เก่า ฯลฯ ทุนทางสังคมที่ไม่เป็นทางการต่างมีสายใยผูกพันในรูปของเครือข่าย มีความไว้วางใจต่อกัน และมีบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคม (ยินดีให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกันด้วยความสมัครใจ) เนื่องจากทุนทางสังคมแบบไม่เป็นทางการมักจะไม่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด ดังนั้นที่ผ่านมาจึงมีการศึกษากันน้อย อันแตกต่างจากทุนทางสังคมที่เป็นทางการ ที่มีการจัดตั้งองค์กรอย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ที่ผ่านมาจึงมีการศึกษาทุนทางสังคมแบบเป็นทางการกันเป็นจำนวนมาก แต่กลับละเลยทุนทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ ทั้งๆ ที่เป็นทุนทางสังคมที่มีความสำคัญอย่างมากเช่นเดียวกัน

แบบที่สอง ทุนทางสังคมที่เหนียวแน่นกับบอบบาง (Thick Versus Thin Social Capital) แบบแรกหมายถึง ทุนทางสังคมที่ผูกร้อย/เชื่อมต่อความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกให้ยึดติดกันเอาไว้ อย่างแน่นหนา (Strong Ties) อาทิ ญาติสนิทที่มีอายุรุ่นราวคราวเดียวกัน เป็นเพื่อนรักกัน เติบโตมาด้วยกัน กินนอนร่วมทุกข์ร่วมสุขมาด้วยกัน ส่วนทุนทางสังคมแบบบอบบาง หมายถึง ความสัมพันธ์ที่เชื่อมต่อกัน แต่ยังขาดความลึกซึ้ง (Weak Ties) เช่น เพื่อนร่วมชั้นเรียนที่เราเคยพูดคุยด้วยเป็นบางครั้ง แต่มิได้สนิทสนมกัน กระนั้นก็ตาม หากเขาต้องการความช่วยเหลือเล็กๆ น้อยๆ เราก็นยินดีให้ความช่วยเหลือแก่เขาได้ โดยปกติแล้ว บุคคลที่เรามีความสัมพันธ์เหนียวแน่น จะเป็นคนที่เราใช้เวลาอยู่กับเขาค่อนข้างมาก และคนที่เรารู้จักมักคุ้นก็จะเป็นคนที่เรารู้จักมักคุ้นด้วย ส่วนความสัมพันธ์อันบอบบางจะเป็นบุคคลที่เราใช้เวลาอยู่กับเขาน้อย รวมทั้งคนที่เขาให้การสนิทสนมด้วยมักจะเป็นคนที่เราไม่รู้จักมักคุ้นอีกด้วย ในแง่นี้ หากเราเน้นความสัมพันธ์อันเหนียวแน่น โดยละเลย/ไม่ใส่ใจที่จะมีความสัมพันธ์อันบอบบางกับผู้อื่น ก็จะทำให้เรากลายเป็นคนคับแคบ/ปิดกั้นตัวเอง ในทางตรงข้าม หากผู้คนในสังคมต่างมีความสัมพันธ์อันบอบบางกับคนอื่นๆ จำนวนมาก ความสัมพันธ์อันบอบบางจะช่วยถักทอสังคมในภาพรวมเข้าไว้ด้วยกันได้ดีกว่า และจะก่อให้เกิดบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคม (ผู้คนที่ต่างยินดีให้ความช่วยเหลือแก่คนแปลกหน้าหรือผู้ที่ไม่สนิทสนม) ได้กว้างขวาง/ครอบคลุมมากกว่า (Putnam, 2002: 11)

แบบที่สาม ทุนทางสังคมที่เน้นภายในกับเน้นภายนอก (Inward-Looking Versus Outward-Looking Social Capital) ทุนทางสังคมที่เน้นภายใน หมายถึง การมุ่งแสวงหาประโยชน์

(ทั้งทางการเมือง สังคม และวัตถุ) ให้แก่สมาชิกที่อยู่กลุ่มเดียวกัน เช่น สหภาพแรงงานในยุคปัจจุบันที่มุ่งเน้นเรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกของตน โดยไม่สนใจปัญหาทางสังคม/เศรษฐกิจอื่นๆ ที่อยู่นอกกลุ่ม ส่วนทุนทางสังคมแบบเน้นภายนอก หมายถึง การพุ่งความสนใจไปที่ประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ เช่น องค์กรการกุศล สภากาชาด ขบวนการสิ่งแวดล้อม ฯลฯ แม้ว่าทุนทางสังคมที่เน้นภายนอกอาจเรียกร้องความเสียสละเพื่อส่วนรวมสูงกว่า (รวมทั้งมีความเหนือกว่าทางด้านศีลธรรม) แต่ Putnam มองว่า การมุ่งพัฒนาความเข้มแข็งของทุนทางสังคมที่เน้นภายนอก มิได้หมายถึง การสะสมทุนทางสังคม ที่เหนือกว่าการสร้างเสริมความเข้มแข็งของทุนทางสังคมที่เน้นภายในแต่ประการใด (Putnam, 2002: 11)

แบบสุดท้าย ทุนทางสังคมแบบเปิดกับแบบปิด (Bridging Versus Bonding Social Capital) ทุนทางสังคมแบบปิด หมายถึง การมุ่งเน้นสร้างความผูกพันระหว่างคนที่มีลักษณะบางอย่างเหมือนกัน เช่น นับถือศาสนาเดียวกัน เป็นสมาชิกของเครือญาติเดียวกัน สังกัดชนชั้นเดียวกัน ชาติพันธุ์เดียวกัน ฯลฯ ขณะเดียวกันก็จะสร้างกำแพงขวางกั้นความสัมพันธ์กับคนที่แตกต่างไปจากเรา ส่วนทุนทางสังคมแบบเปิด หมายถึง การสร้างเครือข่ายทางสังคม โดยเปิดกว้างให้ผู้คนที่มีความแตกต่างหลากหลายสามารถเข้ามาทำกิจกรรมร่วมกันได้ โดยปกติทุนทางสังคมแบบปิดจะมีผลกระทบเชิงลบ เนื่องจากการปิดกั้นความสัมพันธ์กับบุคคลที่แตกต่างจะทำให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างพวกเขา กับพวกเราขึ้น ซึ่งอาจพัฒนาไปสู่ความขัดแย้งได้โดยง่าย ในขณะที่ทุนทางสังคมแบบเปิดเหมาะสมกับการพัฒนาภาคประชาสังคมในยุคสมัยปัจจุบันได้มากกว่า เนื่องจากมีการเปิดกว้างให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนที่มีความแตกต่างหลากหลายได้มากกว่า

กล่าวโดยสรุป สังคมที่มีภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง (Strong Civil Society) ซึ่งอาจมองผิดเพินว่า มีการสะสมทุนทางสังคมที่พัฒนาเติบโตขึ้นอย่างสูง นั้น หากทุนทางสังคมดังกล่าว เป็นทุนแบบปิด (Bonding Social Capital) และมีความเหนียวแน่น (Thick Social Capital) โดยแต่ละฝ่ายต่างมุ่งสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในกลุ่ม อันจะก่อรูปเป็นอัตลักษณ์ที่เข้มแข็ง ซึ่งจะนำไปสู่การยึดติดฝังแน่นในอัตลักษณ์ประจำกลุ่มมากเกินไป จะส่งผลให้เกิดเส้นแบ่งพรมแดนระหว่างพวกเขา (Out-Group) กับพวกเรา (In-Group) การแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายที่เด่นชัดดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะสร้างความแตกแยกได้โดยง่าย หากทั้งสองฝ่ายขาดการสื่อสารระหว่างกันอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ หากทั้งสองฝ่ายขัดแย้งกัน ทั้งสองฝ่ายจะใส่ร้ายป้ายสี/สร้างความเกลียดชังระหว่างกัน อันจะขยายรอยร้าวให้บานปลายจนนำไปสู่การใช้ความรุนแรงทางกายภาพได้โดยง่าย (แต่แก้ไขยาก) ปัญหาดังกล่าวนี้อาจเกิดจากการสื่อสารที่เกิดขึ้นเฉพาะภายในกลุ่ม เน้นสื่อสารจากบนลงล่าง แต่ขาดการสื่อสารระหว่างกลุ่ม และขาดการสื่อสารจากล่างขึ้นบน เน้นการใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผล ขาดการคิดวิเคราะห์ที่รอบคอบรอบด้าน ไตร่ตรองน้อย เชื่อเพราะเป็นผู้นำ เชื่อเพราะเป็นพวกเดียวกัน ขาดการแสวงหาข้อมูล ขาดการตรวจสอบข้อเท็จจริง พวกமாகเกินไป และขาดการดำเนินกิจกรรมสารเสวนา (Dialogue) ไปอย่างสิ้นเชิง ซึ่งเมื่อวิเคราะห์อย่างถึงที่สุดแล้ว จะพบว่าการเมืองของการใส่ร้ายป้ายสี และสร้างความเกลียดชังระหว่างกันเช่นนี้ จะทำให้สังคมในภาพรวม กลายเป็นสังคมที่ขาดความไวเนื้อเชื่อใจระหว่างกัน ส่งผลให้ทุนทางสังคมสลายตัวไปอย่างต่อเนื่อง ภายใต้บริบทดังกล่าวนี้ จะทำให้สังคมเกิดความขัดแย้งและใช้ความรุนแรงกระทำต่อกันได้โดยง่าย และผู้คนก็จะไม่ร่วมมือกัน คอยแต่

เผื่อระวัง/สงสัยต่อกัน อันจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ประชาธิปไตย และความอยู่ดีกินดีทางสังคม

จากที่กล่าวมานี้ คงจะไม่เกินเลยหากจะสรุปว่า ทูทางสังคมแบบปิด (Bonding Social Capital) ที่เหนียวแน่นเกินไป จะส่งผลกระทบต่อเชิงลบให้เกิดขึ้นได้โดยง่าย เนื่องจากเป็นเงื่อนไขที่บ่มเพาะให้เกิดความขัดแย้งให้เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา และผลกระทบต่อเชิงลบดังกล่าวนี้จะย้อนกลับมาทำลายกักร่อนทุนทางสังคมที่มีอยู่ให้สูญสลายไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ยังพบว่า ทูทางสังคมแบบปิดดังกล่าว สามารถก่อรูปขึ้นได้อย่างรวดเร็วภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้ 1) สมาชิกของสังคมเน้นสะสมทุนทางสังคมแบบเหนียวแน่น (Thick Social Capital) อย่างสุดโต่งเกินไป 2) ทูทางสังคมที่มีอยู่ มีลักษณะเป็นทุนที่เน้นภายใน (Inward-Looking Social Capital) อย่างคับแคบเกินไป และ 3) ภายในสังคมขาดกลไกการสื่อสารระหว่างกลุ่มอัตลักษณ์ อันทำให้เกิดช่องว่างทางความคิดระหว่างกลุ่มได้โดยง่าย

สำหรับแนวในการพัฒนาทุนทางสังคมเชิงบวก นั้น เราไม่สามารถปฏิเสธการสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม (Strong Civil Society) ไปได้ เนื่องจากภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย แต่คำถามก็คือ ในกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมนั้น เราจะมียุทธศาสตร์พัฒนาทุนทางสังคมอย่างไร เพื่อให้เกิดทุนทางสังคมเชิงบวก ซึ่งนักทฤษฎีหลายท่านได้ให้ข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ ประการแรก ส่งเสริมทุนทางสังคมแบบเปิด (Bridging Social Capital) มากกว่าทุนทางสังคมแบบปิด (Bonding Social Capital) ประการที่สอง ส่งเสริมทั้งทุนทางสังคมแบบเป็นทางการ (Formal Social Capital) และไม่เป็นทางการ (Informal Social Capital) ประการที่สาม ขยายขอบเขตของทุนทางสังคมแบบบอบบาง (Thin Social Capital) ให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ประการที่สี่ ส่งเสริมทั้งทุนทางสังคมที่เน้นภายใน (Inward-Looking Social Capital) และ ทุนทางสังคมที่เน้นภายนอก (Outward-Looking Social Capital) ประการที่ห้า เสริมสร้างกลไกการสื่อสารระหว่างกลุ่มอัตลักษณ์ต่างๆ ผ่านรูปแบบที่หลากหลาย และสามารถดำเนินการได้โดยง่าย รวมทั้งมีอยู่แพร่หลายทั่วไป และประการสุดท้าย เสริมสร้างจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง โดยผ่านกระบวนการสังคมประภิต เพื่อบ่มเพาะให้สมาชิกภายในสังคมเกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เกิดความรู้สึกรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม และมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมของส่วนรวม

แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำสาธารณะ

ผู้นำ หมายถึง ความสามารถที่จะมีอิทธิพลต่อสมาชิกภายในกลุ่ม สามารถที่จะจูงใจ ชักนำ หรือชี้แนะให้สมาชิกของกลุ่มรวมพลังเพื่อปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ของกลุ่ม เพื่อดำเนินงานร่วมกันจนบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ (Robbins, 1996: 413) โดยอิทธิพลดังกล่าวนี้ อาจได้รับมอบอย่างเป็นทางการ จากองค์กรก็ได้ แต่มิใช่ว่าผู้นำทุกคนจะต้องเป็นผู้จัดการ (พนักงานธรรมดาก็เป็นผู้นำได้) ขณะเดียวกัน มิใช่ว่าผู้จัดการทุกคนจะสามารถเป็นผู้นำได้ (ผู้จัดการบางคนไม่มีอำนาจที่แท้จริง) ดังนั้นผู้นำจึงได้รับอิทธิพลจากแหล่งที่มาอันไม่เป็นการอีกด้วย และผู้นำที่ไม่เป็นการมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าผู้นำที่เป็นทางการ

ภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการให้จุดมุ่งหมาย (ทิศทางที่มีความหมาย) เพื่อให้เกิดการรวมพลัง ความพยายาม และความเต็มใจที่จะใช้ความพยายามนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Jacobs & Jaques, 1990)

ที่มาและความหมายของแนวคิดภาวะผู้นำสาธารณะ

แนวคิดของ Mike Broussine (2005) เกี่ยวกับภาวะผู้นำสาธารณะ (Public Leadership) Mike Broussine มองว่า ในโลกปัจจุบันนี้ที่ส่วนย่อยต่าง ๆ ได้มาเชื่อมโยงและพึ่งพิงต่อกันอย่างซับซ้อน ทำให้เกิดความต้องการของภาวะผู้นำที่มากกว่า การทำหน้าที่เป็นเพียงผู้นำองค์กรภาคสาธารณะเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกทุกวันนี้ ซึ่งกำลังประสบปัญหาหลาย ๆ อย่างที่มีความซับซ้อนอย่างมากและมีลักษณะข้ามพรมแดนขององค์กร อันทำให้เกิดความจำเป็นที่องค์กรหลาย ๆ องค์กร จะต้องหันหน้ามาร่วมมือกัน (ทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรชุมชน และองค์กรไม่แสวงกำไร) ในรูปของเครือข่าย ภายใต้บริบทดังกล่าว ภาวะผู้นำของหน่วยงานภาครัฐ และของชุมชนจะต้องมีลักษณะสำคัญคือ มีความสามารถในการสร้างความสนใจและจูงใจให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญ และเข้าร่วมในประเด็นสาธารณะ ผู้นำสาธารณะ (Public Leader) จะต้องมีความสามารถในการจุดประกายให้เกิดการริเริ่ม เพื่อนำไปสู่การกระทำร่วมกันในการแก้ปัญหาอันซับซ้อนที่เกิดขึ้นภายในชุมชน (Broussine, 2005 : 175)

ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่า การกระตุ้นความสนใจในประเด็นของส่วนรวมนั้น จะกระทำไม่เพียงแต่กับสมาชิกภายในหน่วยงานของตนเท่านั้น แต่จะต้องจูงใจผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ให้เกิดความตระหนักและเข้าร่วมกับเครือข่ายอย่างกระตือรือร้น ผู้นำสาธารณะจะต้องทำให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความคิดและผลประโยชน์แตกต่างกัน รวมทั้งกลุ่มที่มีความขัดแย้งกัน ให้สามารถหันหน้ามาร่วมมือกันได้ Mike Broussine มองว่า โมเดลภาวะผู้นำองค์กรแบบดั้งเดิมมีข้อจำกัดและไม่เหมาะสมกับบริบทของการจัดการภาคีสาธารณะ แม้ว่าภาวะผู้นำตามโมเดลแบบดั้งเดิมจะสามารถนำพาองค์กรให้ประสบความสำเร็จ โดยให้ความสำคัญต่อทั้งผลการปฏิบัติงานและต่อลูกค้า แต่ภายใต้บริบทใหม่ซึ่งพบว่าการแก้ปัญหาสาธารณะจำเป็นต้องมีการสร้างความร่วมมือกัน ในรูปของเครือข่าย ดังนั้น เพียงลำพังองค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาให้ประสบความสำเร็จได้โดยง่าย ในขณะที่สิทธิอำนาจมีลักษณะกระจาย (fragmented authority) และแน่นอนที่สุด ภายใต้บริบทใหม่ซึ่งยิ่งทำให้การสถาปนาองค์กรแห่งการเรียนรู้ (learning organizations) ยิ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง แต่ขอบเขตของการเรียนรู้มีได้จำกัดเฉพาะภายในองค์กรของตนเท่านั้น หากยังจำเป็นที่จะต้องขยายไปสู่การเรียนรู้ในระดับเครือข่ายอีกด้วย ในขณะเดียวกัน เครือข่ายแห่งการเรียนรู้ (learning networks) ดังกล่าวยังเรียกร้องต้องการมโนทัศน์ว่าด้วยภาวะผู้นำแบบใหม่อีกด้วย ซึ่งก็คือ เป็นภาวะผู้นำที่ส่งเสริมการเรียนรู้ที่มีขอบเขตกว้างกว่าภายในองค์กรของตน ไปสู่การเรียนรู้ร่วมกันในระดับเครือข่ายนั่นเอง

ปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาภาวะผู้นำสาธารณะ

ปัจจัยสำคัญ 3 ประการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาภาวะผู้นำสาธารณะ กล่าวคือ

ประการแรก ภาวะผู้นำมิได้เป็นคุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับตัวของผู้บริหารระดับสูงขององค์การเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับผู้นำของทีมงาน พนักงานระดับปฏิบัติการอาวุโส ผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ

ประการที่สอง ในภาษาที่ใช้กันทางด้านองค์การนั้น มักจะเน้นความสำคัญของ “ภาวะผู้นำ” (leadership) แทนคำว่า “การจัดการ” (management) มากขึ้น แม้ว่าทั้งสองตำแหน่ง ต่างทำหน้าที่สำคัญภายในองค์การก็ตาม

ประการที่สาม ผู้นำแม้จะมีอำนาจมากเพียงใด แต่แท้จริงแล้วเขาก็เป็นเพียงคนธรรมดาผู้นั้นเอง ซึ่งก็คือ เขาสามารถทำผิดพลาดได้ ทำอะไรบางอย่างที่เสี่ยงต่อความล้มเหลว และเขาไม่รู้ว่าจะไปเสียทุกเรื่อง (Broussine, 2005: 176)

ในแง่หนึ่งจึงเป็นธรรมดาที่บางครั้งผู้นำมีความรู้สึกว่ามีอำนาจและสามารถควบคุมสิ่งต่างๆ ได้ แต่ในบางสถานการณ์เขาอาจเกิดความรู้สึกว่าไร้อำนาจและไม่สามารถควบคุมสิ่งต่างๆ ได้เลย สถานะทางอารมณ์ที่โอนเอนไปมาดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นกับผู้นำสาธารณะโดยทั่วไป เนื่องจากพวกเขาทำงานภายใต้สถานการณ์ที่มีอาจคาดเดาได้และมีลักษณะผันแปรอย่างสูง อันเป็นคุณลักษณะทางด้านสภาพแวดล้อมขององค์การสาธารณะในปัจจุบัน

ภายใต้บริบทที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดความต้องการภาวะผู้นำแบบใหม่ อันมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

1) ความต้องการที่จะแก้ปัญหาที่เชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อนภายใต้บริบทของนโยบายสาธารณะที่มีการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ อันก่อให้เกิดการเรียกร้องต้องการผู้นำที่ให้ความสนใจอย่างมากต่อการประสานนโยบายที่แตกต่างให้เข้ากันได้เป็นเนื้อเดียว

2) ภาวะผู้นำเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งที่จะทำให้ภาคสาธารณะมีขีดความสามารถในการแข่งขัน

3) ระบบเศรษฐกิจและภาคสาธารณะที่อยู่บนฐานของการใช้ความรู้อย่างเข้มข้น ทำให้เกิดความต้องการภาวะผู้นำแบบใหม่ ที่มีคุณสมบัติสำคัญคือ เป็นผู้มีความสามารถในการกระตุ้นให้ผู้อื่นสรรสร้างความรู้ใหม่ๆ และร่วมแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกัน และ

4) องค์การสาธารณะมีความต้องการอย่างต่อเนื่องในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้นจึงเรียกร้องต้องการภาวะผู้นำที่มีใช้เป็นแต่เพียงผู้จัดการระดับสูงเท่านั้น แต่ยังมีหมายรวมถึงข้าราชการอื่นๆ ทั้งหมด ที่สามารถสวมบทบาทเป็นผู้นำได้อีกด้วย (Broussine, 2005: 177)

เมื่อจำแนกทฤษฎีภาวะผู้นำออกเป็น 3 สำนักใหญ่ๆ คือ 1) ทฤษฎีลักษณะของผู้นำ (trait theory) 2) ทฤษฎีพฤติกรรม (behavioral theory) และ 3) ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (situation leadership theory)

แนวคิดภาวะผู้นำสาธารณะ (public leadership approach) สังกัดอยู่ในทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ เนื่องจากมองว่า ภาวะผู้นำมิได้เป็นพฤติกรรมของคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นคุณลักษณะอย่างหนึ่งของระบบสังคม (a property of a social system) แนวคิดนี้มองว่าภาวะผู้นำเกิดจากการสนับสนุนของผู้ตาม ภาวะผู้นำจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม ซึ่งภายใต้

สถานการณ์ที่แตกต่างกันย่อมเรียกร้องต้องการภาวะผู้นำที่แตกต่างกัน ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์มีจุดแข็งในแง่ที่ทำให้มองเห็นได้ว่า ภาวะผู้นำขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับสถานการณ์ที่ห้อมล้อมตัวผู้นำอยู่ (รวมทั้งตัวผู้ตามด้วย) ซึ่งบางครั้งมีการเรียกทฤษฎีนี้ว่า “contingency theory” ซึ่งหมายความว่า ภาวะผู้นำสามารถผันแปรไปตามสถานการณ์ เช่น ในช่วงระหว่างสงคราม ชาวอังกฤษเรียกร้องต้องการผู้นำอย่าง Winston Churchill แต่เมื่อสงครามสงบลงพวกเขาต่างหันมาเรียกร้องให้มีผู้นำคนใหม่ (Broussine, 2005: 180)

วิธีหนึ่งที่จะทำให้สามารถเข้าใจถึงภาวะผู้นำขององค์การได้แจ่มชัดขึ้น ก็คือ การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง “ภาวะผู้นำ” (leadership) กับ “การจัดการ” (management) กล่าวอย่างสั้นๆ ก็คือ “Leadership shapes the future; management delivers it.” แม้คนโดยทั่วไปต่างเห็นด้วยว่า “ผู้นำ” (leader) ย่อมแตกต่างไปจาก “ผู้จัดการ” (manager) แต่ก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่า “ผู้จัดการมีบทบาทในการนำด้วย และผู้นำก็มีบทบาทในการจัดการด้วย (managers lead, and leaders manage.) ในแง่นี้จึงอาจถูกวิจารณ์ได้ว่า “การแยกผู้จัดการออกจากผู้นำ เป็นแต่เพียงการเล่นคำเท่านั้น” กระนั้นก็ตาม หากมีใครบอกว่า “ภาวะผู้นำ” กับ “การจัดการ” เป็นสิ่งเดียวกัน ก็คงจะถูกปฏิเสธได้โดยง่าย เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้ว แม้ “ภาวะผู้นำ” จะซ้ำซ้อนกับ “การจัดการ” แต่ทั้งสองคำต่างมีความหมายแตกต่างกันอย่างชัดเจน เช่น เราสามารถจัดการวัตถุที่ไร้ชีวิตได้ (เช่น สมุดบันทึกประจำวัน ฟาร์ม การสะสมแสตมป์ ฯลฯ) แต่เราจะนำได้เฉพาะกับผู้ตามที่เป็นคนเท่านั้น

ตารางที่ 2.2 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการจัดการกับภาวะผู้นำ

สิ่งที่ผู้จัดการทำ (What managers do)	สิ่งที่ผู้นำทำ (What leaders do)
1. พุ่งความสนใจไปที่สถานการณ์ปัจจุบัน	1. พุ่งความสนใจไปที่อนาคต
2. จัดระเบียบทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อทำให้สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ	2. สร้างภาพฝันแห่งอนาคต ที่น่าดึงดูดใจ จนทำให้เกิดพลังที่จะทุ่มเทความพยายาม ทรัพยากร และเวลา เพื่อสรรค์สร้างภาพฝันดังกล่าวให้เกิดขึ้นในความเป็นจริง
3. มีสายที่แหลมคม และสนใจในรายละเอียด	
4. คิดถึงวิธีการเพิ่มทรัพยากรสำหรับใช้ต่อไปอีก	

ที่มา : Broussine, “Public Leadership”, in Public Management and Governance, 2005: 180.

การแยกความแตกต่างระหว่าง “การจัดการ” กับ “ภาวะผู้นำ” มีประโยชน์ที่ก่อให้เกิดคำถามสำคัญ คือ บทบาทด้านภาวะผู้นำ กับด้านการจัดการ อยู่ในคนๆ เดียวกันได้หรือไม่? คนที่มีได้มีบทบาทด้านการจัดการ สามารถมีบทบาทด้านภาวะผู้นำได้หรือไม่? ส่วนคนที่สวมบทบาทด้านการจัดการ นั้น เขามีบทบาทด้านการจัดการมากเกินไป ในขณะที่มีบทบาทด้านการนำน้อยเกินไป (over-managed and under-led) หรือไม่? ซึ่งคำถามเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อภาวะผู้นำภายใต้

บริบทของการจัดการภาคีสาธารณะ ซึ่งผู้จัดการจะต้องแสดงบทบาทของผู้นำด้วย และจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำอย่างสูงอีกด้วย

บทบาทและหน้าที่ของภาวะผู้นำสาธารณะ

ภาวะผู้นำสาธารณะ (Public Leadership) ทำหน้าที่สำคัญทั้งในฐานะของการระดมขีดความสามารถที่มีอยู่ในองค์กรออกมาใช้ประโยชน์ และในฐานะที่เข้าไปมีความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก รวมทั้งชุมชนที่เกี่ยวข้อง ผู้นำสาธารณะทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างเขตแดนของหน่วยงานกับสิ่งแวดล้อมภายนอก อันประกอบด้วย กลุ่มผลประโยชน์ ผู้รับบริการ พลเมืองทั่วไป ชุมชน นักพัฒนาเอกชน นักธุรกิจ ฯลฯ ซึ่งปัญหาและความต้องการของแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างหลากหลาย และมีอาจสังเคราะห์รวมให้เป็นเนื้อเดียวกันได้โดยง่าย อีกทั้งการทำงานในรูปแบบของเครือข่ายนั้น การลากเส้นแบ่งเพื่อแยกขาดระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับสิ่งแวดล้อม (เช่น องค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม ฯลฯ) นั้น ดูเหมือนว่าจะไม่ค่อยมีประโยชน์มากนัก เนื่องจากในกระบวนการทำงานในรูปแบบของพหุภาคนั้น ผู้เข้าร่วมจากหลากหลายภาคีต่างทำงานสอดประสานกัน มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ทั้งบุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ และงบประมาณ จึงทำให้มองไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องแยกภาคีต่าง ๆ ออกจากกันอย่างเด็ดขาดแต่ประการใด

ภายใต้บริบทดังกล่าว ภาวะผู้นำสาธารณะจึงมีบทบาทสำคัญในการระดมขีดความสามารถทางด้านภาวะการนำของผู้อื่นออกมา ทั้งผู้ที่อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน หรือสมาชิกชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ รวมทั้งเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่จะทำให้ผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ที่มาจากภาคีอันแตกต่างหลากหลายได้เข้าร่วมและก่อให้เกิดพลังในการแก้ปัญหาขององค์การให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ดังนั้น ภารกิจสำคัญของภาวะผู้นำสาธารณะก็คือ การเชื่อมประสานระหว่างภาคีต่างๆ โดยการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างผู้เชี่ยวชาญ ระหว่างหน่วยงาน และระหว่างภาคีต่างๆ รวมทั้งชุมชนที่เป็นเป้าหมายในการทำงาน ในแง่นี้ จึงกล่าวได้ว่าภาวะผู้นำสาธารณะมิได้เน้นความสัมพันธ์ในลักษณะของผู้บังคับผู้ตาม แต่ภายในเครือข่ายจะประกอบด้วยผู้นำจำนวนมากที่มาจากหลากหลายภาคี บทบาทของภาวะผู้นำสาธารณะจึงเน้นไปที่การประสานความร่วมมือ (collaboration) และการจูงใจให้เกิดการทำงานร่วมกัน (cooperation) ระหว่างภาคีต่างๆ (Broussine, 2005: 183)

ผู้นำสาธารณะในยุคปัจจุบัน จะต้องเรียนรู้ฝึกฝนในประเด็นต่อไปนี้

1. ความอดกลั้นต่อสภาวะที่คลุมเครือและความไม่แน่นอน
2. จะต้องตระหนักในข้อเท็จจริงที่ว่า การทำงานเครือข่าย ผู้มีความรู้ความสามารถมีหลายคน แต่ละคนมีความรู้ความสามารถที่แตกต่างกัน ดังนั้นผู้ที่ก้าวมาเป็นผู้นำสาธารณะจึงมิได้หลาย ๆ คน
3. ผู้นำสาธารณะจะต้องรักษาทัศนะส่วนบุคคลและความรู้เกี่ยวกับตนเอง
4. ผู้นำสาธารณะจะต้องมีการไตร่ตรองสะท้อนความคิดเชิงวิพากษ์ว่าจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีนำ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปอยู่ตลอดเวลา
5. จัดให้มีการพัฒนาผู้นำและภาวะการนำแก่สมาชิกทั่วทั้งองค์การและพัฒนาการนำให้แก่สมาชิกทั้งชุมชนที่เป็นเป้าหมายในการทำงาน

6. ในการทำงานกับชาวบ้านนั้น ข้อควรระวังก็คือ อย่าให้เกิดการบ่มเพาะวัฒนธรรมแห่งการพึ่งพิงขึ้น และ

7. จะต้องตระหนักว่า “ภาวะผู้นำ” กับ “การเรียนรู้” จะต้องไปด้วยกันเสมอ

กล่าวโดยสรุป ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกศึกษา ภาวะผู้นำสาธารณะ (Public Leadership) เป็นตัวแปรที่สำคัญในการจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เนื่องด้วยผู้นำสาธารณะจะต้องทำหน้าที่สำคัญทั้งในฐานะของการระดมขีดความสามารถที่มีอยู่ในองค์กร ออกมาใช้ประโยชน์ ทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างชาวบ้านชุมชน และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากกระบวนการทำงานเป็นรูปแบบของพหุภาคี ซึ่งปัญหาและความต้องการของแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างหลากหลาย และมีอาจสังเคราะห์รวมให้เป็นเนื้อเดียวกันได้โดยง่าย อีกทั้งการทำงานในรูปแบบของเครือข่ายนั้น ผู้เข้าร่วมจากหลากหลายภาคีต่างทำงานสอดประสานกัน มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ทั้งบุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ และงบประมาณ ภาวะผู้นำสาธารณะจึงมีบทบาทสำคัญในการระดมขีดความสามารถทางด้านการเป็นผู้นำของผู้อื่นออกมา ดังนั้น ภารกิจสำคัญของภาวะผู้นำสาธารณะก็คือ การเชื่อมประสานระหว่างภาคีต่างๆ โดยการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างผู้เชี่ยวชาญ ระหว่างหน่วยงาน และระหว่างภาคีต่างๆ รวมทั้งชุมชนที่เป็นเป้าหมายในการทำงาน ในแง่นี้ จึงกล่าวได้ว่าภาวะผู้นำสาธารณะมิได้เน้นความสัมพันธ์ในลักษณะของผู้นำกับผู้ตาม แต่ภายในเครือข่ายจะประกอบด้วยผู้นำจำนวนมากที่มาจากหลากหลายภาคี บทบาทของภาวะผู้นำสาธารณะจึงเน้นไปที่การประสานความร่วมมือ (collaboration) และการจูงใจให้เกิดการทำงานร่วมกัน (cooperation) ระหว่างภาคีต่างๆ นอกจากนี้ การจัดการภาคีสาธารณะที่มีความซับซ้อนภายใต้บริบทที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วนั้น ผู้นำสาธารณะจะต้องเชื่อมโยงไปด้วยกันระหว่าง “ภาวะผู้นำ” กับ “การเรียนรู้” พร้อมๆ กับการพัฒนาองค์กรและเครือข่ายให้มีความสามารถในการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อนำไปสู่แนวทางการจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วในที่สุด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กิตติ หนองพล และคณะ (2555) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองชุมแพจังหวัดขอนแก่น จากการดำเนินการตามโครงการบ้านมั่นคง โดยมุ่งเน้นการศึกษากระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยโดยศึกษาขั้นตอนการดำเนินโครงการจากเอกสาร การสังเกตแบบมีส่วนร่วม การพัฒนาโครงการช่วยเหลือผู้เดือดร้อนของเมืองด้วยการสร้างชุมชนใหม่เทศบาลเมืองชุมแพ พิจารณาจากพื้นที่สามารถรองรับขยายตัวที่มีความเหมาะสมด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานทั้งในปัจจุบันและอนาคต ผลจากการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง เป็นการวางแผนแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งเมืองจากทำงานร่วมกันของภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นการบูรณาการทั้งงบประมาณและองค์ความรู้ในการดำเนินโครงการการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยคนจนเมืองตาม

แนวทางโครงการบ้านมั่นคง การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่เกิดจากขบวนการมีส่วนร่วมที่เริ่มจากการรวมกลุ่มการออมทรัพย์ การสร้างความเข้าใจ การหาแหล่งที่ดินสร้างชุมชนใหม่ การพัฒนาโครงการจนได้ก่อสร้างบ้านและเข้าอยู่อาศัยโดยอาศัยความร่วมมือกันระหว่างชุมชนและภาคที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาและนำไปสู่การศึกษาวิจัยครั้งนี้ โดยมีผลการศึกษาเกิดการเปลี่ยนแปลงของเมืองด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมจากการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของ คนจนเมือง ดังนี้ 1) ด้านกายภาพ โครงการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพสามารถแบ่งเป็น ชุมชนที่ทำการพัฒนาและปรับปรุงในพื้นที่ชุมชนเดิม จำนวน 1 โครงการย่อยได้แก่ ชุมชนสว่างแสงศรีและชุมชนที่ทำการก่อสร้างใหม่ จำนวน 7 ชุมชน การสร้างชุมชนใหม่เป็นการขยายตัวของชุมชนในแนวราบ มีแบบบ้านที่หลากหลายสร้างตามแบบแผน ไม่มีความทึบโตรม มีความมั่นคงแข็งแรง มีช่องเปิดที่ลมผ่านเข้าออกได้ มีพื้นที่ใช้สอยอย่างเหมาะสม มีถนนเข้าถึงทุกบ้าน มีพื้นที่ส่วนกลาง พื้นที่สีเขียว มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีสภาพสังคมที่ดีขึ้น มีอาชีพเสริม มีทุน มีการพัฒนาคุณภาพชีวิต 2) ด้านเศรษฐกิจ การอยู่ในเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมที่เป็นกิจกรรมแบบไม่เป็นทางการเช่น พ่อค้า แม่ค้า คนใช้แรงงาน เป็นต้น ทำให้มีรายได้ที่ไม่สม่ำเสมอ ทำให้กลุ่มคนจนอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ใกล้กับบริเวณแหล่งเศรษฐกิจศูนย์กลาง (Center Business District: CBD) ซึ่งถือว่าเป็นมูลค่าที่ส่งผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจของเมืองพอสมควรนอกจากนี้ ชุมชนได้มีการสร้างทุนภายในชุมชน เช่น ทุนด้านสวัสดิการ ทุนการออมหุ้นซึ่งอยู่ในรูปเงินสะสมเป็นเวลาประมาณ 3-5 ปี โดยมีจำนวนมากพอสมควรซึ่ง และ 3) ด้านสังคม การดำเนินโครงการบ้านมั่นคงเป็นการสร้างชุมชนให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี การมีพื้นที่ส่วนกลาง การมีกิจกรรมร่วมกัน เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นจากเดิมที่เป็นอยู่ เกิดกลุ่มออมทรัพย์สวัสดิการเด็ก กลุ่มอาชีพในชุมชน การมีกิจกรรมร่วมกันเป็นเครื่องมือในการพัฒนาด้านสังคมและความรู้ไปพร้อมกันทำให้ชุมชนได้มีโอกาส ในการเข้าถึงมากขึ้น

วิชา โภภินทร์และคณะ (2557) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมเรื่องที่อยู่อาศัยในกลุ่มคนจนเมือง เพื่อให้คนจนเมืองมีโอกาสได้เข้าถึงที่อยู่อาศัยมากยิ่งขึ้น ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้มีนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยหลายลักษณะ และเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ความรุนแรงของความต้องการในการใช้ที่ดินในพื้นที่เมือง นโยบายของแต่ละรัฐบาล เช่น การจัดที่อยู่อาศัยแบบเคหะสงเคราะห์ แพลตการเคหะ โครงการขอแบ่งที่ดินกับเจ้าของที่ดินเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย การทำบ้านเอื้ออาทรสำหรับผู้มีรายได้น้อย และการทำโครงการบ้านมั่นคงเพื่อให้คนจนได้มีความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัย เป็นต้น บทความนี้จะเสนอว่า เมื่อมองการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองในประเทศไทยที่ผ่านมาด้วยแว่นของมโนทัศน์เรื่อง ความเป็นธรรมทางสังคมคือความเสมอภาค (Social Justice as fairness) ที่นำเสนอโดย John Rawls แล้วการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนเมืองสามารถนำไปสู่ความเป็นธรรมทางสังคมได้หรือไม่ โครงการฯ พัฒนาที่อยู่อาศัยดังกล่าวได้ละทิ้งความไม่เป็นธรรมในเรื่องที่อยู่อาศัยให้กับคนจนในเมืองในแง่มุมใดบ้าง และ ความเป็นไปได้หรือไม่ในการที่จะสร้างให้เกิดความเป็นธรรม ในเรื่องที่อยู่อาศัยให้กับคนจนในเมืองในประเทศไทยได้มากขึ้น

สุปรียา หวังพัชรพลและคณะ (2559) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การวิจัยความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง สำหรับทิศทางการพัฒนาประเทศตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา มีวัตถุประสงค์หนึ่งเพื่อเป็นการสร้างความเจริญ เกิดการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ระหว่างเมืองและชนบท แม้ความแตกต่างทางรายได้หรือความยากจนโดยสมบูรณ์จะลดลงในภาพรวม กลับสร้างความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆโดยเฉพาะในด้านทรัพยากรที่เห็นชัดขึ้นและในมิติทางสังคมและคุณภาพชีวิตที่ตามมาตลอดจนมิติทางกายภาพและสภาพแวดล้อมที่เห็นได้ชัดด้วยปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ภายในเมืองเอง สามารถลำดับความสำคัญของความเหลื่อมล้ำในสี่ประเภทเมือง คือ มิติด้านพื้นที่ ส่วนลำดับต่อมาคือกลุ่มความเหลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และการเมืองและลำดับสุดท้ายคือกลุ่มความเหลื่อมล้ำด้านสังคม วัฒนธรรมและความรู้ ผลการศึกษาได้สะท้อนภาพของ ‘คนจนเมือง’ ที่มีความซ้อนทับกันในหลายมิติ โดยสามารถอธิบายออกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มคนจนเชิงรายได้ กลุ่มชุมชนดั้งเดิมในพื้นที่ กลุ่มแรงงาน และกลุ่มคนชายขอบ

จรรยา พุกยาภรณ์ และคณะ (2559) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การพัฒนาและแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางสังคมในกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษาชุมชนโรงซ้อน 45 แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและค้นหาความต้องการของชุมชนในความเหลื่อมล้ำทางสังคม 6 ประเด็น ประกอบด้วย 1) การเข้าถึงระบบการศึกษาและการพัฒนาเยาวชน 2) การพัฒนาด้านกายภาพของชุมชน 3) การแก้ไขปัญหาความยากจนและสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน 4) การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมโดยอำนาจรัฐ 5) การเข้าถึงทรัพยากรของรัฐ และ 6) ความเหลื่อมล้ำในการแสดงความคิดเห็น 2) เพื่อพัฒนาวิธีการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของชุมชนโดยผ่านโครงการเงินทุนต้นกล้า และ 3) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการแก้ปัญหาของชุมชน กลุ่มเป้าหมายคือ ประชาชนชุมชนโรงซ้อน 45 โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพประกอบกับข้อมูลเชิงปริมาณแล้วนำมาเรียบเรียงเป็นกรณีศึกษาเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ เทคนิคบันไดคุณภาพชีวิต ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า 1) การพัฒนาด้านกายภาพของชุมชนถือเป็นความต้องการจำเป็นของชุมชนในเรื่องอุปกรณป้องกันอัคคีภัย ตลอดจนความรู้ ความเข้าใจในการป้องกันและระงับอัคคีภัย 2) การจัดโครงการโรงซ้อนรวมใจ ด้านอัคคีภัยโดยใช้เงินทุนต้นกล้าสามารถแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการจำเป็นของชุมชน 3) ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการแก้ปัญหาของชุมชนคือการรวมกลุ่มของสมาชิกชุมชนโรงซ้อน 45 ในรูปแบบของ กลุ่มช่วยเหลือตนเองตัวแบบดังกล่าวสามารถเป็นแนวทางการปฏิบัติที่เลิศในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนอื่นๆ ได้

สรุปจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่เกี่ยวกับการจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว จะเห็นได้ว่า ผลสำเร็จและความคุ้มค่าของงานวิจัยนี้จะเป็นข้อมูลที่เกิดประโยชน์อย่างมากในการสนับสนุนการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ทั้งนี้เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและค้นหาความต้องการของชุมชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว

แนวทางพัฒนาวิธีการการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วในรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ และเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม นอกจากนี้ยังสามารถสร้างคุณภาพชีวิตด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วให้ดีขึ้น เพื่อให้เกิดการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน และนำไปสู่การสร้าง ความเข้มแข็งของภาคประชาชนในด้านอื่นๆ เช่น การจัดสวัสดิการชุมชนเพื่อที่อยู่อาศัย ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมหรือชุมชนนั้นๆ อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้คนจนและคนด้อยโอกาสในชุมชนเมืองได้มีที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคงต่อไป

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัย การจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยจากการทบทวนแนวคิดวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่ผู้วิจัยได้สังเคราะห์องค์ความรู้จากการเอกสารงานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ในการปฏิรูปที่ดิน รวมถึงนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำของรัฐบาล ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางในการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย ดังต่อไปนี้

ประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว จำนวน 20 ท่าน ประกอบด้วย ประกอบด้วย 3 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้ 1) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบด้านที่ดิน ที่ทำกินที่อยู่อาศัย จำนวน 4 คน 2) ชุมชนท้องถิ่น เช่น ชาวบ้าน ชุมชน ผู้นำชุมชน และคณะกรรมการชุมชน จำนวน 10 คน และ 3) ภาคอื่นๆ เช่น สภาองค์กรชุมชน กองทุนสวัสดิการชุมชน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จำนวน 6 คน โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยได้ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งเป็นคำถามเกี่ยวกับการจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว โดยมีวิธีการสร้างเครื่องมือดังต่อไปนี้

1. ทบทวนวรรณกรรมต่างประเทศ เพื่อศึกษาแนวคิดของการจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว
2. ทบทวนเอกสาร กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อศึกษานโยบายภาครัฐในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน
3. สัมภาษณ์ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เพื่อทราบความเห็นต่อแนวคิดทางวิชาการสำหรับการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน เพื่อนำเสนอไปสู่การจัดทำนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในจังหวัดอื่นในทิศทางที่เหมาะสม และสอดคล้องกับการวางแผนพัฒนาประเทศในอนาคต

4. สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาด้านอยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว จำนวน 20 ท่าน ประกอบด้วย 3 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้ 1) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบด้านที่ดิน ที่ทำกินที่อยู่อาศัย จำนวน 4 คน 2) ชุมชนท้องถิ่น เช่น ชาวบ้าน ชุมชน ผู้นำชุมชน และคณะกรรมการชุมชน จำนวน 10 คน และ 3) ภาคอื่นๆ เช่น สภาองค์กรชุมชน กองทุนสวัสดิการชุมชน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จำนวน 6 คน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1) ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารงานวิจัย บทความวิชาการ นโยบายของภาครัฐ กฎหมาย สภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องซึ่งสนับสนุนข้อมูลในด้านการแก้ปัญหาด้านอยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว

2) ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการสัมภาษณ์ โดยมีการวางแผนการสัมภาษณ์ และเตรียมการเริ่มตั้งแต่การรวบรวมข้อมูลพื้นฐานไปจนถึงการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ต้องการจะสัมภาษณ์ เริ่มตั้งแต่สภาพปัญหาและค้นหาความต้องการของชุมชนที่ด้านอยู่อาศัยและที่ดินทำกิน การแก้ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินจังหวัดสระแก้วในรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ ประกอบด้วย การเสริมสร้างทุนทางสังคม ภาวะผู้นำสาธารณะ ความร่วมมือระหว่างภาคี การเสริมสร้างค่านิยมร่วม การกำกับติดตามทางอ้อม และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านอยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว

การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอ

การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอ วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) และใช้วิธีการตีความตามเนื้อหา (Content Analysis) โดยการจัดหมวดหมู่ของข้อมูลและจำแนกวิเคราะห์ตามประเด็นคำถามการวิจัยและวัตถุประสงค์การวิจัย เพื่อความถูกต้องของข้อมูล (สุภางค์ จันทวานิช, 2531) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆกัน เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกันโดยพิจารณาความน่าเชื่อถือจาก เวลา สถานที่ และบุคคล การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมควบคู่กับการซักถามพร้อมกันและศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากแหล่งเอกสาร หรือทำการซักถามผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลังจากสรุปผลการศึกษา ผู้วิจัยส่งคืนข้อมูลเพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลตรวจสอบความถูกต้องว่าข้อสรุปนั้นเที่ยงตรงตามความเป็นจริงหรือไม่ แล้วจึงแก้ไขเป็นรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อไป

จรรยาบรรณการวิจัย

ในการวิจัยเชิงคุณภาพ จรรยาบรรณของนักวิจัยเป็นประเด็นสำคัญยิ่ง ผู้วิจัยได้ตระหนักถึงจรรยาบรรณและนำมาเป็นกรอบในการลงภาคสนามเพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูล ข้อมูลใดที่เปิดเผยได้เท่านั้นจึงจะนำมาเสนอไว้ในการวิจัยครั้งนี้ โดยที่ผู้วิจัยได้ตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และได้รับอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์ในการเผยแพร่ข้อมูลเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

บทที่ 4

ผลการดำเนินการวิจัย

สำหรับในการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเรื่อง การจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในจังหวัดสระแก้ว เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาวิธีการการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วในรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ และเพื่อศึกษาความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากการจัดการภาคีสาธารณะ ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว แล้วนำผลการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) คัดกรอง ดึงข้อมูลออกมา หลอมรวมและบูรณาการ กับการสังเคราะห์องค์ความรู้จากการเอกสารงานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ในการปฏิรูปที่ดิน รวมถึงนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำของรัฐบาล เพื่อสรุปเป็นประเด็นที่สำคัญเพื่อตอบคำถามการวิจัยที่ตั้งไว้คือ ความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากการจัดการภาคีสาธารณะจริงหรือไม่ มีรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่อย่างไร โดยผู้วิจัยสามารถเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลได้ดังนี้

สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมปัญหา ด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในจังหวัดสระแก้ว

สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในจังหวัดสระแก้ว

การพัฒนาประเทศบนโครงสร้างอำนาจที่รวมศูนย์ และไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน และความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรรุนแรงขึ้น เกิดความเหลื่อมล้ำรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ประเทศไทยมีที่ดิน 320 ล้านไร่ ซึ่งมีเพียงพอสำหรับประชากร 60 – 70 ล้านคน แต่เพราะไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน พบว่า ที่ดินในประเทศไทย 90% กระจุกตัวอยู่ในมือของคนราว 10 % และประชากร 90% ถือครองที่ดินเพียง 10% ซึ่งแสดงว่า มีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินอย่างสูงยิ่ง จากข้อมูลปี 2547 ปรากฏว่า ประชาชนมีปัญหาดิน 21 ล้านราย ในขณะที่เดียวกันมีที่ดินที่ถูกทิ้งร้างประมาณ 48 ล้านไร่ เพื่อรอการแก้ไข

นอกจากนั้นยังพบว่า มีผู้อาศัยทำกินในที่ดินของรัฐ 1.1 ล้านราย มีที่ดินเกษตรกรรมราว 39 ล้านไร่ เข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องเพื่อขายทอดตลาด และมีเกษตรกรถูกฟ้องร้องไล่ที่ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ถูกจำคุกเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ปัญหาการไรที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรุกรานเขตป่าสงวน ปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน อันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ

การจัดการที่ดินของรัฐเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัญหาการใช้ที่ดินเกิดขึ้นทั้งในเขตเมืองและชนบทมีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในบางกลุ่ม การดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับการใช้ที่ดินไม่เป็นระเบียบ การให้สัมปทาน การสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม การทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ การเข้ามาทำกินทำประโยชน์ในพื้นที่ของรัฐและเอกชน เกษตรกรขาดแคลนและการสูญเสียที่ดินทำกิน รวมถึงปัญหาติดขัดในเรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการออกโฉนดที่ดิน ล้วนเป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วเพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรมในระบบการจัดการที่ดินให้เกิดขึ้น (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน องค์กรมหาชน, 2559)

ปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำในสิทธิที่ดินของประชาชนเป็นปัญหาสำคัญในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว

ปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำในสิทธิที่ดินของแรงงานประชาชนนอกระบบในจังหวัดสระแก้ว พื้นที่ดินที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรของประชาชนเป็นพื้นที่ดินในเขตป่าสงวน แต่ประชาชนในพื้นที่ยืนยันว่า รุ่นพ่อรุ่นแม่ของตนเองได้เข้ามาจับจองเป็นพื้นที่ทำการเกษตรก่อนที่จะมีการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวน และเมื่อเกิดการเวนคืนที่ดินเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษประชาชนเหล่านี้จึงไม่มีสิทธิในการเรียกร้องค่าเวนคืนใดๆ จากรัฐได้

ในกรณีที่มีการเวนคืนที่ดินผ่านที่ดินทำกินของตนเอง เพราะที่ดินไม่มีโฉนด ไม่ใช่ น.ส.3ก. เพราะเป็นเพียงการเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นแบบ ภบท.5 เท่านั้น แต่ที่ดินดังกล่าว ประชาชนซึ่งเป็นที่ดินได้เข้ามาอยู่อาศัยกับครอบครัวกันเป็นระยะเวลายาวนานแล้ว ตั้งแต่รุ่นพ่อแม่และตนเองเป็นเด็ก ๆ จนปัจจุบันประชาชนเหล่านั้นเข้าสู่วัยผู้สูงอายุเรียบร้อยแล้ว แต่ยังคงอาศัยอยู่ในพื้นที่ดินดังกล่าว ประกอบอาชีพเป็นเกษตรกรอยู่เหมือนเดิม แต่ไร้ซึ่งสิทธิที่ดินใดๆ แม้จะมีการต่อสู้เรียกร้องมานานก็ตาม

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสิทธิที่ดินของประชาชนเป็นปัญหาใหญ่ในพื้นที่เพราะครอบคลุมอาณาบริเวณ 7 หมู่บ้านใน 2 ตำบล 2 อำเภอของเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว ปัญหาที่ดินนี้ครอบคลุมอาณาบริเวณกว้างมาก ในพื้นที่หลายหมู่บ้านทั้งใน ตำบลป่าไร่ อำเภออรัญประเทศและตำบลบ้านด่าน อำเภอวัฒนานคร จำนวน 1 หมู่บ้าน และในตำบลป่าไร่ จำนวน 6 หมู่บ้านที่ประสบปัญหา ได้แก่ หมู่ 2 บ้านป่าไร่ หมู่ 3 บ้านหนองหญ้าเมย หมู่ 4 บ้านหนองหญ้าปล้อง หมู่ 5 บ้านภูน้ำเกลี้ยง หมู่ 8 บ้านป่าไร่ใหม่ และหมู่ 9 บ้านใหม่ดงาม ที่ไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ (ยกเว้นหมู่ 1 บ้านโคก หมู่ 6 บ้านหนองหมากบี่ และหมู่ 7 บ้านดงงู ที่พื้นที่ดินมีเอกสารสิทธิเป็นโฉนดและ น.ส.3ก. จะได้รับสิทธิต่างๆ ในกรณีที่มีการเวนคืนที่ดินเพื่อไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเขตอุตสาหกรรมหรือการคมนาคมขนส่ง) และในตำบลบ้านด่าน ได้แก่ หมู่ 7 บ้านไทยสามารถ ที่พื้นที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ

เช่นเดียวกัน รากเหง้าของปัญหาเกิดขึ้นมานานก่อนปี พ.ศ.2500 และการประกาศเป็นเขตป่าสงวน ปี พ.ศ.2507 และยิ่งตอกย้ำความเจ็บปวดในการให้ได้สิทธิของนักลงทุนตามนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ จากหน่วยงานภาครัฐ แต่ในขณะเดียวกันประชาชนที่มาอยู่ก่อนกลับไม่มีสิทธิใดๆ เลย

หน่วยงานรัฐในระดับนโยบายท้องถิ่นและประเทศต้องเข้ามาดูแลเยียวยาไม่ให้ความเหลื่อมล้ำยิ่งขยายตัวและซ้ำเติมกลุ่มแรงงานประชาชนนอกระบบมากขึ้น ในฐานะที่พวกประชาชนถือว่าเป็นคนไทยคนหนึ่งแต่ไร้ซึ่งสิทธิในที่ดินทำกินที่บรรพบุรุษเข้ามาจับจองก่อนรัฐจะประกาศนโยบายใดๆ เสียอีก (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน องค์กรมหาชน, 2559)

ความต้องการของประชาชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ในจังหวัดสระแก้ว

จากการสัมภาษณ์ ประธานคณะกรรมการบ้านมั่นคงและการจัดการที่ดิน กล่าวว่า ทิศทางการพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัยในศตวรรษใหม่ กลุ่มจังหวัดควรกำหนดเป็นวาระร่วมในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน ปัญหาที่ดินที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน ชีวิตความเป็นอยู่ สิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความมั่นคง ยั่งยืนโดยชุมชนท้องถิ่น ให้มีการวางแผนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาภาพรวมของกลุ่มจังหวัด เชื่อมโยงกลไกการทำงาน พัฒนาข้อมูลภาพรวมผู้เดือดร้อนการใช้ประโยชน์ที่ดิน สร้างทุนชุมชน มีการวางแผนผังการพัฒนาตำบลตามบริบทอย่างยั่งยืน ครอบคลุมทั้งโครงสร้างพื้นฐาน ระบบเศรษฐกิจ และสังคม ประสานการทำงานร่วมกับ ท้องถิ่น หน่วยงาน ภาคี แก้ไขปัญหาคนที่ไม่มียากินที่อยู่อาศัย (สัมภาษณ์นายละอองดาว สีลาน้ำเพียง ประธานคณะกรรมการบ้านมั่นคงและการจัดการที่ดิน วันที่ 22 กรกฎาคม 2562)

ความต้องการของประชาชนด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน มีดังนี้

1. ต้องการให้การปฏิรูปที่ดินดำเนินการไปอย่างรวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อแก้ปัญหาที่ดินที่อยู่อาศัย ที่ทำกินของประชาชน
2. รัฐควรจัดสรรที่ดินให้ผู้มีรายได้น้อยก่อน ซึ่งรวมถึงผู้ไม่มีที่ทำกินของตนเอง
3. ควรบริการด้านสาธารณูปโภคให้เพียงพอ เช่นถนน ไฟฟ้า และประปา
4. ต้องการให้แก้ไขความไม่มั่นคงในสิทธิที่ดินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เช่นตำบลป่าไร่ อำเภออรัญประเทศและชุมชนต่างๆ ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งประสบปัญหาความไม่มั่นคงในสิทธิที่ดินมายาวนาน
5. ต้องการให้เอกสารสิทธิการถือครองที่ดินของประชาชน เพื่อนำไปเป็นหนังสือค้ำประกันเงินกู้ จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้
6. ต้องการให้รัฐบาลปรับปรุงการดำเนินงานและการจัดทำแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ปัญหาในเรื่องการถือครองที่ดินของประชาชนและการออกเอกสารสิทธิ์ ส่งผลให้ราษฎรในท้องที่จังหวัดสระแก้ว ต้องประสบกับปัญหาและขาดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิในนาประการ ประกอบด้วย

1. ขาดโอกาสในการเข้าถึงความช่วยเหลือจากภาครัฐ เช่น การสนับสนุนการขุดสระน้ำในไร่นา การขุดบ่อบาดาลเพื่อการเกษตร การประกันภัยพืชผล การช่วยเหลือกรณีเกิดภัยพิบัติด้านการเกษตร และการได้รับการรับรองมาตรฐาน GAP ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น
2. ขาดโอกาสในการได้รับกำหนดเขต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือการได้รับเอกสารสิทธิ์ ซึ่งจะทำให้ราษฎรมั่นคงในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมากยิ่งขึ้น
3. ขาดโอกาสในการลงทุนด้วยเงินทุนของตนเอง ในการพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร โดยเฉพาะการขุดสระน้ำในพื้นที่ หรือการก่อสร้างโรงเรียนที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร
4. ขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เนื่องจากไม่มีเอกสารสิทธิ์ หรือ เอกสาร สปก. 4-01

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า คทช. มีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และกำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ คทช. ต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ สิทธิในทรัพย์สินของประชาชน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และหลักการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและความมั่นคงของประเทศ

“ตั้งแต่เกิดมา พ่อแม่ก็ไม่มีที่ดินเป็นของตัวเอง ต้องเช่าที่ดินคนอื่นทำกิน ฉันก็ต้องไปทำงานรับจ้างก่อสร้างในกรุงเทพฯ เมื่อปีที่แล้วพอรู้ว่าทางจังหวัดสระแก้วมีโครงการจะแจกที่ดินทำกินฉันจึงมาลงทะเบียน เมื่อได้ที่ดินแล้วก็รู้สึกที่ตัวเองโชคดียิ่งกว่าถูกหวยรางวัลที่ 1 เสียอีก ส่วนเพื่อนบ้านคนอื่นๆ ก็รู้สึกดีใจเหมือนกัน เพราะถูกหวยอาจจะมีวันหมดเงิน แต่ได้ที่ดินมันไม่มีวันหมด ถ้าขายันเราก็ทำมาหากินได้ตลอด ทั้งปลูกผัก เลี้ยงวัว เลี้ยงไก่ หรือขุดบ่อเลี้ยงปลา ไม่มีวันอดตายแน่ๆ”

(สัมภาษณ์เกษตรกรรายหนึ่งที่ได้รับการจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. ในจังหวัดสระแก้ว
วันที่ 23 กรกฎาคม 2556 ณ บ้านคลองฟักมิต อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว)

สรุป สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในจังหวัดสระแก้ว

การพัฒนาประเทศบนโครงสร้างอำนาจที่รวมศูนย์ และไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน และความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรรุนแรงขึ้น เกิดความเหลื่อมล้ำรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ พบว่า ที่ดินในประเทศไทย 90% กระจุกตัวอยู่ในมือของคนราว 10 % และประชากร 90% ถือครองที่ดินเพียง 10% ซึ่งแสดงว่า มีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินอย่างสูงยิ่ง ประชาชนมีปัญหาที่ดิน 21 ล้านราย ในขณะที่เดียวกันมีที่ดินที่ถูกทิ้งร้างประมาณ 48 ล้านไร่ เพื่อรอการเก็งกำไร

เกษตรกรและประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ส่วนใหญ่ประสบปัญหาเรื่องสิทธิการเช่าอยู่อาศัย และที่ดินทำกิน โดยพื้นที่กว่า 80% ในจังหวัดสระแก้วอยู่ในความดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปัญหาในเรื่องการถือครองที่ดินของประชาชนจึงเป็นปัญหาที่ก่อตัวขึ้นมาเป็นเวลานาน และปัญหาที่รัฐไม่อาจเพิกเฉยต่อปัญหาดังกล่าว เนื่องจากกระทบถึงเกษตรกรซึ่งเป็นชนหมู่มาก ในประเทศที่เป็นฐานการผลิตพืชผลทางการเกษตรที่สำคัญ ตลอดจนคุณภาพชีวิตและรายได้ของเกษตรกรที่นับวันเกษตรกรจะกลายเป็นกลุ่มที่คนยากจนลง โดยไม่อาจไปเทียบเคียงกับชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ประกอบอาชีพอื่น

ปัญหาในเรื่องการถือครองที่ดินของประชาชนและการออกเอกสารสิทธิ์ส่งผลให้ราษฎรในท้องที่จังหวัดสระแก้ว ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ต้องประสบกับปัญหา และขาดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิในนาประการ ประกอบด้วย 1) ขาดโอกาสในการเข้าถึงความช่วยเหลือจากภาครัฐ เช่น การสนับสนุนการขุดสระน้ำในไร่นา การขุดบ่อบาดาลเพื่อการเกษตร การประกันภัยพืชผล การช่วยเหลือกรณีเกิดภัยพิบัติด้านการเกษตร และการได้รับการรับรองมาตรฐาน GAP ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น 2) ขาดโอกาสในการได้รับกำหนดเขต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือการได้รับเอกสารสิทธิ์ ซึ่งจะทำให้ราษฎรมั่นคงในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมากยิ่งขึ้น 3) ขาดโอกาสในการลงทุนด้วยเงินทุนของตนเอง ในการพัฒนาพื้นที่ให้เหมาะสมกับการเกษตร โดยเฉพาะการขุดสระน้ำในพื้นที่ หรือการก่อสร้างโรงเรือนที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร และ 4) ขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เนื่องจากไม่มีเอกสารสิทธิ์ หรือเอกสาร สปก. 4-01

สำหรับความต้องการของประชาชนด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน มีดังนี้ 1) ต้องการให้การปฏิรูปที่ดินดำเนินการไปอย่างรวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อแก้ปัญหาที่ดินที่อยู่อาศัย ที่ทำกินของประชาชน 2) รัฐควรจัดสรรที่ดินให้ผู้มีรายได้น้อยก่อน ซึ่งรวมถึงผู้ไม่มีที่ทำกินของตนเอง 3) ควรบริการด้านสาธารณูปโภคให้เพียงพอ เช่น ถนน ไฟฟ้า และประปา 4) ต้องการให้แก้ไขความไม่มั่นคงในสิทธิที่ดินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เช่น ตำบลป่าไร่ อำเภอรัฐประศาสตร์ และชุมชนต่างๆ ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งประสบปัญหาความไม่มั่นคงในสิทธิที่ดินมายาวนาน 5) ต้องการให้เอกสารสิทธิการถือครองที่ดินของประชาชน เพื่อนำไปเป็นหนังสือค้ำประกันเงินกู้ จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ และ 6) ต้องการให้รัฐบาลปรับปรุงการดำเนินงานและการจัดทำแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้เป็นนโยบายอย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

แนวทางการพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินจังหวัดสระแก้วในรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่

จากศึกษาข้อมูลการวิจัยในครั้งนี้ สามารถวิเคราะห์ถึงรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ที่ส่งผลต่อแนวทางการพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินจังหวัดสระแก้วใน ได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก “ภาวะผู้นำ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน ที่มีภาคีหลายภาคส่วนเข้ามาขับเคลื่อน และทุกภาคส่วนจะมีผู้นำที่เป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเลือกใช้รูปแบบผู้นำสาธารณะ (Public Leadership) เนื่องจากการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เป็นการจัดการอันเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาคีต่างๆ ในแง่หนึ่งจึงถือว่า ผู้นำองค์การแบบเดิม (ที่นำเพียงองค์การของตนเพียงองค์การเดียว) ดูจะไม่เพียงพอเสียแล้ว ภายใต้บริบทดังกล่าว ภาวะผู้นำจำเป็นต้องมีลักษณะสำคัญ คือ มีความสามารถในการสร้างความสนใจและจูงใจสมาชิกภายในภาคีของตนและภาคีอื่นๆ ให้หันมาตระหนักถึงความสำคัญและเข้าร่วมในกิจกรรมของการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้ความสำเร็จได้นั้น ผู้นำสาธารณะจะต้องมีความสามารถในการจุดประกายให้เกิดการริเริ่ม เพื่อนำไปสู่การกระทำร่วมกันในการแก้ปัญหอันซับซ้อนของการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ผู้นำสาธารณะจะต้องทำให้ภาคีอื่นๆ ที่มีความคิดและผลประโยชน์แตกต่างกัน รวมทั้งกลุ่มที่มีความขัดแย้งกัน ให้สามารถหันหน้ามาร่วมมือกันได้ (Broussine, 2005) มีความอดกลั้นและเปิดใจกว้างเพื่อสามารถปรึกษาหารือกับความคิดที่แตกต่างหลากหลาย จนสามารถเชื่อมประสานนโยบายที่แตกต่างให้เป็นหนึ่งเดียวได้ ผู้นำสาธารณะจะต้องยอมรับบทบาทของผู้นำจากภาคีอื่นๆ สนับสนุนให้เกิดผู้นำหลายๆ คน โดยมองว่าผู้นำแต่ละคนย่อมมีความรู้ความสามารถแตกต่างกัน พร้อมๆ กับทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับผู้นำคนอื่นๆ เพื่อก่อให้เกิด “ภาวะการนำแบบรวมหมู่” (Collective Leadership) อันจะสามารถนำพาเครือข่ายทั้งองค์การ (The Whole Entity of Networks) ไปสู่เป้าหมายได้ในที่สุด

ประการที่สอง การสะสมทุนทางสังคม (Accumulation of Social Capital) ซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนทางสังคมในรูปของการช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน (Norms of Social Exchange) ความไว้วางใจ (Mutual Trust) และเครือข่ายทางสังคม (Social Networks) ทุนทางสังคมจะทำหน้าที่เป็น “กาว” ที่จะเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านกับผู้นำชุมชน แกนนำของการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน และเชื่อมโยงแกนนำดังกล่าวเข้ากับภาคีทางสังคมอื่นๆ ซึ่งผลการวิจัยพบว่า แกนนำของ 6 พื้นที่ที่ได้รับที่ดิน ส.ป.ก. อันประกอบด้วย 1) ที่ดิน ส.ป.ก.ตำบลโนนหมากเค็ง อำเภอดอนจาน 2) ที่ดิน ส.ป.ก.บ้านพร้าว อำเภอดอนจาน 3) ที่ดิน ส.ป.ก.ตำบลหนองม่วง อำเภอโคกสูง 4) ส.ป.ก.ตำบลหนองแวง อำเภอโคกสูง 5) ส.ป.ก.ตำบลป่าไร่ อำเภออรัญประเทศ และ 6) ส.ป.ก.ตำบลคลองหินปูน อำเภอวังน้ำเย็น ต่างมีทุนทางสังคมภายในชุมชนอยู่ในระดับสูง เนื่องจากชาวบ้านมีความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติ และการช่วยเหลือเกื้อกูล/ถ้อยทีถ้อยอาศัยระหว่างกันอย่างสูง นอกจากนี้ยังมีการเสริมสร้างและสะสมทุนทางสังคมกับภาคีภายนอกอย่างกว้างขวางอีกด้วย กล่าวคือ การแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ที่ประสบผลสำเร็จทั้ง

6 พื้นที่ที่ได้รับที่ดิน ส.ป.ก. ต่างสร้างสายสัมพันธ์ที่ยึดโยงกับภาคีภายนอกด้วยความไว้วางใจใจ จนนำไปสู่ความร่วมมือและให้การสนับสนุนในการทำงานร่วมกัน โดยทุกพื้นที่ต่างมีความสัมพันธ์แบบเครือข่ายที่แน่นแฟ้นกับองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชน สนับสนุนทั้งด้านความรู้ และวิชาการ อาทิเช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (สปก.) เครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว ส่วนภาคราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดสระแก้ว นอกจากนี้ยังประสานความร่วมมือกับภาคเอกชน บริษัทเอกชน เช่น บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ดีแทค สถาบันการเงิน เช่น ธนาคารออมสิน สถาบันการศึกษามหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว และสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy Promotion Agency – depa) โดยผ่านผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย นอกจากการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินแล้ว หน่วยงานต่างๆ ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยังร่วมกันบูรณาการส่งเสริมการเกษตรพัฒนาอาชีพให้แก่เกษตรกร ให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต อาทิ ส่งเสริมการเลี้ยงโคนม โดยกรมปศุสัตว์ เพื่อเป็นอาชีพหลัก เนื่องจากในพื้นที่มีตลาดรองรับ และมีการส่งเสริมให้ปลูกพืชระยะสั้น อาทิ พืชผัก โดยกรมส่งเสริมการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ทั้งรายวัน รายสัปดาห์ และรายเดือน ซึ่งเป็นผลที่เกิดมาจากการสะสมความสัมพันธ์แบบเครือข่ายอันแน่นแฟ้น ความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนทางสังคมในรูปของการช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน (Norms of Social Exchange) ความไว้วางใจ (Mutual Trust) และเครือข่ายทางสังคม (Social Networks) ที่เรียกว่า “ทุนทางสังคม”

ประการที่สาม ด้านความร่วมมือระหว่างภาคี ผลการวิจัยพบว่า การขับเคลื่อนงานพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยในจังหวัดสระแก้วนั้น ขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว ได้บูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภาคีท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการพัฒนา สำรวจ และจัดระบบข้อมูล ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และสรุปให้เห็นภาพรวมของปัญหาด้านที่อยู่อาศัย เพื่อหาทางออกร่วมกันในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประกอบกับการมีผู้นำชุมชน ที่เข้มแข็ง มีองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชน สนับสนุนทั้งด้านความรู้ วิชาการ ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย แต่ที่สำคัญ คือ พี่น้องประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เหมือนนิ้วมือทั้ง 5 นิ้วรวมกัน ทำให้เกิดพลังในการขับเคลื่อน สำหรับกรณีการหารือในการขอใช้ประโยชน์พื้นที่นิคมสร้างตนเองคลองน้ำใส เขตองค์การบริหารส่วนตำบลผ่านศึก อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินให้กับราษฎรในพื้นที่ ซึ่งในปี 2560 ได้มีแนวทาง การจัดสรรที่ดิน 100 ไร่ เพื่อดำเนินการพัฒนาและแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยสภาองค์กรชุมชนตำบลผ่านศึก อำเภอ อรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ได้ร่วมกับผู้เดือดร้อนดำเนินการพัฒนาผ่านกระบวนการสำรวจสภาพปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งตำบล และจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาในระดับตำบล ด้วยการมีส่วนร่วมจากภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน โดยมีผู้เดือดร้อนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาระดับ

พื้นที่ และมีกลุ่มสมาชิกผู้รับประโยชน์ โดยสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นกลไกกลาง ในการประสานงานกับภาคีเครือข่ายองค์กรชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่

จากการสำรวจข้อมูลที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินทั้งตำบลผ่านศึก 1,244 ครัวเรือน พบว่า มีผู้ประสบปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินที่ต้องการปรับปรุงและซ่อมแซมที่อยู่อาศัยบนที่ดินเดิม 232 ครัวเรือน ขาดแคลนที่ดินทำกิน 159 ครัวเรือน และต้องการที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย 79 ครัวเรือน จากนั้น จึงดำเนินกระบวนการพัฒนากลุ่มเป้าหมายผ่านระบบการออมทรัพย์ การออกแบบที่อยู่อาศัย การวางข้อตกลงในการอยู่อาศัย รวมถึงการพัฒนาสู่ การบริหารและจัดตั้งชุมชนในรูปแบบสหกรณ์ ทั้งนี้ จากการขับเคลื่อนงานดังกล่าว ตำบลผ่านศึกจึงได้จัดงานวันที่อยู่อาศัยโลกขึ้น ในวันที่ 19 ตุลาคม 2561 เพื่อแสดงให้เห็นถึงการผนึกกำลังความร่วมมือกันในการขับเคลื่อนงานและผลักดันการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริงจนประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมในการสร้างความมั่นคงให้กับชุมชนท้องถิ่นฐานราก ด้วยการปกป้องแหล่งผลิตอาหาร สร้างเศรษฐกิจ และทุนสะสมชีพในชุมชน โดยเฉพาะการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในชุมชนและสิ่งแวดล้อมที่ดีอย่างยั่งยืน

นำมาสู่กำหนดการจัดพิธีลงนามความร่วมมือการพัฒนาที่อยู่อาศัยในที่ดินนิคมสร้างตนเองระหว่างกระทรวง พม. โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.) และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลผ่านศึก ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว และจังหวัดสระแก้ว โดยมีเจตนารมณ์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างมั่นคงของคนจนในชุมชนและผู้มีรายได้น้อยในพื้นที่รับผิดชอบของนิคมสร้างตนเองคลองน้ำใส สังกัด พส. ด้วยสภาพแวดล้อมทางกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจที่ดี โดยชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา และสนับสนุนการพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัย ภายใต้บันทึกความร่วมมือดังกล่าวที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชุมชนมีกระบวนการออกแบบวางผัง และวางแผนการพัฒนาชุมชน ทั้งในด้านที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภค สภาพแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ ในการนำไปสู่การพัฒนาชุมชนที่ครอบคลุมทุกมิติ ด้วยการร่วมกันพิจารณาทางเลือกเกณฑ์การใช้ที่ดินแบบแปลงรวมเพื่อเอื้ออำนวยต่อการจัดระบบการอยู่อาศัยและการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชน การร่วมกันปรับปรุง ซ่อมแซมหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้มีความมั่นคงแข็งแรงเหมาะสมในการอยู่อาศัย และการร่วมกันกำหนดภูมิสถาปัตยกรรมที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมธรรมชาติและประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น อีกทั้งการผนึกพลังร่วมกันระหว่างชุมชนกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการพัฒนาตามแผนงานของชุมชน การบูรณาการการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าและเกิดรูปธรรม เพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างครอบคลุมทุกมิติต่อไป

โดยในทุกวันจันทร์แรกของเดือนตุลาคมของทุกปี องค์การสหประชาชาติ (UN) ได้กำหนดเป็น วันที่อยู่อาศัยโลก (World Habitat Day) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกประเทศในโลกให้ความสนใจกับสถานการณ์การอยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ตลอดจนสิทธิพื้นฐานของการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม อีกทั้งเพื่อสร้างความตระหนักในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับคนจนเมืองและคนไร้บ้านทั่วโลก โดยในทุกๆ ปี ภาคีเครือข่ายภาคประชาชนได้มีข้อเสนอต่อรัฐบาล ในเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เพื่อให้ทุกคนมีบ้านที่มั่นคงถาวรอย่างถาวร โดยเน้นย้ำให้รัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนงานด้านที่อยู่อาศัยอย่างจริงจังและยั่งยืน เป็นการพัฒนาขั้นพื้นฐานให้กับ

ประชาชนทุกคนที่พึงได้รับและเข้าถึง “सानพลัง พม.และภาคี ก่อบ้านสร้างสุข เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกิน” โดยพลเอก สุรศักดิ์ ศรีศักดิ์ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธานในงานวันที่อยู่อาศัยโลก จังหวัดสระแก้ว พร้อมทั้งร่วมเป็นสักขีพยานในพิธีลงนามบันทึกความร่วมมือการพัฒนาที่อยู่อาศัยในที่ดินนิคมสร้างตนเอง โดยมี รองอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และผู้แทนหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องร่วมลงนามบันทึกความร่วมมือ นอกจากนี้ มีการมอบงบประมาณการพัฒนาที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคงชนบทให้กับพื้นที่ สปก.ในจังหวัดสระแก้ว พร้อมทั้งมอบนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินนิคมสร้างตนเอง จึงเป็นโจทย์สำคัญที่ทั้งหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ กลุ่มสมาชิกเกษตรกร ได้ร่วมกันระดมความคิด ร่วมกันออกแบบ และร่วมกันวางแผนทาง ตลอดช่วงระยะเวลา 3 วันของการร่วมงาน ซึ่งผลที่ได้ พบว่า การทำงานจะต้องมีการบูรณาการและวางแผนร่วมกัน สร้างกระบวนการเรียนรู้ แนวปฏิบัติที่จะสามารถนำไปพัฒนา/ยกระดับพื้นที่ได้จริง อาทิ กระบวนการตั้งแต่การเตรียมคน การออกแบบผังชุมชน กลไกคณะทำงาน แนวทางในการพัฒนาส่งเสริมต่างๆ ที่ควรมีสมาชิกเกษตรกรเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด พร้อมทั้งการมีกระบวนการติดตามและประเมินผลสำเร็จการปฏิบัติงานของหน่วยงานร่วมกัน

ประการสุดท้าย ฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง (นโยบาย/กฎหมาย) ผลการวิจัยพบว่า รัฐบาลโดยการนำของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี จึงมีการกำหนดนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมของสังคม โดยได้มอบหมายให้หน่วยงาน ส.ป.ก. จัดหาที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้กับกลุ่มเกษตรกร ผู้ยากไร้ และกลุ่มเกษตรกรรุ่นใหม่ ด้วยการจัดสรรที่ดิน พร้อมส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ด้วยรูปแบบกลไกสหกรณ์ชุมชน การพัฒนาเพื่อให้กลุ่มเกษตรกรสามารถลุกขึ้นมาจัดการตนเองได้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กล่าวว่า "หลังจากที่ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้พิจารณาออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 36/2559 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2559 เรื่องมาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ดำเนินการยึดคืนพื้นที่กับผู้ครอบครองโดยมิชอบในเขตปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ 310,167 ไร่ ในพื้นที่ 28 จังหวัด และจะนำที่ดินดังกล่าวมาจัดสรรให้เกษตรกรในรูปแบบกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกร ตามนโยบายคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยของผู้ยากไร้ และลดความเหลื่อมล้ำของสังคม โดยในปี 2560 ส.ป.ก. มีพื้นที่ที่นำมาดำเนินการจัดสรรให้เกษตรกร จำนวนทั้งสิ้น 100,000 ไร่ ขณะนี้ พื้นที่ที่มีความพร้อมต่อการนำมาจัดสรรให้เกษตรกร 6 จังหวัด คือ จังหวัดสระแก้ว จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดชลบุรี จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ 16,742 ไร่ สามารถรองรับเกษตรกรได้ 1,384 ราย

คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำการยึดที่ดิน ส.ป.ก.จากนายทุนนำมาแจกเกษตรกรที่ยากไร้ โดย คสช.ได้ใช้คำสั่งตามมาตรา 44 ที่ 36/2559 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2559) เรื่อง ‘มาตรการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย’ เพื่อยึดคืนที่ดิน ส.ป.ก.จากผู้ครอบครองไม่ถูกต้องทั่วประเทศ ตั้งแต่ช่วงกลางปี 2559 เป็นต้นมา โดยยึดคืนที่ดิน ส.ป.ก. ในพื้นที่ 28 จังหวัด รวมเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 400,000 ไร่ เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนที่ขาดแคลนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ในลักษณะให้เช่าอยู่อาศัยและทำกิน แต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ ระยะเวลาช่วงแรก 30 ปี ขณะนี้จัดสรรที่ดินให้เกษตรกรแล้วประมาณ 35,000 ไร่ ในหลายจังหวัด เช่น กาญจนบุรี อุทัยธานี นครราชสีมา กาฬสินธุ์ เชียงใหม่ สุราษฎร์ธานี สระแก้ว ฯลฯ

สำหรับกระบวนการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนนั้น คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) จะจัดตั้งคณะกรรมการในระดับพื้นที่ขึ้นมา โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีคณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนจากหลายหน่วยงาน เช่น ปฏิรูปที่ดินจังหวัด เกษตร ปศุสัตว์ ชลประทาน ฯลฯ นายอำเภอ รวมทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ เพื่อตรวจสอบและคัดกรองเกษตรกรที่มีสิทธิ์จะได้รับการจัดสรรที่ดิน รวมทั้งออกแบบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ฯลฯ

ส่วนเกษตรกรที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีคุณสมบัติ เช่น มีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาท/คน/ปี ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ฯลฯ โดยให้เกษตรกรที่มีความต้องการที่ดินมาลงชื่อที่สำนักงาน ส.ป.ก.จังหวัด เพื่อตรวจสอบคุณสมบัติและพิจารณาสิทธิ์

ส่วนที่ดินที่จะจัดสรรให้แก่เกษตรกร คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดแต่ละจังหวัดจะพิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ แต่ไม่เกินรายละ 6 ไร่ เช่น หากเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเลี้ยงสัตว์จะจัดสรรให้รายละ 2 ไร่ พื้นที่เพาะปลูกรายละ 5 ไร่ และพื้นที่อยู่อาศัย 1 ไร่ นอกจากนี้ยังจัดสรรที่ดินแปลงรวมเพื่อขุดเป็นแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร แปลงเกษตรกรรมรวม สร้างถนน อาคารเอนกประสงค์ ฯลฯ โดยที่ดินที่จัดสรรให้แก่เกษตรกรจะไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่จะให้เข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ในลักษณะของการรวมกลุ่มกัน (ช่วงแรก 30 ปี เสียค่าเช่าไร่ละ 100 บาท/ปี) โดยชาวบ้านจะต้องรวมกลุ่มกันจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นมา เพื่อร่วมกันบริหารจัดการที่ดิน และส่งเสริมการประกอบอาชีพตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่

เลขาธิการ ส.ป.ก. กล่าวเพิ่มเติมว่า "ในส่วนจังหวัดสระแก้ว ขณะนี้ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการยึดคืนพื้นที่แล้ว จำนวน 10 แปลง เนื้อที่กว่า 3,342 ไร่ ในพื้นที่ 4 อำเภอ คือ อำเภอโคกสูง อำเภออรัญประเทศ อำเภอวัฒนานคร และอำเภอวังน้ำเย็น หลังจากยึดคืนพื้นที่มาแล้ว ส.ป.ก. บูรณาการร่วมกับหลายหน่วยงาน เพื่อพัฒนาพื้นที่และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้พร้อมต่อการเข้าทำกินของเกษตรกร อาทิ งานพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร โดยกรมชลประทานและกรมพัฒนาที่ดิน งานปรับพื้นที่ งานก่อสร้างถนน โดย ส.ป.ก. และกรมการทหารช่าง กองทัพบก งานพัฒนาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค โดยกรมทรัพยากรน้ำบาดาล การสร้างที่อยู่อาศัย โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน หรือ พอช.

นอกจากนี้เรื่องการขยายเขตไฟฟ้า ได้รับการช่วยเหลือจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และกรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ดูแลการพัฒนาคุณภาพชีวิต สวัสดิการต่างๆ ของเกษตรกร”

การจัดที่ดินดังกล่าว ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดที่ดินตามนโยบาย คทช. ซึ่งเป็นการจัดที่ดินให้ชุมชนโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่เป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์หรือสถาบันเกษตรกร โดยจังหวัดสระแก้ว มีเกษตรกรผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินและเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานโครงการของรัฐ มาขอขึ้นทะเบียนทั้งหมดกว่า 14,000 ราย และในพื้นที่ 4 อำเภอ คือ อำเภอโคกสูง อำเภอวัฒนานคร อำเภออรัญประเทศ และอำเภอวังน้ำเย็น มีเกษตรกรมาขึ้นทะเบียนไว้ทั้งหมด 8,156 ราย และผ่านการคัดเลือกจาก คทช. จังหวัดสระแก้ว จำนวน 303 ราย ส่วนที่เหลือให้ขึ้นบัญชีไว้พิจารณาต่อไป

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้จัดหาพื้นที่รองรับการดำเนินงานตามนโยบายแก้ปัญหาบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐและที่อยู่อาศัยของเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย โดยจัดหาพื้นที่เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรตามนโยบายคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) โดยจัดทำในรูปแบบสหกรณ์หรือสถาบันเกษตรกร ไม่มีสิทธิ์ซื้อขาย ซึ่งพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว ได้ดำเนินการยึดคืนพื้นที่แล้ว จำนวน 10 แปลง เนื้อที่กว่า 3,342 ไร่ มีเกษตรกรผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินและเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานโครงการของรัฐ มาขอขึ้นทะเบียนทั้งหมดกว่า 14,000 ราย และในพื้นที่ 4 อำเภอ คือ อำเภอโคกสูง อำเภอวัฒนานคร อำเภออรัญประเทศ และอำเภอวังน้ำเย็น มีเกษตรกรมาขึ้นทะเบียนไว้ทั้งหมด 8,156 ราย และผ่านการคัดเลือกจาก คทช. จังหวัดสระแก้ว จำนวน 303 ราย ส่วนที่เหลือให้ขึ้นบัญชีไว้พิจารณาต่อไป ทั้งนี้ จังหวัดสระแก้วมีการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นแล้ว จำนวน 4 สหกรณ์ ดังนี้ 1. สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินอำเภอโคกสูง (คทช.) จำกัด 2. สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินอำเภออรัญประเทศ (คทช.) จำกัด 3. สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินอำเภอวัฒนานคร (คทช.) จำกัด 4. สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินอำเภอวังน้ำเย็น (คทช.) จำกัด จัดสรรให้เกษตรกรรายละ 5 + 1 ไร่ คือ แปลงที่อยู่อาศัย 1 ไร่ แปลงเกษตรกรรม 5 ไร่ และมีพื้นที่ส่วนกลางให้เกษตรกรใช้ประโยชน์ร่วมกัน (แสดงในตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1 แสดงการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว

ลำดับ	ชื่อสหกรณ์ปฏิรูปที่ดิน	อำเภอ
1	สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินอำเภอโคกสูง (คทช.) จำกัด	อำเภอโคกสูง
2	สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินอำเภออรัญประเทศ (คทช.) จำกัด	อำเภออรัญประเทศ
3	สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินอำเภอวัฒนานคร (คทช.) จำกัด	อำเภอวัฒนานคร
4	สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินอำเภอวังน้ำเย็น (คทช.) จำกัด	อำเภอวังน้ำเย็น

ที่มา: สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) (2561)

ที่ปรึกษาโครงการบ้านมั่นคงในที่ดิน ส.ป.ก.จังหวัดสระแก้ว ให้สัมภาษณ์ว่า ที่ดิน ส.ป.ก.ในจังหวัดสระแก้วที่ได้คืนมาจากผู้ครอบครองไม่ถูกต้องมีทั้งหมด 6 แปลง คือ 1) ที่ดิน ส.ป.ก.ตำบลโนนหมากเค็ง อำเภอวัฒนานคร เนื้อที่ 693 ไร่ 2) ที่ดิน ส.ป.ก.บ้านพร้าว อำเภอวัฒนานคร เนื้อที่ 326 ไร่ 3) ที่ดิน ส.ป.ก.ตำบลหนองม่วง อำเภอโคกสูง เนื้อที่ 655 ไร่เศษ 4) ที่ดิน ส.ป.ก.ตำบลหนอง

แขวง อำเภอกอสูง เนื้อที่ 611 ไร่เศษ 5) ที่ดิน ส.ป.ก.ตำบลป่าไร่ อำเภอรัญประเทศ เนื้อที่ 578 ไร่ และ 6) ที่ดิน ส.ป.ก.ตำบลคลองหินปูน อำเภอวังน้ำเย็น เนื้อที่ 318 ไร่เศษ รวมเนื้อที่ทั้งหมด 3,181 ไร่เศษ นำมาจัดสรรเป็นที่อยู่อาศัยและทำกินให้ประชาชนได้ทั้งหมด 212 ครอบครัว (ครอบครัวละ 6 ไร่ ส่วนที่เหลือเป็นพื้นที่ส่วนกลาง สระน้ำเพื่อการเกษตร ถนน ฯลฯ) (แสดงในตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2 แสดงที่ดิน ส.ป.ก. ในจังหวัดสระแก้ว

ลำดับ	ชื่อที่ดิน ส.ป.ก. จังหวัดสระแก้ว	อำเภอ	เนื้อที่ (ไร่)
1	ที่ดิน ส.ป.ก.ตำบลโนนหมากเค็ง	อำเภอวัฒนานคร	693 ไร่
2	ที่ดิน ส.ป.ก.บ้านพร้าว	อำเภอวัฒนานคร	326 ไร่
3	ที่ดิน ส.ป.ก.ตำบลหนองม่วง	อำเภอกอสูง	655 ไร่
4	ส.ป.ก.ตำบลหนองแวง	อำเภอกอสูง	611 ไร่
5	ส.ป.ก.ตำบลป่าไร่	อำเภอรัญประเทศ	578 ไร่
6	ส.ป.ก.ตำบลคลองหินปูน	อำเภอวังน้ำเย็น	318 ไร่

ที่มา: สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) (2561)

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินแล้ว หน่วยงานต่างๆ ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยังร่วมกันบูรณาการส่งเสริมการเกษตรพัฒนาอาชีพให้แก่เกษตรกร ให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต อาทิ ส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อ โดยกรมปศุสัตว์ เพื่อเป็นอาชีพหลัก เนื่องจากในพื้นที่มีตลาดรองรับ และมีการส่งเสริมให้ปลูกพืชระยะสั้น อาทิ พืชผัก โดยกรมส่งเสริมการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ทั้งรายวัน รายสัปดาห์ และรายเดือน นอกจากนี้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมหม่อนไหม กรมประมง และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ยังเข้ามาส่งเสริมอาชีพ และให้ความรู้ในด้านต่างๆ ด้วย

โดย เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2560 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เดินทางไปเป็นประธานในพิธีมอบหนังสืออนุญาตให้สถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินอำเภอ (คทช.) จำกัด จำนวน 4 สหกรณ์ ณ หมู่ที่ 14 ตำบลหนองม่วง อำเภอกอสูง จังหวัดสระแก้ว โดยมี พลเอกฉัตรชัย สาริกัลยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พลเอกสุรศักดิ์ กาญจนรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และพลตำรวจเอกอดุลย์ แสงสิงแก้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้การต้อนรับและร่วมงาน ตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ณ หมู่ที่ 4 ตำบลหนองม่วง อำเภอกอสูง จังหวัดสระแก้ว โดยมีคณะรัฐมนตรี เลขานุการ ส.ป.ก. ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว ตลอดจนข้าราชการ และประชาชนมารอให้การต้อนรับ โอกาสนี้ นายกรัฐมนตรี กล่าวรู้สึกดีใจที่ได้มาพบปะกับประชาชนชาวจังหวัดสระแก้ว และขอแสดงความยินดีกับสมาชิกสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินทั้ง 4 สหกรณ์ที่ได้รับการจัดสรรที่ดินให้ผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและไม่มีที่อยู่อาศัยในจังหวัดตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งการจัดสรรที่ดินครั้งนี้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมให้มีที่ดินทำกิน ซึ่งรัฐบาล

กำลังดำเนินการหามาตรการเพื่อดูแลและสนับสนุนพี่น้องประชาชนอย่างเต็มความสามารถ เพื่อสร้างความมั่นคงและยั่งยืนด้านความเป็นอยู่ และรายได้ของประชาชน



ภาพที่ 4.1 พิธีมอบหนังสืออนุญาตให้สถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

จากศึกษาข้อมูลการวิจัยในครั้งนี้ สามารถวิเคราะห์ถึงรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ที่ส่งผลต่อแนวทางการพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ดังนี้

ประการแรก “ภาวะผู้นำ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน ที่มีภาคีหลายภาคส่วนเข้ามาขับเคลื่อน และทุกภาคส่วนจะมีผู้นำที่เป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเลือกใช้รูปแบบผู้นำสาธารณะ (Public Leadership) เนื่องจากการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เป็นการจัดการอันเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาคีต่างๆ

ประการที่สอง การสะสมทุนทางสังคม (Accumulation of Social Capital) ซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนทางสังคมในรูปของการช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน (Norms of Social Exchange) ความไว้วางใจ (Mutual Trust) และเครือข่ายทางสังคม (Social Networks) ทุนทางสังคมจะทำหน้าที่เป็น “กาว” ที่จะเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านกับผู้นำชุมชน แกนนำของการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน และเชื่อมโยงแกนนำดังกล่าวเข้ากับภาคีทางสังคมอื่นๆ

ประการที่สาม ความร่วมมือระหว่างภาคี ผลการวิจัยพบว่า การขับเคลื่อนงานพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยในจังหวัดสระแก้วนั้น ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว ได้บูรณาการ ความร่วมมือกับหน่วยงานภาคีท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการพัฒนา สสำรวจ และจัดระบบข้อมูล ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และสรุปให้เห็นภาพรวมของปัญหาด้านที่อยู่อาศัย เพื่อหาทางออก ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประกอบกับการมีผู้นำชุมชน ที่เข้มแข็ง มีองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยงานราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชน สนับสนุนทั้งด้านความรู้ วิชาการ ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย แต่ที่สำคัญคือ พี่น้อง

ประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เหมือนนิ้วมือทั้ง 5 นิ้วรวมกัน ทำให้เกิดพลังในการขับเคลื่อน

ประการสุดท้าย ภาวะเบียบที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า รัฐบาลโดยการนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี จึงมีการกำหนดนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมของสังคม โดยได้มอบหมายให้หน่วยงาน ส.ป.ก. จัดทำที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้กับกลุ่มเกษตรกร ผู้ยากไร้ และกลุ่มเกษตรกรรุ่นใหม่ ด้วยการจัดสรรที่ดิน พร้อมส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ด้วยรูปแบบกลไกสหกรณ์ชุมชน การพัฒนาเพื่อให้กลุ่มเกษตรกรสามารถลุกขึ้นมาจัดการตนเองได้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กล่าวว่า "หลังจากที่ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้พิจารณาออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 36/2559 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (แสดงในภาพที่ 4.2)



ภาพที่ 4.2 รูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ที่ส่งผลต่อแนวทางการพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว

ตัวแบบความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากการจัดการภาคีสาธารณะ

ในส่วนที่ผ่านมาได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน การดำเนินงาน ความสำเร็จของการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม สำหรับในส่วนนี้จะได้นำผลการวิเคราะห์และนำเสนอ “ตัวแบบที่เหมาะสม” (Appropriate Model) สำหรับการจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว

ผลการวิจัย พบว่า การแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว นั้น ภาครัฐไม่สามารถจัดการโดยยึดถือตัวแบบเก่า คือ “การจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิม” (Traditional Public Administration) ที่ภาครัฐเป็นผู้จัดการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน โดยใช้วิธีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และสั่งการจากบนลงล่าง เฉกเช่นในอดีตได้อีกต่อไป ในแง่หนึ่งจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหันมาให้การสนับสนุนการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ในรูปของ “การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่” (New Public Governance) กันอย่างจริงจัง โดยบทบาทของภาคีของมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง มีองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชน สนับสนุนทั้งด้านความรู้ วิชาการ ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย แต่ที่สำคัญ คือ พี่น้องประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เหมือนนิ้วมือทั้ง 5 นิ้วรวมกันทำให้เกิดพลังในการขับเคลื่อน

จากการศึกษาการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ข้างต้น พบว่า ภาคี (Partners) ที่สำคัญในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ประกอบด้วย 10 ฝ่าย คือ 1) ภาคีแรก สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) 2) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (สปก.) 3) เครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว 4) ภาคราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอ 5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดสระแก้ว 7) ภาคเอกชน บริษัทเอกชน เช่น บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ดีแทค 8) ธนาคารออมสิน 9) มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว และ 10) ภาคีสุดท้าย สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy Promotion Agency – depa) นำเสนอบทบาทของภาคี ดังนี้

ภาคีแรก คือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) หมายถึง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ ‘พอช.’ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เข้ามาสนับสนุนการสร้างที่อยู่อาศัยและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนตามโครงการ ‘บ้านมั่นคง’ สร้างชีวิตใหม่ในที่ดิน ส.ป.ก.ให้กับประชาชนในจังหวัดสระแก้ว

โดยการสร้างบ้านในที่ดิน ส.ป.ก. นั้น ‘พอช.’ จะสนับสนุนงบประมาณให้ชาวบ้านครัวเรือนละ 62,000 บาท โดยแยกเป็นงบสร้างบ้านหลังละ 40,000 บาท งบในการส่งเสริมอาชีพ พัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมการรวมกลุ่มสร้างความเข้มแข็งของชุมชน 22,000 บาท ส่วนแบบบ้านจะเป็นบ้านชั้นเดียว โครงสร้างเป็นหลัก ก่อด้วยอิฐบล็อก มีขนาดตั้งแต่ 4 X 6 - 6 X 9 ตารางเมตร ตามขนาดครอบครัว ส่วนใหญ่ชาวบ้านจะสร้างขนาด 4X6 ตารางเมตร ตามงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุน แม้ว่างบประมาณที่ พอช.สนับสนุนการสร้างบ้านหลังละ 40,000 บาทจะดูไม่มาก แต่ชาวบ้านก็สามารถใช้วัสดุเก่ามาเสริม เช่น ประตู หน้าต่าง ไม้ หลังคา ฯลฯ รวมทั้งใช้แรงงานจากเพื่อนบ้านและญาติพี่น้องมาช่วยกันก่อสร้าง ทำให้ประหยัดต้นทุนค่าวัสดุและค่าก่อสร้าง ใช้เวลาสร้างบ้านประมาณ 1-2 เดือน หากมีทุนรอนก็สามารถขยายหรือต่อเติมบ้านได้อีก

นางสาวจันทนา เบญจทรัพย์ หัวหน้าสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ พอช. ให้สัมภาษณ์ว่า พอช.เริ่มเข้ามาทำงานสนับสนุนชาวบ้านในตำบลคลองหินปูนตั้งแต่ปี 2547 เริ่มจากการแก้ไขปัญหาความยากจน ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน โดยสนับสนุนให้ชุมชนร่วมกันสำรวจข้อมูลปัญหาและความเดือดร้อน เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และวางแผนการแก้ไขต่างๆ ทำให้ชุมชนร่วมกันจัดตั้งกลุ่มการเงินและกลายเป็นสถาบันการเงินขึ้นมา มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือกัน นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัย ฯลฯ

ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) ให้สัมภาษณ์ว่า ประเทศไทยมีประชาชนที่ขาดแคลนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยจำนวนหลายล้านครัวเรือน ซึ่งตามแผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579) พอช.ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้จัดทำแผนงานรองรับที่อยู่อาศัยของประชาชน 1 ล้านครัวเรือนทั่วประเทศ ขณะนี้ดำเนินการไปแล้วประมาณ 1 แสนครัวเรือน ส่วนแผนงานรองรับที่อยู่อาศัยของประชาชนในชนบทมีเป้าหมายทั้งหมด 352,000 ครัวเรือน ซึ่งโครงการบ้านมั่นคงชนบทในที่ดิน ส.ป.ก.ถือเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานนี้ด้วย โดย พอช.สนับสนุนการสร้างบ้านมั่นคงฯ ในที่ดิน ส.ป.ก.ไปแล้วใน 10 จังหวัด เช่น กาญจนบุรี อุทัยธานี นครราชสีมา สุราษฎร์ธานี สระแก้ว ฯลฯ มีเป้าหมายทั้งหมดประมาณ 2,000 ครอบครัว โดย พอช.จะสนับสนุนงบประมาณรวมครอบครัวละ 62,000 บาท

“โครงการบ้านมั่นคงชนบทในที่ดิน ส.ป.ก.นั้น พอช.จะสนับสนุนงบประมาณในการสร้างบ้าน เพื่อให้ประชาชนที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินได้มีบ้านใหม่ที่มั่นคง แต่ พอช.ไม่ได้มาสร้างบ้านให้ชาวบ้าน คนที่จะสร้างคือเจ้าของบ้านและชาวชุมชนที่จะมาช่วยกัน นอกจากนี้การสร้างบ้านใหม่ ชาวบ้านจะใช้วิธีการลงแรงช่วยกันสร้างบ้าน ทำให้ลดต้นทุนค่าก่อสร้างและค่าแรงงานได้มาก แต่ที่สำคัญก็คือ การลงแรงช่วยกันจะทำให้คนในชุมชนเกิดความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กัน เกิดความรัก ความสามัคคี ซึ่งจะเป็นรากฐานทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง สามารถพัฒนาและพึ่งพาตัวเองได้ต่อไป” (นายสมชาติ ภาระสุวรรณ ผอ.พอช.)

โครงการบ้านมั่นคงในที่ดิน ส.ป.ก. รวมทั้งโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่างๆ ของ พอช. ไม่ใช่เป็นเพียงการสนับสนุนให้ชาวบ้านมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงเท่านั้น แต่ยังใช้การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวบ้านให้ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งเรื่องเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิถีชีวิต และยกระดับความรู้ความสามารถของชาวบ้านขึ้นมา เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนเอง

“นอกจากนี้ พอช.ยังส่งเสริมให้ชาวบ้านรวมกลุ่มกันออมทรัพย์ เพื่อสร้างทุนภายในชุมชน ส่งเสริมกลุ่มวิสาหกิจชุมชน เพื่อผลิตอาหาร พืชผักที่ปลอดภัย การแปรรูปผลผลิต ส่งเสริมการตลาด ส่งเสริมการท่องเที่ยวชุมชน เพื่อให้ชาวบ้านมีอาชีพและมีรายได้ รวมทั้งสนับสนุนให้จัดตั้งกองทุนต่างๆ มาช่วยเหลือดูแลกัน เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชน เพื่อให้ชาวบ้านมีชีวิตใหม่ที่มั่นคง ลูกหลานก็จะมีอนาคตที่ดี”

(สัมภาษณ์นายสมชาติ ภาระสุวรรณ ผอ.พอช. วันที่ 30 กรกฎาคม 2562)

“โครงการบ้านพอเพียงชนบท” เป็นแผนงานหนึ่งในแผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัย 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานในระยะเวลา 5 ปี จำนวน 352,000 ครัวเรือน เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยในชนบท สำหรับผู้เดือดร้อนที่บ้านมีสภาพชำรุดทรุดโทรม ก่อสร้างด้วยวัสดุที่ไม่มั่นคง ไม่ได้ปรับปรุงซ่อมแซม หรือมีความเป็นต้องก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ แต่ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากมีรายได้น้อยเพียงพอ ในการดำเนินการตามภารกิจของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. มุ่งเน้นสนับสนุนให้ชุมชนเป็นแกนหลักในการร่วมกันแก้ไขปัญหา โดยเชื่อมโยงเครือข่าย กลุ่มหรือองค์กรชุมชนในตำบล หรือ องค์กรชุมชนตำบลที่มีทุนการพัฒนาด้านต่างๆ เช่น สภาองค์กรชุมชน เครือข่ายที่ดินชนบท กองทุนสวัสดิการชุมชน องค์กรการเงินชุมชน ฯลฯ สร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ เพื่อจัดการแก้ไขปัญหา ร่วมกันในการสร้างหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของผู้เดือดร้อนในพื้นที่ ทำให้คนในตำบลมีความตื่นตัวในการร่วมกันดำเนินงานในทุกขั้นตอนของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ตั้งแต่สำรวจข้อมูล รวมกลุ่มผู้เดือดร้อน กลั่นกรองข้อมูล คัดเลือก จัดซื้อวัสดุ และก่อสร้างบ้านร่วมกัน ทำให้สามารถขับเคลื่อนงานได้อย่างรวดเร็ว ภายใต้งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุน สมทบ ร่วมแรงก่อสร้างโดยผู้เดือดร้อนและคนในชุมชน ทำให้เกิดการคืนทุนสู่กองทุนของชาวชุมชนเอง นำไปสู่การเชื่อมต่อกับฐานงานพัฒนาด้านต่างๆ ของชุมชน รวมทั้งเป็นพื้นฐานสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในสังคม ที่จะให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นหลักในการจัดการตนเอง

นายไมตรี อินทุสุต ประธานคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนฯ กล่าวว่า การพัฒนาชุมชนให้ประสบผลสำเร็จ เช่นที่พื้นที่ต้นแบบตำบลคลองหินปูนจะต้องมีองค์ประกอบ 7 อย่าง หรือกฎเจ็ดดอก คือ 1) มีที่ดินเป็นฐานการผลิต 2) มีบ้านเป็นที่พักพิง 3) มีแปลงเกษตรเพื่อทำกินหรือสร้างรายได้ 4) มีน้ำในการทำเกษตร เช่น การจัดทำธนาคารน้ำใต้ดิน 5) มีข้อมูลเพื่อนำมาใช้เป็นฐานในการวางแผนงานหรือแก้ไขปัญหา 6) มีเทคโนโลยีและนวัตกรรม เช่น นาโดรนหรืออากาศยานไร้คนขับมาใช้ในแปลงเกษตร ทำให้ลดต้นทุน ลดค่าใช้จ่าย ลดแรงงาน การใช้สื่อออนไลน์มาขายสินค้า และ 7) การบูรณาการการทำงานร่วมกันตั้งแต่ระดับชุมชน ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชนมาร่วมกันขับเคลื่อน โดยยึดชุมชนเป็นแกนกลาง นำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาชุมชน

ภาคีที่สอง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (สปก.) ซึ่งหมายถึง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว ซึ่งถือว่าเป็นภาคีที่สำคัญที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนและอำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินพื้นที่ มีหน้าที่หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ให้แก่เกษตรกรในจังหวัดสระแก้ว ภายใต้นโยบายนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นนโยบายของชุดรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมของสังคม โดยได้มอบหมายให้หน่วยงาน ส.ป.ก. จัดหาที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้กับกลุ่มเกษตรกร ผู้ยากไร้ และกลุ่มเกษตรกรรุ่นใหม่ ด้วยการจัดสรรที่ดิน พร้อมส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ด้วยรูปแบบกลไกสหกรณ์ ชุมชน การพัฒนาเพื่อให้กลุ่มเกษตรกรสามารถลุกขึ้นมาจัดการตนเองได้ จึงเป็นโจทย์สำคัญที่ทั้งหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ กลุ่มสมาชิกเกษตรกร ได้ร่วมกันระดมความคิด ร่วมกันออกแบบ และร่วมกันวางแนวทาง ตลอดช่วงระยะเวลา 3 วันของการร่วมงาน ซึ่งผลที่ได้ พบว่า การทำงานจะต้องมีการบูรณาการและวางแผนร่วมกัน สร้างกระบวนการเรียนรู้ แนวปฏิบัติที่จะสามารถนำไปพัฒนา/ยกระดับพื้นที่ได้จริง อาทิ กระบวนการตั้งแต่การเตรียมคน การออกแบบผังชุมชน กลไกคณะทำงาน แนวทางในการพัฒนาส่งเสริมต่างๆ ที่ควรมีสมาชิกเกษตรกรเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด พร้อมทั้งการมีกระบวนการติดตามและประเมินผลสำเร็จการปฏิบัติงานของหน่วยงานร่วมกัน

นางรจนา สุริยา เกษตรกรในที่ดิน ส.ป.ก.ตำบลคลองหินปูน ให้สัมภาษณ์ว่า เดิมตนและสามีไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง ต้องเช่าที่ดินทำกินไร่ละ 100 บาท หากมีเวลาว่างก็จะไปรับจ้างทำงานในไร่ของคนอื่น มีรายได้ไม่พอกิน เมื่อได้ที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง 5 ไร่จึงรู้สึกดีใจ และเริ่มเข้าทำกินตั้งแต่ปี 2561 โดยปลูกบวบเหลี่ยมได้ผลผลิตประมาณรอบละ 8 ตัน (รอบละ 3 เดือน) ราคาขายกิโลกรัมละ 8-10 บาท ปลูกมันเทศได้รอบละประมาณ 1 ตัน ขายส่งกิโลกรัมละ 2-3 บาท และกำลังจะปลูกถั่วลิสง หมุนเวียนกันตลอดทั้งปี

“ดีใจที่ได้ที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง รู้สึกว่าโชคดียิ่งกว่าถูกหวยรางวัลที่ 1 เสียอีก เพราะถูกหวยก็อาจจะมียอดเงิน แต่ได้ที่ดินมันไม่มีวันหมด จะเอาไปขายก็ไม่ได้ แต่เราสามารถทำกินได้ตลอดชีวิต ลูกหลานก็สามารถทำกินต่อได้ ถ้าขยันปลูกพืชระยะสั้นก็จะมีรายได้หมุนเวียนตลอดทั้งปี ปีนี้ปลูกบวบเหลี่ยมเก็บขายได้ 2 รอบๆ ละ 3 เดือน วันหนึ่งเก็บขายได้เงินวันละ 1,000-2,000 บาท ทำให้มีรายได้พอเลี้ยงดูครอบครัว มีกิน มีใช้ ความเป็นอยู่ก็ดีกว่าตอนเช่าที่ดินคนอื่นทำกิน”
เกษตรกรในที่ดิน ส.ป.ก.บอกถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น



ภาพที่ 4.3 ที่ดินทำกินเป็นในแปลงที่ดิน ส.ป.ก.ตำบลคลองหินปูน อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว



ภาพที่ 4.4 ที่อยู่อาศัยในแปลงที่ดิน ส.ป.ก.ตำบลคลองหินปูน อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว

“ที่ดินทั้งหมดนี้ ส.ป.ก. นำมาจัดสรรเป็นที่อยู่อาศัยและทำกินให้ประชาชนได้ทั้งหมด 212 ครอบครัว ได้ครอบครัวละ 6 ไร่ ส่วนที่เหลือเป็นพื้นที่ส่วนกลาง สระน้ำเพื่อการเกษตร ถนน โดยพอช.ได้สนับสนุนงบประมาณก่อสร้างบ้านและสาธารณูปโภคตามโครงการบ้านมั่นคงชนบท ครั้วเรือนละ 62,000 บาท ขณะนี้ประชาชนทั้งหมด 212 ครอบครัวได้เข้าอยู่อาศัยและทำกินแล้ว มีอาชีพหลัก เช่น เลี้ยงวัวเนื้อ ทำไร่ข้าวโพด มันสำปะหลัง อ้อย ปลูกผักสวนครัว พืชระยะสั้น เช่น ปลูกบวบเหลี่ยม มะระจีน มันเทศ ถั่วลิสง ส่งขายมีรายได้ไม่ต่ำกว่าวันละ 400-500 บาท ทำให้ประชาชนที่เคยไร้ที่ดินทำกินมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น” นายละอองดาวกล่าว



ภาพที่ 4.5 บ้านและที่ดินของคนจน โดยคนจน เพื่อคนจน รูปธรรมความสำเร็จของคนคลองหินปูน จังหวัดสระแก้ว

ภาคีที่สาม เครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว ซึ่งหมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนงานพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยในจังหวัดสระแก้ว และขับเคลื่อนการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล โดยสภาองค์กรชุมชนมีบทบาทในการขับเคลื่อนเรื่องปัญหาที่ดิน โดยสภาฯ เป็นเวทีรวบรวมชาวบ้านที่เดือดร้อนเข้ามาแก้ไขปัญหาที่ดินร่วมกัน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนที่ดินและที่อยู่อาศัยขึ้นมา มีตัวแทนชาวบ้านที่เดือดร้อนหมู่ละ 2 คนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการรวมคณะกรรมการทั้งหมด 32 คนจาก 16 หมู่บ้าน หลังจากนั้นจึงมีการสำรวจข้อมูลปัญหาที่ดินทั้งตำบล ทั้งนี้ จากการขับเคลื่อนงานพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยในจังหวัดสระแก้วนั้น ขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว ได้บูรณาการ ความร่วมมือกับหน่วยงานภาคีท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการพัฒนา สำรวจ และจัดระบบข้อมูล ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และสรุปให้เห็นภาพรวมของปัญหาด้านที่อยู่อาศัย เพื่อหาทางออกร่วมกันในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว สำหรับการหารือในการขอใช้ประโยชน์พื้นที่นี้กรมสร้างตนเองคลองน้ำใส เขตองค์การบริหารส่วนตำบลผ่านศึก อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินให้กับราษฎรในพื้นที่ ซึ่งในปี 2560 ได้มีแนวทาง การจัดสรรที่ดิน 100 ไร่ เพื่อดำเนินการพัฒนาและแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยสภาองค์กรชุมชนตำบลผ่านศึก อำเภอ อรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ได้ร่วมกับผู้เดือดร้อนดำเนินการพัฒนามาน กระบวนการสำรวจสภาพปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งตำบล และจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาในระดับตำบล ด้วยการมีส่วนร่วมจากภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน โดยมีผู้เดือดร้อนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการ แก้ไขปัญหาระดับพื้นที่ และมีกลุ่มสมาชิกผู้รับประโยชน์ โดยสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นกลไกกลาง ในการประสานงานกับภาคีเครือข่ายองค์กรชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่

นายปาลิน อารงรัตนศิลป์ ผู้แทนเครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว กล่าวถึง ภาพรวมประเด็นงานพัฒนาของขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้วว่า มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนเพื่อช่วยเหลือสมาชิกในยามเจ็บป่วย คลอดบุตร เสียชีวิต การศึกษา ที่อยู่อาศัย

สาธารณประโยชน์ ช่วยเหลือคนด้อยโอกาส พิการ ฯลฯ แล้ว 62 กองทุน มีสมาชิกประมาณ 81,000 คน มีเงินกองทุนรวมกันประมาณ 158 ล้านบาทเศษ นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินภายใต้โครงการบ้านมั่นคงเมืองและชนบทจำนวน 9 เมือง รวม 499 ครั้วเรือน และซ่อมแซม ปรับปรุงบ้านสำหรับครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยที่มีบ้านสภาพชำรุดทรุดโทรม สร้างด้วยวัสดุที่ไม่มั่นคง ตามโครงการบ้านพอเพียงชนบทที่ พอช. สนับสนุน จำนวน 25 ตำบล รวม 836 ครั้วเรือน ,การพัฒนาเศรษฐกิจและทุนชุมชน โดยมีพื้นที่รูปธรรม 10 ตำบล เช่น การท่องเที่ยวโดยชุมชน เกษตรปลอดภัย เกษตรอินทรีย์ การแปรรูป และการตลาด ฯลฯ โดยเครือข่ายขบวนองค์กรชุมชน ร่วมจัดงาน ‘วันที่อยู่อาศัยโลก’ ปี 2562 ที่ จ.สระแก้ว ชูประเด็น ‘บ้านมั่นคง ชุมชนเข้มแข็ง เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมจากฐานราก’ โดยจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนในสระแก้วแล้ว 62 กองทุน มีเงินรวมกัน 158 ล้านบาท ช่วยเหลือสมาชิกรอบด้าน นอกจากนี้ยังแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินให้เกษตรกรที่ขาดแคลน โดยใช้ที่ดิน ส.ป.ก.ตามนโยบายทวงคืนผืนป่ากว่า 3,000 ไร่ จัดสรรให้เกษตรกรได้ 212 ครอบครัวทำให้มีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ปาลิน อารังรัตนศิลป์ คณะทำงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว ได้กล่าวยกตัวอย่าง พื้นที่รูปธรรมที่ได้เข้ามาให้คำแนะนำและชักชวนให้ก่อตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลขึ้นมา คือ การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลคลองหินปูน ทำให้นายละอองดาว สีลาน้ำเตี้ย ประธานเครือข่ายคณะแก้ไขปัญหาที่ดินตำบลคลองหินปูน มองเห็นถึงโอกาสและช่องทางในการซื้อที่ดินทำกินให้กับชาวบ้าน เพราะการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการฯ ในระดับตำบล การแก้ไขปัญหาความยากจน และปัญหาไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของคนในพื้นที่ตำบลคลองหินปูน สภาองค์กรชุมชนเปิดพื้นที่ให้ผู้เดือดร้อนได้ลุกขึ้นมาแก้ปัญหาของตนเอง มีโอกาสได้มาร่วมคิด ร่วมกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง แก้ปัญหาหนี้สิน แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดิน จะทำให้สามารถขยายฐานสมาชิกได้มากขึ้นทั่วทั้งตำบล เงินออมก็จะมากขึ้นไปด้วย จึงได้ตั้งกองทุนสวัสดิการตำบลคลองหินปูนขึ้นในวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชาวบ้านมีสวัสดิการ มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยที่มั่นคง และสร้างทุนชุมชนขึ้นมา โดยให้กองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นเครื่องมือหนึ่งในการเชื่อมโยงผู้เดือดร้อนให้ลุกขึ้นมาแก้ไขปัญหาของตนเอง จัดการตนเอง เพื่อให้เกิดการจัดระบบการทำงานร่วมกันของคนทั้งตำบล มีสมาชิกแรกก่อตั้งจำนวน 385 คน ในช่วงแรกคณะกรรมการกองทุนฯ พยายามขยายฐานสมาชิก ในปี 2552 เมื่อมีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลคลองหินปูน จึงได้เชื่อมโยงกลุ่มองค์กรต่างๆ ที่ร่วมกันจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนฯ เพื่อขยายฐานสมาชิก จนประสบผลสำเร็จในระยะเวลาเพียง 2 เดือน มีสมาชิกเพิ่มขึ้นจำนวน 2,000 คนเศษ มีเงินกองทุนรวมกว่า 1 ล้านบาท

“มีอยู่วันหนึ่ง ผมนำเงินกองทุนสวัสดิการฯ ที่สมาชิกส่งสมทบไปฝากธนาคารออมสิน ตามปกติ จึงได้เห็นว่าสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนไปกู้เงินกับธนาคารออมสิน ทำให้ฉุฉิดคิดว่าเงินที่สมาชิกไปกู้กับธนาคารออมสินนั้น ส่วนหนึ่งก็มาจากเงินกองทุนสวัสดิการชุมชนที่ผมนำไปฝากอยู่เป็นประจำ แล้วทำไมจึงไม่ใช้เงินกองทุนที่สมาชิกร่วมกันสมทบมาช่วยเหลือคนในตำบลเสียเอง”

นายละอองดาว สีลาน้ำเตี้ย ให้สัมภาษณ์ บอกเล่าถึงพัฒนาการของการแก้ไขปัญหาให้ฟังว่ามีจุดเริ่มเมื่อปี 2547 ด้วยการจัดทำข้อมูลชุมชน ศูนย์ข้อมูลชุมชนท้องถิ่น การสำรวจข้อมูลครัวเรือนในหมู่ 6 เพื่อหาหนทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ทำให้รู้ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน ซึ่งช่วงก่อนหน้านั้นชาวบ้านยังไม่กล้าต่อสู้เพราะกลัวตายจากอำนาจของนายทุนและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งทุกคนรู้ว่ามี

ปัญหาแต่ยังไม่ร่วมกันแก้ และมีการวิเคราะห์ศักยภาพตำบล มองทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ที่เป็นจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และอุปสรรค จากวันนั้นจนถึงวันนี้กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลคลองหินปูนสามารถช่วยเหลือสมาชิกให้มีที่ดินทำกินไปแล้วจำนวน 28 ครัวเรือน และพัฒนาที่อยู่อาศัยสำเร็จไปแล้วกว่า 60 ครัวเรือน ด้วยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยมุ่งหวังสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้กับคนในตำบลได้อย่างเป็นธรรม จากผลสำเร็จที่เกิดขึ้น ทำให้กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลคลองหินปูนได้รับรางวัลกองทุนสวัสดิการชุมชน ผู้สรรค์สร้างความมั่นคงของมนุษย์ ตามแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร. ปวย อึ้งภากรณ์ “คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” ประจำปี 2562 ประเภทที่ 6 ด้านการจัดการ/จัดสรรที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยที่พอเพียงต่อการดำรงชีพ และจะเป็นอีกหนึ่งตัวอย่างดี ให้กับพื้นที่ที่ประสบปัญหา เช่นเดียวกันนี้ได้ศึกษาและนำไปปรับใช้แก้ไขปัญหาในพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

จากการใช้ฐานข้อมูลชุมชนวางแผนการพัฒนา สร้างระบบทุนชุมชนเอง ทั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน พัฒนาเป็นสถาบันการเงิน และตั้งกองทุนที่ดินทำกินเพื่อแก้ปัญหาที่ดินหลุดมือ และปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน พัฒนาระบบฐานข้อมูลสู่การวิเคราะห์วางแผนพัฒนาตำบลทุกมิติ ประสานเชื่อมโยงแผนสู่ท้องถิ่น และหน่วยงานมาหนุนเสริมตามความต้องการพัฒนาตามแผนของตำบล เกิดความร่วมมือกับเบญจภาคีในการพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งด้านการพัฒนาตลาดให้สินค้าการเกษตร และการใช้เทคโนโลยีในการดูแลพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งการจัดตั้งกองทุนที่ดินและที่อยู่อาศัยตำบลคลองหินปูนนั้น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนในตำบลคลองหินปูน ด้วยการรวมกลุ่มพึ่งพาตนเอง ลดความเหลื่อมล้ำของสังคมแห่งทุนนิยม สร้างวิถีชีวิตแบบพอเพียง เป็นชนบทแห่งความเอื้ออาทร เป็นการสร้างคุณค่าบนพื้นที่ดินที่ได้มาอย่างยั่งยืน และสร้างปัจจัยสี่ของประชาชนให้มีสวัสดิการถ้วนหน้า (นายละอองดาว กล่าวสรุป)

ดังนั้น สำหรับพื้นที่รูปธรรมในชนบทกับการแก้ปัญหาความยากจน ปัญหาไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย สภาองค์กรชุมชนเปิดพื้นที่ให้ผู้เดือดร้อนได้ลุกขึ้นมาแก้ปัญหาของตนเอง มีโอกาสได้มาร่วมคิด ร่วมกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง แก้ปัญหาหนี้สิน แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน การใช้ฐานข้อมูลชุมชนวางแผนการพัฒนา สร้างระบบทุนชุมชนเอง ทั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน พัฒนาเป็นสถาบันการเงิน และตั้งกองทุนที่ดินทำกินเพื่อแก้ปัญหาที่ดินหลุดมือ และปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน พัฒนาระบบฐานข้อมูลสู่การวิเคราะห์วางแผนพัฒนาตำบลทุกมิติ ประสานเชื่อมโยงแผนสู่ท้องถิ่น และหน่วยงานมาหนุนเสริมตามความต้องการพัฒนาตามแผนของตำบล เกิดความร่วมมือกับเบญจภาคีในการพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งด้านการพัฒนาตลาดให้สินค้าการเกษตร และการใช้เทคโนโลยีในการดูแลพื้นที่เกษตรกรรม

ภาคีที่สี่ ภาคราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอ ซึ่งหมายถึง ส่วนราชการในจังหวัดสระแก้ว นำโดยท่านผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว ส่วนราชการอำเภอในจังหวัดสระแก้ว โดยการนำของนายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดจังหวัดสระแก้ว เป็นภาคีที่สำคัญมากในการผลักดันให้เกิดการประสานการทำงานของทุกภาคส่วนที่รับนโยบายของรัฐบาลในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนมาบริหารจัดการในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้วมีการกิจในการลงพื้นที่ติดตามผลการดำเนินงานการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน โดยกำหนดเป็นภารกิจของจังหวัดสระแก้ว

เป็นแนวปฏิบัติที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม ประสานของการสนับสนุนในทุกอำเภอให้ดูแลชุมชนในพื้นที่รับผิดชอบ พร้อมสำรวจปัญหาและรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ดังเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว นายอำเภออรัญประเทศ นายสมปอง อินทร์ทอง เลขาธิการ ส.ป.ก. พร้อมด้วยหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงพื้นที่ติดตามผลการดำเนินงานการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามนโยบายรัฐบาล ด้วยวิธีการสหกรณ์ เพื่อเตรียมการตรวจเยี่ยมของนายกรัฐมนตรี แปลงที่ดิน NO 2879 เนื้อที่ 690-0-10 ไร่ ตำบลหนองม่วง อำเภอโคกสูง จังหวัดสระแก้ว

สำหรับการมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) โดยร้อยเอก ดร. ธรรมนัส พรหมเผ่า รัฐมนตรีช่วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) โดยมี นายวรพันธ์ สุวัฒน์สุส ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว พร้อมด้วย ส.ส.ตรีสุข เทียนทอง และหัวหน้าส่วนราชการ ให้การต้อนรับ ณ แปลง คทช. NO. 421 หมู่ที่ 8 ตำบลคลองหินปูน อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ซึ่งกิจกรรมในงานประกอบด้วย รัฐมนตรีช่วยว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประธานในพิธีได้มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01)ให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน จังหวัดสระแก้ว จำนวน 150 ราย มอบบัตรดินดี จำนวน 20 ราย มอบต้นมะม่วงพันธุ์ดีให้กับเกษตรกรอีก 10 ราย จากนั้นร้อยเอก ดร. ธรรมนัส พรหมเผ่า รัฐมนตรีช่วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กล่าวพบปะกับประชาชนและเดินเยี่ยมชมบูธแสดงนิทรรศการของหน่วยงานราชการต่างๆ จังหวัดสระแก้ว ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 2,043,602 ไร่ เป็นพื้นที่เขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ประมาณ 1,781,391 ไร่ ควบคุมพื้นที่ทั่วจังหวัดสระแก้ว 9 อำเภอ รวม 12 โครงการ โดยได้ดำเนินการจัดที่ ให้เกษตรกร แล้วทั้งสิ้น 91,625 ราย 104,626 แปลง เนื้อที่ประมาณ 1,303,864 ไร่ ซึ่งในปีงบประมาณ พ. ศ. 2562 ที่ผ่านมา ได้มีผลงานการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรแล้วจำนวน 1,762 ราย 1,912 แปลง เนื้อที่ประมาณ 13,275 ไร่ และ ณ แปลง คทช. NO. 421 หมู่ที่ 8 ตำบลคลองหินปูน อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว มี 150 แปลงเนื้อที่ประมาณ 353 ไร่ 3 งาน 58 ไร่ เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจแก่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว จึงได้จัดพิธีมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ หมู่ 8 ตำบลคลองหินปูน อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว จำนวน 150 ราย ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในการให้บริการประชาชนและอำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินพื้นที่

นอกจากนี้ นายวิทยา มากปาน รอง ผวจ.สระแก้ว ปฏิบัติงานลงพื้นที่แทนท่านผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว พบว่า ตำบลคลองหินปูนถือเป็นต้นแบบในการแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยให้แก่ชาวบ้านในตำบล โดยใช้ระบบข้อมูลเป็นฐาน มีการสำรวจข้อมูลปัญหาต่าง ๆ แล้วนำมาวางแผนแก้ไขปัญหา ประกอบกับการมีผู้นำชุมชน ที่เข้มแข็ง มีองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชน สนับสนุนทั้งด้านความรู้ วิชาการ ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย แต่ที่สำคัญ คือ พี่น้องประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เหมือนนิ้วมือทั้ง 5 นิ้วรวมกัน ทำให้เกิดพลังในการขับเคลื่อน

นางสาวสมสุข บุญยะปัญญา ประธานคณะอนุกรรมการบ้านมั่นคงและการจัดการที่ดิน ให้สัมภาษณ์ถึงทิศทางการพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัยในศตวรรษใหม่ ภาควิชาการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอ มีส่วนสำคัญมาก ดังนั้น กลุ่มจังหวัดควรกำหนดเป็นวาระร่วมในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน ปัญหาที่ดินที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน ชีวิตความเป็นอยู่ สิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความมั่นคง ยั่งยืนโดยชุมชนท้องถิ่น ให้มีการวางแผนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาภาพรวมของกลุ่มจังหวัด เชื่อมโยงกลไกการทำงาน พัฒนาข้อมูลภาพรวมผู้เดือดร้อน การใช้ประโยชน์ที่ดิน สร้างทุนชุมชน มีการวางแผนผังการพัฒนาตำบลตามบริบทอย่างยั่งยืน ครอบคลุมทั้งโครงสร้างพื้นฐาน ระบบเศรษฐกิจ และสังคม ประสานการทำงานร่วมกับท้องถิ่น หน่วยงาน ภาควิชาแก้ปัญหาคนที่ไม่มียากินที่อยู่อาศัยอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ภาคีที่ห้า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว โดยทั่วไปจะอยู่ในเขตการบริหารของ อบต. ด้วยเหตุนี้จึงมีกฎหมายที่กำหนดให้ อบต.มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน ดังปรากฏใน “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542” กำหนดให้ อบต.มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง มาตรา 16 (4) ความว่า “ให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ใน การสาธารณสุข โภค และการก่อสร้างอื่นๆ” ตามมาตรา 16 (10) ความว่า “ให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ใน การสังคม สงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส” และมาตรา 16 (12) ให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ใน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย” ต่อมาในปี 2545 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ออกประกาศแผนปฏิบัติการการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ที่สำคัญ คือ การพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อสนับสนุนในด้านสาธารณสุข โภคทั้ง ไฟฟ้า น้ำประปา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชนพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่และนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ในแง่นี้จึงถือว่า อบต.เป็นภาคีที่จะต้องเข้ามารับผิดชอบต่อการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบภายในจังหวัดสระแก้วโดยตรง ซึ่ง อบต.สามารถให้การสนับสนุนทางงบประมาณในการดำเนินการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนได้ รวมทั้งยังสามารถเข้าร่วมในกิจกรรมในการขับเคลื่อนการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยและที่ทำกินรวมถึงการส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมต่อไป

ภาคีที่หก สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดสระแก้ว ซึ่งหมายถึงหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยท่านพลเอก สุรศักดิ์ ศรีศักดิ์ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มาร่วมเป็นประธานในงานวันที่อยู่อาศัยโลก จังหวัดสระแก้ว “सानพลัง พม.และภาคี ก่อบ้านสร้างสุข เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกิน” พร้อมทั้งร่วมเป็นสักขีพยานในพิธีลงนามบันทึกความร่วมมือการพัฒนาที่อยู่อาศัยในที่ดินนิคมสร้างตนเอง โดยมี นางสุจิตรา พิทยานรเศรษฐ์ รองอธิบดี กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นายวิจิต ชาติไพสิฐ ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว นางสาวเฉลิมศรี ระดากุล ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และผู้แทนหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องร่วมลงนามบันทึกความร่วมมือ นอกจากนี้ มีการมอบงบประมาณการพัฒนาที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคงชนบทตำบลผ่านศึก อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว พร้อมทั้งมอบนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินนิคมสร้างตนเอง โดยในทุกวันจันทร์แรกของเดือนตุลาคมของทุกปี องค์การสหประชาชาติ (UN) ได้กำหนดเป็น วันที่อยู่อาศัยโลก (World Habitat Day) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกประเทศในโลกให้ความสนใจกับสถานการณ์การอยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ตลอดจนสิทธิพื้นฐานของการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม อีกทั้งเพื่อสร้างความตระหนักในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับคนจนเมืองและคนไร้บ้านทั่วโลก โดยในทุกๆ ปี ภาคีเครือข่ายภาคประชาชนได้มีข้อเสนอต่อรัฐบาล ในเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เพื่อให้ทุกคนมีบ้านที่มั่นคงถาวรอย่างถาวร โดยเน้นย้ำให้รัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนงานด้านที่อยู่อาศัยอย่างจริงจังและยั่งยืน เป็นการพัฒนาขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนทุกคนที่พึงได้รับและเข้าถึง โดยกำหนดจัดพิธีลงนามความร่วมมือการพัฒนาที่อยู่อาศัยในที่ดินนิคมสร้างตนเอง ระหว่างกระทรวงพม. โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.) และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลผ่านศึก ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว และจังหวัดสระแก้ว โดยมีเจตนารมณ์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างมั่นคงของคนจนในชุมชนและผู้มีรายได้น้อยในพื้นที่รับผิดชอบของนิคมสร้างตนเองคลองน้ำใส สังกัด พส. ด้วยสภาพแวดล้อมทางกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจที่ดี โดยชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา และสนับสนุนการพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัย ภายใต้บันทึกความร่วมมือดังกล่าวที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชุมชนมีกระบวนการออกแบบวางแผนและวางแผนการพัฒนาชุมชน ทั้งในด้านที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภค สภาพแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ ในการนำไปสู่การพัฒนาชุมชนที่ครอบคลุมทุกมิติ ด้วยการร่วมกันพิจารณาหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินแบบแปลงรวมเพื่อเอื้ออำนวยต่อการจัดระบบการอยู่อาศัยและการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชน การร่วมกันปรับปรุง ซ่อมแซมหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้มีความมั่นคงแข็งแรงเหมาะสมในการอยู่อาศัย และการร่วมกันกำหนดภูมิสถาปัตยกรรมที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ธรรมชาติและประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น อีกทั้งการผนึกพลังร่วมกันระหว่างชุมชนกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการพัฒนาตามแผนงานของชุมชน การบูรณาการการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าและเกิดรูปธรรม เพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างครอบคลุมทุกมิติต่อไป

พลเอก สุรศักดิ์ ให้สัมภาษณ์ว่า จากการสำรวจข้อมูลที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินทั้งตำบลผ่านศึก 1,244 ครัวเรือน พบว่า มีผู้ประสบปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินที่ต้องการปรับปรุงและซ่อมแซมที่อยู่อาศัยบนที่ดินเดิม 232 ครัวเรือน ขาดแคลนที่ดินทำกิน 159 ครัวเรือน และต้องการ

ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย 79 ครัวเรือน จากนั้น จึงดำเนินกระบวนการพัฒนากลุ่มเป้าหมายผ่านระบบการออมทรัพย์ การออกแบบที่อยู่อาศัย การวางข้อตกลงในการอยู่อาศัย รวมถึงการพัฒนาสู่ การบริหารและจัดตั้งชุมชนในรูปแบบสหกรณ์ ทั้งนี้ จากการขับเคลื่อนงานดังกล่าว ตำบลผ่านศึก จึงได้จัดงานวันที่อยู่อาศัยโลกขึ้น ในวันที่ 19 ตุลาคม 2561 เพื่อแสดงให้เห็นถึงการผนึกกำลังความร่วมมือกัน ในการขับเคลื่อนงานและผลักดันการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริงจนประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมในการสร้างความมั่นคงให้กับชุมชนท้องถิ่นฐานราก ด้วยการปกป้องแหล่งผลิตอาหาร สร้างเศรษฐกิจ และทุนสะสมอาชีพในชุมชน โดยเฉพาะการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในชุมชนและสิ่งแวดล้อมที่ตื้ออย่างยั่งยืน

ภาคีที่เจ็ด ภาคเอกชน ซึ่งหมายถึง บริษัทเอกชน คือ บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ดีแทค ซึ่งเป็นอีกหนึ่งภาคีที่เข้ามาส่งเสริม แนวทางในการส่งเสริมประชาชนคนไทยทั่วประเทศ ผนวกผลประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลที่ถูกเชื่อมโยงร้อยเรียงผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตทั่วทุกองของประเทศไทยด้วยการริเริ่มความคิดและการลงมือทำการค้าออนไลน์ เป้าหมายสำคัญ คือ “การเสริมช่องทาง สร้างรายได้ ขยายโอกาส” ด้วยคาดหวังต่อการสร้างรอยยิ้มให้กับเกษตรกร ชาวนา ชาวสวน ชาวไร่ พ่อค้า คนเดินดิน แน่ใจว่า ความสำเร็จจะต้องเริ่มจากการลงมือทำ การลงมือทำจะสำเร็จได้ คนลงมือทำจะต้องมีศักยภาพความพร้อม ทั้งมีความคิด ความกล้า ความมุ่งมั่นตั้งใจ ซึ่งเราต้องร่วมมือกับคนในโครงสร้างสำคัญของประเทศ “การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล” หรือ Digital Literacy ได้ถูกยกระดับ ขยายวงของการร่วมมือ ประชากรสู่ “การส่งเสริมเศรษฐกิจผู้ประกอบการในชุมชนท้องถิ่น” หรือ Online Commerce โดยได้ร่วมสนับสนุนชุมชนในการฝึกอบรมการใช้สื่อออนไลน์เพื่อขายสินค้าเกษตรด้วย โดยในช่วงที่ผ่านมา ดีแทคได้จัดทำโครงการ ดีแทค เน็ตอาสา ฝึกอบรมเกษตรกรในที่ดินแปลง ส.ป.ก. คลองหินปูน จำนวน 40 คน ทำเพจเพื่อค้าขายสินค้าการเกษตรทางสื่อออนไลน์ เป็นพื้นที่ต้นแบบและจะไปร่วมสนับสนุนเกษตรกรในที่ดินแปลง ส.ป.ก. ทุกแปลงในจังหวัดสระแก้ว โดย สราวุธ บุญเลิศกุล ผู้อำนวยการโครงการ ดีแทค เน็ตอาสา กล่าวว่า บันทึกความสำเร็จจากความมุ่งมั่น บนเส้นทาง “เน็ตอาสา” กับก้าวย่างไปข้างหน้าในปี 2020 โดยความสำเร็จของการค้าออนไลน์ ต้องใช้พลังขับเคลื่อนจากบุคลากรในการกระตุ้นให้ประชาชนทั่วทุกชุมชนริเริ่ม เพิ่มประสบการณ์ สร้างรายได้ หมุนเวียนทางธุรกิจชุมชนด้วยการนำเทคโนโลยีมาเป็นเครื่องมือในการเพิ่มช่อง ทางสร้างรายได้ ขยายโอกาสให้ชุมชนต่อไป

ภาคีที่แปด ธนาकारออมสิน ซึ่งหมายถึง ธนาकारของคนไทย ภายใต้ร่มพระบรมโพธิสมภารของพระมหากษัตริย์แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ นั่นคือ ธนาकारออมสินทุกสาขาในจังหวัดสระแก้ว ซึ่งเป็นอีกหนึ่งภาคีที่มีส่วนสนับสนุนสินเชื่อ และกิจกรรมต่างๆให้กับประชาชนที่มีปัญหาเรื่องด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินซึ่งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์คือ การเป็นผู้นำในการออม เสริมสร้างสุขและความมั่นคงของประชาชน เพื่อพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล ที่มีบริการตาม

นโยบายของรัฐในการให้บริการสินเชื่อองค์กรชุมชน สินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท สำหรับกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง เพื่อเป็นเงินทุน และ/หรือเงินทุนหมุนเวียนที่เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มและสมาชิก ธนาคารออมสินยินดี สนับสนุนกลุ่มชาวบ้านที่มีส่วนร่วมช่วยเหลือและพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยการให้บริการสินเชื่อพัฒนาชนบท ไม่ว่าจะนำไปช่วยเหลือทางการศึกษา สาธารณสุข อาชีพ และ ความเป็นอยู่ของชุมชนต่างๆ โดยคุณสมบัติของผู้กู้ ต้องเป็นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือคณะบุคคล และเป็นสมาชิก สฟช. มีผลกำไรจากการดำเนินงาน และมีการจัดทำบัญชีที่ถูกต้องและสามารถตรวจสอบได้ โดยระบุวัตถุประสงค์ของการกู้ ดังนี้ กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือหลายกรณี ดังนี้ เพื่อปรับปรุง หรือขยายกิจกรรมที่ทำอยู่เดิม เพื่อลงทุนใหม่ในกิจกรรมเพื่อการผลิต หรือการค้า เพื่อลงทุนในการก่อสร้าง หรือซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์และมีแผนการ จัดเก็บเงินจากผู้ได้รับประโยชน์เพื่อใช้คืนเงินกู้ และเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนที่เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มหรือสมาชิก ดังนั้น กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลขึ้นมา คือ การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลคลองหินปูน ซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือคณะบุคคล และเป็นสมาชิก สฟช. มีผลกำไรจากการดำเนินงาน และมีการจัดทำบัญชีที่ถูกต้องและสามารถตรวจสอบได้ เป็นไปตามเงื่อนไข สามารถที่จะกู้ผ่านเงินกองทุนสวัสดิการชุมชน เพราะมีการเปิดบัญชี เพื่อนำเงินที่สมาชิกส่งสมทบไปฝากธนาคารออมสิน และพบว่าสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนไปกู้เงินกับธนาคารออมสิน ทำให้ประธานกองทุนสวัสดิการชุมชน เริ่มคิดว่าเงินที่สมาชิกไปกู้กับธนาคารออมสินนั้น ส่วนหนึ่งก็มาจากเงินกองทุนสวัสดิการชุมชน ที่นำไปฝากอยู่เป็นประจำ แล้วทำไมจึงไม่ใช้เงินกองทุนที่สมาชิกร่วมกันสมทบมาช่วยเหลือคนในตำบล และนำดอกผลที่จะต้องเสียให้กับธนาคารมาเป็นเงินสะสมของกองทุนสวัสดิการชุมชนของตำบลแทน และหากมีการกู้ยืมเพื่อปรับปรุง หรือขยายกิจกรรมที่ทำอยู่เดิม ลงทุนใหม่ในกิจกรรมเพื่อการผลิตหรือการค้า เพื่อลงทุนในการก่อสร้างหรือซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์และมีแผนการ จัดเก็บเงินจากผู้ได้รับประโยชน์เพื่อใช้คืนเงินกู้ และเป็นเงินทุนหมุนเวียนที่เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มหรือสมาชิก จำนวนมากที่กองทุนไม่เพียงพอก็สามารถกู้ผ่านกองทุนสวัสดิการชุมชนของตำบลได้

ในส่วนความรับผิดชอบของสังคมของธนาคารออมสิน ได้มีการจัดโครงการด้านสังคมและชุมชนผ่านกิจกรรมต่างๆ อาทิเช่นกิจกรรมจัดมหกรรมกระตุ้นเศรษฐกิจและฝึกอบรมอาชีพเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพลูกค้าธนาคารในการประกอบอาชีพ รวมถึงสร้างรายได้ลดรายจ่ายให้กับตนเองและครอบครัว มุ่งเน้นให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต ธนาคารออมสินจึงเปิดกิจกรรมฝึกอบรมอาชีพ เน้นการฝึกอาชีพหลักสูตรระยะสั้น และมีต้นทุนเริ่มต้นในการประกอบการที่ไม่สูงนัก เมื่อฝึกอบรมแล้วสามารถนำไปเป็นอาชีพหลักหรืออาชีพเสริม เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับตนเองและครอบครัวได้ โดยประสานเข้ามาอบรมให้กับชุมชนต่างๆ และ ฝึกอบรมเกษตรกรในที่ดินแปลง ส.ป.ก. นอกจากนี้ธนาคารออมสินยังมีกิจกรรมตลาดนัดออมสิน สินค้าชุมชนธนาคารออมสินเปิดพื้นที่สำนักงานใหญ่และธนาคารออมสินภูมิภาค ให้เป็นพื้นที่จำหน่ายสินค้าในทุกสิ้นเดือนเพื่อส่งเสริมการตลาด เพิ่มช่องทางการจำหน่ายสินค้าแก่กลุ่มลูกค้าธนาคารประชาชนรายเดียว หรือกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มวิสาหกิจชุมชนร้านค้าจากผู้ประกอบการรายย่อย หน่วยงานสาธิตและหน่วยงานพันธมิตร มาจำหน่ายสินค้า โดยในแต่ละเดือนของการจัดตลาดนัดฯ สามารถรองรับร้านค้าในการมาจำหน่ายโดยประมาณเดือนละกว่า 100 ร้านค้า การดำเนินการจัดกิจกรรมตลาดนัดออมสินสินค้าชุมชน ทั้งในพื้นที่สำนักงานใหญ่และภูมิภาค โดยจัดที่สำนักงานใหญ่ 16 ครั้ง ร้านค้าที่เข้าร่วม

ประมาณ 1,400 ร้าน ภูมิภาค 115 ครั้ง ร้านค้าที่เข้าร่วมประมาณ 6,000 ร้าน รวมจัดงานตลาดทั้งสิ้น 131 ครั้ง ร้านค้าที่เข้าร่วมทั้งหมดประมาณ 7,400 ร้าน มีเงินหมุนเวียนในการจำหน่ายสินค้ากว่า 90 ล้านบาท เป็นต้น

ภาคีที่เก๋า มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว ซึ่งหมายถึง คณะวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว เป็นอีกหนึ่งภาคีที่เข้ามาหนุนเสริมการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนที่ส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกร จึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญ และจัดโครงการส่งเสริมการดำรงชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ในกิจกรรมชื่อ ตามรอยพ่อสานต่อแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงสู่การพัฒนาเกษตรกรอย่างยั่งยืนในจังหวัดสระแก้ว โดยได้รับเงินงบประมาณจังหวัดสระแก้ว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เพื่อสนับสนุนกิจกรรมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนที่ สำหรับโครงการนี้เกิดจากการนำแนวความคิดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นแนวทางในการการดำรงอยู่และปฏิบัติตนเพื่อความมั่นคงและยั่งยืนในมิติต่าง ๆ เป็นการดำเนินตามทางสายกลางก้าวทันต่อโลก มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานตามหลักของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้แพร่หลายสู่เกษตรกร เพื่อให้มีรายได้และมีความยั่งยืนในการประกอบอาชีพ เพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มให้เกิดความเข้มแข็ง สร้างแปลงต้นแบบเศรษฐกิจพอเพียงให้เกิดเป็นรูปธรรมมีกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง และเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการบูรณาการองค์ความรู้ตลาดและเชื่อมโยงบูรณาการกับโครงการต่างๆ ในจังหวัดสระแก้ว มีเป้าหมายคือ เกษตรกรเข้าร่วมโครงการเศรษฐกิจพอเพียงจำนวน ๑๐๐ ราย เกิดศูนย์ต้นแบบเศรษฐกิจพอเพียง และเกิดความรู้ตลาดและเชื่อมโยงตลาดผลประโยชน์ที่กลุ่มบุคคลหรือพื้นที่หรือสังคมโดยรวมจะได้รับคือเกษตรกรที่มีความรู้ความเข้าใจในแนวทางการทำเกษตรแบบเศรษฐกิจพอเพียง มีการรวมกลุ่มเกษตรกรที่ปฏิบัติตามเศรษฐกิจพอเพียงเกิดการบูรณาการองค์ความรู้ด้านการตลาดและเชื่อมโยงการตลาดกับหน่วยงานภายนอกได้ อันจะนำไปสู่ผลกระทบในด้านบวกที่จะตามมาจากการมีโครงการ คือ การมีแหล่งเรียนรู้ให้เกษตรกรได้สามารถนำไปปรับใช้ในการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ของตนเองได้ เกษตรกรลดรายจ่าย มีรายได้ และมีอาหารไว้บริโภคในครัวเรือนอย่างเพียงพอ และเป็นการลดการพึ่งพาจากปัจจัยภายนอก เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเอง สร้างสมดุลทางธรรมชาติในระยะยาว และทำให้ระบบนิเวศของชุมชนดีขึ้น และอาจนำไปสู่การจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนต่อไป

สำหรับดัชนีชี้วัดความสำเร็จ (KPIs) คือ จำนวนเกษตรกรในจังหวัดสระแก้ว มีความรู้ ความเข้าใจ เรื่องการตลาด และมีแหล่งเรียนรู้ให้เกษตรกรได้สามารถนำไปปรับใช้ในการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ของตนเองได้ เกษตรกรลดรายจ่าย มีรายได้ และมีอาหารไว้บริโภคในครัวเรือนอย่างเพียงพอ และเป็นการลดการพึ่งพาจากปัจจัยภายนอก เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเอง สร้างสมดุลทางธรรมชาติในระยะยาว และทำให้ระบบนิเวศของชุมชนดีขึ้น มีการบูรณาการองค์ความรู้เรื่องตลาดและเชื่อมโยงตลาดแบบบูรณาการกับหน่วยงานภายนอกได้ และอาจนำไปสู่การจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนต่อไป



ภาพที่ 4.6 ป้ายโครงการส่งเสริมการดำรงชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ภาคีสุดท้าย สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy Promotion Agency - depa) ซึ่งหมายถึง สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy Promotion Agency - depa) สังกัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีแนวทางการร่วมมือในการส่งเสริมและสนับสนุนการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมดิจิทัลเพื่อชุมชน โดยการประสานความร่วมมือจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ ‘พอช.’ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประสาน depa เข้ามาเป็นภาคีทำงานร่วมกับชุมชนโดยเสนอโครงการเพื่อรับการสนับสนุน โดรน จาก depa เมื่อเดือนมีนาคม 2562 เปิดโอกาสให้ชุมชนชนบทในพื้นที่ที่ พอช.ทำงานและชุมชนต่างๆ ที่รวมกลุ่มกันในรูปแบบของสหกรณ์หรือวิสาหกิจชุมชนเสนอโครงการมาที่ depa เพื่อใช้เทคโนโลยีดิจิทัลต่างๆ มาสนับสนุน การพัฒนาและเสริมสร้างเศรษฐกิจชุมชน เช่น การผลิตสินค้าเกษตร แปรรูป ท่องเที่ยวโดยชุมชน การพัฒนาคุณภาพชีวิต ฯลฯ โดย depa จะสนับสนุนงบประมาณไม่เกินโครงการละ 500,000 บาท ทั้งนี้ในปีงบประมาณ 2562 มีโครงการที่ผ่านการอนุมัติจาก depa แล้ว 38 โครงการ โดยในวันนี้ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2562 พอช. และ depa ได้ติดตามความคืบหน้าการดำเนินโครงการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในภาคเกษตรและมอบอากาศยานไร้คนขับให้แก่เกษตรกรตำบลคลองหินปูน อ.วังน้ำเย็น จ.สระแก้ว จำนวน 2 เครื่อง โดยมีพิธีมอบที่สถาบันการเงินบ้านบ่อลูกรัง โดยมี ดร.รัฐศาสตร์ กรสูตร รองผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล นางสาวจันทนา เบญจทรัพย์ หัวหน้าสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนฯ และตัวแทนชุมชนร่วมงานประมาณ 60 คน

ดร.รัฐศาสตร์ กรสูตร รองผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (depa) ให้สัมภาษณ์ว่า depa มีนโยบายการทำงานกับชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศ เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเพิ่มรายได้และลดรายจ่าย เช่น ส่งเสริมการขายสินค้าชุมชนทางออนไลน์ การทำการเกษตรแบบอัจฉริยะ หรือ Smart Farmer การใช้อากาศยานไร้คนขับในการดูแลแปลงเกษตร การใช้เครื่องมือแฉ่งเตือนสำหรับผู้ป่วยติดเตียง หากมีอาการหรือเจ็บป่วยฉุกเฉินสามารถใช้เครื่องมือส่งสัญญาณไปให้ผู้ดูแลหรือเจ้าหน้าที่มาช่วยเหลือได้ทันที ฯลฯ

“ปีที่ผ่านมามี depa ได้สนับสนุนให้ชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการเสริมสร้างเศรษฐกิจชุมชนและลดรายจ่าย รวมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ป่วยไปแล้ว รวม 38 โครงการ และปี 2563 จะสนับสนุนเพิ่มเติมอีก 20 โครงการ ส่วนการมอบโดรนให้แก่พี่น้องชุมชนตำบลคลองหินปูนในวันนี้ จำนวน 2 เครื่อง จะทำให้พี่น้องลดเวลาในการดูแลแปลงเกษตร ลดค่าใช้จ่ายในการฉีดพ่นสารบำรุงพืช และขับไล่ศัตรูพืชได้สะดวกและรวดเร็ว” ดร.รัฐศาสตร์กล่าว

โครงการส่งเสริมการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อชุมชน จะเปิดโอกาสให้ชุมชนในพื้นที่อยู่นอกเขตเมืองหลวงและเขตอำเภอเมือง และมีสมาชิกตั้งแต่ 20 ครัวเรือนขึ้นไป รวมตัวกันเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจาก depa ได้ ทั้งนี้ชุมชนที่จะเสนอโครงการได้จะต้องมีการรวมตัวกันในลักษณะกลุ่มวิสาหกิจ สหกรณ์ สภาองค์กรชุมชน หรือองค์กรที่มีกฎหมายรองรับ โดยโครงการที่จะเสนอเข้ามาจะต้องเป็นกิจการของชุมชนเกี่ยวกับผลิตสินค้า การให้บริการ เช่น การทำการเกษตร การแปรรูป การท่องเที่ยวชุมชน ฯลฯ โดย depa จะให้การสนับสนุนโครงการไม่เกินโครงการละ 500,000 บาท

นายละออองดาว สีลาน่าเที่ยง ผู้นำชุมชนตำบลคลองหินปูน ให้สัมภาษณ์ว่า ชุมชนตำบลคลองหินปูนได้เสนอโครงการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีทางการเกษตรยุคดิจิทัลด้วยการใช้อากาศยานไร้คนขับ (โดรน) ในการทำการเกษตรต่อสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (depa) ในช่วงต้นปี 2562 โดยการประสานสนับสนุนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนฯ และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจำนวน 499,412 บาท ชุมชนสมทบจำนวน 320,412 บาท นำไปจัดซื้อโดรนเพื่อการเกษตรจำนวน 2 ลำ สามารถฉีดแปลงเกษตร เช่น ข้าวได้พื้นที่วันละประมาณ 150-200 ไร่ ลดแรงงานจาก 10-20 คนต่อวัน เหลือ 1-2 คน ลดต้นทุนการผลิตได้มากกว่าร้อยละ 20 ฯลฯ โดยจะคิดค่าบริการแก่สมาชิกไร่ละ 80 บาทเพื่อนำมาเป็นค่าบำรุงและค่าใช้จ่าย



ภาพที่ 4.7 แสดงการสาธิตการบังคับและใช้โดรน

“หากใช้แรงงานคนในไร่อ้อยฉีดพ่นสารในพื้นที่ 150 ไร่ จะต้องใช้คนงานประมาณ 15 คน ค่าแรงงานวันละ 300 บาท จะต้องเสียค่าใช้จ่ายประมาณวันละ 4,500 บาท แต่ถ้าใช้โดรนจะเสียค่าใช้จ่ายไร่ละ 80 บาท หรือประมาณ 1,200 บาทเท่านั้น ทำให้ประหยัดเวลาและต้นทุนได้มาก”
(สัมภาษณ์นายละอองดาว สีลาน้ำเที่ยง ประธานคณะอนุกรรมการบ้านมั่นคงและการจัดการ ที่ดิน วันที่ 30 กรกฎาคม 2562)

อย่างไรก็ตาม นอกจากการใช้โดรนในแปลงเกษตรแล้ว ขณะนี้ชุมชนได้นำสินค้าทางเกษตรมาขายทางสื่อออนไลน์ โดยการจัดทำเพจขายสินค้าชุมชน เช่น มะขามแช่อิ่ม นอกจากนี้ชุมชนยังมีแผนงานการทำเกษตรกรรมอัจฉริยะ (Smart Farming) โดยการนำระบบการรดน้ำอัตโนมัติผ่านระบบอินเทอร์เน็ตเพื่อสรรสิ่งมาประยุกต์ใช้อีกด้วย

“ในอนาคตชุมชนยังมีความคิดในการนำระบบดิจิทัลมาใช้ในการดูแลสุขภาพของคนในชุมชนอีกด้วย เช่น การดูแลผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียง โดยใช้เครื่องมือส่งสัญญาณหากมีอาการกำเริบหรือป่วยฉุกเฉิน เพื่อแจ้งให้ญาติพี่น้องหรือเจ้าหน้าที่เข้ามาดูแลได้ทันที เป็นการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นเครื่องมือในการดูแลสุขภาพของชาวชุมชน นอกเหนือจากการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย”

ตัวแบบความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน
ในจังหวัดสระแก้ว เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากการจัดการภาคีสาธารณะ



ภาพที่ 4.7 ตัวแบบความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน
ในจังหวัดสระแก้ว เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากการจัดการ
ภาคีสาธารณะ (นงนุช ศรีสุข, 2563)

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องการจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและค้นหาความต้องการของชุมชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เพื่อศึกษาแนวทางพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วในรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ และเพื่อศึกษาความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากการจัดการภาคีสาธารณะ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการนำบทสรุปจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว จำนวน 20 ท่าน ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบด้านที่ดิน ที่ทำกินที่อยู่อาศัย ชุมชนท้องถิ่น เช่น ชาวบ้าน ชุมชน ผู้นำชุมชน และคณะกรรมการชุมชน และภาคีอื่นๆ เช่น สภาองค์กรชุมชน กองทุนสวัสดิการชุมชน และสถาบันพัฒนาองค์กรกรรมการ แล้วนำผลการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) คัดกรอง ดึงข้อมูลออกมา หลอมรวมและบูรณาการ กับการสังเคราะห์องค์ความรู้จากการเอกสารงานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ในการปฏิรูปที่ดินรวมถึงนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำของรัฐบาล เพื่อสรุปเป็นประเด็นที่สำคัญเพื่อตอบคำถามการวิจัยที่ตั้งไว้คือ ความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากการจัดการภาคีสาธารณะจริงหรือไม่ มีรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่อย่างไร นำเสนอผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะตามลำดับดังนี้

สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยความเหลื่อมล้ำทางสังคม พบว่า **สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในจังหวัดสระแก้ว**

ปัญหาในเรื่องการถือครองที่ดินของประชาชนและการออกเอกสารสิทธิ์ส่งผลให้ราษฎรในท้องที่จังหวัดสระแก้ว ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ต้องประสบกับปัญหา และขาดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิในนาประการ ประกอบด้วย 1) ขาดโอกาสในการเข้าถึงความช่วยเหลือจากภาครัฐ เช่น การสนับสนุนการขุดสระน้ำในไร่นา การขุดบ่อบาดาลเพื่อการเกษตร การประกันภัยพืชผล การช่วยเหลือกรณีเกิดภัยพิบัติด้านการเกษตร และการได้รับการรับรองมาตรฐาน GAP ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น 2) ขาดโอกาสในการได้รับกำหนดเขต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือการได้รับเอกสารสิทธิ์ ซึ่งจะทำให้ราษฎรมีความมั่นคงในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมากยิ่งขึ้น 3) ขาดโอกาสในการลงทุนด้วยเงินทุนของตนเอง ในการพัฒนาพื้นที่ให้เหมาะสมกับการเกษตร โดยเฉพาะการขุดสระน้ำในพื้นที่ หรือการก่อสร้างโรงเรียนที่เกี่ยวข้องกับ

การเกษตร และ 4) ขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เนื่องจากไม่มีเอกสารสิทธิ์ หรือ เอกสาร สปก. 4-01

สำหรับความต้องการของประชาชนด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน มีดังนี้

- 1) ต้องการให้การปฏิรูปที่ดินดำเนินการไปอย่างรวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อแก้ปัญหาที่ดินที่อยู่อาศัย ที่ทำกินของประชาชน
- 2) รัฐควรจัดสรรที่ดินให้ผู้มีรายได้น้อยก่อน ซึ่งรวมถึงผู้ไม่มีที่ทำกินของตนเอง
- 3) ควรบริการด้านสาธารณูปโภคให้เพียงพอ เช่น ถนน ไฟฟ้า และประปา
- 4) ต้องการให้แก้ไขความไม่มั่นคงในสิทธิที่ดินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เช่น ตำบลป่าไร่ อำเภอรัฐประศาสตร์ และชุมชนต่างๆ ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งประสบปัญหาความไม่มั่นคงในสิทธิที่ดินมา ยาวนาน
- 5) ต้องการให้เอกสารสิทธิการถือครองที่ดินของประชาชน เพื่อนำไปเป็นหนังสือค้ำประกันเงินกู้ จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้
- 6) ต้องการให้รัฐบาลปรับปรุงการดำเนินงานและการจัดทำแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้เป็นนโยบายอย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

สำหรับแนวทางการพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินจังหวัดสระแก้วใน รูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ ผลการวิจัย พบว่า รูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ที่ส่งผล ต่อแนวทางการพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ประกอบด้วย 4 ประการดังนี้

ประการแรก “ภาวะผู้นำ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ของประชาชน ที่มีภาคีหลายภาคส่วนเข้ามาขับเคลื่อน และทุกภาคส่วนจะมีผู้นำที่เป็นผู้กำหนดแนว ทางการดำเนินงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเลือกใช้รูปแบบผู้นำสาธารณะ (Public Leadership) เนื่องจากการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เป็นการจัดการ อันเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาคีต่างๆ

ประการที่สอง การสะสมทุนทางสังคม (Accumulation of Social Capital) ซึ่ง ประกอบด้วย ความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนทางสังคมในรูปของการช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน (Norms of Social Exchange) ความไว้วางใจ (Mutual Trust) และเครือข่ายทางสังคม (Social Networks) ทุนทางสังคมจะทำหน้าที่เป็น “กาว” ที่จะเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านกับผู้นำ ชุมชน แกนนำของการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน และเชื่อมโยงแกนนำดังกล่าวเข้ากับ ภาคีทางสังคมอื่นๆ

ประการที่สาม ความร่วมมือระหว่างภาคี ผลการวิจัยพบว่า การขับเคลื่อนงานพัฒนาด้านที่ อยู่อาศัยในจังหวัดสระแก้วนั้น ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว ได้บูรณาการ ความร่วมมือกับ หน่วยงานภาคีท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการพัฒนาสำรวจ และจัดระบบข้อมูล ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และสรุปให้เห็นภาพรวมของปัญหาด้านที่อยู่อาศัย เพื่อหาทางออก ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประกอบกับการมีผู้นำชุมชน ที่เข้มแข็ง มีองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยงานราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชน สนับสนุนทั้งด้านความรู้ วิชาการ ทำให้ ชุมชนสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย แต่ที่สำคัญคือ

พี่น้องประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เหมือนนิ้วมือทั้ง 5 นิ้วรวมกัน ทำให้เกิดพลังในการขับเคลื่อน

ประการสุดท้าย ภาวะเปียบที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า รัฐบาลโดยการนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี จึงมีการกำหนดนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมของสังคม โดยได้มอบหมายให้หน่วยงาน ส.ป.ก. จัดหาที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้กับกลุ่มเกษตรกร ผู้ยากไร้ และกลุ่มเกษตรกรรุ่นใหม่ ด้วยการจัดสรรที่ดิน พร้อมส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ด้วยรูปแบบกลไกสหกรณ์ชุมชน การพัฒนาเพื่อให้กลุ่มเกษตรกรสามารถลุกขึ้นมาจัดการตนเองได้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กล่าวว่า "หลังจากที่ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้พิจารณาออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 36/2559 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2559 เรื่องมาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากการจัดการภาคีสาธารณะ ผลการวิจัย พบว่า ความสำเร็จของการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินของประชาชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม สำหรับในส่วนนี้จะได้นำผลการวิเคราะห์และนำเสนอ “ตัวแบบที่เหมาะสม” (Appropriate Model) สำหรับการจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ซึ่งผลการวิจัย พบว่า การแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว นั้น ภาครัฐไม่สามารถจัดการโดยยึดถือตัวแบบเก่า คือ “การจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิม” (Traditional Public Administration) ที่ภาครัฐเป็นผู้จัดการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน โดยใช้วิธีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และสั่งการจากบนลงล่าง เหนือในอดีตได้อีกต่อไป ในแง่นี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหันมาให้การสนับสนุนการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ในรูปของ “การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่” (New Public Governance) กันอย่างจริงจัง โดยบทบาทของภาคีของมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง มีองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชน สนับสนุนทั้งด้านความรู้ วิชาการ ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย แต่ที่สำคัญ คือ พี่น้องประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เหมือนนิ้วมือทั้ง 5 นิ้วรวมกันทำให้เกิดพลังในการขับเคลื่อน

จากการศึกษาวิจัยการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ข้างต้น พบว่า ภาคี (Partners) ที่สำคัญในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ประกอบด้วย 10 ฝ่าย คือ 1) ภาคีแรก สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) 2) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (สปก.) 3) เครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว 4) ภาคราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอ 5) องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น 6) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดสระแก้ว
 7) ภาคเอกชน บริษัทเอกชน เช่น บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ดีแทค
 8) ธนาคารออมสิน 9) มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว และ 10) ภาครัฐสุดท้าย สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy Promotion Agency – depa)

อภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและค้นหาความต้องการของชุมชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วในรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ และเพื่อศึกษาความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากการจัดการภาคีสาธารณะ นำเสนอการอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

สภาพปัญหาและค้นหาความต้องการของชุมชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว

ผลการวิจัย พบว่า ความเหลื่อมล้ำยังคงเป็นปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน เกิดขึ้นจากการพัฒนาประเทศบนโครงสร้างอำนาจที่รวมศูนย์ และไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน ทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน และความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรรุนแรงขึ้น เกิดความเหลื่อมล้ำรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ พบว่า ที่ดินในประเทศไทย 90% กระจุกตัวอยู่ในมือของคนราว 10 % และประชากร 90% ถือครองที่ดินเพียง 10% ซึ่งแสดงว่า มีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินอย่างสูงยิ่ง ประชาชนมีปัญหาที่ดิน 21 ล้านราย ในขณะที่เดียวกันมีที่ดินที่ถูกทิ้งร้างประมาณ 48 ล้านไร่ เพื่อรอการเก็งกำไร โดยเกษตรกรและประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ส่วนใหญ่ประสบปัญหาเรื่องสิทธิการเช่าอยู่อาศัยและที่ดินทำกิน โดยพื้นที่กว่า 80% ในจังหวัดสระแก้วอยู่ในความดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปัญหาในเรื่องการถือครองที่ดินของประชาชนจึงเป็นปัญหาที่ก่อตัวขึ้นมาเป็นเวลานาน และปัญหาที่รัฐไม่อาจเพิกเฉยต่อปัญหาดังกล่าว เนื่องจากกระทบถึงเกษตรกรซึ่งเป็นชนหมู่มากในประเทศที่เป็นฐานการผลิตพืชผลทางการเกษตรที่สำคัญ ตลอดจนคุณภาพชีวิตและรายได้ของเกษตรกรที่นับวันเกษตรกรจะกลายเป็นกลุ่มที่คนยากจนลง โดยไม่อาจไปเทียบเคียงกับชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ประกอบอาชีพอื่น นอกจากนั้นยังพบว่า มีผู้อาศัยทำกินในที่ดินของรัฐ 1.1 ล้านราย มีที่ดินเกษตรกรราว 39 ล้านไร่ เข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องเพื่อขายทอดตลาด และมีเกษตรกรถูกฟ้องร้องไล่ที่ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ถูกจำคุกเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรุกป่าสงวน ปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน อันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ สอดคล้องกับงานวิจัยของ วิชยา โกมินทร์และคณะ (2557) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมเรื่องที่อยู่อาศัยในกลุ่มคนจนเมือง เพื่อให้คนจนเมืองมีโอกาสได้เข้าถึงที่อยู่อาศัยมากยิ่งขึ้น ที่ผ่านมา

รัฐบาลไทยได้มีนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยหลายลักษณะ และเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ความรุนแรงของความต้องการในการใช้ที่ดินในพื้นที่เมือง เมื่อมองการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองในประเทศไทยที่ผ่านมาด้วยแว่นของมโนทัศน์เรื่อง ความเป็นธรรมทางสังคมคือความเสมอภาค (Social Justice as fairness) ที่นำเสนอโดย John Rawls แล้วการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนเมืองสามารถนำไปสู่ความเป็นธรรมทางสังคมได้หรือไม่ โครงการฯ พัฒนาที่อยู่อาศัยดังกล่าวได้ละทิ้งความไม่เป็นธรรมในเรื่องที่อยู่อาศัยให้กับคนจนในเมืองในแง่มุมใดบ้าง และความเป็นไปได้หรือไม่ในการที่จะสร้างให้เกิดความเป็นธรรม ในเรื่องที่อยู่อาศัยให้กับคนจนในเมืองในประเทศไทยได้มากขึ้น

การจัดการที่ดินของรัฐเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัญหาการใช้ที่ดินเกิดขึ้นทั้งในเขตเมืองและชนบทมีการกระจุกตัวของกรรมสิทธิ์ที่ดินในบางกลุ่ม การดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับการใช้ที่ดินไม่เป็นระเบียบ การให้สัมปทาน การสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม การทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ การเข้ามาทำกินทำประโยชน์ในพื้นที่ของรัฐและเอกชน เกษตรกรขาดแคลนและการสูญเสียที่ดินทำกิน รวมถึงปัญหาติดขัดในเรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการออกโฉนดที่ดิน ล้วนเป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วเพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรมในระบบการจัดการที่ดินให้เกิดขึ้นสำหรับปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำในสิทธิที่ดินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว พื้นที่ดินที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรของประชาชนเป็นพื้นที่ดินในเขตป่าสงวน แต่ประชาชนในพื้นที่ยืนยันว่า รุ่นพ่อรุ่นแม่ของตนเองได้เข้ามาจับจองเป็นพื้นที่ทำการเกษตรก่อนที่จะมีการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวน และเมื่อเกิดการเวนคืนที่ดินเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษประชาชนอายุเหล่านี้จึงไม่มีสิทธิในการเรียกร้องค่าเวนคืนใดๆ จากรัฐได้ ในกรณีที่มีการเวนคืนที่ดินผ่านที่ดินทำกินของตนเอง เพราะที่ดินไม่มีโฉนด ไม่ใช่ น.ส.3ก. เพราะเป็นเพียงการเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นแบบ ภบท.5 เท่านั้น แต่ที่ดินดังกล่าว ประชาชนซึ่งได้เข้ามาอยู่อาศัยกับครอบครัวกันเป็นระยะเวลาช้านานแล้ว ตั้งแต่รุ่นพ่อแม่และตนเองเป็นเด็กๆ จนปัจจุบันประชาชนเหล่านั้นเข้าสู่วัยผู้สูงอายุเรียบร้อยแล้ว แต่ยังคงอาศัยอยู่ในพื้นที่ดินดังกล่าวประกอบอาชีพเป็นเกษตรกรอยู่เหมือนเดิม แต่ไร้ซึ่งสิทธิที่ดินใดๆ แม้จะมีการต่อสู้เรียกร้องมานานก็ตาม

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสิทธิที่ดินของประชาชนเป็นปัญหาใหญ่ในพื้นที่เพราะครอบคลุมอาณาบริเวณ 7 หมู่บ้านใน 2 ตำบล 2 อำเภอของเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว ปัญหาที่ดินนี้ครอบคลุมอาณาบริเวณกว้างมาก ในพื้นที่หลายหมู่บ้านทั้งใน ตำบลป่าไร่ อำเภออรัญประเทศและตำบลบ้านด่าน อำเภอวัฒนานคร จำนวน 1 หมู่บ้าน และในตำบลป่าไร่ จำนวน 6 หมู่บ้านที่ประสบปัญหา ได้แก่ หมู่ 2 บ้านป่าไร่ หมู่ 3 บ้านหนองหญ้าเมย หมู่ 4 บ้านหนองหญ้าปล้อง หมู่ 5 บ้านภูน้ำเกลี้ยง หมู่ 8 บ้านป่าไร่ใหม่ และหมู่ 9 บ้านใหม่ดงาม ที่ไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ (ยกเว้นหมู่ 1 บ้านโคก หมู่ 6 บ้านหนองหมากบี่ และหมู่ 7 บ้านดงู ที่พื้นที่ดินมีเอกสารสิทธิเป็นโฉนดและ น.ส.3ก. จะได้รับสิทธิต่างๆ ในกรณีที่มีการเวนคืนที่ดินเพื่อไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเขตอุตสาหกรรมหรือการคมนาคมขนส่ง) และในตำบลบ้านด่าน ได้แก่ หมู่ 7 บ้านไทยสามารถ ที่พื้นที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิเช่นเดียวกัน รากเหง้าของปัญหาเกิดขึ้นมานานก่อนปี พ.ศ.2500 และการประกาศเป็นเขตป่าสงวน ปี พ.ศ.2507 และยิ่งตอกย้ำความเจ็บปวดในการให้ได้สิทธิของนักลงทุนตามนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษจากหน่วยงานภาครัฐ แต่ในขณะเดียวกันประชาชนที่มาอยู่ก่อนกลับไม่มีสิทธิใดๆ เลย หน่วยงานรัฐใน

ระดับนโยบายท้องถิ่นและประเทศต้องเข้ามาดูแลเยียวยาไม่ให้ความเหลื่อมล้ำยิ่งขยายตัวและซ้ำเติมกลุ่มแรงงานประชาชนนอกระบบมากขึ้น ในฐานะที่พวกเขาประชาชนถือว่าเป็นคนไทยคนหนึ่งแต่ไร้ซึ่งสิทธิในที่ดินทำกินที่บรรพบุรุษเข้ามาจับจองก่อนรัฐจะประกาศนโยบายใดๆ

ความต้องการของประชาชนด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในจังหวัดสระแก้ว ผลการวิจัยพบว่า ทิศทางการพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัยในศตวรรษใหม่ กลุ่มจังหวัดควรกำหนดเป็นวาระร่วมในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน ปัญหาที่ดินที่อยู่อาศัย ที่ทำกินชีวิตความเป็นอยู่ สิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความมั่นคง ยั่งยืนโดยชุมชนท้องถิ่น ให้มีการวางแผนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาภาพรวมของกลุ่มจังหวัด เชื่อมโยงกลไกการทำงาน พัฒนาข้อมูลภาพรวมผู้เดือดร้อน การใช้ประโยชน์ที่ดิน สร้างทุนชุมชน มีการวางแผนผังการพัฒนาตำบลตามบริบทอย่างยั่งยืน ครอบคลุมทั้งโครงสร้างพื้นฐาน ระบบเศรษฐกิจ และสังคม ประสานการทำงานร่วมกับท้องถิ่นหน่วยงาน ภาคี แก้ไขปัญหาคนที่ไม่มีที่ดินที่อยู่อาศัย

ความต้องการของประชาชนด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน สรุปได้ดังนี้

ประการแรก ต้องการให้การปฏิรูปที่ดินดำเนินการไปอย่างรวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อแก้ปัญหาที่ดินที่อยู่อาศัย ที่ทำกินของประชาชน ประการที่สอง รัฐควรจัดสรรที่ดินให้ผู้มีรายได้น้อยก่อน ซึ่งรวมถึงผู้ไม่มีที่ทำกินของตนเอง ประการที่สาม ควรประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บริการด้านสาธารณูปโภคให้เพียงพอ เช่น ถนน ไฟฟ้า และประปา ประการที่สี่ ประชาชนต้องการให้แก้ไขความไม่มั่นคงในสิทธิที่ดินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เช่น ตำบลป่าไร่ อำเภออรัญประเทศและชุมชนต่างๆ ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งประสบปัญหาความไม่มั่นคงในสิทธิที่ดินมายาวนาน ประการที่ห้า ต้องการให้เอกสารสิทธิการถือครองที่ดินของประชาชน เพื่อนำไปเป็นหนังสือค้ำประกันเงินกู้ จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ และประการสุดท้าย คือ ต้องการให้รัฐบาลปรับปรุงการดำเนินงานและการจัดทำแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

จากปัญหาในเรื่องการถือครองที่ดินของประชาชนและการออกเอกสารสิทธิ ส่งผลให้ราษฎรในท้องที่จังหวัดสระแก้ว ต้องประสบกับปัญหาและขาดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิในนาประการ ประกอบด้วย 1) ขาดโอกาสในการเข้าถึงความช่วยเหลือจากภาครัฐ เช่น การสนับสนุนการขุดสระน้ำในไร่นา การขุดบ่อบาดาลเพื่อการเกษตร การประกันภัยพืชผล การช่วยเหลือกรณีเกิดภัยพิบัติด้านการเกษตร และการได้รับการรับรองมาตรฐาน GAP ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น 2) ขาดโอกาสในการได้รับกำหนดเขต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือการได้รับเอกสารสิทธิ ซึ่งจะทำให้ราษฎรมีความมั่นคงในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมากยิ่งขึ้น 3) ขาดโอกาสในการลงทุนด้วยเงินทุนของตนเอง ในการพัฒนาพื้นที่ให้เหมาะสมกับการเกษตร โดยเฉพาะการขุดสระน้ำในพื้นที่ หรือการก่อสร้างโรงเรือนที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร และ 4) ขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เนื่องจากไม่มีเอกสารสิทธิ หรือ เอกสาร สปก. 4-01

แนวทางพัฒนารูปแบบการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วในรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่

ผลการวิจัย พบว่า รูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ส่งผลต่อแนวทางการพัฒนารูปแบบการแก้ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินจังหวัดสระแก้วใน ได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก “ภาวะผู้นำ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน ที่มีภาคีหลายภาคส่วนเข้ามาขับเคลื่อน และทุกภาคส่วนจะมีผู้นำที่เป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเลือกใช้รูปแบบผู้นำสาธารณะ (Public Leadership) เนื่องจากการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เป็นการจัดการอันเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาคีต่างๆ ในแง่หนึ่งจึงถือว่า ผู้นำองค์กรแบบเดิม (ที่นำเพียงองค์การของตนเพียงองค์การเดียว) จะไม่เพียงพอเสียแล้ว ภายใต้บริบทดังกล่าว ภาวะผู้นำจำเป็นต้องมีลักษณะสำคัญ คือ มีความสามารถในการสร้างความสนใจและจงใจสมาชิกภายในภาคีของตนและภาคีอื่นๆ ให้หันมาตระหนักถึงความสำคัญและเข้าร่วมในกิจกรรมของการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้ความสำเร็จได้นั้น ผู้นำสาธารณะจะต้องมีความสามารถในการจุดประกายให้เกิดการริเริ่ม เพื่อนำไปสู่การกระทำร่วมกันในการแก้ปัญหาอันซับซ้อนของการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ผู้นำสาธารณะจะต้องทำให้ภาคีอื่นๆ ที่มีความคิดและผลประโยชน์แตกต่างกัน รวมทั้งกลุ่มที่มีความขัดแย้งกัน ให้สามารถหันหน้ามาร่วมมือกันได้ (Broussine, 2005) มีความอดกลั้นและเปิดใจกว้างเพื่อสามารถปรึกษาหารือกับความคิดที่แตกต่างหลากหลาย จนสามารถเชื่อมประสานนโยบายที่แตกต่างให้เป็นหนึ่งเดียวได้ ผู้นำสาธารณะจะต้องยอมรับบทบาทของผู้นำจากภาคีอื่นๆ สนับสนุนให้เกิดผู้นำหลายๆ คน โดยมองว่าผู้นำแต่ละคนย่อมมีความรู้ความสามารถแตกต่างกัน พร้อมๆ กับทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับผู้นำคนอื่นๆ เพื่อก่อให้เกิด “ภาวะการนำแบบรวมหมู่” (Collective Leadership) อันจะสามารถนำพาเครือข่ายทั้งองค์การ (The Whole Entity of Networks) ไปสู่เป้าหมายได้ในที่สุด

ประการที่สอง การสะสมทุนทางสังคม (Accumulation of Social Capital) ซึ่งประกอบด้วย ความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนทางสังคมในรูปของการช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน (Norms of Social Exchange) ความไว้วางใจ (Mutual Trust) และเครือข่ายทางสังคม (Social Networks) ทุนทางสังคมจะทำหน้าที่เป็น “กาว” ที่จะเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านกับผู้นำชุมชน แกนนำของการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน และเชื่อมโยงแกนนำดังกล่าวเข้ากับภาคีทางสังคมอื่นๆ ซึ่งผลการวิจัยพบว่า แกนนำของ 6 พื้นที่ที่ได้รับที่ดิน ส.ป.ก. อันประกอบด้วย 1) ที่ดิน ส.ป.ก.ตำบลโนนหมากเค็ง อำเภอดงเจริญ นคร 2) ที่ดิน ส.ป.ก.บ้านพร้าว อำเภอดงเจริญ นคร 3) ที่ดิน ส.ป.ก.ตำบลหนองม่วง อำเภอโคกสูง 4) ส.ป.ก.ตำบลหนองแวง อำเภอโคกสูง 5) ส.ป.ก.ตำบลป่าไร่ อำเภอรัตนประเทศ และ 6) ส.ป.ก.ตำบลคลองหินปูน อำเภอวังน้ำเย็น ต่างมีทุนทางสังคมภายในชุมชนอยู่ในระดับสูง เนื่องจากชาวบ้านมีความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติ และการช่วยเหลือเกื้อกูล/ถ้อยทีถ้อยอาศัยระหว่างกันอย่างสูง นอกจากนี้ยังมีการเสริมสร้างและสะสมทุนทางสังคมกับภาคีภายนอกอย่างกว้างขวางอีกด้วย กล่าวคือ การแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินที่ประสบผลสำเร็จทั้ง 6 พื้นที่ที่ได้รับที่ดิน ส.ป.ก. ต่างสร้างสายสัมพันธ์ที่ยึดโยงกับภาคีภายนอกด้วยความไว้วางใจ จนนำไปสู่ความร่วมมือและให้การสนับสนุนในการทำงานร่วมกัน โดยทุกพื้นที่ต่าง

มีความสัมพันธ์แบบเครือข่ายที่แน่นแฟ้นกับองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชน สนับสนุนทั้งด้านความรู้ และวิชาการ อาทิเช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (สปก.) เครือข่าย ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว ส่วนภาคราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดสระแก้ว นอกจากนี้ยัง ประสานความร่วมมือกับภาคเอกชน บริษัทเอกชน เช่น บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ดีแทค สถาบันการเงิน เช่น ธนาคารออมสิน สถาบันการศึกษามหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว และสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy Promotion Agency – depa) โดยผ่านผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะ ด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย นอกจากการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินแล้ว หน่วยงานต่างๆ ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยังร่วมกันบูรณาการส่งเสริมการเกษตรพัฒนาอาชีพให้แก่เกษตรกร ให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต อาทิ ส่งเสริมการเลี้ยงโคนม โดยกรมปศุสัตว์ เพื่อเป็น อาชีพหลัก เนื่องจากในพื้นที่มีตลาดรองรับ และมีการส่งเสริมให้ปลูกพืชระยะสั้น อาทิ พืชผัก โดย กรมส่งเสริมการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ทั้งรายวัน รายสัปดาห์ และรายเดือน ซึ่งเป็นผลที่เกิด มาจากการสะสมความสัมพันธ์แบบเครือข่ายอันแน่นแฟ้น ความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนทางสังคม ในรูปของการช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน (Norms of Social Exchange) ความไว้วางใจ (Mutual Trust) และเครือข่ายทางสังคม (Social Networks) ที่เรียกว่า “ทุนทางสังคม” สอดคล้องกับแนวคิด ของ Stone and Hughes (2002) ได้ชี้ให้เห็นว่า ทุนทางสังคมสามารถเกิดขึ้นได้จากภายในครอบครัว และเครือข่ายอื่นๆ ที่มีความสนิทสนมคุ้นเคย มีแหล่งที่มาจากเครือข่ายในระดับชุมชน และในระดับ ภูมิภาค ขณะเดียวกัน ทุนทางสังคมสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งจากความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการและสถาบัน ที่เป็นทางการ ประการสุดท้าย องค์ประกอบหลักของ “ทุนทางสังคม” ได้แก่ เครือข่ายทางสังคม ความไว้วางใจ และบรรทัดฐานทางสังคม “ทุนทางสังคม” เป็นทรัพยากรที่ประชาชนสามารถ ครอบครองและนำมาใช้ประโยชน์เพื่อบรรลุเป้าหมายอันแน่นอนบางประการ โดยทุนทางสังคม สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกๆ ระดับของสังคม

ประการที่สาม ด้านความร่วมมือระหว่างภาคี ผลการวิจัยพบว่า การขับเคลื่อนงานพัฒนา ด้านที่อยู่อาศัยในจังหวัดสระแก้วนั้น ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว ได้บูรณาการ ความร่วมมือ กับหน่วยงานภาคีท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการพัฒนาสำรวจ และจัดระบบข้อมูล ซึ่งเป็นเครื่องมือ สำคัญในการนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และสรุปให้เห็นภาพรวมของปัญหาด้านที่อยู่อาศัย เพื่อ หาทางออกร่วมกันในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประกอบกับการมีผู้นำชุมชน ที่เข้มแข็ง มีองค์กร ปกครองท้องถิ่น หน่วยราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชน สนับสนุนทั้งด้านความรู้ วิชาการ ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย แต่ที่สำคัญ คือ พี่น้องประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เหมือนนิ้วมือทั้ง 5 นิ้วรวมกัน ทำให้เกิดพลังในการขับเคลื่อน สำหรับกรณีการหาหรือในการขอใช้ประโยชน์พื้นที่นิคม สร้างตนเองคลองน้ำใส เขตองค์การบริหารส่วนตำบลผ่านศึก อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินให้กับราษฎรในพื้นที่ ซึ่งในปี 2560 ได้มีแนวทาง การจัดสรร ที่ดิน 100 ไร่ เพื่อดำเนินการพัฒนาและแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยสภาองค์กรชุมชนตำบลผ่านศึก

อำเภอ อรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ได้ร่วมกับผู้เดือดร้อนดำเนินการพัฒนาผ่านกระบวนการสำรวจสภาพปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งตำบล และจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาระดับตำบล ด้วยการมีส่วนร่วมจากภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน โดยมีผู้เดือดร้อนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาระดับพื้นที่ และมีกลุ่มสมาชิกผู้รับประโยชน์ โดยสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นกลไกกลาง ในการประสานงานกับภาคีเครือข่ายองค์กรชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่

ประการสุดท้าย ฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง (นโยบาย/กฎหมาย) ผลการวิจัยพบว่า รัฐบาลโดยการนำของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี จึงมีการกำหนดนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมของสังคม โดยได้มอบหมายให้หน่วยงาน ส.ป.ก. จัดหาที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้กับกลุ่มเกษตรกร ผู้ยากไร้ และกลุ่มเกษตรกรรุ่นใหม่ ด้วยการจัดสรรที่ดิน พร้อมส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ด้วยรูปแบบกลไกสหกรณ์ชุมชน การพัฒนาเพื่อให้กลุ่มเกษตรกรสามารถลุกขึ้นมาจัดการตนเองได้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กล่าวว่า "หลังจากที่ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้พิจารณาออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 36/2559 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2559 เรื่องมาตรการในการแก้ไขปัญหาคอขวดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ดำเนินการยึดคืนพื้นที่กับผู้ครอบครองโดยมิชอบในเขตปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ 310,167 ไร่ ในพื้นที่ 28 จังหวัด และจะนำที่ดินดังกล่าวมาจัดสรรให้เกษตรกรในรูปแบบกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกร ตามนโยบายคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาคอขวดที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยของผู้ยากไร้ และลดความเหลื่อมล้ำของสังคม โดยในปี 2560 ส.ป.ก. มีพื้นที่ที่นำมาดำเนินการจัดสรรให้เกษตรกร จำนวนทั้งสิ้น 100,000 ไร่ ขณะนี้ พื้นที่ที่มีความพร้อมต่อการนำมาจัดสรรให้เกษตรกร 6 จังหวัด คือ จังหวัดสระแก้ว จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดชลบุรี จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ 16,742 ไร่ สามารถรองรับเกษตรกรได้ 1,384 ราย

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้จัดหาพื้นที่รองรับการดำเนินงานตามนโยบายแก้ปัญหาคอขวดพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐและที่อยู่อาศัยของเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย โดยจัดหาพื้นที่เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรตามนโยบายคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) โดยจัดทำในรูปแบบสหกรณ์หรือสถาบันเกษตรกร ไม่มีสิทธิซื้อขาย ซึ่งพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว ได้ดำเนินการยึดคืนพื้นที่แล้ว จำนวน 10 แปลง เนื้อที่กว่า 3,342 ไร่ มีเกษตรกรผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินและเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานโครงการของรัฐ มาขอขึ้นทะเบียนทั้งหมดกว่า 14,000 ราย และในพื้นที่ 4 อำเภอ คือ อำเภอโคกสูง อำเภอวัฒนานคร อำเภออรัญประเทศ และอำเภอวังน้ำเย็น มีเกษตรกรมาขึ้นทะเบียนไว้ทั้งหมด 8,156 ราย และผ่านการคัดเลือกจาก คทช. จังหวัดสระแก้ว จำนวน 303 ราย ส่วนที่เหลือให้ขึ้นบัญชีไว้พิจารณาต่อไป ทั้งนี้ จังหวัดสระแก้วมีการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นแล้ว จำนวน 4 สหกรณ์ ดังนี้ 1. สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินอำเภอโคกสูง (คทช.) จำกัด 2. สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินอำเภออรัญประเทศ (คทช.) จำกัด 3. สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินอำเภอวัฒนานคร (คทช.) จำกัด 4. สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินอำเภอวังน้ำเย็น (คทช.) จำกัด จัดสรรให้เกษตรกรรายละ 5

+ 1 ไร่ คือ แปลงที่อยู่อาศัย 1 ไร่ แปลงเกษตรกรรม 5 ไร่ และมีพื้นที่ส่วนกลางให้เกษตรกรใช้ประโยชน์ร่วมกัน

พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เดินทางไปเป็นประธานในพิธีมอบหนังสืออนุญาตให้สถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้แก่สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินอำเภอ (คทช.) จำกัด จำนวน 4 สหกรณ์ ณ หมู่ที่ 14 ตำบลหนองม่วง อำเภอโคกสูง จังหวัดสระแก้ว โดยมี พลเอกฉัตรชัย สาริกัลยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พลเอกสุรศักดิ์ กาญจนรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และพลตำรวจเอกอดุลย์ แสงสิงแก้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้การต้อนรับและร่วมงาน ตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ณ หมู่ที่ 4 ตำบลหนองม่วง อำเภอโคกสูง จังหวัดสระแก้ว โดยมีคณะรัฐมนตรี เลขานุการ ส.ป.ก. ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว ตลอดจนข้าราชการ และประชาชนมารอให้การต้อนรับ โอกาสนี้ นายกรัฐมนตรี กล่าวรู้สึกดีใจที่ได้มาพบปะกับประชาชนชาว จังหวัดสระแก้ว และขอแสดงความยินดีกับสมาชิกสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินทั้ง 4 สหกรณ์ที่ได้รับการจัดสรรที่ดินให้ผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและไม่มีที่อยู่อาศัยในจังหวัดตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งการจัดสรรที่ดินครั้งนี้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมให้มีที่ดินทำกิน ซึ่งรัฐบาลกำลังดำเนินการหามาตรการเพื่อดูแลและสนับสนุนพี่น้องประชาชนอย่างเต็มความสามารถ เพื่อสร้างความมั่นคงและยั่งยืนด้านความเป็นอยู่ และรายได้ของประชาชน

ความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากการจัดการภาคีสาธารณะ

ในส่วนที่ผ่านมาได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน การดำเนินงาน ความสำเร็จของการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม สำหรับในส่วนนี้จะได้นำผลการวิเคราะห์และนำเสนอ “ตัวแบบที่เหมาะสม” (Appropriate Model) สำหรับการจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว

ผลการวิจัย พบว่า การแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว นั้น ภาครัฐไม่สามารถจัดการโดยยึดถือตัวแบบเก่า คือ “การจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิม” (Traditional Public Administration) ที่ภาครัฐเป็นผู้จัดการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน โดยใช้วิธีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และสั่งการจากบนลงล่าง เฉกเช่นในอดีตได้อีกต่อไป ในแง่จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหันมาให้การสนับสนุนการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ในรูปของ “การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่” (New Public Governance) กันอย่างจริงจัง โดยบทบาทของภาคีของมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง มีองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชน สนับสนุนทั้งด้านความรู้ วิชาการ ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย แต่ที่สำคัญ คือ พี่น้องประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เหมือนนิ้วมือ

ทั้ง 5 นี้รวมกันทำให้เกิดพลังในการขับเคลื่อน สอดคล้องกับแนวคิดของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management - NPM) เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1970s เพื่อเป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจาก TPA อันเต็มไปด้วยความเฉื่อยชา ไร้ความสามารถ สิ้นเปลือง และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยทั่วไปได้ (Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 20) โดยแนวคิด NPM มีการนำไปประยุกต์ใช้กันอย่างกว้างขวาง ทั้งในอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา เยอรมัน และประเทศแถบสแกนดิเนเวีย

จากการศึกษาการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ข้างต้น พบว่า ภาคี (Partners) ที่สำคัญในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ประกอบด้วย 10 ฝ่าย คือ 1) ภาคีแรก สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) 2) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (สปก.) 3) เครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว 4) ภาคราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอ 5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดสระแก้ว 7) ภาคเอกชน บริษัทเอกชน เช่น บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ดีแทค 8) ธนาคารออมสิน 9) มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว และ 10) ภาคีสุดท้าย สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy Promotion Agency – depa) สอดคล้องกับแนวคิดของ (Pestoff and Brandsen, 2010: 229-30) ที่กล่าวว่า ประชาชนในทศวรรษ 1990s หลายๆ พื้นที่ มิได้ต้องการเป็นเพียงลูกค้าที่รอคอยบริการจากรัฐเพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป ประชาชนเหล่านี้มิได้ต้องการเพียงบริการที่สร้างความพึงพอใจสูงสุดจากรัฐเท่านั้น แต่พวกเขา กลับต้องการการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี และมองว่า ลำพังภาครัฐมิอาจตอบสนองต่อการพัฒนาดังกล่าวได้ ในแง่นี้จึงทำให้ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมในหลายๆ แห่งลุกขึ้นมา เพื่อเข้าร่วมในฐานะที่เป็น “ภาคี” (Partner) ที่มีความเท่าเทียมกับรัฐ เพื่อร่วมมือกันดำเนินงานและให้บริการสาธารณะ แต่ NPM ไม่มีพื้นที่ว่างสำหรับภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม ที่ผันตัวเองจากการเป็นเพียง “ลูกค้า” (ผู้รอรับบริการ) มาเป็น “ภาคี” เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือกับภาครัฐในรูปแบบของ “เครือข่าย” (Networks) ในการดำเนินงานสาธารณะได้ สำหรับผลการวิจัยครั้งนี้ นำเสนอบทบาทของภาคี ดังนี้

ภาคีแรก คือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) ผลการวิจัย พบว่า สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ ‘พอช.’ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เข้ามาสนับสนุนการสร้างที่อยู่อาศัยและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนตามโครงการ ‘บ้านมั่นคง’ สร้างชีวิตใหม่ในที่ดิน ส.ป.ก.ให้กับประชาชนในจังหวัดสระแก้ว โดยการสร้างบ้านในที่ดิน ส.ป.ก.นั้น ‘พอช.’ จะสนับสนุนงบประมาณให้ชาวบ้านครัวเรือนละ 62,000 บาท โดยแยกเป็นงบสร้างบ้านหลังละ 40,000 บาท งบในการส่งเสริมอาชีพ พัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมการรวมกลุ่มสร้างความเข้มแข็งของชุมชน 22,000 บาท ส่วนแบบบ้านจะเป็นบ้านชั้นเดียว โครงสร้างเป็นเหล็ก ก่อด้วยอิฐบล็อก มีขนาดตั้งแต่ 4 X 6 - 6 X 9 ตารางเมตร ตามขนาดครอบครัว ส่วนใหญ่ชาวบ้านจะสร้างขนาด 4X6 ตารางเมตร ตามงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุน แม้ว่างบประมาณที่ พอช.สนับสนุนการสร้างบ้านหลังละ 40,000 บาทจะดูไม่มาก แต่ชาวบ้านก็สามารถใช้วัสดุเก่ามาเสริม เช่น ประตู หน้าต่าง ไม้ หลังคา ฯลฯ รวมทั้งใช้แรงงาน

จากเพื่อนบ้านและญาติพี่น้องมาช่วยกันก่อสร้าง ทำให้ประหยัดต้นทุนค่าวัสดุและค่าก่อสร้าง ใช้เวลาสร้างบ้านประมาณ 1-2 เดือน หากมีทุนรอนก็สามารถขยายหรือต่อเติมบ้านได้อีก

หัวหน้าสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ พอช. เริ่มเข้ามาทำงานสนับสนุนชาวบ้านในตำบลคลองหินปูนตั้งแต่ปี 2547 เริ่มจากการแก้ไขปัญหาความยากจน ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน โดยสนับสนุนให้ชุมชนร่วมกันสำรวจข้อมูลปัญหาและความเดือดร้อน เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และวางแผนการแก้ไขต่างๆ ทำให้ชุมชนร่วมกันจัดตั้งกลุ่มการเงินและกลายเป็นสถาบันการเงินขึ้นมา มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือกัน นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัย ฯลฯ โครงการบ้านมั่นคงชนบทในที่ดิน ส.ป.ก.นั้น พอช.จะสนับสนุนงบประมาณในการสร้างบ้าน เพื่อให้ประชาชนที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินได้มีบ้านใหม่ที่มั่นคง แต่ พอช.ไม่ได้มาสร้างบ้านให้ชาวบ้าน คนที่จะสร้างคือเจ้าของบ้านและชาวชุมชนที่จะมาช่วยกัน นอกจากนี้การสร้างบ้านใหม่ ชาวบ้านจะใช้วิธีการลงแรงช่วยกันสร้างบ้าน ทำให้ลดต้นทุนค่าก่อสร้างและค่าแรงงานได้มาก แต่ที่สำคัญก็คือการลงแรงช่วยกันจะทำให้คนในชุมชนเกิดความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กัน เกิดความรัก ความสามัคคี ซึ่งจะเป็นรากฐานทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง สามารถพัฒนาและพึ่งพาตัวเองได้ต่อไป

สำหรับการพัฒนาชุมชนให้ประสบผลสำเร็จ เช่นที่พื้นที่ต้นแบบตำบลคลองหินปูนจะต้องมีองค์ประกอบ 7 อย่าง หรือกุญแจ 7 ดอก คือ 1) มีที่ดินเป็นฐานการผลิต 2) มีบ้านเป็นที่พักพิง 3) มีแปลงเกษตรเพื่อทำกินหรือสร้างรายได้ 4) มีน้ำในการทำเกษตร เช่น การจัดทำธนาคารน้ำใต้ดิน 5) มีข้อมูลเพื่อนำมาใช้เป็นฐานในการวางแผนงานหรือแก้ไขปัญหา 6) มีเทคโนโลยีและนวัตกรรม เช่น นำโดรนหรืออากาศยานไร้คนขับมาใช้ในแปลงเกษตร ทำให้ลดต้นทุน ลดค่าใช้จ่าย ลดแรงงาน การใช้สื่อออนไลน์มาขายสินค้า และ 7) การบูรณาการการทำงานร่วมกันตั้งแต่ระดับชุมชน ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชนมาร่วมกันขับเคลื่อน โดยยึดชุมชนเป็นแกนกลาง นำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาชุมชน

ภาคีที่สอง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (สปก.) ผลการวิจัย พบว่า สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว ซึ่งถือว่าเป็นภาคีที่สำคัญที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนและอำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินพื้นที่ มีหน้าที่หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ให้แก่เกษตรกรในจังหวัดสระแก้ว ภายใต้นโยบายนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นนโยบายของชุดรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมของสังคม โดยได้มอบหมายให้หน่วยงาน ส.ป.ก. จัดหาที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้กับกลุ่มเกษตรกร ผู้ยากไร้ และกลุ่มเกษตรกรรุ่นใหม่ ด้วยการจัดสรรที่ดิน พร้อมส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ด้วยรูปแบบกลไกสหกรณ์ชุมชน การพัฒนาเพื่อให้กลุ่มเกษตรกรสามารถลุกขึ้นมาจัดการตนเองได้ จึงเป็นโจทย์สำคัญที่ทั้งหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ กลุ่มสมาชิกเกษตรกร ได้ร่วมกันระดมความคิด ร่วมกันออกแบบ และร่วมกันวางแผนทาง ตลอดช่วงระยะเวลา 3 วันของการร่วมงาน ซึ่งผลที่ได้ พบว่า การทำงานจะต้องมีการบูรณาการและวางแผนร่วมกัน สร้างกระบวนการเรียนรู้ แนวปฏิบัติที่จะสามารถนำไปพัฒนา/ยกระดับพื้นที่ได้จริง อาทิ กระบวนการตั้งแต่การเตรียมคน การออกแบบผังชุมชน กลไกคณะทำงาน แนวทางในการพัฒนาส่งเสริมต่างๆที่ควรมีสมาชิกเกษตรกรเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด พร้อมทั้งการมีกระบวนการติดตามและประเมินผลสำเร็จการปฏิบัติงานของหน่วยงานร่วมกัน

ภาคีที่สาม เครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว ผลการวิจัย พบว่า เครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น เพื่อขับเคลื่อนงานพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยในจังหวัดสระแก้ว และขับเคลื่อนการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล โดยสภาองค์กรชุมชนมีบทบาทในการขับเคลื่อนเรื่องปัญหาที่ดิน โดยสภาฯ เป็นเวทีรวบรวมชาวบ้านที่เดือดร้อนเข้ามาแก้ไขปัญหาที่ดินร่วมกัน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนที่ดินและที่อยู่อาศัยขึ้นมา มีตัวแทนชาวบ้านที่เดือดร้อนหมู่ละ 2 คนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการรวมคณะกรรมการทั้งหมด 32 คนจาก 16 หมู่บ้าน หลังจากนั้นจึงมีการสำรวจข้อมูลปัญหาที่ดินทั้งตำบล ทั้งนี้ จากการขับเคลื่อนงานพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยในจังหวัดสระแก้วนั้น ขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว ได้บูรณาการ ความร่วมมือกับหน่วยงานภาคีท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการพัฒนา สำรวจ และจัดระบบข้อมูล ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และสรุปให้เห็นภาพรวมของปัญหาด้านที่อยู่อาศัย เพื่อหาทางออกร่วมกันในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว สำหรับการหารือในการขอใช้ประโยชน์พื้นที่นคมสร้างตนเองคลองน้ำใส เขตองค์การบริหารส่วนตำบลผ่านศึก อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินให้กับราษฎรในพื้นที่ ซึ่งในปี 2560 ได้มีแนวทาง การจัดสรรที่ดิน 100 ไร่ เพื่อดำเนินการพัฒนาและแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยสภาองค์กรชุมชนตำบลผ่านศึก อำเภอ อรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ได้ร่วมกับผู้เดือดร้อนดำเนินการพัฒนาผ่านกระบวนการสำรวจสภาพปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งตำบล และจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาระดับตำบล ด้วยการมีส่วนร่วมจากภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน โดยมีผู้เดือดร้อนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาระดับพื้นที่ และมีกลุ่มสมาชิกผู้รับประโยชน์ โดยสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นกลไกกลาง ในการประสานงานกับภาคีเครือข่ายองค์กรชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ ภาพรวมประเด็นงานพัฒนาของขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้วว่า มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนเพื่อช่วยเหลือสมาชิกในยามเจ็บป่วย คลอดบุตร เสียชีวิต การศึกษา ที่อยู่อาศัย สาธารณประโยชน์ ช่วยเหลือคนด้อยโอกาส พิการ ฯลฯ แล้ว 62 กองทุน มีสมาชิกประมาณ 81,000 คน มีเงินกองทุนรวมกันประมาณ 158 ล้านบาทเศษ นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินภายใต้โครงการบ้านมั่นคงเมืองและชนบทจำนวน 9 เมือง รวม 499 คริวเรือน และซ่อมแซม ปรับปรุงบ้านสำหรับครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยที่มีบ้านสภาพชำรุดทรุดโทรม สร้างด้วยวัสดุที่ไม่มั่นคง ตามโครงการบ้านพอเพียงชนบทที่ พอช. สนับสนุนจำนวน 25 ตำบล รวม 836 คริวเรือน การพัฒนาเศรษฐกิจและทุนชุมชน โดยมีพื้นที่รูปธรรม 10 ตำบล เช่น การท่องเที่ยวโดยชุมชน เกษตรปลอดภัย เกษตรอินทรีย์ การแปรรูป และการตลาด ฯลฯ โดยเครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนร่วมจัดงาน ‘วันที่อยู่อาศัยโลก’ ปี 2562 ที่ จังหวัดสระแก้ว ชูประเด็น ‘บ้านมั่นคง ชุมชนเข้มแข็ง เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมจากฐานราก’ โดยจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนในสระแก้วแล้ว 62 กองทุน มีเงินรวมกัน 158 ล้านบาท ช่วยเหลือสมาชิกรอบด้าน นอกจากนี้ยังแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินให้เกษตรกรที่ขาดแคลน โดยใช้ที่ดิน ส.ป.ก.ตามนโยบายทวงคืนผืนป่ากว่า 3,000 ไร่ จัดสรรให้เกษตรกรได้ 212 ครอบครัวทำให้มีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สำหรับพื้นที่รูปธรรมในชนบทกับการแก้ปัญหาความยากจน ปัญหาไรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย สภาองค์กรชุมชนเปิดพื้นที่ให้ผู้เดือดร้อนได้ลุกขึ้นมาแก้ปัญหาของตนเอง มีโอกาสได้มาร่วมคิด ร่วมกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง แก้ปัญหาหนี้สิน แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินจากการใช้ฐานข้อมูลชุมชนวางแผนการพัฒนา สร้างระบบทุนชุมชนเอง ทั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน

พัฒนาเป็นสถาบันการเงิน และตั้งกองทุนที่ดินทำกินเพื่อแก้ปัญหาที่ดินหลุดมือ และปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน พัฒนาระบบฐานข้อมูลสู่การวิเคราะห์วางแผนพัฒนาตำบลทุกมิติ ประสานเชื่อมโยงแผนสู่ท้องถิ่น และหน่วยงานมาหนุนเสริมตามความต้องการพัฒนาตามแผนของตำบล เกิดความร่วมมือกับเบญจภาคีในการพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งด้านการพัฒนาตลาดให้สินค้าการเกษตร และการใช้เทคโนโลยีในการดูแลพื้นที่เกษตรกรรม

ภาคีที่สี่ ภาคราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอ ผลการวิจัย พบว่า ส่วนราชการในจังหวัดสระแก้ว นำโดยท่านผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว ส่วนราชการอำเภอในจังหวัดสระแก้ว โดยการนำของนายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดจังหวัดสระแก้ว เป็นภาคีที่สำคัญมากในการผลักดันให้เกิดการประสานการทำงานของทุกภาคส่วนที่รับนโยบายของรัฐบาลในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนมาบริหารจัดการในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้วมีภารกิจในการลงพื้นที่ติดตามผลการดำเนินงานการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน โดยกำหนดเป็นภารกิจของจังหวัดสระแก้ว เป็นแนวปฏิบัติที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม ประสานของการสนับสนุนในทุกอำเภอให้ดูแลชุมชนในพื้นที่รับผิดชอบ พร้อมสำรวจปัญหาและรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ดังเช่นผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว นายอำเภออรัญประเทศ นายสมปอง อินทร์ทอง เลขานุการ ส.ป.ก. พร้อมด้วยหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงพื้นที่ติดตามผลการดำเนินงานการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามนโยบายรัฐบาล ด้วยวิธีการสหกรณ์ เพื่อเตรียมการตรวจเยี่ยมของนายกรัฐมนตรี แปลงที่ดิน NO 2879 เนื้อที่ 690-0-10 ไร่ ตำบลหนองม่วง อำเภอโคกสูง จังหวัดสระแก้ว

สำหรับการมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) โดยร้อยเอก ดร. ธรรมนัส พรหมเผ่า รัฐมนตรีช่วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) โดยมี นายวรพันธ์ สุวณฺณสส์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว พร้อมด้วย ส.ส.ตรีนุช เทียนทอง และหัวหน้าส่วนราชการ ให้การต้อนรับ ณ แปลง คทช. NO. 421 หมู่ที่ 8 ตำบลคลองหินปูน อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ซึ่งกิจกรรมในงานประกอบด้วย รัฐมนตรีช่วยว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประธานในพิธีได้มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01)ให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน จังหวัดสระแก้ว จำนวน 150 ราย มอบบัตรดินดี จำนวน 20 ราย มอบต้นมะม่วงพันธุ์ดีให้กับเกษตรกรอีก 10 ราย จากนั้นร้อยเอก ดร. ธรรมนัส พรหมเผ่า รัฐมนตรีช่วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กล่าวพบปะกับประชาชนและเดินเยี่ยมชมบูธแสดงนิทรรศการของหน่วยงานราชการต่างๆ จังหวัดสระแก้ว ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 2,043,602 ไร่ เป็นพื้นที่เขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ประมาณ 1,781,391 ไร่ ควบคุมพื้นที่ทั่วจังหวัดสระแก้ว 9 อำเภอ รวม 12 โครงการ โดยได้ดำเนินการจัดที่ ให้เกษตรกร แล้วทั้งสิ้น 91,625 ราย 104,626 แปลง เนื้อที่ประมาณ 1,303,864 ไร่ ซึ่งในปีงบประมาณ พ. ศ. 2562 ที่ผ่านมา ได้มีผลงานการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรแล้วจำนวน 1,762 ราย 1,912 แปลง เนื้อที่ประมาณ 13,275 ไร่ และ ณ แปลง คทช. NO. 421 หมู่ที่ 8 ตำบลคลองหินปูน อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว มี150 แปลงเนื้อที่ประมาณ 353 ไร่ 3 งาน 58 วา เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจแก่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว จึงได้จัดพิธีมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำ

ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ หมู่ 8 ตำบลคลองหินปูน อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว จำนวน 150 ราย ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในการให้บริการประชาชนและอำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินพื้นที่

ภาคีที่ห้า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัย พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว โดยทั่วไปจะอยู่ในเขตการบริหารของ อบต. ด้วยเหตุนี้จึงมีกฎหมายที่กำหนดให้ อบต.มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน ดังปรากฏใน “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542” กำหนดให้ อบต.มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง มาตรา 16 (4) ความว่า “ให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการสาธารณูปโภค และการก่อสร้างอื่นๆ” ตามมาตรา 16 (10) ความว่า “ให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส” และมาตรา 16 (12) ให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย” ต่อมาในปี 2545 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ออกประกาศแผนปฏิบัติการการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ที่สำคัญ คือ การพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อสนับสนุนในด้านสาธารณูปโภคทั้งไฟฟ้า น้ำประปา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชนพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่และนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ในแง่นี้จึงถือว่า อบต.เป็นภาคีที่จะต้องเข้ามารับผิดชอบต่อการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบภายในจังหวัดสระแก้วโดยตรง ซึ่ง อบต.สามารถให้การสนับสนุนทางด้านงบประมาณในการดำเนินการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนได้ รวมทั้งยังสามารถเข้าร่วมในกิจกรรมในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ทำกินรวมถึงการส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมต่อไป

ภาคีที่หก สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดสระแก้ว ผลการวิจัย พบว่า หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มาร่วมเป็นประธานในงานวันที่อยู่อาศัยโลก จังหวัดสระแก้ว “สานพลัง พม.และภาคี ก่อบ้านสร้างสุข เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกิน” พร้อมทั้งร่วมเป็นสักขีพยานในพิธีลงนามบันทึกความร่วมมือการพัฒนาที่อยู่อาศัยในที่ดินนิคมสร้างตนเอง โดยมี นางสาวจิตรา พิทยานรเศรษฐ์ รองอธิบดี กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นายวิเชียร ชาติไพสิฐ ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว นางสาวเฉลิมศรี ระดากุล ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และผู้แทนหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องร่วมลงนามบันทึกความร่วมมือ นอกจากนี้ มีการมอบงบประมาณการพัฒนาที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคงชนบทตำบลผ่านศึก อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว พร้อมทั้งมอบนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินนิคมสร้างตนเอง โดยในทุกวันจันทร์แรกของเดือนตุลาคมของทุกปี

องค์การสหประชาชาติ (UN) ได้กำหนดเป็น วันที่อยู่อาศัยโลก (World Habitat Day) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกประเทศในโลกให้ความสนใจกับสถานการณ์การอยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ตลอดจนสิทธิพื้นฐานของการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม อีกทั้งเพื่อสร้างความตระหนักในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับคนจนเมืองและคนไร้บ้านทั่วโลก โดยในทุกๆ ปี ภาควิชาครีเอทีฟภาคประชาชนได้มีข้อเสนอต่อรัฐบาล ในเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เพื่อให้ทุกคนมีบ้านที่มั่นคงถาวรอย่างถาวร โดยเน้นย้ำให้รัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนงานด้านที่อยู่อาศัยอย่างจริงจังและยั่งยืน เป็นการพัฒนาขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนทุกคนที่พึงได้รับและเข้าถึง โดยกำหนดจัดพิธีลงนามความร่วมมือการพัฒนาที่อยู่อาศัยในที่ดินนิคมสร้างตนเอง ระหว่างกระทรวง พม. โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.) และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลผ่านศึก ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว และจังหวัดสระแก้ว โดยมีเจตนารมณ์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างมั่นคงของคนจนในชุมชนและผู้มีรายได้น้อยในพื้นที่รับผิดชอบของนิคมสร้างตนเองคลองน้ำใส สังกัด พส. ด้วยสภาพแวดล้อมทางกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจที่ดี โดยชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา และสนับสนุนการพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัยภายใต้บันทึกความร่วมมือดังกล่าวที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชุมชนมีกระบวนการออกแบบวางผัง และวางแผนการพัฒนาชุมชน ทั้งในด้านที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภค สภาพแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจในการนำไปสู่การพัฒนาชุมชนที่ครอบคลุมทุกมิติ

ภาคีที่เจ็ด ภาคเอกชน ผลการวิจัย พบว่า บริษัทเอกชน คือ บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ดีแทค ซึ่งเป็นอีกหนึ่งภาคีที่เข้ามาส่งเสริม แนวทางในการส่งเสริมประชาชนคนไทยทั่วประเทศ ผนวกผลประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลที่ถูกเชื่อมโยงร้อยเรียงผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตทั่วทุกอณูของประเทศไทยด้วยการริเริ่มความคิดและการลงมือทำการค้าออนไลน์ เป้าหมายสำคัญ คือ “การเสริมช่องทาง สร้างรายได้ ขยายโอกาส” ด้วยคาดหวังต่อการสร้างรอยยิ้มให้กับเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา ชาวไร่ พ่อค้า คนเดินดิน แน่นนอนว่า ความสำเร็จจะต้องเริ่มจากการลงมือทำ การลงมือทำจะสำเร็จได้ คนลงมือทำจะต้องมีศักยภาพความพร้อม ทั้งมีความคิด ความกล้า ความมุ่งมั่นตั้งใจ ซึ่งเราต้องร่วมมือกับคนในโครงสร้างสำคัญของประเทศ “การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล” หรือ Digital Literacy ได้ถูกยกระดับ ขยายวงของการร่วมมือประชากรรัฐ สู่ “การส่งเสริมเศรษฐกิจผู้ประกอบการในชุมชนท้องถิ่น” หรือ Online Commerce โดยได้ร่วมสนับสนุนชุมชนในการฝึกอบรมการใช้สื่อออนไลน์เพื่อขายสินค้าเกษตรด้วย โดยในช่วงที่ผ่านมา ดีแทคได้จัดทำโครงการ ดีแทค เน็ตอาสา ฝึกอบรมเกษตรกรในที่ดินแปลง ส.ป.ก. คลองหินปูนจำนวน 40 คน ทำเพจเพื่อค้าขายสินค้าการเกษตรทางสื่อออนไลน์ เป็นพื้นที่ต้นแบบและจะไปร่วมสนับสนุนเกษตรกรในที่ดินแปลง ส.ป.ก. ทุกแปลงในจังหวัดสระแก้ว โดย สราวุธ บุญเลิศกุล ผู้อำนวยการโครงการ ดีแทค เน็ตอาสา กล่าวว่า บันทึกความสำเร็จจากความมุ่งมั่น บนเส้นทาง “เน็ตอาสา” กับก้าวขยับไปข้างหน้าในปี 2020 โดยความสำเร็จของการค้าออนไลน์ ต้องใช้พลังขับเคลื่อนจากบุคลากรในการกระตุ้นให้ประชาชนทั่วทุกชุมชนริเริ่ม เพิ่มประสบการณ์ สร้างรายได้หมุนเวียนทางธุรกิจชุมชนด้วยการนำเทคโนโลยีมาเป็นเครื่องมือในการเพิ่มช่อง ทางสร้างรายได้ ขยายโอกาสให้ชุมชนต่อไป

ภาคีที่แปด ธนาคารออมสิน ผลการวิจัย พบว่า ธนาคารของคนไทย ภายใต้ร่มพระบรมโพธิสมภารของพระมหากษัตริย์แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ นั่นคือ ธนาคารออมสินทุกสาขาในจังหวัดสระแก้ว ซึ่งเป็นอีกหนึ่งภาคีที่มีส่วนสนับสนุนสินเชื่อ และกิจกรรมต่างๆ ให้กับประชาชนที่มีปัญหาเรื่องด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินซึ่งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์คือ การเป็นผู้นำในการออม เสริมสร้างความสุขและความมั่นคงของประชาชน เพื่อพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล ที่มีบริการตามนโยบายของรัฐในการให้บริการสินเชื่อองค์กรชุมชน สินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท สำหรับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อเป็นเงินทุน และ/หรือเงินทุนหมุนเวียนที่เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มและสมาชิก ธนาคารออมสินยินดี สนับสนุนกลุ่มชาวบ้านที่มีส่วนร่วมช่วยเหลือและพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยการให้บริการสินเชื่อพัฒนาชนบท ไม่ว่าจะนำไปช่วยเหลือทางการศึกษา สาธารณสุข อาชีพ และความเป็นอยู่ของชุมชนต่างๆ โดยคุณสมบัติของผู้กู้ ต้องเป็นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือคณะบุคคล และเป็นสมาชิก สพข. มีผลกำไรจากการดำเนินงาน และมีการจัดทำบัญชีที่ถูกต้องและสามารถตรวจสอบได้ โดยระบุดัตถุประสงค์ของการกู้ ดังนี้ กรณีใดกรณีหนึ่งหรือหลายกรณี ดังนี้ เพื่อปรับปรุง หรือขยายกิจกรรมที่ทำอยู่เดิม เพื่อลงทุนใหม่ในกิจกรรมเพื่อการผลิต หรือการค้า เพื่อลงทุนในการก่อสร้าง หรือซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์และมีแผนการ จัดเก็บเงินจากผู้ได้รับประโยชน์เพื่อใช้คืนเงินกู้ และเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนที่เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มหรือสมาชิก ดังนั้น กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลขึ้นมา คือ การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลคลองหินปูน ซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือคณะบุคคล และเป็นสมาชิก สพข. มีผลกำไรจากการดำเนินงาน และมีการจัดทำบัญชีที่ถูกต้องและสามารถตรวจสอบได้ เป็นไปตามเงื่อนไข สามารถที่จะกู้ผ่านเงินกองทุนสวัสดิการชุมชน เพราะมีการเปิดบัญชี เพื่อนำเงินที่สมาชิกส่งสมทบไปฝากธนาคารออมสิน และพบว่าสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนไปกู้เงินกับธนาคารออมสิน ทำให้ประธานกองทุนสวัสดิการชุมชน เริ่มคิดว่าเงินที่สมาชิกไปกู้กับธนาคารออมสินนั้น ส่วนหนึ่งก็มาจากเงินกองทุนสวัสดิการชุมชนที่นำไปฝากอยู่เป็นประจำ แล้วทำไมจึงไม่ใช่เงินกองทุนที่สมาชิกร่วมกันสมทบมาช่วยเหลือคนในตำบล และนำดอกผลที่จะต้องเสียให้กับธนาคารมาเป็นเงินสะสมของกองทุนสวัสดิการชุมชนของตำบลแทน และหากมีการกู้ยืมเพื่อปรับปรุง หรือขยายกิจกรรมที่ทำอยู่เดิม ลงทุนใหม่ในกิจกรรมเพื่อการผลิตหรือการค้า เพื่อลงทุนในการก่อสร้างหรือซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์และมีแผนการ จัดเก็บเงินจากผู้ได้รับประโยชน์เพื่อใช้คืนเงินกู้ และเป็นเงินทุนหมุนเวียนที่เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มหรือสมาชิก จำนวนมากที่กองทุนไม่เพียงพอก็สามารถกู้ผ่านกองทุนสวัสดิการชุมชนของตำบลได้ ในส่วนความรับผิดชอบของสังคมของธนาคารออมสิน ได้มีการจัดโครงการด้านสังคมและชุมชนผ่านกิจกรรมต่างๆ อาทิเช่นกิจกรรมจัดมหกรรมกระตุ้นเศรษฐกิจและฝึกอบบรมอาชีพเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพลูกค้ายธนาคารในการประกอบอาชีพ รวมถึงสร้างรายได้ลดรายจ่ายให้กับตนเองและครอบครัว มุ่งเน้นให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต ธนาคารออมสินจึงเปิดกิจกรรมฝึกอบบรมอาชีพ เน้นการฝึกอาชีพหลักสู่ตระยะสั้น และมีต้นทุนเริ่มต้นในการประกอบการที่ไม่สูงนัก เมื่อฝึกอบบรมแล้วสามารถนำไปเป็นอาชีพหลักหรืออาชีพเสริม เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับตนเองและครอบครัวได้ โดยประสานเข้ามาอบรมให้กับชุมชนต่างๆ และ ฝึกอบบรมเกษตรกรในที่ดินแปลง ส.ป.ก.

ภาคีที่เก่า มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว ผลการวิจัย พบว่า คณะวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว เป็นอีกหนึ่งภาคีที่เข้ามาหนุนเสริมการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนที่ส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกร จึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญ และจัดโครงการส่งเสริมการดำรงชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ในกิจกรรมชื่อ ตามรอยพ่อสานต่อแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงสู่การพัฒนาเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนในจังหวัดสระแก้ว โดยได้รับเงินงบประมาณจังหวัดสระแก้ว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เพื่อสนับสนุนกิจกรรมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนที่ สำหรับโครงการนี้เกิดจากการนำแนวความคิดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นแนวทางในการการดำรงอยู่และปฏิบัติตนเพื่อความมั่นคงและยั่งยืนในมิติต่าง ๆ เป็นการดำเนินตามทางสายกลางก้าวทันต่อโลก มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานตามหลักของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้แพร่หลายสู่เกษตรกร เพื่อให้มีรายได้และความยั่งยืนในการประกอบอาชีพ เพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มให้เกิดความเข้มแข็ง สร้างแปลงต้นแบบเศรษฐกิจพอเพียงให้เกิดเป็นรูปธรรมมีกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง และเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการบูรณาการองค์ความรู้ตลาดและเชื่อมโยงบูรณาการกับโครงการต่างๆ ในจังหวัดสระแก้ว มีเป้าหมายคือ เกษตรกรเข้าร่วมโครงการเศรษฐกิจพอเพียงจำนวน ๑๐๐ ราย เกิดศูนย์ต้นแบบเศรษฐกิจพอเพียง และเกิดความรู้ตลาดและเชื่อมโยงตลาดผลประโยชน์ที่กลุ่มบุคคลหรือพื้นที่หรือสังคมโดยรวมจะได้รับคือเกษตรกรที่มีความรู้ความเข้าใจในแนวทางการทำเกษตรแบบเศรษฐกิจพอเพียง มีการรวมกลุ่มเกษตรกรที่ปฏิบัติตามเศรษฐกิจพอเพียง เกิดการบูรณาการองค์ความรู้ด้านการตลาดและเชื่อมโยงการตลาดกับหน่วยงานภายนอกได้ อันจะนำไปสู่ผลกระทบในด้านบวกที่จะตามมาจากการมีโครงการ คือ การมีแหล่งเรียนรู้ให้เกษตรกรได้สามารถนำไปปรับใช้ในการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ของตนเองได้ เกษตรกรลดรายจ่าย มีรายได้ และมีอาหารไว้บริโภคในครัวเรือนอย่างเพียงพอ และเป็นการลดการพึ่งพาจากปัจจัยภายนอก เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเอง สร้างสมดุลทางธรรมชาติในระยะยาว และทำให้ระบบนิเวศของชุมชนดีขึ้น และอาจนำไปสู่การจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนต่อไป

ภาคีสุดท้าย สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy Promotion Agency - depa) ผลการวิจัย พบว่า สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy Promotion Agency - depa) สังกัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีแนวทางความร่วมมือในการส่งเสริมและสนับสนุนการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมดิจิทัลเพื่อชุมชน โดยการประสานความร่วมมือจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ ‘พอช.’ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประสาน depa เข้ามาเป็นภาคีทำงานร่วมกับชุมชนโดยเสนอโครงการเพื่อรับการสนับสนุน โดรน จาก depa เมื่อเดือนมีนาคม 2562 เปิดโอกาสให้ชุมชนชนบทในพื้นที่ที่ พอช.ทำงานและชุมชนต่างๆ ที่รวมกลุ่มกันในรูปแบบของสหกรณ์หรือวิสาหกิจชุมชนเสนอโครงการมาที่ depa เพื่อใช้เทคโนโลยีดิจิทัลต่างๆ มาสนับสนุน การพัฒนาและเสริมสร้างเศรษฐกิจชุมชน เช่น การผลิตสินค้าเกษตร แปรรูป ท่องเที่ยวโดยชุมชน การพัฒนาคุณภาพชีวิต ฯลฯ โดย depa จะสนับสนุนงบประมาณไม่เกินโครงการละ 500,000 บาท ทั้งนี้ในปีงบประมาณ 2562 มีโครงการที่ผ่านการอนุมัติจาก depa แล้ว 38 โครงการ โดยในวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2562 พอช. และ depa ได้ติดตามความคืบหน้าการดำเนินโครงการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการเกษตร

และมอบอากาศยานไร้คนขับให้แก่เกษตรกรตำบลคลองหินปูน อ.วังน้ำเย็น จ.สระแก้ว จำนวน 2 เครื่อง โดยมีพิธีมอบที่สถาบันการเงินบ้านป่อลูกวัง โดยมี ดร.รัฐศาสตร์ กรสูตร รองผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล นางสาวจันทนา เบญจทรัพย์ หัวหน้าสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนฯ และตัวแทนชุมชนร่วมงานประมาณ 60 คน

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1. ภาครัฐควรกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาในเรื่องการถือครองที่ดินของประชาชนและการออกเอกสารสิทธิ์ให้กับประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร ต้องประสบกับปัญหาและขาดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิในนาประการ เช่น 1) ขาดโอกาสในการเข้าถึงความช่วยเหลือจากภาครัฐ เช่น การสนับสนุนการขุดสระน้ำในไร่นา การขุดบ่อบาดาลเพื่อการเกษตร การประกันภัยพืชผล การช่วยเหลือกรณีเกิดภัยพิบัติด้านการเกษตร และการได้รับการรับรองมาตรฐาน GAP ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น 2) ขาดโอกาสในการได้รับกำหนดเขต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือการได้รับเอกสารสิทธิ์ ซึ่งจะทำให้ราษฎรมั่นคงในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมากยิ่งขึ้น 3) ขาดโอกาสในการลงทุนด้วยเงินทุนของตนเอง ในการพัฒนาพื้นที่ให้เหมาะสมกับการเกษตร โดยเฉพาะการขุดสระน้ำในพื้นที่ หรือการก่อสร้างโรงเรือนที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร และ 4) ขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เนื่องจากไม่มีเอกสารสิทธิ์ หรือเอกสาร สปก. 4-01

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรแก้ไขเรื่องการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินมาบังคับใช้ให้เกิดความยุติธรรม และความเสมอภาคกับสังคมโดยรวม ให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม และเกิดเป็นผลดีทางเศรษฐกิจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณากำหนดเป็นนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในเรื่องที่ดินที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชน

3. ภาครัฐควรพิจารณาความต้องการของประชาชนด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน เพื่อนำไปเป็นประเด็นในการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ประเด็นมีดังนี้ ควรการปฏิรูปที่ดินดำเนินการไปอย่างรวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อแก้ปัญหาที่ดินที่อยู่อาศัย ที่ทำกินของประชาชน รัฐควรจัดสรรที่ดินให้ผู้มีรายได้น้อยก่อน ซึ่งรวมถึงผู้ไม่มีที่ทำกินของตนเอง ควรให้บริการด้านสาธารณูปโภคให้เพียงพอ เช่น ถนน ไฟฟ้า และประปา ควรแก้ไขความไม่มั่นคงในสิทธิที่ดินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เช่น ตำบลป่าไร่ อำเภออรัญประเทศและชุมชนต่างๆ ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งประสบปัญหาความไม่มั่นคงในสิทธิที่ดินมายาวนาน ควรพิจารณาให้เอกสารสิทธิการถือครองที่ดินของประชาชน เพื่อนำไปเป็นหนังสือค้ำประกันเงินกู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ และรัฐบาลควรปรับปรุงการดำเนินงานและการจัดทำแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้เป็นนโยบายอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

4. ควรนำแนวทางการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว มาเป็นต้นแบบให้กับพื้นที่อื่นเพื่อนำไปแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน โดยภาครัฐไม่สามารถจัดการโดยยึดถือตัวแบบเก่า คือ “การจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิม” (Traditional Public Administration) ที่ภาครัฐเป็นผู้จัดการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน โดยใช้วิธีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และสั่งการจากบนลงล่าง เฉกเช่นใน

อดีตได้อีกต่อไป โดยภาครัฐควรต้องหันมาให้การสนับสนุนการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ในรูปของ “การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่” (New Public Governance) กันอย่างจริงจัง โดยบทบาทของภาคีของมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง เมืองปกครองท้องถิ่น หน่วยราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชน สนับสนุนทั้งด้านความรู้ วิชาการ ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย แต่ที่สำคัญ คือพี่น้องประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

5. ผู้นำชุมชน หรือแกนนำชุมชนควรให้ความสำคัญกับการประสานสร้าง ภาคีเครือข่ายเพื่อขอความร่วมมือในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (สปก.) เครือข่ายขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว ภาคราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอ 5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดสระแก้ว ภาคเอกชน สถาบันการเงิน และสถาบันการศึกษา เป็นต้น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาเปรียบเทียบการแก้ไขปัญหาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในแต่ละจังหวัด เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในจังหวัดอื่นๆ ต่อไป

2. ควรศึกษาในเรื่องการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคมที่เกี่ยวข้องกับบริบทของระบบที่ดิน เพื่อสร้างเจตจำนงทางการเมืองพร้อมกับการสร้างจิตสำนึกสาธารณะและค่านิยมสังคม เพื่อการพัฒนาาระบบที่ดินอย่างยั่งยืน

3. ควรศึกษาเรื่องการสนับสนุนให้มีกฎหมายยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินของราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เข้าถือครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายและทำการขออนุญาตที่ดินต่อไปอีก ทั้งเป็นการลดขั้นตอนการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วยในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการทับที่ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว

4. ควรศึกษาปัญหา ความต้องการ เกี่ยวกับการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชนอาชีพเกษตรกรผู้เข้าถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน

5. ควรศึกษาถอดบทเรียนกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม

บรรณานุกรม

กิตติศักดิ์ สีนธวัช. (2548). บทบาทของชุมชนในการสร้างความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำและบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปในสังคม. เอกสารสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง สู่สังคมสมานฉันท์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิชัยพัฒนา.

ทัศนีย์ ลักษณะภิกขช. (2551). การบริหารสังคมเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเมือง. รายงานการวิจัยคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2555, จาก <http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=656>.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน.

ประเวศ วะสี. (2541). ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สังคมและศีลธรรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มูลนิธิโกศลทอง.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2555). โครงการวิจัยชุมชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางสังคมในกรุงเทพมหานคร. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

อรพินท์ สฟโชคชัย. (2537). คู่มือการจัดการประชุมเพื่อระดมความคิดในการพัฒนาหมู่บ้าน: การพัฒนาหมู่บ้านโดยพลังประชาชน. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สฤณี อาชวานันทกุล. (2554). The Justice What's the right thing to do? ความยุติธรรม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ Open worlds.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) .การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม : กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว. งานวิจัย สกว., 2559.

Books

Fukuyama, Francis. Trust: The Social Values and the Creation of Prosperity. New York: Free Press, 1995.

- John Bordley Rawls. (2001). Theory of Justice (1971), Political Liberalism (1993), The Law of Peoples (1999), Justice as Fairness: A Restatement.
- Marsh, D. and R. Rhodes. Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Osborne, Stephen P. (2010a). "Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?", In The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance, Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge.
- Osborne, Stephen P. (2010b). "Conclusion: Public Governance and Public Services Delivery: A Research Agenda for the Future", In The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance, Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge.
- Osborne, Stephen P.; Kate Mclaughlin; and Celine Chew. (2010). "Relationship Marketing, Relational Capital and the Governance of Public Services Delivery", In The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance, Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge.
- Putnam, (2000). R. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Touchstone.
- Pestoff, Victor. (2000). New Public Governance, Co-production & Third Sector Social Services. Institute of Civil Society Studies, Ersta Sköndal University College, Stockholm, Sweden.
- Powell, W. and P. DiMaggio. (1991). The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press.
- Rawls, John B. (1971). A Theory of Justice. Cambridge: MA, Harvard University Press.

Rosenbloom, David H.; and Robert S. Kravchuk. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Singapore: McGraw-Hill, 2005.

World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Growth*. Washington DC: The World Bank.

Articles

Gootaert, Christian. "Social Capital: The Missing Link?", in *Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 7*, Washington Dc: The World Bank, 1997.

Goulet, Denis. "Participation in Development: New Avenues", *World Development*, Vol.17, No. 2, 1989.

Greve, Carsten and Graeme Hodge. "Public-Private Partnerships and Public Governance Challenges", In *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory And Practice of Public Governance*, Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge, 2010.

ภาคผนวก

รายงานสรุปการเงิน

เลขที่โครงการระบบบริหารงานวิจัย สัญญาเลขที่ (เพิ่มเติม) ๓ /๒๕๖๐
 โครงการวิจัยประเภทงบประมาณเงินรายได้ จากเงินอุดหนุนรัฐบาล
 (งบประมาณแผ่นดิน) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐
 มหาวิทยาลัยบูรพา

ชื่อโครงการวิจัยเรื่อง การจัดการภาคีสาธารณสุขเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จใน
 การแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว
 ชื่อหัวหน้าโครงการ ดร.นงนุช ศรีสุข
 รายงานในช่วงตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ – ๓๐ เมษายน ๒๕๖๓
 ระยะเวลาดำเนินการ ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒

รายรับ

จำนวนเงินที่ได้รับ		
งวดที่ ๑ (๕๐%)	๗๕,๐๐๐ บาท	เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๒
งวดที่ ๒ (๔๐%)	๖๐,๐๐๐ บาท	เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๒
งวดที่ ๓ (๑๐%)	๑๕,๐๐๐ บาท	เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๒

รวม ๑๕๐,๐๐๐ บาท

รายจ่าย

รายการ	งบประมาณที่ตั้งไว้	งบประมาณที่ใช้จริง	จำนวนเงินคงเหลือ/เกิน
๑. งบบุคลากร	๒๗,๐๐๐	๒๗,๐๐๐	-
๒. ค่าตอบแทน	๑๘,๐๐๐	๑๘,๐๐๐	-
๓. ค่าใช้สอย	๖๐,๐๐๐	๖๐,๐๐๐	-
๔. ค่าวัสดุ	๔๕,๐๐๐	๔๕,๐๐๐	-
๕. ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ค่าธรรมเนียมมอดุทหนุณสถาบัน	-	-	-
รวม	๑๕๐,๐๐๐	๑๕๐,๐๐๐	-

(นางสาวนงนุช ศรีสุข)

หัวหน้าโครงการวิจัย

วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๖๓

บทสรุปผู้บริหาร

ข้าพเจ้า ดร.นงนุชศรีสุข ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากทุนอุดหนุนการวิจัย งบประมาณ กองทุนวิจัยและพัฒนา ทุนวิจัยมุ่งเป้าหมายที่ ๓ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ มหาวิทยาลัยบูรพา โครงการวิจัยเรื่อง (ภาษาไทย) การจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว

(ภาษาอังกฤษ) New Public Governance management to reduce social disparity and success in solving the problems of living and eating land of people in Sa Kaeo Province

รหัสโครงการที่ - / สัญญาเลขที่ ๐๑๑/๒๕๖๒ ใช้งบประมาณทั้งสิ้น ๑๕๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งแสนห้าหมื่นบาทถ้วน)

ระยะเวลาในการดำเนินงาน ๑ ปี ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ – ๓๐ เมษายน ๒๕๖๓

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและค้นหาความต้องการของประชาชนศึกษาแนวทางพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วในรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ และศึกษาความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากการจัดการภาคีสาธารณะ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการนำบทสรุปจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบด้านที่ดิน ที่ทำกินที่อยู่อาศัย ชุมชนท้องถิ่น เช่น ชาวบ้าน ผู้นำชุมชน และคณะกรรมการชุมชน และภาคีอื่นๆ เช่น สภาองค์กรชุมชน กองทุนสวัสดิการชุมชน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) แล้วนำผลการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) คัดกรอง ดึงข้อมูลออกมา หลอมรวมและบูรณาการ กับการสังเคราะห์องค์ความรู้จากการเอกสารงานวิจัย กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อสรุปเป็นประเด็นที่สำคัญเพื่อตอบคำถามการวิจัยที่ตั้งไว้ เพื่อสรุปเป็นประเด็นที่สำคัญเพื่อตอบคำถามการวิจัย

ผลการวิจัย พบว่า สภาพปัญหาของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว คือปัญหาในเรื่องการถือครองที่ดินของประชาชนและการออกเอกสารสิทธิ์ส่งผลให้ประชาชนในท้องที่จังหวัดสระแก้ว ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ต้องประสบกับปัญหา และขาดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิ นานาประการ และพบว่า ความต้องการของประชาชน คือ การปฏิรูปที่ดินดำเนินการไปอย่างรวดเร็ว โดยรัฐควรจัดสรรที่ดินให้ผู้มีรายได้น้อย รวมถึงผู้ไม่มีที่ทำกินของตนเองเพื่อแก้ปัญหาที่ดินที่อยู่อาศัย ที่ทำกินของประชาชน สำหรับรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ที่ส่งผลต่อแนวทางการพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ประกอบด้วย 4 ประการดังนี้ ประการแรก “ภาวะผู้นำ” ประการที่สอง การสะสมทุนทางสังคม ประการที่สาม ความร่วมมือระหว่างภาคี และประการสุดท้าย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ส่วนประเด็นความสำเร็จของการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ในรูปแบบของ “การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่” โดยบทบาทของภาคีของมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง มีองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชน สนับสนุนทั้งด้านความรู้ วิชาการ ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนา และแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยพี่น้องประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และผลการวิจัย พบว่า ภาคี ที่สำคัญในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน ประกอบด้วย 10 ฝ่าย คือ 1) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) 2) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (สปก.) 3) เครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว 4) ภาคราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอ 5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดสระแก้ว 7) ภาคเอกชน คือ บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ดีแทค 8) ธนาคารออมสิน 9) มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว และ 10) ภาคีสุดท้าย สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

คำสำคัญ: การจัดการภาคีสาธารณะ/ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม/ ความสำเร็จ/การแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน/ จังหวัดสระแก้ว

ผลสำเร็จและความคุ้มค่าของการวิจัยที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิจัยครั้งนี้จะนำไปสู่องค์ความรู้ที่เอื้อต่อการพัฒนาการแนวทางการบริหารจัดการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว โดยการจัดการภาคีสาธารณะที่มีภาคประชาชนที่สามารถสร้างคุณภาพชีวิตด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วให้ดีขึ้น เพื่อให้เกิดการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน และนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในด้านอื่นๆ เช่น การจัดสวัสดิการชุมชนเพื่อที่อยู่อาศัย ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมหรือชุมชนนั้นๆ อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้คนจนและคนด้อยโอกาสในชุมชนเมืองได้มีที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคงต่อไป นอกจากนี้ยังนำไปสู่ประโยชน์ในเชิงนโยบาย สามารถนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานและข้อมูลที่ผ่านกระบวนการวิเคราะห์โดยอาศัยผลการศึกษานโยบายการบริหารจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้วมาเป็นกรอบแนวคิดทางวิชาการสำหรับการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยของคนจนในประเทศไทย เพื่อนำเสนอไปสู่การจัดทำนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในจังหวัดอื่นๆ ในทิศทางที่เหมาะสม และสอดคล้องกับการวางแผนพัฒนาประเทศในอนาคต และประโยชน์ที่เป็นวิถีสสาธารณะ แก่ผู้สนใจ นักเรียน นักศึกษา และประชาชนทั่วไปที่จะศึกษาและเรียนรู้ผลจากการศึกษาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสเป็นต้นแบบเพื่อต่อยอดองค์ความรู้ในการศึกษาต่อไป

เกิดองค์ความรู้ที่เอื้อต่อการพัฒนาการแนวทางการจัดการภาคีสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัด

สระแก้ว โดยภาคประชาชนที่สามารถสร้างคุณภาพชีวิตด้านที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนให้ดีขึ้น เพื่อให้เกิดการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน และนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในด้านอื่นๆ เช่น การจัดสวัสดิการชุมชนเพื่อที่อยู่อาศัย ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมหรือชุมชนนั้นๆ อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้คนจนและคนด้อยโอกาสในชุมชนเมืองได้มีที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคงต่อไป

แนวทางการพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินจังหวัดสระแก้วในรูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ ผลการวิจัย พบว่า รูปแบบของภาคีสาธารณะแบบใหม่ที่ส่งผลต่อแนวทางการพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ประกอบด้วย 4 ประการดังนี้ ประการแรก “ภาวะผู้นำ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน ที่มีภาคีหลายภาคส่วนเข้ามาขับเคลื่อน และทุกภาคส่วนจะมีผู้นำที่เป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเลือกใช้รูปแบบผู้นำสาธารณะ (Public Leadership) เนื่องจากการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เป็นการจัดการอันเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาคีต่างๆ ประการที่สอง การสะสมทุนทางสังคม (Accumulation of Social Capital) ซึ่งประกอบด้วย ความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนทางสังคมในรูปของการช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน (Norms of Social Exchange) ความไว้วางใจ (Mutual Trust) และเครือข่ายทางสังคม (Social Networks) ทุนทางสังคมจะทำหน้าที่เป็น “กาว” ที่จะเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านกับผู้นำชุมชน แกนนำของการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน และเชื่อมโยงแกนนำดังกล่าวเข้ากับภาคีทางสังคมอื่นๆ ประการที่สาม ความร่วมมือระหว่างภาคี ผลการวิจัยพบว่า การขับเคลื่อนงานพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยในจังหวัดสระแก้วนั้น ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว ได้บูรณาการ ความร่วมมือกับหน่วยงานภาคีท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการพัฒนาสำรวจ และจัดระบบข้อมูล ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และสรุปให้เห็นภาพรวมของปัญหาด้านที่อยู่อาศัย เพื่อหาทางออกร่วมกันในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประกอบกับการมีผู้นำชุมชน ที่เข้มแข็ง มีองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยงานราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชน สนับสนุนทั้งด้านความรู้ วิชาการ ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย แต่ที่สำคัญคือ ผู้นำประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เหมือนนิ้วมือทั้ง 5 นิ้วรวมกัน ทำให้เกิดพลังในการขับเคลื่อน และประการสุดท้าย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า รัฐบาลโดยการนำของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี จึงมีการกำหนดนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมของสังคม โดยได้มอบหมายให้หน่วยงาน ส.ป.ก. จัดหาที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้กับกลุ่มเกษตรกร ผู้ยากไร้ และกลุ่มเกษตรกรรุ่นใหม่ ด้วยการจัดสรรที่ดิน พร้อมส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ด้วยรูปแบบกลไกสหกรณ์ชุมชน การพัฒนาเพื่อให้กลุ่มเกษตรกรสามารถลุกขึ้นมาจัดการตนเองได้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กล่าวว่า "หลังจากที่ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้พิจารณาออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 36/2559 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในส่วนความสำเร็จของการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ปัญหา ด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม สำหรับในส่วนนี้จะได้ ดำเนินการวิเคราะห์และนำเสนอ “ตัวแบบที่เหมาะสม” (Appropriate Model) สำหรับการจัดการ ภาครัฐเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและ ที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ซึ่งผลการวิจัย พบว่า การแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและ ที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว นั้น ภาครัฐไม่สามารถจัดการโดยยึดถือตัวแบบเก่า คือ “การจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิม” (Traditional Public Administration) ที่ภาครัฐเป็นผู้จัดการ แก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน โดยใช้วิธีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และสั่งการจากบนลงล่าง เฉกเช่นในอดีตได้อีกต่อไป ในแง่นี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหันมา ให้การสนับสนุนการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ในรูป ของ “การจัดการสาธารณะแบบใหม่” (New Public Governance) กันอย่างจริงจัง โดยบทบาท ของภาคีของมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง มีองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชน สนับสนุนทั้งด้านความรู้ วิชาการ ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหา ต่างๆ โดยเฉพาะด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย แต่ที่สำคัญ คือ ฟัน้องประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เหมือนนิ้วมือทั้ง 5 นิ้วรวมกันทำให้เกิดพลังในการขับเคลื่อน

จากการศึกษาวิจัยการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัด สระแก้ว ชำต้น พบว่า ภาคี (Partners) ที่สำคัญในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของ ประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ประกอบด้วย 10 ฝ่าย คือ 1) ภาคีแรก สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) 2) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (สปก.) 3) เครือข่ายขบวน องค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว 4) ภาคราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอ 5) องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น 6) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดสระแก้ว 7) ภาคเอกชน บริษัทเอกชน เช่น บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ดีแทค 8) ธนาคารออมสิน 9) มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว และ 10) ภาคีสุดท้าย สำนักงาน ส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy Promotion Agency – depa

สามารถนำผลการวิจัยไปเป็นข้อมูลพื้นฐานและข้อมูลที่ผ่านกระบวนการวิเคราะห์โดยอาศัย ผลการศึกษาการจัดการภาครัฐเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการ แก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว มาเป็นกรอบแนวคิดทาง วิชาการสำหรับการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน เพื่อนำเสนอไปสู่การ จัดทำ นโยบายการสวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสใน จังหวัดอื่นในทิศทางที่เหมาะสม และสอดคล้องกับการวางแผนพัฒนาประเทศในอนาคต และในด้าน สังคม/ชุมชน สามารถสร้างคุณภาพชีวิตด้านที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนให้ดีขึ้น ทำให้สังคมดีขึ้น เพื่อให้เกิดการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน และนำไปสู่การสร้างความสำเร็จของภาคประชาชนในด้านอื่นๆ เช่น การจัดสวัสดิการชุมชนเพื่อที่อยู่อาศัย ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมหรือ ชุมชนนั้นๆ อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้คนจนและคนด้อยโอกาสในชุมชนเมืองได้มีที่อยู่อาศัยอย่าง มั่นคงต่อไป

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1. ภาครัฐควรกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาในเรื่องการถือครองที่ดินของประชาชนและการออกเอกสารสิทธิ์ให้กับประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร ต้องประสบกับปัญหาและขาดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิในนาประการ เช่น 1) ขาดโอกาสในการเข้าถึงความช่วยเหลือจากภาครัฐ เช่น การสนับสนุนการขุดสระน้ำในไร่นา การขุดบ่อบาดาลเพื่อการเกษตร การประกันภัยพืชผล การช่วยเหลือกรณีเกิดภัยพิบัติด้านการเกษตร และการได้รับการรับรองมาตรฐาน GAP ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น 2) ขาดโอกาสในการได้รับกำหนดเขต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือการได้รับเอกสารสิทธิ์ ซึ่งจะทำให้ราษฎรมั่นคงในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมากยิ่งขึ้น 3) ขาดโอกาสในการลงทุนด้วยเงินทุนของตนเอง ในการพัฒนาพื้นที่ให้เหมาะสมกับการเกษตร โดยเฉพาะการขุดสระน้ำในพื้นที่ หรือการก่อสร้างโรงเรียนที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร และ 4) ขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เนื่องจากไม่มีเอกสารสิทธิ์ หรือเอกสาร สปก. 4-01

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรแก้ไขเรื่องการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินมาบังคับใช้ให้เกิดความยุติธรรม และความเสมอภาคกับสังคมโดยรวม ให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม และเกิดเป็นผลดีทางเศรษฐกิจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณากำหนดเป็นนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในเรื่องที่ดินที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชน

3. ภาครัฐควรพิจารณาความต้องการของประชาชนด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน เพื่อนำไปเป็นประเด็นในการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินประเด็นมีดังนี้ ควรการปฏิรูปที่ดินดำเนินการไปอย่างรวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อแก้ปัญหาที่ดินที่อยู่อาศัย ที่ทำกินของประชาชน ภาครัฐจัดสรรที่ดินให้ผู้มีรายได้น้อยก่อน ซึ่งรวมถึงผู้ไม่มีที่ทำกินของตนเอง ควรให้บริการด้านสาธารณูปโภคให้เพียงพอ เช่น ถนน ไฟฟ้า และประปา ควรแก้ไขความไม่มั่นคงในสิทธิที่ดินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว เช่น ตำบลป่าไร่ อำเภออรัญประเทศและชุมชนต่างๆ ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งประสบปัญหาความไม่มั่นคงในสิทธิที่ดินมายาวนาน ควรพิจารณาให้เอกสารสิทธิการถือครองที่ดินของประชาชน เพื่อนำไปเป็นหนังสือค้ำประกันเงินกู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ และรัฐบาลควรปรับปรุงการดำเนินงานและการจัดทำแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้เป็นนโยบายอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

4. ควรนำแนวทางการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว มาเป็นต้นแบบให้กับพื้นที่อื่นเพื่อนำไปแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน โดยภาครัฐไม่สามารถจัดการโดยยึดถือตัวแบบเก่า คือ “การจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิม” (Traditional Public Administration) ที่ภาครัฐเป็นผู้จัดการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน โดยใช้วิธีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และสั่งการจากบนลงล่าง เหมือนในอดีตได้อีกต่อไป โดยภาครัฐควรต้องหันมาให้การสนับสนุนการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว ในรูปของ “การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่” (New Public Governance) กันอย่างจริงจัง โดยบทบาทของภาคีของมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง มีองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยงานราชการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคเอกชน สนับสนุนทั้งด้านความรู้ วิชาการ

ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย แต่ที่สำคัญ คือพี่น้องประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

5. ผู้นำชุมชน หรือแกนนำชุมชนควรให้ความสำคัญกับการประสานสร้าง ภาคีเครือข่ายเพื่อขอความร่วมมือในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (สปก.) เครือข่ายขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดสระแก้ว ภาคราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอ 5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดสระแก้ว ภาคเอกชน สถาบันการเงิน และสถาบันการศึกษา เป็นต้น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาเปรียบเทียบการแก้ไขปัญหาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนในแต่ละจังหวัด เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในจังหวัดอื่นๆ ต่อไป

2. ควรศึกษาในเรื่องการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคมที่เกี่ยวข้องกับบริบทของระบบที่ดิน เพื่อสร้างเจตจำนงทางการเมืองพร้อมกับการสร้างจิตสำนึกสาธารณะและค่านิยมสังคม เพื่อการพัฒนาาระบบที่ดินอย่างยั่งยืน

3. ควรศึกษาเรื่องการสนับสนุนให้มีกฎหมายยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินของราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เข้าถือครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายและทำการขออนุญาตที่ดินต่อไปอีก ทั้งเป็นการลดขั้นตอนการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วยในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการทับที่ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว

4. ควรศึกษาปัญหา ความต้องการ เกี่ยวกับการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชนอาชีพเกษตรกรผู้เข้าถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน

5. ควรศึกษาถอดบทเรียนกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม