

บทที่ 4

การวิเคราะห์ภาคีความร่วมมือในการพัฒนา

4.1 บทนำ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) ทำให้เกิดการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ครั้งสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศ โดยแผนพัฒนาฉบับดังกล่าวกำหนดยุทธศาสตร์ให้ “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” พร้อมทั้งกำหนดแนวทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของแผนด้วยยุทธศาสตร์ “การมีส่วนร่วม” เป็นการพลิกโฉมหน้าแผนพัฒนาฉบับก่อนหน้านี้ที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ ละเลยความเหลื่อมล้ำทางสังคม การเสื่อมสลายของวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนไม่ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา

หลังจากนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และ 10 ก็ได้ดำเนินแนวทางต่อเนื่องจากแผน 8 โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (2550-2554) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้กำหนดยุทธศาสตร์มุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุข” อีกทั้งยังให้แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล ด้วยแนวทาง “เสริมสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนา จัดทำแผนปฏิบัติการในระดับต่างๆ ที่บูรณาการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฉบับที่ 10 ภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง”

โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม ภาคีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการเสริมสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ประการหนึ่งเพื่อติดตามประเมินผล แนวทางการสร้างภาคีความร่วมมือ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตว่า ภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น กับ องค์กรภาคประชาสังคม ทั้งชุมชนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาควิชาการ ฯลฯ มีลักษณะของการสร้างภาคีความร่วมมืออย่างไร สอดรับกับที่กำหนดในแผน 10 หรือไม่ เพียงใด

รายงานการวิจัยนี้ส่วนนี้ ผู้วิจัยมุ่งตอบคำถามว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต ได้มีแนวทางส่งเสริมการทำงานในลักษณะภาคีความร่วมมือ ร่วมกับภาคประชาสังคมมากน้อยเพียงใด โดยศึกษาทั้งในระดับภาคีความร่วมมือเชิงประเด็น และภาคีความร่วมมือเชิงพื้นที่เนื้อหา รายงานจะเริ่มต้นจากการทบทวนกรอบแนวคิด เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาถึงความคาดหวัง และผลในทางปฏิบัติ ของภาคประชาชนที่มีประสบการณ์ทำงานร่วมกับภาครัฐ ผู้วิจัยหวังว่าผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ในการทบทวนสถานะและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อทำงานในลักษณะภาคีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในสังคมไทยต่อไป

4.2 กรอบแนวคิดในการศึกษา : ภาควิชาความร่วมมือ (Partnership)

จากการทบทวนเอกสารเกี่ยวกับแนวคิด Partnership ในหลายสาขา เช่น ในด้านการพัฒนา (development studies) การให้บริการสาธารณสุข (health service) ตลอดจนด้านสวัสดิการสังคม (social welfare) ผู้วิจัยพบว่า แนวคิด partnership ที่ใช้กันในต่างประเทศ มิได้มีความหมายถึงความร่วมมือแบบประสานกลมกลืน ดังที่มักนิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในสังคมไทย หากแต่จะมีการตระหนักถึงความตึงเครียดที่แฝงอยู่ภายในความเป็นหุ้นส่วน ผู้วิจัยเห็นว่า การทำความเข้าใจในประเด็นนี้ให้ชัดเจนตั้งแต่แรก จะเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่จะใช้แนวคิดนี้มาวิเคราะห์ภาควิชาความร่วมมือด้านคุณภาพชีวิตในสังคมไทย เพราะช่วยให้เราไม่ยึดติดกับภาพลักษณ์ว่า ความเป็นหุ้นส่วนคือการประสานกลมกลืน จนมองข้ามความไม่ลงรอย ความไม่เท่าเทียมที่มีอยู่ในความเป็นหุ้นส่วน

เริ่มจาก M.H. Gallant , M.C. Beaulieu และ F.A. Carnevale ซึ่งทบทวนแนวคิด (concept) ภาควิชาความร่วมมือ (partnership) ที่ใช้กันในสาขาวิชาต่างๆ พบว่า ต่างมีความเห็นพ้องในระดับหนึ่งในเชิงความหมายว่า ภาควิชาความร่วมมือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนหรือสองกลุ่มขึ้นไป ที่ทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายที่มีร่วมกัน นิยามดังกล่าว สอดคล้องกับคำจำกัดความของ “ภาควิชา” โดยปีเตอร์ มาการา ว่า ภาควิชาเป็นความสัมพันธ์ข้ามหน่วยงานระหว่างบุคคล กลุ่ม และองค์กรซึ่งมีลักษณะ เป็นการทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุข้อตกลงหรือเพื่อปฏิบัติการกิจเฉพาะ มีการตกลงกันไว้ล่วงหน้าในเรื่องของพันธะและความคาดหวัง โดยมีการทบทวนความสัมพันธ์อยู่เสมอ และมีการแก้ไขข้อตกลงเมื่อจำเป็นและมีการร่วมรับผิดชอบในผลประโยชน์และความเสี่ยงที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์แบบภาควิชาความร่วมมือมิใช่ความสัมพันธ์แบบราบรื่นประสานกลมกลืน หากแต่มีความตึงเครียดแฝงเร้นอยู่ ในตัวเองและในกระบวนการแปรเป้าหมายไปสู่การปฏิบัติ (Gallant et al 2002 :153)

ทำนองเดียวกัน Maria Eriksson Bazz (2005) ก็ได้ชี้ว่า ความเป็นตัวตน (identity) ของหุ้นส่วนแต่ละฝ่ายนั้นย่อมมีผลต่อภาควิชาความร่วมมือ เช่น ความเป็นตัวตนของกลุ่มผู้บริจาค (donor) ย่อมทำให้เกิดภาพลักษณ์ของการเป็น ผู้ที่เหนือกว่า ผู้ที่นำไว้วางใจ น่าเชื่อถือ ส่วนผู้รับประโยชน์ ก็เป็นผู้ที่มีสถานะด้อยกว่า เฉื่อยชา (Bazz 2005:9)

Julianne Cheek (2003) ก็ได้เน้นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหุ้นส่วนในภาควิชาเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีการต่อรองกันเสมอ (Negotiated social space) Cheek วิเคราะห์ความเป็นหุ้นส่วนในด้านสาธารณสุขระหว่าง แพทย์กับผู้ป่วยที่ดูเผินๆเหมือนกับว่า ผู้ป่วยมีความเป็นอิสระในการจัดการกับสุขภาพของตัวเองได้ แต่ในทางปฏิบัติ การปฏิบัติตัวของคนป่วยเป็นการปฏิบัติตามแนวที่แพทย์ในฐานะผู้เชี่ยวชาญได้ชี้แนะไว้แล้วว่า สิ่งใดถูกสิ่งใดผิด คนป่วยเป็นแต่เพียงผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อตัวเองให้มากขึ้น Cheek ไม่ได้ปฏิเสธการสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างกัน แต่เขา

ต้องการชี้ให้เราตระหนักว่า บางครั้งคำว่า ความเป็นหุ้นส่วน อาจเป็นแค่โวหาร (rhetoric) ที่คนมีสถานะเหนือกว่าใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับแนวทางของตัวเองก็ได้

และหากเรายอมรับว่า แนวคิดการมีส่วนร่วม (participation) มีความเหลื่อมซ้อนกับแนวคิด ภาวการณ์ร่วมมือด้วยแล้ว ประเด็นที่ Cees Leeuwis (2000) ต้องการชี้ให้เห็นอย่างสำคัญก็เป็นการตั้งคำถามว่า ขอให้มองการมีส่วนร่วมในแนวการต่อรอง (negotiation approach) อย่างมองแบบอุดมคติ เท่านั้นว่า การมีส่วนร่วมจะเอื้ออำนวยให้แต่ละฝ่ายได้เรียนรู้ปัญหาของกันและกัน เพราะแต่ละฝ่าย อาจยึดติดกับประโยชน์ตัวเอง หรือไม่เปิดสำหรับการสนทนาอย่างเต็มที่ก็ได้

อย่างไรก็ตาม การที่ผู้วิจัยกล่าวถึงประเด็นนี้แต่แรกนี้ มิได้หมายความว่า ผู้วิจัยปฏิเสธ ความสำคัญของการสร้างภาวการณ์ร่วมมือของการพัฒนา หากแต่ต้องการชี้ให้ตระหนักถึงข้อเท็จจริง ของสถานะที่ไม่เท่าเทียมกันของแต่ละฝ่ายและความตึงเครียดที่แฝงเร้นในภาวการณ์ร่วมมือ

ปัจจุบัน แนวคิด Partnership ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย แรงจูงใจที่สำคัญที่ทำให้หลาย ฝ่ายเห็นพ้องว่าต้องสร้างภาวการณ์ร่วมมือ ก็คือ ความต้องการที่จะยกระดับประสิทธิภาพของโครงการ พัฒนา เพราะรูปแบบภาวการณ์ร่วมมือ ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่สำคัญต่างๆ รวมทั้งการเข้าถึงผู้เชี่ยวชาญ และสายสัมพันธ์ เช่น รัฐได้รับข้อมูลจากผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประเด็นปัญหา ขณะที่ประชาชนได้มีช่องทางเข้าถึงทรัพยากร จึงมีความเป็นไปได้สูงที่จะเกิดสถานการณ์ที่ได้ ประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย (win-win situation) การเป็น partnership ยังทำให้เกิดการเรียนรู้ปัญหา ข้อจำกัดซึ่งกันและกัน นอกจากนี้รูปแบบภาวการณ์ร่วมมือที่มีการตัดสินใจเปิดกว้าง เป็นกระบวนการ ประชาธิปไตย (Brinkerhoff 2002 :3-6)

จากประโยชน์ข้างต้นทำให้นับแต่ช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา เกิดการประชุมและประชุม เชิงปฏิบัติการ ในเรื่องเกี่ยวกับ partnership อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นจากธนาคารโลก องค์การ สหประชาชาติ USAID อย่างไรก็ตาม Brinkerhoff มีความเห็นว่า การผลักดันให้เกิดภาวการณ์ร่วมมือ นั้น เป็นความต้องการของกลุ่มผู้บริจาคซึ่งก็คือผู้มีบทบาทเด่นในความเป็นหุ้นส่วน และพยายามจะ สร้างสรรค์แนวทางความร่วมมือใหม่ๆ โดยเฉพาะธนาคารโลกที่พยายามสร้างร่วมมือกับองค์กร พัฒนาเอกชน แต่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจะไปสู่การครอบงำหรือไม่ต้องพิจารณารายละเอียดต่อไป ด้วย (Brinkerhoff 2002 :7-12)

โดยทั่วไป คนส่วนใหญ่จึงมักมีความรู้สึกทางบวกต่อการเป็นหุ้นส่วน รูปแบบในทางอุดมคติ ของความเป็นหุ้นส่วนในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ ความเป็นหุ้นส่วนเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ หลากหลาย ซึ่งอยู่บนฐานของวัตถุประสงค์ที่มีร่วมกัน และดำเนินการด้วยความเข้าใจร่วมกันถึงการ แบ่งงานกันทำ ผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับ ความสัมพันธ์เช่นนี้เป็นผลจาก การเคารพซึ่งกันและ กัน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน การตรวจสอบซึ่งกันและกัน และความโปร่งใส (Brinkerhoff, 2002:14) อย่างไรก็ตาม ที่กล่าวมาเป็นเพียงรูปแบบทางอุดมคติที่ไม่เคยบรรลุ ความสัมพันธ์ในทางปฏิบัติของการเป็นหุ้นส่วนเป็นอย่างไร จะได้กล่าวต่อไป

สองมิติในนิยามความเป็นหุ้นส่วน

จากนิยามความเป็นหุ้นส่วนมีมิติที่สำคัญ 2 มิติ คือ ความยอมรับซึ่งกันและกัน (mutuality) และอัตลักษณ์ขององค์กร (organization identity) (Brinkerhoff 2002 :14-16) ในมิติแรก มีลักษณะเด่น คือ เป็นความสัมพันธ์เชิงแนวราบ มีความร่วมมือกัน ตรวจสอบซึ่งกันและกัน การร่วมตัดสินใจมากกว่าจะมีฝ่ายใดมีบทบาทเหนือฝ่ายอื่นๆ นอกจากนี้ ยังต้องมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความไว้วางใจ และเคารพซึ่งกัน รวมถึงการตระหนักถึงการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ไม่ใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้พึ่งพาเท่านั้น กล่าวโดยสรุป การยอมรับซึ่งกันและกัน หมายถึง ผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่ายล้วนมีผลกระทบต่อดัชนีประสิทธิผล กระบวนการ และผลที่เกิดขึ้นร่วมกัน การยอมรับซึ่งกันและกันยังมีนัยถึงความยุติธรรม ความเท่าเทียมของหุ้นส่วนต่างๆ อีกด้วย

ส่วนมิติอัตลักษณ์ขององค์กร (organization identity) หมายถึง สิ่งที่มีลักษณะเด่นเฉพาะและต่อเนื่องขององค์กรนั้นๆ การสร้างสรรค์และรักษาอัตลักษณ์ขององค์กรเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการประสบความสำเร็จในระยะยาว เพราะเป็นเรื่องของการสืบทอดความเชื่อและคุณค่าให้มีความยั่งยืน การพิจารณาอัตลักษณ์ขององค์กรสามารถพิจารณาได้ในสองระดับ ระดับแรก คือ การพิจารณาว่าองค์กรสามารถยืนหยัดรักษาพันธกิจ ค่านิยมหลักและองค์ประกอบของตัวเองได้หรือไม่ เพียงใด หรือว่าเมื่อเข้าไปเป็นหุ้นส่วนแล้ว ถูกครอบงำจากหุ้นส่วนหลัก อัตลักษณ์ขององค์กรในระดับที่สอง คือ การรักษาคุณลักษณะขององค์กร ในด้านความเชี่ยวชาญ ความรู้เฉพาะ

ในการเป็นหุ้นส่วนเพื่อพัฒนานั้น แต่ละฝ่ายต่างต้องมีการปรับตัวเพื่อให้เข้ากับลักษณะของความสัมพันธ์แบบภาคีความร่วมมือ มิใช่รักษาจารีตการทำงานแบบเดิมของตัวเอง และเพื่อจะรับประโยชน์ที่เพิ่มมากขึ้นจากการเป็นภาคีความร่วมมือ สิ่งที่หุ้นส่วนต่างคาดหวังก็คือ การเป็นหุ้นส่วนนั้นจะเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value – added) ให้กับตน แต่การได้รับประโยชน์นั้นอาจไม่เท่ากัน บางคนอาจได้มาก บางคนอาจได้น้อย ดังนั้นการจะข้ามพ้นสิ่งที่ท้าทายสำหรับการเป็นภาคีความร่วมมือก็คือ แต่ละฝ่ายต้องมั่นใจว่า การเป็นหุ้นส่วนนั้นเป็นการเพิ่มมูลค่า ซึ่งมูลค่าดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้เมื่อแต่ละหุ้นส่วนมีคุณค่าเฉพาะที่จะสมทบ ไม่ว่าจะเป็นแหล่งทรัพยากร ความชำนาญ ฯลฯ ถ้าอัตลักษณ์ขององค์กรสูญเสียไป คุณค่าที่จะสมทบก็สูญเสีย ผลประโยชน์ที่จะได้รับก็ลดหายไป ความชอบธรรมที่จะเป็นส่วนประกอบในภาคีความร่วมมือก็ลดน้อยลง

ดังนั้น Jennifer M. Brinkerhoff (2002:17) จึงย้ำว่า การครอบงำ การรุกรานของราชการ เข้าไปภาคีอื่นๆ จะเป็นการทำให้สูญเสียศักยภาพของหุ้นส่วนที่จะสมทบคุณประโยชน์ให้กับภาคีความร่วมมือในระยะยาว ดังนั้นการยอมรับซึ่งกันและกันจึงมีความสำคัญต่อการรักษาอัตลักษณ์ขององค์กร นอกจากนี้ การที่แต่ละฝ่ายต่างมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ การยอมรับซึ่งกันและกันช่วยให้เกิดความยอมรับในนโยบายของภาคีความร่วมมือ และกระบวนการที่จะแปรไปสู่การปฏิบัติ

ภาคีความร่วมมือ ในฐานะเป้าหมายและ / หรือ วิธีการ

หลายครั้งที่มีการถกเถียงว่า ความสัมพันธ์แบบภาคีความร่วมมือ นั้นเป็นเป้าหมาย (End) หรือเป็นเพียงวิธีการ (Means)

องค์กรพัฒนาเอกชนมักสนับสนุนแนวคิดที่ว่า ภาคีความร่วมมือเป็นเป้าหมายที่ต้องให้ความสำคัญ และมักจะวิจารณ์แหล่งทุนผู้บริจาคและรัฐว่าไม่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมและการประสานร่วมกัน ในภาคีความร่วมมือที่มีความเป็นประชาธิปไตยควรมีการระดมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบหรือได้รับประโยชน์จากโครงการพัฒนา กลุ่มที่ถือว่าภาคีความร่วมมือ เป็นเป้าหมาย จะให้ความสำคัญกับ การมีส่วนร่วมและการสร้างพลังอำนาจและสนับสนุนค่านิยมการเป็นหุ้นส่วน การยอมรับซึ่งกันและกัน ความเท่าเทียม และการตอบแทนซึ่งกันและกัน

สำหรับกลุ่มที่เห็นว่า ภาคีความร่วมมือ เป็นวิธีการหรือ เครื่องมือนั้น มักจะมองภาคีความร่วมมือในเชิงการบริหารจัดการ (Management) การสร้างภาคีความร่วมมือทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ ทำให้สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็น โดยตระหนักว่าไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งจะเข้าใจภาพรวมทั้งหมดที่มีความซับซ้อน และไม่มีองค์กรใดจะมีความชำนาญในทุกด้าน ดังนั้นการสร้างภาคีความร่วมมือจึงเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดสำหรับสถานการณ์ที่ซับซ้อนนี้ กลุ่มนี้อาจจะมองเป้าหมายไปอยู่ที่ การพัฒนาที่ยั่งยืน การพึ่งตนเองในระยะยาว

ภาคีความร่วมมือ จึงถูกขับเคลื่อนทั้งที่ให้คุณค่าในฐานะที่เป็นเป้าหมายและที่มองเป็นวิธีการ อย่างไรก็ตาม การให้น้ำหนักที่แตกต่างกันนี้ ไม่จำเป็นว่าจะต้องขัดแย้งกัน จากบทเรียนของการดำเนินภาคีความร่วมมือในต่างประเทศ ก็มีบทเรียนไม่น้อย Jennifer M. Brinkerhoff ได้อภิปรายประเด็นเหล่านี้ไว้อย่างน่าสนใจ ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการศึกษาต่อไปได้ อาทิเช่น เขาเสนอให้มองภาคีความร่วมมือเป็นองค์กรของการเรียนรู้ (learning organization) ที่จะให้แต่ละภาคส่วนมาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ทักษะ และเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ดังนั้น ภาคีความร่วมมือจึงมีความเป็นพลวัตสูง Brinkerhoff ยังพบอีกว่า ในสถานการณ์ที่ซับซ้อนนั้น กระบวนการแก้ไขปัญหา ต้องการกระบวนการที่ไม่เป็นทางการ ระบบที่เป็นทางการจะสร้างช่องว่างระหว่างอำนาจในการตัดสินใจที่เป็นทางการ กับความสามารถที่จะทำการตัดสินใจ ความร่วมมือจากหลากหลายองค์กรจะบรรลุได้จากช่องทางที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งก็จะขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานทางด้านวัฒนธรรม(Brinkerhoff 2002 :18-22)

จากที่ผู้วิจัยได้อภิปรายมาโดยสังเขปเกี่ยวกับ แนวคิด ภาคีความร่วมมือ หรือ partnership เพื่อให้เห็นภาพถึงความสำคัญ ประโยชน์ และความตึงเครียดที่อยู่ภายในความสัมพันธ์แบบภาคีความร่วมมือ ซึ่งจะใช้เป็นแนวทางการในการศึกษาเกี่ยวกับภาคีความร่วมมือในสังคมไทย อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากที่ผู้วิจัยได้อภิปรายไว้แล้ว ยังมีงานศึกษาเชิงสังเคราะห์บทเรียนเกี่ยวกับภาคีความร่วมมืออยู่ไม่น้อย ในภูมิภาคและขอบข่ายประเด็นปัญหาต่างๆ ซึ่งจะยังไม่ขอกล่าวในที่นี้ จะได้อภิปรายเปรียบเทียบกับสังคมไทย หลังจากที่ได้มีการเก็บข้อมูลในระยะต่อไป

4.3 ระเบียบวิธีการวิจัย (Method)

จากแนวคิดที่ได้ทบทวนแนวคิดข้างต้น ในลำดับต่อไป ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึง ระเบียบวิธีวิจัย ไปตามลำดับ โดยผู้วิจัยได้ปรับแนวทางการวิจัย จากการเสนอของ Pascel Sanginga et al (2007) ซึ่งได้เสนอแนวทางการวิจัยเพื่อการทบทวนประสิทธิภาพของภาคีความร่วมมือ พร้อมทั้งสรุปบทเรียนต่างๆ ไว้อย่างน่าสนใจ โดยเสนอว่า การจะประเมินการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการภาคีความร่วมมือ ควรใช้กระบวนการที่เปิดให้ผู้มีประสบการณ์ในความเป็นหุ้นส่วนนั้นได้ทบทวนตัวเอง (self-reflexive approach) นอกเหนือจากแนวคิดอื่นๆ ที่มักนิยมใช้เป็นกรอบแนวคิดในการประเมินภาคีความร่วมมือ เช่น การวัดผลที่เกิดขึ้น, การวิเคราะห์กระบวนการ, การวิเคราะห์เปรียบเทียบโมเดลความสัมพันธ์แบบต่างๆ Sanginga et. al (2007 :274) ให้เหตุผลถึงความสำคัญของการแนวการศึกษาแบบทบทวนตัวเองว่า จะทำให้เกิดการทบทวนประสบการณ์ ข้อจำกัดและคุณค่าที่เกิดจากการทำงานแบบเป็นหุ้นส่วนกัน รวมถึงพัฒนาภาคีความร่วมมือให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

Sanginga et al (2007 : 276-278) ได้เสนอ ระเบียบวิธี สำหรับการศึกษาประเมินผลภาคีความร่วมมือ ซึ่งสังเคราะห์จากโครงการประเมินผลภาคีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรมในอาฟริกา ไว้อย่างน่าสนใจ โดยแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ผู้วิจัยของนำเสนอเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาดังนี้

1. การค้นหาลักษณะของภาคีความร่วมมือ โดยใช้คำถามหลักว่า 1) อะไรคือวัตถุประสงค์หรือแรงจูงใจที่ทำให้เกิดภาคีความร่วมมือ (ทำไมต้องมีการร่วมมือกัน) 2) ใครบ้างที่มีส่วนร่วมในภาคีความร่วมมือ 3) ความเป็นหุ้นส่วนนั้นประกอบด้วยอะไรบ้าง (หน้าที่, ขอบเขต การบริหารจัดการ, แนวประเด็น) 4) ความเป็นภาคีความร่วมมือ มีการพัฒนาไปอย่างไรบ้าง และ 5) ผลที่เกิดจากการเป็นหุ้นส่วนเป็นอย่างไรบ้าง

2. ขั้นตอนการประเมินตัวเองของผู้มีประสบการณ์เป็นหุ้นส่วน โดยมีคำถามหลักสำคัญได้แก่ 1) วิสัยทัศน์และเป้าหมายของการเป็นความร่วมมือ มีความชัดเจนหรือไม่ เพียงใด 2) ภาคีความร่วมมือได้สร้างคุณค่าใหม่ให้เกิดขึ้นอย่างไรบ้าง -3) ภาคีความร่วมมือมีความการยอมรับซึ่งกันและกัน มีการสนทนา และปฏิบัติกรร่วมกันมากน้อยเพียงใด 4) มีความรู้สึกที่ดีขึ้นหรือไม่ที่ได้เข้าถึงทรัพยากรที่มากขึ้น 5) ภาคีความร่วมมือมีการประชุมและสื่อสารกันอย่างสม่ำเสมอหรือไม่ เพียงใด 6) หุ้นส่วนมีการจัดการกับปัญหาและความขัดแย้งอย่างเปิดเผยและสร้างสรรค์ โดยไม่ต้องซ่อนความขัดแย้งหรือไม่ เพียงใด

3. ขั้นตอนการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงการตีความ เป็นเทคนิคเพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดการทบทวนหลังการปฏิบัติการ (After Action Review –AAR) โดยใช้ 6 คำถามหลัก 1) อะไรคือสิ่งที่คาดหมายว่าจะเกิดขึ้น เพราะเหตุใด 2) ผลที่เกิดขึ้นจริงเป็นอย่างไร เพราะเหตุใด 3) อะไรคือ

ความแตกต่างระหว่างนั้น เพราะเหตุใด 4) อะไรคือสิ่งที่ดำเนินต่อไป เพราะเหตุใด 5) สถานการณ์จะดีขึ้นได้อย่างไร และ 6) อะไรคือสิ่งที่ได้เรียนรู้

4) ขั้นตอนแลกเปลี่ยนระหว่างผู้มีประสบการณ์ (peer assist technique) โดยการจัดกลุ่มขนาดเล็กเพื่อร่วมกันวิเคราะห์อุปสรรค และหาแนวทางที่จะจัดการกับอุปสรรค ของผู้มีประสบการณ์เป็นหุ้นส่วน

ผู้วิจัยได้นำระเบียบวิธีทั้งสี่ขั้นตอนข้างต้น มาใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ของภาคีความร่วมมือ ในทักษะของผู้มีประสบการณ์ร่วมเป็นหุ้นส่วน ได้ผลการศึกษาที่จะได้กล่าวในส่วนต่อไป

4.3 ผลการศึกษา

จากการทบทวนสถานภาพของภาคีความร่วมมือในสังคมไทย พบว่า มีทั้งการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาที่อยู่บนฐานของพื้นที่ เช่น การทำ “แผนชุมชน” เพื่อให้ภาคีการพัฒนาหน่วยราชการ องค์กรภาคเอกชน ทำหน้าที่สนับสนุนการพัฒนาตาม “แผนที่ชุมชน” ที่ชุมชนเป็นผู้วางแผน รูปธรรมของโครงการนี้คือ การสนับสนุนให้ชุมชนทำโครงการอยู่ดีมีสุขของรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ ส่วนภาคีความร่วมมืออีกแบบหนึ่ง คือภาคีความร่วมมือที่อยู่บนฐานของประเด็น เช่น เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติ เครือข่ายผู้ติดเชื้อ เครือข่ายผู้พิการ เครือข่ายชุมชนแออัดและเมือง ที่แต่ละเครือข่ายจะประสานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับประเทศลงไปถึงระดับพื้นที่โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ภาคีความร่วมมือบนฐานของพื้นที่: การทำแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง และโครงการอยู่ดีมีสุข

การทำแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง กับภาคีความร่วมมือ

ที่มาของการทำแผนชุมชน มีความเป็นมายาวนาน ความริเริ่มที่สำคัญมาจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานพัฒนาในพื้นที่หมู่บ้าน และการสรุปบทเรียนว่า ที่ผ่านมา ไม่เพียงแต่การพัฒนาโดยรัฐจะล้มเหลวเท่านั้น การพัฒนาที่นำโดยองค์กรพัฒนาเอกชน ก็ไม่สามารถนำเสนอแนวทางใหม่ที่ดีกว่าเช่นกัน ดังนั้น จึงได้มีการถอดสรุปบทเรียน และพบว่า ข้อผิดพลาดประการหนึ่งของการพัฒนาก็คือ การที่บุคคล องค์กรภายนอก ทักท้วงว่าตัวเองมีความเข้าใจ มีความรู้ที่ดีกว่า ชาวบ้านจะเข้าไป “พัฒนา” ชุมชน แต่สุดท้ายไม่ได้นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนที่ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ ดังนั้นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ที่สำคัญ ก็คือ การพัฒนาที่ริเริ่มโดยชาวบ้าน ให้ชาวบ้านเข้าใจปัญหาของตนเองได้ วิเคราะห์ปัญหาของตนเองได้ และแก้ไขปัญหามูลฐานของการพึ่งตนเอง โดยคาดหวังว่ากระบวนการนี้จะเป็นการสร้างพลังอำนาจให้กับชาวบ้านอย่างแท้จริง ในกระบวนการดังกล่าวนี้ มูลนิธิหมู่บ้าน ได้

มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้ใช้กระบวนการทำแผนชุมชน เป็นกระบวนการสร้างการเรียนรู้ของคนในชุมชนเอง เป็นการวางแผนการพัฒนาที่เริ่มโดยประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีองค์กรภาคีอื่นๆ เป็นผู้สนับสนุน (เสรี และวิจิต 2545) จากนั้นแนวคิดนี้จึงได้รับการเผยแพร่ไปอย่างกว้างขวาง ดังเช่น ชุมชนไม้เรียง อ.ฉวาง จ.นครศรีธรรมราช เป็นพื้นที่เรียนรู้แห่งหนึ่งของการศึกษาชุมชนโดยชุมชนเอง กระทั่งนำไปสู่ความสำเร็จในด้านวิสาหกิจชุมชน และการพัฒนาเรียนรู้

ต่อมา ในระดับนโยบาย การสนับสนุนให้ชุมชนได้ทำแผนชุมชนเพื่อเรียนรู้เข้าใจตนเองนั้น ได้รับการสนับสนุนจากองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ในปี 2542 ซึ่งตรงกับช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ 8 ที่เปลี่ยนจุดเปลี่ยนของการให้ “คน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนี้ในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้แต่งตั้งคณะกรรมการต่อสู้เพื่อเอาชนะปัญหาความยากจน ก็ได้กำหนดให้ การทำแผนแม่บทชุมชนเป็นเครื่องมือในการต่อสู้เอาชนะความยากจน โดยในวันที่ 8 ธันวาคม 2547 ได้มีการลงนามบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการ 8 แห่งคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช.) กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ สำนักบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)

ประการสำคัญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (2550 -2554) ซึ่งกำหนดพันธกิจมุ่งสู่สังคมอยู่เป็นสุข ในบทที่ว่าด้วยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล ได้กำหนดแนวทาง ข้อที่ 1 ให้ “ เสริมสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนา จัดทำแผนปฏิบัติการในระดับต่างๆ ที่บูรณาการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฉบับที่ 10 ภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงโดยภาครัฐจัดทำขับเคลื่อนแผนบริหารราชการแผ่นดิน และแผนปฏิบัติราชการในรูปแบบต่างๆที่สอดคล้องกับมิติของงานตามภารกิจ มิติของพื้นที่ และมิติตามวาระงานพิเศษ และใช้กลไกกระบวนการชุมชนสร้างการบูรณาการกับแผนท้องถิ่นแผนจังหวัด/ กลุ่มจังหวัด และภาค ไปจนถึงแผนระดับชาติ ตลอดจนให้มีกลไกที่ปรึกษาภาคประชาชนเพื่อร่วมขับเคลื่อนในระดับพื้นที่” โดยวางเป้าหมายให้ทุกชุมชนมีแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแผนชุมชนไปประกอบการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการขยายโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (อัมพร, 2550: 12)

นอกจากนี้ในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้กำหนดยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด เป็นกรอบใหญ่ของการพัฒนาหมู่บ้าน และชุมชน การพัฒนาสวัสดิการสังคม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2550 เห็นชอบแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด ที่มุ่งให้ประชาชนและครอบครัวสามารถพึ่งตนเอง โดยใช้กลไกชุมชนเป็นตัวขับเคลื่อน โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาข้อหนึ่งว่า โครงการที่รัฐบาลจะ

สนับสนุนภายใต้ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข จะต้องเป็นโครงการที่มาจากแผนชุมชนและเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า แผนชุมชน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญลำดับแรกสำหรับการสร้างภาคีการพัฒนาตั้งแต่ชุมชน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จนถึง จังหวัด ดังนั้นการติดตามศึกษาว่ากระบวนการทำแผนชุมชน และการทำโครงการพัฒนาพื้นที่ (ไม่ว่าชื่อใดก็ตาม) เป็นกระบวนการที่ชุมชนได้เป็นส่วนในการพัฒนาอย่างแท้จริงหรือไม่ ย่อมเป็นประโยชน์สำคัญในการติดตามการดำเนินงานตามแผนพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ด้านการพัฒนา คุณภาพชีวิต

ในขั้นตอนการเลือกพื้นที่ศึกษา เนื่องจากผู้วิจัยไม่สามารถทำการศึกษาค้นคว้าครอบคลุมหมู่บ้าน ตำบล ทั่วประเทศ ผู้วิจัยจึงถือหลักโดย 1) เลือกพื้นที่ที่เป็นพื้นที่วิจัยในโครงการเดียวกันนี้เป็นพื้นที่ศึกษา ซึ่งถือเป็นการเลือกพื้นที่แบบสุ่ม คือให้ครอบคลุมความแตกต่างของแต่ละภูมิภาค โดยไม่คำนึงว่าพื้นที่นั้นประสบความสำเร็จในการทำแผนชุมชนมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะทำการศึกษา 3 พื้นที่ คือ ภาคเหนือ – บ้านกลาง อ.แม่เมะ จ. ลำปาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อ.คอนสาร จ. ชัยภูมิ ภาคใต้ – บ้านลาไม จ. นครศรีธรรมราช 2) ในกรณีที่ในพื้นที่วิจัยไม่มีกระบวนการทำแผนชุมชน จะเลือกพื้นที่ที่ใกล้เคียงเป็นตัวแทนในการศึกษา ซึ่งก็คือ พื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล ผู้วิจัย จึงเลือกเครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง กรุงเทพมหานคร เป็น กรณีศึกษา รายละเอียด ผลการศึกษามีดังนี้

1.1 เครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง กรุงเทพมหานคร

ความเป็นมาและกิจกรรมของเครือข่าย

เครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง กรุงเทพมหานคร เป็นส่วนหนึ่งของ เครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง 4 ภาค เริ่มก่อตั้งเมื่อปี 2548 ซึ่งพัฒนาต่อยอดจากเครือข่ายชุมชนที่ได้มีการรวมตัวจัดทำแผนแม่บทชุมชน จำนวน 63 ชุมชน โดยการสนับสนุนของกองทุนชุมชน (Social Investment Fund –SIF.) แนวทางสำคัญของเครือข่ายคือใช้กระบวนการจัดทำแผนชุมชนเป็นเวทีให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ ในการค้นหาและวิเคราะห์ปัญหาของชุมชน ตลอดจนหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน อีกทั้งมุ่งหวังให้กระบวนการดังกล่าวเป็นต้นแบบของการพัฒนาแนวใหม่ที่มีชุมชนเป็นศูนย์กลาง รวมทั้งเกิดการดำเนินงานในลักษณะการเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ ปัจจุบันเครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองกรุงเทพมหานคร มีสมาชิกที่มีการจัดทำแผนแม่บทชุมชนแล้ว 200 ชุมชน กระจายอยู่ในพื้นที่ 50 เขตของกรุงเทพมหานคร ในจำนวนนี้เป็นพื้นที่ที่มีความพร้อมสามารถเป็นพื้นที่การเรียนรู้ 23 ชุมชน

ที่มาและวัตถุประสงค์ของการเกิดภาคีความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

ปี 2548 เครือข่ายแผนแม่บทชุมชนกรุงเทพมหานคร เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง 4 ภาค ซึ่งได้มีการขับเคลื่อนแนวความคิดจัดทำแผนแม่บทเพื่อเป็นต้นแบบของการพัฒนาแนวใหม่ที่มีชุมชนเป็นศูนย์กลางมาตั้งแต่ปี 2545 ต่อมาปี 2547 รัฐบาลในขณะนั้นได้มีนโยบายที่จะต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนให้หมดไปภายใน 6 ปี และได้มีคำสั่งจัดตั้ง ศูนย์อำนวยการเพื่อต่อสู้กับปัญหาความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) แนวทางหลักของศูนย์อำนวยการคือการสร้างยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชน บนหลักการรัฐกับประชาชน คือหุ้นส่วนของการพัฒนา โดยใช้ “แผนชุมชน” เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ชุมชนจะได้ค้นหาวิเคราะห์สาเหตุของความยากจนเพื่อให้เกิดการพึ่งตนเอง (พันธทิพย์ 2547:5) โดยมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นกองอำนวยการของ ศตจ. จากการขับเคลื่อนของภาคประชาชนที่มาก่อน เมื่อภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุน ทำให้กิจกรรมการทำแผนแม่บทเพื่อการพึ่งตนเองเป็นกระแสทางสังคมที่กว้างขวาง

กระทั่งวันที่ 8 ธันวาคม 2547 เครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง 4 ภาค ร่วมกับ ภาคีต่างๆ จากหลายภาคส่วน จัดมหกรรมแผนชุมชนแก้ไขปัญหาคความยากจน ขึ้นที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พร้อมทั้งมีพิธีลงนามบันทึกความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน ระหว่างเครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง 4 ภาค และหน่วยราชการอีก 8 หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ สำนักบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) โดยมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นสักขีพยาน

ในระดับของกรุงเทพมหานคร เครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองกรุงเทพมหานคร ก็ได้มีการขับเคลื่อนขบวนการทำแผนชุมชนในทิศทางเดียวกับเครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง 4 ภาค และได้มีการจัดทำแผนชุมชนไปแล้ว 63 ชุมชน โดยการสนับสนุนงบประมาณสำหรับกระบวนการจัดทำแผนชุมชนจาก ศตจ. ผ่านพอช. และเครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง 4 ภาค ชุมชนละ 60,000 บาท

คณะกรรมการและแกนนำเครือข่าย พิจารณาเห็นว่า แนวทางที่เครือข่ายได้ดำเนินการมานั้น เป็นประโยชน์สำหรับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน จึงได้ประสานผ่าน นางณฐนนท์ ทวีสิน ปลัดกรุงเทพมหานคร เพื่อขอเข้าพบนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อนำเสนอแนะเสนอแนวทางการจัดทำแผนแม่บทชุมชนที่ทางชุมชนได้ริเริ่มไว้เป็นตัวอย่าง และเสนอให้กรุงเทพมหานครมีนโยบายสนับสนุน การจัดทำแผนชุมชน

เครือข่ายได้เข้าพบ นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผลการหารือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีความเห็นพ้องกับเครือข่ายชุมชน ที่จะสนับสนุนให้ชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครได้มีกระบวนการจัดทำแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง เพราะเป็นแนวทางที่สอดคล้อง

กับที่กรุงเทพมหานครมีแผนที่จะสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชนและสนับสนุนให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาร่วมกับหน่วยงานภาครัฐทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ การศึกษา รวมถึงการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมชุมชน ตามนโยบายและแผนงานด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชน พ.ศ. 2548 – 2551

วันที่ 19 มกราคม 2549 จึงได้มีพิธีลงนามบันทึกความร่วมมือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยกระบวนการทำแผนชุมชนพึ่งตนเอง ระหว่าง กรุงเทพมหานคร กับ เครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองกรุงเทพมหานคร เครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง 4 ภาค และ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) โดยมีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ

- “1. การดำเนินงานตามบันทึกความร่วมมือนี้ มุ่งเน้นการบูรณาการการทำงานร่วมกันบนหลักการของความเสมอภาคเกื้อกูล และการเรียนรู้ร่วมกันโดยชุมชน เป็นแกนหลัก
2. กระบวนการทำแผนชุมชนพึ่งตนเองเป็นเครื่องมือให้ชุมชนเกิดการเรียนรู้ร่วมกันเข้าใจตนเอง รู้เท่าทันสถานการณ์ สามารถกำหนดอนาคตของชุมชนได้ และมีการปฏิบัติการที่สร้างพลังและพัฒนาความสามารถของชุมชนสู่ความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน”

ในบันทึกยังได้ระบุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกันของความร่วมมือตลอดจนระบบบทบาทและภารกิจของแต่ละภาคส่วนในการสนับสนุนการจัดทำแผนแม่บทชุมชน

กิจกรรมที่ดำเนินการร่วมกันของภาคีความร่วมมือ

หลังจากที่ได้มีการบันทึกความร่วมมือทางกรุงเทพมหานครได้นำแนวทางที่ทางเครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง กรุงเทพมหานครได้ริเริ่มไว้ มาปฏิบัติในหลายประการ ได้แก่

1. กรุงเทพมหานคร ยอมรับให้น้ำพื้นที่ 20 ชุมชน ซึ่งเป็นสมาชิกของเครือข่าย เป็นพื้นที่ต้นแบบสำหรับการเรียนรู้เพื่อถ่ายทอดให้กับชุมชนอื่นๆ ดังปรากฏในแผนพับ แผนชุมชนพึ่งตนเอง กรุงเทพมหานคร
2. กรุงเทพมหานครได้แต่งตั้งให้วิทยากรของเครือข่ายจำนวน 10 คน เป็นอาสาสมัครวิทยากรกระบวนการในการอบรมผู้นำชุมชน 200 ชุมชนๆ ละ 3 คน ใน 50 เขตของกรุงเทพมหานคร (แต่โครงการอบรมดำเนินการโดยบริษัทกรู๊ปแอมิเลียกรุ๊ปจำกัด) เพื่อให้ผู้นำชุมชนเหล่านี้เป็นวิทยากรกระบวนการในการจัดทำแผนชุมชนของชุมชนตัวเองเพื่อเป็นโครงการนำร่องจำนวน 200 ชุมชน
3. กรุงเทพมหานคร จัดสรรงบประมาณตามโครงการแผนชุมชนพึ่งตนเอง เพื่อสนับสนุนให้ชุมชนที่มีผู้นำผ่านการอบรมวิทยากรกระบวนการได้จัดทำแผนชุมชนโดยเป็นงบประมาณสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผน 41,000 บาท แบ่งเป็นงบสำหรับการเปิดเวทีชาวบ้าน 3 ครั้ง 35,000 บาทต่อชุมชน และงบประมาณสำหรับเจ้าหน้าที่ล่วงหน้าใช้เวลา ชุมชนละ 6,000 บาท ในขั้นตอนนี้ บางสำนักงาน

เขตได้เชิญวิทยากรอาสาจากเครือข่ายเป็นวิทยากรในการจัดกระบวนการทำแผนแม่บทของชุมชน แต่ในบางสำนักงานเขต อาจให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพัฒนาชุมชนหรือวิทยากรอาสาจากเครือข่ายอื่นๆ

4. กรุงเทพมหานคร จัดสรรงบประมาณให้ชุมชนนำไปใช้ตามแผนแม่บทของแต่ละชุมชน ๗ ละ 790,000 บาท ต่อชุมชน แต่ทว่าการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชุมชนตามแผนแม่บทนี้ มีความล่าช้า ทำให้มีส่วนน้อยที่ได้ใช้งบประมาณในส่วนนี้ ในขั้นตอนนี้ กลไกสำคัญในการพิจารณาโครงการคือคณะกรรมการอำนวยการจัดทำแผนชุมชนระดับเขตที่มีผู้อำนวยการเขตเป็นประธานกรรมการ อาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเครือข่ายเป็นกรรมการร่วมด้วยในบางเขต แต่จะเป็นกรรมการในฐานะผู้แทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

5. ในระหว่างนี้ เครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองกรุงเทพมหานคร ได้มีกลไกการประสานงานกับสำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร โดยมีการประชุมร่วมกับสำนักพัฒนาชุมชน เดือนละ 1 ครั้ง เพื่อเป็นการติดตามความก้าวหน้าของโครงการร่วมกัน

6. เครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองกรุงเทพมหานคร ร่วมกับกรุงเทพมหานคร จัดงานสัปดาห์ชุมชนกรุงเทพมหานครตามโครงการแผนชุมชนพึ่งตนเองตามแนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียง ในระหว่างวันที่ 14 -15 ตุลาคม 2550 โดยมีชาวชุมชนเข้าร่วมถึง 3,000 คน ถือเป็นกิจกรรมที่เปิดพื้นที่ทางสาธารณะที่สำคัญ

ผลที่เกิดจากการเป็นภาคีความร่วมมือกับกรุงเทพมหานคร

จากการที่เครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองกรุงเทพมหานคร ได้มีโครงการภาคีความร่วมมือ กับทางราชการ ได้มีผลสำเร็จที่เกิดขึ้นมากมายหลายประการ ทั้งในเชิงรูปธรรมและนามธรรมสามารถประมวลได้ดังนี้

1. ทำให้แนวคิดเรื่องกระบวนการทำแผนชุมชน ได้รับการยอมรับในระดับนโยบาย และเผยแพร่ไปสู่ชุมชนจำนวนมาก โดยมีชุมชนถึง 700 ชุมชน ที่ได้มีการจัดทำแผนชุมชนแล้ว โดยแบ่งเป็นชุมชนที่เครือข่ายเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการนำร่อง 63 ชุมชน ชุมชนที่ผ่านการอบรมรุ่นที่ 1 โดยสำนักพัฒนาสังคม 200 ชุมชน ชุมชนที่ผ่านการอบรม รุ่นที่ 2 โดยวิทยากรอาสาของเครือข่ายเป็นทีมวิทยากรอบรมจำนวน 200 ชุมชน และทางกรุงเทพมหานคร มีแผนที่จะดำเนินการให้ครอบคลุมถึง 1,903 ชุมชน

2. ทำให้เกิดพื้นที่ที่มีความพร้อมสามารถเป็นพื้นที่การเรียนรู้ที่ทางกรุงเทพมหานครรับรองเป็นชุมชนนำร่อง 20 ชุมชน

3. เกิดผู้นำที่สามารถเป็นวิทยากรกระบวนการจัดทำแผนชุมชนได้ถึง 25 ท่าน

4. เกิดผลคุณูปการในเชิงคุณค่านามธรรมที่มีความหมายสำคัญหลายประการ ได้แก่

4.1 เครือข่ายแผนแม่บทชุมชนกรุงเทพมหานคร ทำให้กิจกรรมการทำแผนแม่บทชุมชนของกรุงเทพมหานคร มีความก้าวหน้าและผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม เพราะก่อนหน้านี้

นี้ ทางกรุงเทพมหานคร ได้มีโครงการพัฒนาศักยภาพและกระบวนการเรียนรู้สู่แผนชุมชน โดยมีการอบรมผู้นำชุมชน 200 ชุมชน ระหว่างวันที่ 30 พฤศจิกายน – 16 ธันวาคม 2548 ตาม ลำพัง แต่ไม่สามารถขับเคลื่อนให้เกิดการทำแผนแม่บทชุมชนได้ กระทั่งเครือข่ายได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดอบรมพร้อมเสนอตัวอย่างการทำแผนชุมชนที่เครือข่ายได้ดำเนินการ ล่วงหน้ามาแล้ว ทางกรุงเทพมหานครจึงสามารถดำเนินโครงการสำเร็จเป็นรูปธรรมได้ ดังนั้น จึงไม่เป็นการเกินเลยที่จะกล่าวว่า เครือข่ายแผนแม่บทชุมชนกรุงเทพมหานคร มีส่วนสำคัญที่ทำให้การทำแผนชุมชนเกิดผลสำเร็จขึ้นมาได้

4.2 ทำให้เกิดการบุกเบิกแนวทางการพัฒนาแนวใหม่ ที่เปลี่ยนวิธีคิดอย่างสำคัญ โดยให้การวางแผนการพัฒนาเริ่มต้นจากชุมชน แทนที่จะเริ่มต้นจากหน่วยงานราชการ แม้ในขณะนี้ จะยังไม่สำเร็จผลเป็นที่น่าพอใจ แต่จะเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่จะทำให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการ บริหารกรุงเทพมหานครอย่างแท้จริงในอนาคต และจะเป็นการเปลี่ยนความสัมพันธ์จากที่ หน่วยงานราชการอยู่เหนือชุมชน กลายเป็นความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันในอนาคต

4.3 เป็นการพิสูจน์ศักยภาพของชุมชนว่า หากเปิดให้ชุมชนเรียนรู้ และตั้งสม ปรารถนา ชุมชนจะสามารถวางแผนการพัฒนาที่เริ่มต้นจากชุมชนได้ ดังที่ กรุงเทพมหานครรับรองให้ 20 ชุมชนของเครือข่ายแผนแม่บท เป็นชุมชนต้นแบบ

การประเมินผลของการเป็นภาคีความร่วมมือ

การที่เครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองกรุงเทพมหานคร ได้ทำบันทึกความร่วมมือกับ กรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นภาคีความร่วมมือในการพัฒนา ในที่นี้คือ การจัดทำแผนแม่บทชุมชน จะได้ ผลสำเร็จทั้งเชิงรูปธรรมและคุณค่านามธรรมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ทว่า หากทบทวนถึง ประสิทธิภาพ ข้อเท็จจริง ที่ได้มีกระบวนการทำงานร่วมกันประมาณ 2 ปีเศษ ผู้นำเครือข่ายต่างมีความ คิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ในขั้นตอนการปฏิบัติงาน กับกรุงเทพมหานครนั้น ไม่สอดคล้องกับ หลักการของการทำงานร่วมกันในลักษณะการเป็นภาคีความร่วมมือ ผิดเจตนารมณ์ของบันทึกความ ร่วมมือที่ได้มีการลงนามร่วมกัน สามารถประมวลได้ดังนี้

1. **ชุมชนไม่ได้เป็นส่วนอย่างมีสถานะเท่าเทียมกับ กทม.** หลักการสำคัญที่สุดของการ ทำงานร่วมกันในลักษณะของการเป็นภาคีความร่วมมือคือ การถือว่าหุ้นส่วนในการพัฒนานั้นมี สถานะเท่าเทียมกัน ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีสถานะเหนือกว่า และต้องมีการยอมรับซึ่งกันและกัน พร้อม ที่จะเรียนรู้ซึ่งกันและกัน และปรับตัวเข้าหากัน ดังนั้นที่ทวิภาคีความร่วมมือ ระหว่างกรุงเทพมหานครและ เครือข่าย ฯ ก็ได้เขียนหลักการสำคัญของความร่วมมือว่า “การดำเนินงานตามบันทึกความร่วมมือนี้ มุ่งเน้นการบูรณาการการทำงานร่วมกัน บนหลักการของความเสมอภาคเกื้อกูล” แต่เครือข่ายแผน แม่บทต่างมีความคิดเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า เครือข่ายไม่ได้รับการยอมรับจากกรุงเทพมหานคร ว่ามีสถานะเป็นหุ้นส่วนที่มีสถานะเท่าเทียมกับกรุงเทพมหานคร เพราะ กรุงเทพมหานคร ยังคงยึดถือ

เอาตนเองเป็นศูนย์กลาง และให้ชาวบ้านต้องปรับให้เข้ากับกรอบแนวทางที่กรุงเทพมหานครได้วางไว้
ดังจะเห็นได้ชัดเจนจาก การพิจารณาโครงการแผนแม่บทที่ทางชุมชนเสนอ จะยึดถือตามหลักเกณฑ์ที่
กรุงเทพมหานครกำหนดอย่างเคร่งครัด โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทางชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการ
กำหนดหลักเกณฑ์ และในหลักเกณฑ์หลายประการก็ขัดกับหลักการทำงานในลักษณะของภาคี เพราะ
ยึดถือตามระเบียบของราชการอย่างตายตัว อาทิ

- หลักเกณฑ์ข้อ 2 กำหนดให้โครงการแผนแม่บท “ให้จำแนกตามรายการและระบุเป้าหมาย
ของการพัฒนาเป็นรายปีและสอดคล้องกับแผนพัฒนาของกรุงเทพมหานคร” ทั้งๆ ที่เจตนารมณ์ของ
การทำแผนชุมชนเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่มาจากความต้องการพื้นฐานของชุมชน แล้วก่อรูปเป็นแผน
ระดับอำเภอและกรุงเทพมหานคร เป็นการวางแผนจากล่างขึ้นบน แต่ระเบียบข้อนี้ ยังคงลักษณะ
กำหนดจากบนลงล่าง คือ แผนชุมชนต้องสอดคล้องกับแผนกรุงเทพมหานครซึ่งกำหนดไว้แล้ว โดยที่
ชุมชนเองก็ไม่ทราบว่า แผนกรุงเทพมหานครนั้นประกอบด้วยอะไรบ้าง

หลักเกณฑ์ข้อนี้ ยังขัดกับบันทึกความร่วมมือ ที่ได้ระบุภารกิจของกรุงเทพมหานครในข้อ 4
ว่า (ให้กรุงเทพมหานคร) “พิจารณาแผนแก้ไข แผนการพัฒนาของชุมชนที่มีการจัดทำแผนแม่บท
ชุมชนพึ่งตนเอง โดยบรรจุในแผนงานของกรุงเทพมหานครระดับต่างๆ เพื่อสนับสนุนโครงการและ
งบประมาณตามระเบียบปฏิบัติและข้อบังคับของกฎหมาย” ตามบันทึกนี้ก็เขียนในลักษณะที่ว่าให้
กรุงเทพมหานครรับแผนชุมชนไปบรรจุในแผนงานกรุงเทพมหานคร แต่หลักเกณฑ์ของกทม. กลับ
ยังถือว่า แผนกรุงเทพมหานคร อยู่เหนือแผนชุมชน”

- โครงการที่มีลักษณะเป็นโครงการที่มีการก่อสร้าง หลักเกณฑ์กำหนดว่า “จะต้องมีหนังสือ
ยินยอมการให้ใช้ที่ดิน” จากเจ้าของที่ดิน ทำให้ชุมชนแออัดจำนวนมากที่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน อยู่ใน
ที่ดินของรัฐ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งเจ้าของที่ดินไม่ยินยอม ไม่
สามารถทำโครงการสิ่งปลูกสร้างได้

- การประมาณการราคาวัสดุ และครุภัณฑ์ “ตามราคามาตรฐาน” ซึ่งโดยข้อเท็จจริงทางชุมชน
ไม่สามารถรู้ราคามาตรฐานของทางราชการ ทำให้ในขั้นตอนปฏิบัติจริง เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร
เป็นผู้เขียนประมาณการงบประมาณ

จากการยึดถือระเบียบและหลักเกณฑ์ที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้กำหนดฝ่ายเดียว ทำให้เกิดผล
เสียตามมาดังนี้

(1) การเขียนโครงการเป็นไปอย่างมีอุปสรรคมาก เพราะชุมชนส่วนใหญ่ไม่ทราบก่อนว่า
หลักเกณฑ์ของกรุงเทพมหานครมีอะไรบ้าง จึงเขียนไปตามสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน
ครั้นเมื่อเขียนไปแล้วจึงทราบว่าผิดหลักเกณฑ์ ต้องแก้ไข บางชุมชนต้องแก้ไข 7 -8 ครั้ง จึงจะ
สอดคล้องกับทางราชการ บางชุมชน ชาวบ้านท้อ จึงต้องยอมให้เขตเขียนแผนตามกรอบที่ทางราชการ
กำหนด

(2) โครงการที่ชุมชนมีความต้องการแต่ดำเนินการไม่ได้ เช่น บางชุมชนต้องการซื้อหัวดับเพลิง แต่ไม่มีการระบุนุญาตไว้ จึงไม่สามารถซื้อได้

(3) แผนแม่บทชุมชนหลายพื้นที่ พบว่า เป็นโครงการทางสำนักงานเขต เป็นผู้เขียน แทนชาวบ้านมากกว่า เป็นโครงการที่เกิดจากความต้องการของชุมชน เช่น การไปดูงานในพื้นที่ต่างจังหวัด เช่นที่ นครศรีธรรมราช เลย เชียงใหม่ ซึ่งมีสภาพเงื่อนไขต่างจากชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร

2. การไม่เปิดเผยข้อมูล และขาดการสื่อสารที่สม่ำเสมอ ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญอีกประการของการทำงานในลักษณะภาคี เพราะข้อมูลข้อเท็จจริง เป็นพื้นฐานสำหรับกระบวนการทำงานในทุกขั้นตอน แต่เครือข่ายต่างๆสะท้อนว่า กรุงเทพมหานคร ไม่มีการเปิดเผยข้อมูล อาทิเช่น ชุมชนไม่รับทราบว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาโครงการของกรุงเทพมหานครมีอย่างไรบ้าง ส่วนที่ทางกรุงเทพมหานคร มักอ้างเสมอว่า ขัดระเบียบนั้น ระเบียบเขียนไว้อย่างไร โดยเฉพาะข้อมูลที่สำคัญที่ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณ ในส่วนของการจัดเวทีเพื่อทำแผนชุมชน ซึ่งกรุงเทพมหานครสนับสนุนชุมชนละ 35,000 บาท แต่กลับมีการปกปิด บิดเบือน หรือ ให้ข้อมูลไม่ครบถ้วนเช่น

- ไม่มีการแจ้งให้ชุมชนทราบว่าทางกรุงเทพมหานคร สนับสนุนงบประมาณ 35,000 บาท สำหรับกระบวนการทำแผนชุมชน โดยบิดเบือนว่า ให้ใช้งบประมาณปกติที่ กรุงเทพมหานครสนับสนุนให้ชุมชนประจำเดือนละ 5,000 บาท

- ให้ข้อมูลไม่ครบถ้วนกล่าวแต่เพียงว่า มีงบประมาณสนับสนุนการเปิดเวทีเป็นค่าอาหาร 5,000 บาท

- บิดเบือนว่ามีงบประมาณ 35,000 บาท ต่อชุมชนจริง แต่เจ้าหน้าที่ต้องกันไว้เป็นค่าใช้จ่ายล่วงหน้าของเจ้าหน้าที่ ทั้งๆที่โดยข้อเท็จจริง งบประมาณในส่วนนั้นมีต่างหากอยู่แล้ว

ในส่วนของงบประมาณเพื่อการพัฒนาชุมชนตามแผนแม่บท 790,000 บาท ต่อชุมชน จะมีอุปสรรคตรงที่ กรุงเทพมหานครไม่ได้แจ้งหลักเกณฑ์การพิจารณาโครงการให้ชุมชนทราบ (ดังที่ได้กล่าวรายละเอียดข้างต้นไว้แล้ว)

3. การไม่ยอมรับให้เครือข่ายแผนแม่บทมีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างแท้จริง หลักการสำคัญของการทำงานร่วมกันแบบภาคี คือการให้หุ้นส่วนได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ และควรใช้การปรึกษาหารือร่วมกัน มิใช่การดำเนินการไปโดยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด แต่ในกรณีนี้ พบว่า ทางกรุงเทพมหานคร มักดำเนินโครงการโดยเข้าใจว่า โครงการทำแผนชุมชนเป็นโครงการที่กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าของโครงการ ส่วนชุมชนเป็นเพียงส่วนเสริม มากกว่าที่จะเข้าใจว่า เป็นโครงการที่หุ้นส่วนทั้งสองคือ กรุงเทพมหานครและเครือข่ายแผนแม่บท เป็นเจ้าของโครงการร่วมกัน ดังสะท้อนได้จากหลายกรณี เช่น

- การสรรหาผู้รับผิดชอบในการอบรมวิทยากรโดยเครือข่ายฯ ไม่ทราบล่วงหน้า ทางกรุงเทพมหานครอ้างถึงความจำเป็นว่า เนื่องจากเครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองกรุงเทพมหานคร มิได้เป็นนิติบุคคล ตามกฎหมาย กรุงเทพมหานคร จึงไม่สามารถให้เป็นผู้รับโครงการอบรมได้ จึงให้บริษัทเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบโครงการแทน และเป็นสิทธิของบริษัทเอกชนที่จะเลือกว่า เชิญวิทยากรจากที่ใด แม้กรุงเทพมหานครจะมีเหตุผลดังกล่าว แต่ไม่ได้มีการปรึกษารื้อกับทางเครือข่าย แสดงให้เห็นถึงการทำงานโดยยัดกรุงเทพมหานครเป็นหลัก และในการอบรมบางรุ่นที่ได้เชิญวิทยากรจากเครือข่าย ก็ได้มีส่วนร่วมเพียง 20 % ของการอบรมในระยะเวลาสามวันเท่านั้น เพราะทางเครือข่ายจะอบรมเพียง 3 ชั่วโมง ทั้งๆ ที่ในส่วนของผู้ชุมชนเป็นเนื้อหาหลักที่จำเป็นสำหรับผู้เข้ารับการอบรม

- การจัดการด้านงบประมาณที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพัฒนาชุมชน เป็นผู้รับผิดชอบหลักฝ่ายเดียว เป็นการดำเนินงานที่ทำให้ชุมชนต่างๆ มีความรู้สึกมากกว่า ไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการวางแผนชุมชน อีกทั้งยังนำไปสู่ความสงสัยเกี่ยวกับความโปร่งใสในการดำเนินโครงการอีกด้วย ทั้ง ในขั้นตอนกระบวนการวางแผนชุมชนที่ชุมชนมีข้อสงสัยว่า งบประมาณที่ทางกรุงเทพมหานครจัดสรรให้ชุมชนละ 35,000 บาท ในกระบวนการจัดทำแผนนั้น เจ้าหน้าที่เขตจะเป็นผู้บริหารเป็นหลัก ทางชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการใช้งบประมาณว่าควรจัดสรรงบประมาณ 35,000 บาท นั้นอย่างไร และไม่ทราบว่า งบประมาณจริงๆ ที่ถูกใช้ไปเท่าไร เช่นเดียวกับ งบประมาณ 790,000 บาท แม้ชุมชนจะเป็นผู้เขียนโครงการ แต่ต้องเขียนให้เข้าหลักเกณฑ์ของทางกรุงเทพมหานคร และในขั้นตอนเบิกจ่ายทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายพัฒนาชุมชนก็เป็นผู้ดำเนินการ

4. ข้อสงสัยในความไม่โปร่งใส ขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดทำแผนแม่บทชุมชน ตัวชี้วัดประการต่อมาในด้านภาคีความร่วมมือ ก็คือ ความไว้วางใจที่มีต่อกันซึ่งควรจะเพิ่มขึ้นหลังจากการได้ทำงานร่วมกัน แต่ในกรณีนี้ เมื่อกรุงเทพมหานครไม่ได้มีการเปิดเผยข้อมูลให้โปร่งใสตรวจสอบได้ ทำให้เกิดข้อสงสัยอย่างมากว่า อาจมีการทุจริตเกิดขึ้น ในขั้นตอนกระบวนการต่างๆ เช่น

4.1 งบประมาณในการสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนแม่บท ที่ทท.สนับสนุนผ่านสำนักพัฒนาชุมชน ชุมชนละ 35,000 บาท หลายชุมชนมีข้อสงสัยในการใช้งบประมาณ เช่น

- ตามกระบวนการควรมีการเปิดเวทีประชุม 3 ครั้ง ในกระบวนการจัดทำแผน แต่ในบางเขต กลับจัดเพียง 1 ครั้ง ซึ่งงบประมาณไม่น่าจะถึง 35,000 บาท แต่ไม่แน่ชัดว่า งบประมาณที่เหลืออยู่ที่ไหน

- บางพื้นที่ มีการเปิดเวทีประชุมเพียง 1 ครั้ง แต่ให้ชาวบ้านเซ็นชื่อเข้าร่วมประชุม ใน 3 ใบ

- บางชุมชน เจ้าหน้าที่แจ้งว่า งบประมาณ เหลือเพียง 25,000 บาท เพราะเป็นชุมชน นาร่อง ได้มีการใช้งบประมาณของ พอช.ไปแล้ว แต่ไม่แน่ชัดว่า งบประมาณที่เหลืออยู่ที่ไหน

- ข้อสงสัยเกี่ยวกับงบประมาณที่ใช้จริงกับงบประมาณที่มีการเบิกจ่ายอาจไม่ตรงกัน เช่น การเปิดเวทีประชุม ในโครงการจะมีงบประมาณค่าอาหาร และค่าอาหารว่าง ตามหลักเกณฑ์ของราชการ แต่ในบางกรณีไม่มีการจัดอาหารว่าง ชุมชนจึงสงสัยว่า มีการเบิกงบประมาณส่วนนั้นหรือไม่

4.2 การจัดซื้อจัดจ้างที่มีราคาสูงผิดปกติ ในขั้นตอนการพัฒนาชุมชนตามแผนแม่บทที่วางไว้ ซึ่งทางกรุงเทพมหานครจัดสรรงบประมาณให้ชุมชนละ 790,000 บาท ต่อชุมชน โดยทางสำนักงานเขต โดยฝ่ายพัฒนาชุมชน จะเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ในหลายกรณี จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่าราคาสูงผิดปกติ เช่น

- ในชุมชนที่เขียนแผนปรับปรุงสิ่งแวดล้อม ต้องมีการซื้อต้นไม้ แต่ต้นไม้ที่ได้ราคาสูงผิดปกติ หรือเขตแจ้งเปลี่ยนรายการกะทันหัน อ้างว่า ต้นไม้และดินราคาสูงขึ้น

4.3 เจ้าหน้าที่บางหน่วย เรียกรับเงินสินบน ในโครงการที่มีการก่อสร้างซึ่งต้องมีการเขียนแบบก่อสร้าง และขออนุมัติจากผู้มีหน้าที่ กลับถูกเรียกรับเงินค่าเซ็นอนุมัติ หรือชะลอเรื่องให้ล่าช้า

ทั้งหมดนี้ทำให้ชุมชนเกิดความไม่ไว้วางใจว่า ทางกรุงเทพมหานคร มีความจริงใจในการร่วมเป็นภาคีกับเครือข่ายชุมชนจัดทำแผนแม่บทหรือไม่ การปรับแก้ไขแผนโครงการ ทำไปเพื่อความสะดวกของเจ้าหน้าที่กทม. มากกว่าจะคำนึงถึงความต้องการจำเป็นของชุมชน อีกทั้งการปรับแก้แผนโครงการเพื่อให้มีการจัดซื้อจัดจ้างนั้นมีผลประโยชน์แอบแฝงหรือไม่

5. กระบวนการทำแผนชุมชนยังไม่นำไปสู่การกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนอย่างแท้จริง หลักการสำคัญของการทำแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง ก็เพื่อให้สมาชิกในชุมชนได้กลับมาทบทวน ค้นหาข้อเท็จจริงของสถานการณ์ในชุมชน วิเคราะห์สาเหตุที่มาของปัญหาในชุมชน และนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหที่สมาชิกในชุมชนตกลงร่วมกัน และเป็นแนวทางที่ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ แต่ผู้นำเครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง ประเมินว่า มีชุมชนที่สามารถทำกระบวนการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวน้อยมาก ที่สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวมีเพียงร้อยละ 10 – 20 เท่านั้น เพราะแผนส่วนใหญ่ยังเป็นแผนที่เจ้าหน้าที่เขตมีบทบาทชี้นำในการทำแผน ในลักษณะของการเขียนโครงการของงบประมาณแบบราชการมากกว่า จะเป็นแผนที่อยู่บนฐานของข้อเท็จจริงที่มีความหลากหลายของแต่ละชุมชน การไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว มาจากหลายปัจจัย จะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

อุปสรรคปัญหาของภาคีความร่วมมือ

1. วัฒนธรรมการทำงานที่เน้นราชการเป็นหลัก ผู้นำเครือข่าย ต่างมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า อุปสรรคสำคัญที่ทำให้การทำแผนแม่บทไม่บรรลุตามบันทึกความร่วมมือ มาจากทัศนคติของข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติที่ยังยึดถือระบบราชการเป็นศูนย์กลาง มี

ทัศนคติว่า ข้าราชการมีสถานะเหนือกว่าประชาชน ส่วนประชาชนเป็นเพียงส่วนเสริมของการทำโครงการ ผู้นำบางคนถึงกับสะท้อนว่า “ชาวบ้านเป็นแค่เครื่องมือ” ให้กับข้าราชการ ให้โครงการของข้าราชการมีผลงาน แต่ไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด การวางแผน และการตรวจสอบ หากพบว่าระเบียบราชการข้อใดเป็นอุปสรรค ทางกรุงเทพมหานครก็ไม่มีความพยายามที่จะยืดหยุ่นหรือปรับปรุงเพื่อเปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

2. การเน้นเป้าหมายเชิงปริมาณทำให้ไม่เกิดกระบวนการเรียนรู้ อุปสรรคประการต่อมา ก็คือการดำเนินการในลักษณะเร่งรัด เน้นเป้าหมายในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ ซึ่งสืบเนื่องมาจากการใช้ระบบสั่งการแบบราชการ ทำให้ข้าราชการต้องทำผลงานให้ได้เป้าหมายตามที่ถูกมอบหมายมา ทำให้การทำงานเน้นผลลัพธ์ (รูปเล่มแผนชุมชน) จนละเลยกระบวนการซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะทำให้กระบวนการทำแผนชุมชน เป็นกระบวนการเรียนรู้ และวิเคราะห์ปัญหาของชุมชน

3. ความไม่พร้อมของชุมชน ผู้นำเครือข่ายแผนแม่บทฯ กรุงเทพมหานคร ยอมรับด้วยความไม่พร้อมของชุมชนก็เป็นอุปสรรคปัญหาด้วยเช่นกัน ซึ่งมีหลายปัจจัยประกอบ ได้แก่

- ชาวบ้านไม่ได้รับโอกาสที่จะฝึกคิด ฝึกวิเคราะห์ และลงมือปฏิบัติด้วยตนเอง เนื่องจากกระบวนการทำงานที่ต่อเนื่องมาในอดีต เป็นการทำงานที่ระบบราชการทำงานเป็นหลัก ประชาชนเป็นเพียงผู้ที่ตามราชการชี้แนะ จึงเป็นเรื่องไม่ยากที่จะให้ชุมชนจะแสดงศักยภาพในการคิดวิเคราะห์ได้ทันทีทันใด ดังจะพบว่า ในการเปิดเวทีในแต่ละชุมชน ชาวบ้านที่อภิปรายแสดงความคิดเห็นยังไม่กว้างขวาง เป็นเพียงคนส่วนน้อย จึงต้องใช้เวลาที่จะให้ชาวบ้านได้ตั้งสมมติฐานและพัฒนาศักยภาพ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะต้องค่อยเป็นค่อยไป ไม่ควรเร่งรัดเชิงปริมาณมากเกินไป

- ความไม่พร้อมของผู้นำชุมชนที่เข้ารับการอบรมวิทยากรกระบวนการ ทำให้ไม่สามารถเป็นวิทยากรในขั้นตอนการเปิดเวทีเพื่อทำแผนชุมชนในชุมชนได้ ซึ่งอาจมีอุปสรรคตั้งแต่ขั้นตอนการคัดเลือกผู้เข้ารับการอบรม ที่ไม่ได้เป็นผู้นำชุมชนที่มีศักยภาพอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการอบรมที่ใช้เวลา 3 วัน ต้องไปพักค้างคืนต่างจังหวัด ทำให้ผู้นำชุมชนที่มีศักยภาพจริงๆซึ่งมีภารกิจมาก ไม่สามารถเข้าร่วมได้ ผู้ที่ได้รับการมอบหมายให้ไปรับการอบรมจึงไม่ใช่ผู้นำที่มีศักยภาพจริงๆ นอกจากนี้ ที่ผ่านมาผู้เข้ารับการอบรมเคยชินกับการอบรมที่ไม่ได้มีเนื้อหาเข้มข้น ทำให้เมื่อต้องเข้ารับการอบรมที่เข้มข้น และคาดหวังให้ผู้เข้ารับการอบรมสามารถนำความรู้จากการอบรมไปปฏิบัติการได้จริง ผู้นำหลายคนจึงรับไม่ไหว

จากอุปสรรคทั้งหมดที่กล่าวมา ผู้นำเครือข่ายแผนแม่บทฯ กรุงเทพมหานคร ท่านหนึ่งจะสรุปอย่างได้ใจความว่า “เมื่อกระบวนการเรียนรู้ไม่มี หน่วยราชการก็คิดแทนชาวบ้าน ใช้การสั่งการเหมือนเดิม และก็นำไปสู่การคอร์รัปชัน”

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

โครงการความร่วมมือระหว่างกรุงเทพมหานครและเครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง กรุงเทพมหานคร เพื่อสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนแม่บทชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นโครงการที่น่าสนใจอย่างมาก ตามหลักการและวัตถุประสงค์ที่ได้มีระบุไว้ในบันทึกความร่วมมือ แสดงถึงเจตนารมณ์ที่ดีในการสร้างภาคีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง สอดคล้องตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 อย่างไรก็ตามในขั้นตอนปฏิบัติ แม้จะได้ผลสำเร็จระดับหนึ่ง เกิดความตื่นตัว เกิดชุมชนที่มีการทำแผนแม่บท เกิดผู้นำและวิทยากร กระบวนการ แต่ในเชิงกระบวนการหากพิจารณาตามหลักการของการทำงานร่วมกันในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนเพื่อพัฒนานั้น พบว่า ยังมีข้อผิดพลาดในเชิงกระบวนการอย่างมาก สิ่งสำคัญที่สุดก็คือ เครือข่ายชุมชนไม่รู้สึกว่าตัวเองสามารถทำงานเป็นหุ้นส่วนอย่างมีสถานะเท่าเทียมกับ กรุงเทพมหานคร เพราะกรุงเทพมหานคร ยังยึดถือว่าโครงการต่างๆเป็นของหน่วยราชการ ส่วนชุมชนเป็นเพียงส่วนประกอบเท่านั้น การดำเนินการต่างๆ ก็เน้นระบบราชการเป็นหลัก ไม่มีการปรับตัวเข้าหากัน อีกทั้งยังขาดการเปิดเผยข้อมูล การสื่อสารระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอ ทำให้โครงการดำเนินไปในลักษณะที่ชุมชนเกิดข้อสงสัยในเจตนารมณ์ของกรุงเทพมหานคร สงสัยในความไม่โปร่งใส ขาดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งข้อบกพร่องส่วนหนึ่งก็เนื่องจากความไม่พร้อมของชุมชนด้วยเช่นกัน

การแก้ไขปรับปรุงสำคัญ อยู่ที่การเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ที่ควรจะต้องเปิดกว้างและยอมรับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างเท่าเทียมของชุมชน ควรลดละ การยึดถือระบบราชการเป็นศูนย์กลาง แม้ในระยะต้น โครงการนี้จะไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในบันทึกความร่วมมือ แต่จะเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ชุมชนได้ตื่นตัวจากการเริ่มรับรู้การบริหารจัดการของกรุงเทพมหานคร ที่ยังขาดประสิทธิภาพ ขาดธรรมาภิบาล และจะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อไปในอนาคต

1.2 การทำแผนชุมชน และโครงการอยู่ดีมีสุข

ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่จัดประชุมกลุ่มย่อย ใน 3 พื้นที่ คือ ภาคเหนือ พื้นที่ บ้านกลาง อ.แม่เมะ จ. ลำปาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พื้นที่ อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ ภาคใต้ พื้นที่ บ้านควนมิชัย ต.วังอ่าง จ. นครศรีธรรมราช จุดร่วมของทั้งสามพื้นที่ที่มีความคล้ายคลึงกันมาก คือ ชาวบ้านต่างสะท้อนว่า แผนชุมชนไม่ได้มาจากกระบวนการมีส่วนร่วมหรือการวางแผนโดยชุมชนอย่างแท้จริง เพราะทางราชการเป็นผู้กำหนดกรอบของแผนชุมชน ให้สอดคล้องกับระเบียบที่ทางราชการกำหนด และกระบวนการทำแผนชุมชนไม่ได้นำไปสู่การทบทวนตนเอง ค้นหาปัญหา วิเคราะห์ปัญหา และทางออกโดยชุมชน อีกทั้ง การมีระเบียบมากทำให้โครงการที่สอดคล้องกับที่ทางราชการกำหนด แต่ไม่สอดคล้องกับ

ความต้องการของชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้านเปรียบเทียบว่า การบริหารจัดการแบบโครงการ SML. เปิดกว้าง สอดคล้องกับความต้องการของชาวบ้านมากกว่า โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.2.1 พื้นที่บ้านกลาง อ.แม่เมะ จ. ลำปาง

สภาพโดยทั่วไป ชาวบ้านกลางมีชีวิตอยู่โดยการพึ่งพาทรัพยากรจากป่าเป็นหลัก ป่าเป็นแหล่งอาหาร แหล่งรายได้ ที่ชาวบ้านร่วมกันดูแลรักษาและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (รายละเอียดของพื้นที่โปรดดูในภาคผนวก 2) ในส่วนของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหมู่บ้านที่สำคัญก็คือ ปัจจัยด้านที่ตั้งพื้นที่อยู่บนดอยห่างจากถนนหลวงประมาณ 13 กิโลเมตร การคมนาคมไม่สะดวกนัก ทำให้ไม่มีหน่วยราชการเข้าไปสัมพันธ์กับชาวบ้านมากนัก และไม่มีสถานีอนามัยที่จำเป็นสำหรับชาวบ้าน

ในส่วนของการทำแผนชุมชนนั้น ผู้ใหญ่บ้านเล่าให้ฟังว่า เนื่องจากเป็นพื้นที่อยู่ห่างไกล จึงไม่มีพัฒนาอำเภอลงไปพื้นที่ ผู้ใหญ่บ้านได้รับทราบที่รัฐบาลได้มีนโยบายให้ทุกชุมชนมีการจัดทำแผนชุมชน จากที่ประชุม อบต. และพัฒนาการอำเภอแจ้งว่า โดยกระบวนการไม่ต้องมีการประชุมชาวบ้านก็ได้ ขอให้ผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการคนอื่นๆ ร่วมกันทำแผน

เมื่อผู้ใหญ่บ้านได้รับทราบเช่นนี้ ผู้ใหญ่บ้านจึงไม่เห็นความสำคัญของการทำแผนชุมชน ด้วยเหตุผลหลายประการ (1) ไม่เกิดความเชื่อมั่นว่า กระบวนการทำแผนชุมชนนั้นจะเป็นประโยชน์สำหรับชาวบ้านจริง เป็นเพียงการทำแผนให้ได้ตัวเลขเพื่อเป็นผลงานให้กับทางราชการเท่านั้น ไม่ได้เป็นแผนที่ชาวบ้านมีส่วนร่วมจริงๆ (2) ชุมชนเองก็มีการจัดการภายในมีกฎกติกาในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากป่ามาอยู่แล้ว เป็นการพึ่งตนเองอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องทำแผนชุมชนอีก (3) ในด้านคุณธรรมก็มีการจัดตั้งกองทุน “สืบลด” คือการหักเงิน 10 % ของรายได้ที่ชาวบ้านได้จากป่า โดยเฉพาะรายได้จากการขายหน่อไม้ เพื่อเป็นกองทุนสำหรับพัฒนาชุมชน (4) ที่สำคัญที่สุดก็คือชาวบ้านไม่เชื่อมั่นว่า หากชาวบ้านเขียนปัญหาที่แท้จริงของชุมชนแล้ว ทางราชการจะตอบสนองให้ได้ โดยเฉพาะพัฒนาการอำเภอ มีอำนาจระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถประสานราชการหน่วยอื่นได้ โครงการที่จะเขียนในแผนชุมชนจึงเป็นปัญหาระดับย่อยๆ ในชุมชนเท่านั้น

ครั้นต่อมา ทางชุมชนถูกเร่งรัดจากพัฒนาการให้เขียนโครงการพัฒนาชุมชน ตามแผนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข แต่การเขียนโครงการของงบประมาณอยู่ดีมีสุข มีเงื่อนไขดังที่กล่าวแล้วว่า ต้องเป็นโครงการที่สอดคล้องกับแผนชุมชน ดังนั้นจึงต้องทำแผนชุมชนก่อน ผู้ใหญ่บ้านเอง ก็ไม่ได้เห็นว่าการทำโครงการเพื่อของงบประมาณจากรัฐ จะมีความสำคัญแต่อย่างใด หากแต่เพราะความเห็นใจเจ้าหน้าที่พัฒนาการที่ถูกจังหวัดเร่งรัดมาอีกชั้นหนึ่งว่า ทุกหมู่บ้านต้องมีแผนชุมชน พัฒนาการก็มาขอร้องให้ชาวบ้านทำแผนชุมชน เพื่อเป็นฐานสำหรับการเขียนของงบประมาณโครงการอยู่ดีมีสุข โดยบอกเช่นเดิมว่า ไม่ต้องลำบากเรียกประชุมชาวบ้านก็ได้ แค่คณะกรรมการหมู่บ้านที่มีข้อมูลชุมชนอยู่แล้วมาช่วยกันเขียนแผนก็พอ

ผู้ใหญ่นำบ้านกับคณะกรรมการชุมชนอีก 3 คน จึงมาช่วยกันเขียนแผนชุมชน ตามข้อมูลชุมชนที่มีอยู่เดิม ไม่ได้มีการเปิดเวทีวิเคราะห์ปัญหาชุมชน และเขียนกิจกรรมที่ชาวบ้านได้ทำอยู่แล้วในการพึ่งตนเอง เช่น การปลูกผักปลอดสารพิษ การทำแนวกันไฟ อนุรักษ์ป่าชุมชน และโครงการย่อยๆ เช่น การหาถังขยะหน้าครัวเรือน ฯลฯ

ส่วนปัญหาสำคัญที่กระทบกับความอยู่ดีมีสุขของชาวบ้านอย่างมาก 2 ประการ ก็คือ 1) ข้อพิพาทกับกรมป่าไม้ และปัญหาถูกห้ามการใช้ประโยชน์จากป่าซึ่งหมายถึงวิถีชีวิตของชาวบ้านทั้งหมดต้องล่มสลาย และ 2) การอยู่ห่างไกลจากสถานีอนามัย ไม่สามารถเขียนในแผนชุมชนได้ เพราะเกินขอบเขตอำนาจ และวงเงินประมาณที่กำหนด

นอกจากนี้ เมื่อมีการประชุมกับชาวบ้าน ก็ได้ทราบข้อมูลที่ที่น่าสนใจมากขึ้นว่า แผนชุมชน ที่แม้ทางราชการจะประชาสัมพันธ์ว่า เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะให้ชาวบ้านได้เรียนรู้ชุมชนตัวเอง และได้เป็นส่วนในการพัฒนา นั้น ในทางปฏิบัติแทบไม่ปรากฏเป็นจริง เพราะแม้แต่ชาวบ้านที่เป็นระดับผู้นำชุมชน ยังไม่ทราบข้อมูล ดังข้อมูลเหล่านี้

- ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ทราบว่า แผนชุมชนของชุมชนที่ส่งหน่วยราชการเป็นอย่างไร แต่ชุมชนรู้แผนกิจกรรมที่ชุมชนทำร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการเก็บเงินกองทุนสืบลด การนำเงินไปพัฒนาโรงเรียน การร่วมกันทำแนวกันไฟป้องกันไฟป่า ฯลฯ ซึ่งสะท้อนว่า ชาวบ้านมีระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองอย่างพอเพียงอยู่แล้ว จึงไม่เห็นความสำคัญของการต้องเขียนโครงการของงบประมาณจากหน่วยราชการ

- ชาวบ้านบางคนแสดงความเห็นว่า เคยได้ยินเหมือนกัน เรื่องเศรษฐกิจพอเพียง จากข่าวสารโทรทัศน์ แต่ไม่เข้าใจว่า ความหมายคืออะไร อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านบางคนก็วิพากษ์ว่า รูปแบบที่หน่วยราชการส่งเจ้าหน้าที่มาทำการอบรมอธิบายว่าเศรษฐกิจพอเพียงเป็นอย่างไรนั้น ไม่น่าจะเหมาะสม เพราะรูปแบบเศรษฐกิจพอเพียงของแต่ละพื้นที่อาจจะแตกต่างกัน และในชุมชนบ้านกลางก็พึ่งตนเองแบบเศรษฐกิจพอเพียงอยู่แล้ว เจ้าหน้าที่น่าจะมาดูจากชุมชนมากกว่าเข้ามาอบรมชุมชน

- ชาวบ้านบางคน ถึงกับกล่าวว่า เป็นครั้งแรกที่เคยได้ยินชื่อ โครงการอยู่ดีมีสุข แสดงว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นต้นที่สุด คือ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารนั้นก็ยังไม่ถึง

ประเด็นสำคัญสำหรับกรณีบ้านกลางก็คือ โครงการที่ทางราชการตั้งกรอบสำหรับให้ชาวบ้านเขียนโครงการเพื่อของงบประมาณจากโครงการอยู่ดีมีสุขนั้น ไม่สอดคล้องกับความต้องการของชาวบ้านนัก เพราะชาวบ้านมีทรัพยากรที่พึ่งพาอาศัยพอแล้ว ทั้งชาวบ้านและผู้ใหญ่บ้านจึงไม่ให้ความสำคัญ กับโครงการเหล่านั้น

ยิ่งไปกว่านั้น สำหรับผู้ใหญ่นบ้านซึ่งเป็นคนกลางประสานระหว่าง ความต้องการของชุมชน กับ นโยบายของรัฐบาล ก็ยังพบว่า ความต้องการชาวบ้าน ไม่สามารถบอกกล่าวไปถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงได้ และไม่ทราบว่า เมื่อเสนอโครงการไปแล้วขั้นตอนการพิจารณาจะเป็นอย่างไร จึงไม่ให้ความสำคัญกับการเขียนแผนชุมชน และเขียนโครงการอยู่ดีมีสุข ตามที่ราชการอยากให้ทำ

ครั้งเมื่อถึงปัญหาที่เป็นปัญหาระดับนโยบาย และกฎหมาย ก็เป็นเรื่องที่เกินขอบเขตอำนาจของพัฒนากรอำเภอ เช่น ปัญหาเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ออกประกาศห้ามไม่ให้ชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าไฟ (ยังไม่ชัดเจนว่า ห้ามตัดกระบอกไม้ไฟ เท่านั้น หรือ รวมถึงห้ามเก็บหน่อไม้ด้วย) หรือ ปัญหาเรื่องการอยู่ห่างไกล กับสถานพยาบาล แม้ในยามเจ็บป่วยจะใช้บัตร 30 บาท รักษาทุกโรคได้ แต่ต้องเสียค่าเหมารถถึง 1,000 บาท

ข้อสรุปในเบื้องต้นนี้ จะเห็นได้ว่า การทำแผนชุมชน และโครงการอยู่ดีมีสุข ในพื้นที่บ้านกลาง ไม่ประสบผลสำเร็จไม่ว่าจะพิจารณาทั้งในเชิงผลที่ได้ เพราะไม่ได้ตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างตรงจุด และในเชิงกระบวนการ เพราะไม่ปรากฏการมีส่วนร่วมและเกิดกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน

1.2.2 พื้นที่อำเภอคอนสาร จ.ชัยภูมิ

สภาพทั่วไป ชาวบ้านดำรงชีพโดยมีรายได้จากการขายผลผลิตทางการเกษตร ส่วนใหญ่มีหนี้สินจากการขายผลผลิตไม่ได้ราคา และบางหมู่บ้านประสบปัญหาไม่มีที่ดินทำกิน เนื่องจากที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิจึงเกิดข้อพิพาทกับทางราชการที่เข้ามายึดครองที่ดินนำไปใช้ประโยชน์ได้แก่การปลูกสวนป่ายูคาลิปตัส ในด้านการพัฒนามีหน่วยราชการต่างๆเข้าไปสัมพันธ์กับชุมชน มีการทำแผนชุมชน และโครงการอยู่ดีมีสุข ตามนโยบายของรัฐบาล

จากการเก็บข้อมูลโดยการจัดประชุมเชิญผู้นำชาวบ้านมาร่วมประมวลข้อมูลและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ โดยทั่วไป ผู้ใหญ่บ้านและชาวบ้าน ต่างให้ความเห็นไปในทางเดียวกันว่า การทำแผนชุมชน ไม่ได้เป็นไปตามหลักการที่มีการประชาสัมพันธ์ว่า เป็นกระบวนการที่ชาวบ้านได้มาค้นหาปัญหา วิเคราะห์ปัญหา และหาทางแก้ไขปัญหาโดยชุมชนเป็นหลัก แต่เป็นกิจกรรมที่ทำตามแผนงานที่พัฒนากรอำเภอ ได้รับคำสั่งมา และก็มาถ่ายทอดให้ชาวบ้านต้องทำ อย่างไรก็ตาม พื้นที่อำเภอคอนสารมีความแตกต่างจากที่กรณีศึกษาที่ภาคเหนืออย่างชัดเจน เพราะผู้ใหญ่บ้านและชาวบ้านค่อนข้างให้ความสำคัญกับการเขียนแผนชุมชน เพราะจะเป็นพื้นฐานในการวางแผนงบประมาณระดับ อบต.ต่อไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อมาถึงขั้นตอนการเขียนโครงการอยู่ดีมีสุข ก็มีอุปสรรค เนื่องจาก โครงการอยู่ดีมีสุขได้กำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสนับสนุนงบประมาณว่าโครงการจะต้องอยู่ในกรอบแผนงาน 5 ด้าน คือ

- 1) แผนงานด้านเศรษฐกิจพอเพียง
- 2) แผนงานพัฒนาและสร้างโอกาสให้ชุมชน ตามศักยภาพชุมชน ขั้นต้น เน้นการผลิตเพื่ออุปโภค บริโภคในครัวเรือนเพื่อลดรายจ่าย เช่น ปุ๋ยอินทรีย์ ผักสวนครัว ขั้นกลางเน้นการถนอมอาหาร การแปรรูปเพื่อตลาดในชุมชน และขั้นสูง เน้นการพัฒนาผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น/ชุมชน ที่มีศักยภาพและมีู่ทางด้านการตลาด

- 3) แผนงานฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของชุมชน
- 4) แผนงานสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ
- 5) แผนงานการบริการพื้นฐานแก่ประชาชน

ทั้งนี้ ให้หลักเลียงโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน และความซ้ำซ้อนกับโครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลาง และไม่เป็นโครงการในลักษณะกองทุนหมุนเวียน ทำให้โครงการในแผนชุมชนที่เขียนไปด้านโครงสร้างพื้นฐาน ไม่เข้าเงื่อนไขที่โครงการอยู่ดีมีสุขจะสนับสนุนได้ ในบางหมู่บ้าน ไม่ทราบหลักเกณฑ์ของโครงการอยู่ดีมีสุข จึงพบกับอุปสรรค ว่าเขียนโครงการเสนอ แต่ถูกระดับอำเภอตีกลับมาให้แก้ไข เพราะว่า โครงการที่เขียนไปไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ดังนั้นเพื่อความสะดวก บางหมู่บ้านจึงใช้วิธีการให้พัฒนากรอำเภอ ซึ่งทราบหลักเกณฑ์เป็นผู้เขียนโครงการให้ หรือ บางพื้นที่ พัฒนากรนำเสนอแผนโครงการมาให้ชาวบ้าน พิจารณา ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแต่เพียงว่า จะให้ความสำคัญกับโครงการใดตามลำดับความสำคัญ แต่ไม่ได้คิดอย่างเป็นอิสระ

เมื่อเป็นดังนี้โครงการต่างๆ จึงมีรูปแบบปรากฏออกมาคล้ายๆกัน และไม่ได้นำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของชาวบ้านอย่างแท้จริง เช่น

- โครงการอยู่ดีมีสุข ให้ยางรถยนต์ เพราะโครงการสนับสนุนให้ชาวบ้านปลูกผักสวนครัวพึ่งตนเอง โครงการให้ยางรถยนต์เผ่าครึ่งเป็นกระถางปลูกผักสวนครัว บางครอบครัวเห็นว่าไม่จำเป็น ปล่อยปะยางรถยนต์กลายเป็นแหล่งเพาะยุงลายแทน

- โครงการอยู่ดีมีสุข ได้โอ่งมาไม่เต็มหน่วย เพราะจากแนวคิดที่ว่าส่งเสริมอาชีพให้ชาวบ้าน ได้มีรายได้เสริม จึงทำโครงการคล้ายๆกันสนับสนุนให้เลี้ยงปลาเป็นอาชีพเสริม ส่วนที่บอกว่า “ได้โอ่งมาไม่เต็มหน่วย” คือโครงการสนับสนุนโอ่งใส่น้ำขนาดใหญ่ แต่ก่อนไม่เสร็จเต็มใบ มาใช้เป็นโอ่งเลี้ยงปลาแทน แต่ไม่ใช่ว่าชาวบ้านทุกบ้านจะสนใจเลี้ยงปลากันทุกครอบครัว

- โครงการอยู่ดีมีสุข คือ ถังหมักชีวภาพ จากแนวคิดที่ว่าให้ชาวบ้านลดการพึ่งพาตลาด จึงมีการส่งเสริมให้ใช้ปุ๋ยหมักธรรมชาติ โครงการจึงสนับสนุนให้มีถังปุ๋ยหมักทุกบ้าน

รูปแบบที่กล่าวมา คือตัวอย่างจำนวนหนึ่งเท่านั้น ของโครงการที่ดูเหมือนกับว่าเปิดให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการวางแผนการพัฒนา แต่ท้ายที่สุด กลับไม่ได้สิ่งที่ตรงกับความต้องการของชาวบ้าน อาจจะกล่าวได้ว่า แนวคิด เรื่องการมีส่วนร่วมที่ดี การเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาที่ดี หรือ การทำแผนชุมชนที่ดี ทางราชการทำได้แต่เพียงรูปแบบ แต่ไม่ได้เนื้อหาตามหลักการที่ควรจะเป็น

1.2.3 พื้นที่บ้านควนมีชัย ต. วังอ่าง อ.ชะอวด จ.นครศรีธรรมราช

สภาพโดยทั่วไปชาวบ้านดำรงชีพด้วยการทำการเกษตรกรรม ปลูกสวนยางเป็นอาชีพหลัก และมีสวนผลไม้บางส่วน อาชีพเสริมทางด้านเกษตรอื่นๆ เช่น เลี้ยงปลา ทำประมง ด้านการประกอบ

อาชีพและรายได้ของชาวบ้านไม่เป็นปัญหามากนัก อีกทั้งยังเป็นหมู่บ้านที่มีทุนทางสังคมมาก คนวัยหนุ่มสาวอยู่ในพื้นที่มาก ไม่ต้องอพยพไปทำงานต่างถิ่น ไม่มีปัญหาอาชญากรรมลักเล็กขโมยน้อย แต่ปัญหาที่อาจจะเกิดผลกระทบต่อชุมชนก็คือ กรมชลประทานมีโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำบ้านตาไม ซึ่งพื้นที่หมู่บ้านจะได้รับผลกระทบถูกน้ำท่วมเป็นอ่างเก็บน้ำ จะต้องถูกอพยพออกจากพื้นที่ ชาวบ้านจึงคัดค้านโครงการนี้ โดยทำเป็นหนังสือแจ้งไปทางจังหวัด และทางกรมชลประทาน แต่ยังไม่มีความชัดเจนว่า กรมชลประทานจะยังทำโครงการต่อไปหรือไม่

ในด้านของการจัดทำแผนชุมชน หมู่บ้านนี้เป็นหมู่บ้านที่ได้รับการสนับสนุนให้ทำแผนชุมชน จากโครงการสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่มินพ.บัญชา พงษ์พานิช ปัญญาชนคนสำคัญของจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นผู้ประสานงานสนับสนุน กล่าวได้ว่าชาวบ้านเข้าใจหลักการของการทำแผนชุมชนเป็นอย่างดี ที่ว่า การทำแผนชุมชนนั้นจะเน้นความสำคัญของกระบวนการ ที่จะมีการเปิดเวทีประชาคม ให้สมาชิกชุมชนได้มาแลกเปลี่ยน ค้นหา และวิเคราะห์ปัญหาของชุมชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลา เพื่อให้เกิดการเรียนรู้จนตกผลึกเป็นความเข้าใจร่วมกันของชุมชน และเปิดกว้างให้ชุมชนได้ทำโครงการตามความต้องการของชุมชน เช่นชาวบ้านใช้งบประมาณมาทำฝายแม้วเพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้ และฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งน้ำ

แต่เมื่อเปรียบเทียบกับการทำโครงการอยู่ดีมีสุข ของรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ชาวบ้านเปรียบเทียบเห็นชัดเจนว่า การทำแผนชุมชนกับทางราชการ ผู้มีอำนาจชี้ขาดอยู่ที่ทางอำเภอ ตัวอย่างที่ทางอำเภอพยายามขัดเคียดให้กับชาวบ้านคือ ชาวบ้านเขียนโครงการทำร้านค้าชุมชน แต่ไม่เข้าเงื่อนไขของทางราชการ เพราะห้ามทำโครงการก่อสร้าง ทางอำเภอจึงเปลี่ยนให้ทำโครงการเครื่องยนต์ไบโอดีเซล ใช้งบประมาณซื้อเครื่องทำไบโอดีเซล 300,000 บาท ทางอำเภอเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ในด้านน้ำมัน แต่ข้อเท็จจริง คือ ในพื้นที่แห่งนี้ ไม่มีวัตถุดิบที่จะทำโรงงานไบโอดีเซล อีกทั้ง ความต้องการใช้พลังงานน้ำมันของชาวบ้านก็น้อย เพราะไม่ได้มีการใช้เครื่องจักรทางการเกษตรมากแต่อย่างใด

ตัวอย่างต่อมาก็คือ ชาวบ้านเสนอโครงการตั้งกลุ่มทำอาหารเม็ดเพื่อลดต้นทุนในการเลี้ยงปลา ไม่ต้องซื้ออาหารสำเร็จรูปจากบริษัทเอกชน แต่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นแทน แต่ทางอำเภอกลับแนะนำให้ทำโครงการเลี้ยงปลาในกระชังแทน ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ เพราะไม่มีแม่น้ำที่จะให้ชาวบ้านเลี้ยงปลาในกระชังได้ ชาวบ้านส่วนใหญ่เลี้ยงปลาในบ่อดิน ตามพื้นที่รอบบ้านอยู่แล้ว

ชาวบ้านจึงเปรียบเทียบกับอีกหมู่บ้านหนึ่ง ที่เคยใช้งบ SML. ไปทำร้านค้าชุมชน ขายสินค้าราคาถูกและสามารถนำเงินกำไรมาปันผลเป็นสวัสดิการให้กับสมาชิกในชุมชนได้อีกด้วย แต่เมื่อของบประมาณ อยู่ดีมีสุข ไม่สามารถขอใช้ได้

ชาวบ้านวิเคราะห์ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้น มีทั้งปัญหาในเชิงกฎระเบียบที่ทำให้โครงการอยู่ดีมีสุข เข้มงวด ไม่เปิดให้ชุมชนมีส่วนร่วม กับปัญหาในเชิงวัฒนธรรมการทำงาน แม้ทุกวันนี้ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นตัวแทนของชุมชนเข้าร่วมประชุม เสนอปัญหากับทางอำเภอได้มากขึ้น แต่ทางราชการยังไม่ลงมาสัมผัสปัญหา และความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ถ้าจะมีการประชุมชาวบ้าน นายอำเภอก็มีแต่

มาเปิดประชุม แล้วก็กลับ ไม่เคยมาร่วมแลกเปลี่ยนรับฟังปัญหาของชาวบ้าน ชาวบ้านจึงสรุปว่า โครงการอยู่ดีมีสุข เป็นโครงการ “สุขไม่แท้” ได้อะไรที่ไม่ตรงกับความต้องการ

ส่วนปัญหาที่เป็นปัญหาความเดือดร้อน ก็ไม่สามารถเขียนไว้ในแผนชุมชนได้ เพราะหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่นอกเหนืออำนาจที่ชุมชนจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เช่น ความต้องการให้มีการเปิดประตูเขื่อนปากพนัง เพื่อให้เกิดการไหลเวียนของน้ำ หรือ ความต้องการให้ยกเลิกโครงการสร้างอ่างเก็บน้ำ ก็ไม่สามารถเสนอได้

วิเคราะห์การเป็นภาคีความร่วมมือ จากการทำแผนชุมชนและโครงการอยู่ดีมีสุข

จากข้อมูลโดยสรุปที่ได้นำเสนอเกี่ยวกับการทำแผนชุมชนและการทำโครงการอยู่ดีมีสุข พบว่า ในกระบวนการดังกล่าวยังไม่ได้นำไปสู่การเป็นหุ้นส่วนของการพัฒนา ตามหลักการที่กำหนดในแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 โดยพิจารณาจากองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. ลักษณะและรูปแบบของการเป็นภาคีความร่วมมือเพื่อการพัฒนายังไม่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน เพราะการวางแผนพัฒนาชุมชน ยังดำเนินไปตามระบบ และกลไกของระบบราชการเป็นหลัก ส่วนประชาชนเป็นเพียงผู้ที่ต้องดำเนินโครงการไปตามเป้าหมายที่หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องการเท่านั้น โดยหน่วยราชการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเป็นแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ แล้วประชาชนทุกภาคจะต้องทำตามหลักเกณฑ์นั้นๆที่ข้อเท็จจริงของแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน

2. ประชาชนไม่ได้รับรู้ข้อมูลและการติดต่อสื่อสารอย่างต่อเนื่อง ในกระบวนการทำแผนชุมชนและการเสนอโครงการอยู่ดีมีสุข ไม่ทราบตั้งแต่วัตถุประสงค์ของการต้องเขียนโครงการอยู่ดีมีสุข ทราบแต่เพียงว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลใหม่ (รัฐบาลสุรยุทธ์) บางชุมชนที่มีการเขียนแผนแต่ก็ไม่ทราบว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการเป็นอย่างไร ทำให้ต้องมีการแก้ไขหลายครั้ง และก็ไม่ทราบว่ากระบวนการพิจารณาจะทราบผลอย่างไร วงเงินงบประมาณที่ชุมชนมีสิทธิได้รับเป็นเท่าไร

3. กลไกของการดำเนินโครงการอยู่ดีมีสุข ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม กลไกสำคัญของการพิจารณาโครงการอยู่ดีมีสุข อยู่ที่ คณะกรรมการอำนวยการระดับอำเภอ แต่ในคณะกรรมการนี้ ไม่มีตัวแทนชุมชนร่วมเป็นคณะกรรมการ ประกอบด้วยตัวแทนหน่วยราชการต่างๆเท่านั้น และในการดำเนินโครงการก็ต้องเบิกจ่ายตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งหากเปรียบเทียบกับโครงการ S M L ในยุค พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่งบประมาณโอนให้ชาวบ้านโดยตรง ชาวบ้านใช้จ่ายเองได้โดยตรง ไม่ต้องถูกกีดกันหรือมีเงื่อนไขมากเหมือนโครงการอยู่ดีมีสุข (อย่างไรก็ตาม ความเหมาะสมของการตัดสินใจใช้เงินในโครงการเอสเอ็มแอล คงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาด้วยเช่นกัน)

4. การทำแผนชุมชนหรือการเขียนโครงการอยู่ดีมีสุข ไม่นำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน หากแต่ยังเป็นการลดทอนความซับซ้อนของปัญหา ซึ่งเป็นปัญหาระดับโครงสร้างและนโยบายส่วนกลางที่ไม่เป็นธรรม ลงเหลือเพียงปัญหาในระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการอยู่ดีมีสุขของเกษตรกร ก็คือ การมีที่ดินทำกิน แต่คนที่ไม่มีที่ดินทำกิน ไม่สามารถ

เสนอปัญหาเข้าไปอยู่ในแผนชุมชนได้ กำนันในพื้นที่อธิบายเพิ่มเติมว่า ปัญหาการไม่ที่ดินทำกิน เท่าที่ได้รับทราบแนวทางมา คือ เป็นเรื่องที่ใหญ่เกินกว่าที่แผนชุมชนจะแก้ไขปัญหาได้ เพราะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง คือ กรมป่าไม้ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นถึงเขียนลงไปแผนชุมชน ก็สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ จึงได้รับแนวทางมาว่า ปัญหานี้จะไม่เขียนในแผนชุมชน ทำให้ปัญหาที่เป็นปัญหาแกนกลางของชุมชนก็ถูกเก็บกดปิดกั้น ทำนองเดียวกับ พื้นที่บ้านควนมิชัย จ.นครศรีธรรมราช ซึ่งมีปัญหาที่ชาวบ้านทุกชั่วรุ่นมากที่สุดก็คือ การที่กรมชลประทานมีโครงการจะสร้างอ่างเก็บน้ำบ้านลาไม แต่ชาวบ้านไม่ต้องการ แผนชุมชนก็ไม่สามารถเขียนว่าไม่เอาโครงการชลประทาน ของกรมชลประทาน เพราะเป็นเรื่องการตัดสินใจของราชการส่วนกลาง เกินขอบเขตการมีส่วนร่วมของชุมชน ทั้งๆที่หากถือเอาชุมชนเป็นศูนย์กลางจริง ระบบราชการก็ควรรับฟังการตัดสินใจของชุมชนเป็นหลัก

2. ภาวการณ์ร่วมมือในเชิงประเด็น

การศึกษาการเคลื่อนไหวของเครือข่ายภาคประชาสังคม / ภาคประชาชน นั้นมีอยู่มากมายจำนวนมากในสังคมไทย แต่การศึกษาในที่นี้มีได้ศึกษาเฉพาะภายในตัวเครือข่ายภาคประชาชน หากแต่ต้องการจะศึกษาว่า เครือข่ายประเด็นปัญหา มีปฏิสัมพันธ์ หรือเป็นภาวการณ์ร่วมมือการพัฒนาการภาคส่วนอื่นๆ เช่น ภาคราชการ ภาคเอกชน สื่อสารมวลชน ภาควิชาการ ฯลฯ อย่างไรบ้าง โดยศึกษาจาก 4 ประเด็นปัญหา คือ เครือข่ายผู้ติดเชื้อ เครือข่ายผู้พิการ เครือข่ายทรัพยากร และเครือข่ายชุมชนแออัด เพราะเห็นว่า แต่ละเครือข่าย มีปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐแตกต่างกัน โดยการศึกษาเชิงเปรียบเทียบจะเป็นประโยชน์ในการจัดทำข้อเสนอแนะต่อไปในอนาคต ผลการศึกษาแต่ละเครือข่ายมีดังนี้

2.1 ภาวการณ์ร่วมมือ กรณีกลุ่มคนพิการ

กลุ่มคนพิการ เป็นกลุ่มประชาชนที่ได้รับการตระหนักถึงความสำคัญในด้านการยกระดับคุณภาพชีวิต ไม่ว่าในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ตลอดจนมีแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และยังมีกล่าวถึงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ด้วย ผู้พิการต้องประสบปัญหาต่างๆหลายมิติ ซึ่งขอระบุถึงที่มาและสภาพของปัญหาที่ผู้พิการต้องประสบดังนี้ คือ

1. ปัญหาทางเจตคติเชิงลบ ของคนพิการและสังคมโดยรวม

มีความเชื่อไปทางจารีต ศาสนา หรือวิธีท้องถิ่น ว่าด้วยบาปบุญที่ติดตัวมาแต่ปางก่อนที่ส่งผลให้บุคคลต้องทนทุกข์เวทนาในความพิการรูปแบบต่างๆ เพื่อให้พ้นกรรมในชาตินี้ เช่นนั้นการปฏิบัติ

ต่อคนพิการจึงถูกสั่งสอนสืบต่อๆมาว่าด้วย ต้องให้การสงเคราะห์บนฐานความสงสารและเวทนา มากกว่าการส่งเสริมโอกาส / ศักยภาพที่มีอยู่ให้สามารถอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างปกติสุข

ผลกระทบที่เกิดขึ้น

1.1.การถูกหล่อหลอมแนวคิด /ความเชื่อว่าความพิการทำให้ตนเองไม่สามารถทำอะไรได้ เป็นปมด้อย เป็นเรื่องน่าอับอาย เป็นเรื่องที่คนอื่นจะดูถูกดูแคลน มีผลให้คนพิการขาดความเชื่อมั่นใน ศักยภาพตนเอง ขาดแรงจูงใจหนุนเสริมให้เข้ารับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพตนเองในด้านต่างๆ และยังคงส่งผลถึงแนวทางการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

1.2.ครอบครัวคนพิการไม่ยอมให้ไปรับการฟื้นฟูสมรรถภาพในด้านต่าง ๆ และไม่ได้ฝึกฝน-สั่งสอนให้ช่วยเหลือตัวเองตามศักยภาพที่มี แต่กลับได้รับการปลูกฝังให้รอแต่รับความช่วยเหลือจากผู้อื่น สำหรับครอบครัวที่ยากจนคนพิการ มักถูกขายให้แก่ายหน้าขอทานนำไปใช้เป็นเครื่องมือหา กิน

1.3.การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกเชิงสาธารณะยังไม่สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ หรือไม่เปิดโอกาสให้เพียงพอ เช่น ระบบพาหนะขนส่ง (บก,น้ำ,อากาศ) , ทางเดินเท้า

1.4.เจ้าของสถานประกอบการ ห้างร้าน บริษัทไม่ยอมรับคนพิการเข้าทำงาน หรือรับก็ให้ค่าตอบแทนต่ำกว่าบุคคลทั่วไป หรือไม่ได้สนับสนุนให้มีความก้าวหน้าในตำแหน่งงานเหมือนกับ บุคคลอื่น

2.ปัญหาการจำกัดสิทธิหรือเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ

การเข้ามาจำกัดสิทธิ โดยการออกระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนิน ชีวิต ซึ่งมีหลายเรื่องที่คนพิการสามารถทำได้ตามศักยภาพของตนเอง และอาจทำได้ดีหากการ ส่งเสริมนั้นๆได้ให้ความสำคัญกับคุณค่าในตัวของผู้พิการเอง การกำหนดกติกาที่เกินเลยมองข้าม คุณค่านี้ ได้ทำให้คนพิการขาดแง่มุมเรื่องสิทธิของตนเองสิทธิและไม่อาจเป็นคนที่มีศักดิ์ศรีเท่าเทียม กับผู้อื่นได้

ผลกระทบที่เกิดขึ้น

2.1. กฎหมายรัฐธรรมนูญจำกัดสิทธิ ไม่ให้คนหูหนวก เป็นใบ้ที่ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิก และยัง มิกรณีที่คนพิการต้องการทำบัตรประชาชน ต้องเสียค่าธรรมเนียม 10 บาท ในขณะที่บุคคลอื่นไม่ต้อง เสีย เป็นต้น

2.2. จำกัดสิทธิด้านการศึกษาในบางสถาบัน โดยไม่ให้มีสิทธิสอบคัดเลือกเข้าศึกษาใน มหาวิทยาลัยของรัฐ ใน 4 สาขาวิชา คือ แพทย์ ทันตแพทย์ เกษัตริ์ พยาบาล บางสถาบันโดยเฉพาะ มหาวิทยาลัยราชภัฏมิใช่ข้อจำกัดสิทธิไม่รับคนพิการเข้าศึกษา รวมถึงการบริการเชิงสงเคราะห์ที่จัด สถานที่เรียนเป็นพิเศษ มีหลักสูตรเฉพาะซึ่งมีสาระของชุดองค์ความรู้ที่ด้อยกว่าคนปกติ แต่คน

พิการก็ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการอยู่ร่วมทางสังคมได้อย่างเท่าเทียม ซึ่งประเด็นนี้ยังรวมถึงศูนย์ฝึกอาชีพของบุคคลทั่วไปที่มีได้จัดไว้สำหรับคนพิการโดยเฉพาะ

2.3.สิทธิการประกอบอาชีพบางอย่าง ทั้งที่เป็นอาชีพอิสระ เช่น ห้ามคนพิการได้รับใบประกอบโรคศิลป์แผนโบราณ ห้ามคนพิการเป็นนายหน้าขายประกันชีวิต หรืออาชีพเป็นลูกจ้าง หรือการเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการบางตำแหน่งบางประเภท เช่น ตำรวจ ทหาร ตุลาการ อัยการ เป็นต้น

2.4.จำกัดสิทธิ ห้ามคนพิการบางประเภทมีใบขับขี่ทั้ง ๆ ที่สามารถขับขี่ยานพาหนะได้ จำกัดสิทธิไม่ให้คนตาบอด พาสุนัขนำทางขึ้นขนส่งสาธารณะทางบก หรือเข้าโรงแรม หรือภัตตาคาร

3. ปัญหาการขึ้นทะเบียนคนพิการเพื่อเข้ารับบริการภาครัฐ

การขึ้นทะเบียน หรือการออกบัตรประจำตัวคนพิการมีความยุ่งยากลำบากเสียเวลาและค่าใช้จ่าย คนพิการจำนวนมากจึงยังไม่ดำเนินการ โดยเฉพาะในชนบทที่ยังไม่ทราบข้อมูลเรื่องขั้นตอน และสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ¹ รวมถึงต้องมีการออกหนังสือรับรองความพิการจากนายแพทย์ของโรงพยาบาลรัฐบาลเป็นเอกสารประกอบ แต่ในการปฏิบัติยังไม่ได้รับความสะดวก ซึ่งบางประเภทต้องใช้เครื่องมือพิเศษในการตรวจสอบ หรือต้องใช้เวลาเฝ้าสังเกตอาการถึง 6 เดือน นอกจากนี้ยังมีความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องว่า ประโยชน์ของการขึ้นทะเบียนหรือของการมีบัตรประจำตัวคนพิการ นั้นเป็นเพียงช่องทางสำหรับการกู้ยืมเงินจากกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการเท่านั้น

ผลกระทบ

การที่คนพิการมาขึ้นทะเบียนคนพิการ หรือออกบัตรประจำตัวคนพิการจำนวนน้อย ย่อมมีผลกระทบต่อการวางแผนงานในการให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการด้านต่าง ๆ และทำให้การจัดสรรงบประมาณรายปีของรัฐบาล เพื่อใช้ในการให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการทำได้น้อย และด้วยเหตุนี้จึงยังมีคนพิการจำนวนมากที่ไม่อาจได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ โดยเฉพาะในด้านการศึกษา และการฝึกอาชีพ

4. ปัญหาการให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการในด้านต่าง ๆ

การบริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการในด้านต่าง ๆ ยังทำได้ในจำนวนที่จำกัด ไม่อาจให้บริการคนพิการได้อย่างทั่วถึง ซึ่งสามารถประมวลลักษณะของข้อจำกัดได้ เช่น

- การให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการในชุมชน (CBR) ยังมีน้อย มากทั้ง ๆ ที่การให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการในชุมชนสามารถจะให้บริการแก่คนพิการได้เป็นจำนวนมาก โดย

¹ ซึ่งที่ผ่านมามาสถานที่ขึ้นทะเบียน หรือออกบัตรประจำตัวคนพิการเพียงแห่งเดียวคือที่ สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด หรือสำนักงานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ แต่ในปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

ใช้งบประมาณจำนวนน้อย แต่การให้บริการในรูปแบบนี้ไม่ได้รับความนิยมและยังมีจำนวนน้อยมาก การมีสถานให้บริการแก่คนพิการน้อยแห่ง ทำให้คนพิการเข้าใช้บริการได้ไม่ทั่วถึง

- การให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการในด้านต่าง ๆ โดยภาคเอกชนยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลมากเพียงพอ ทำให้การให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยภาคเอกชนยังทำได้น้อย ไม่จริงจัง และไม่สามารถขยายตัวได้เท่าที่ควร
- การจัดตั้งองค์กรของคนพิการ เพื่อคอยดูแลพิทักษ์รักษาสิทธิของคนพิการในชนบท ขาดเงินอุดหนุนเพื่อดำเนินการจึงไม่สามารถมีองค์กรของคนพิการในต่างจังหวัดได้มากนัก

5. ปัญหาคนพิการไม่มีงานทำ และการจ้างงานคนพิการ

อาจจะกล่าวได้ว่า จากสภาพปัญหาทั้ง 4 ข้อ ข้างต้นได้ส่งผลถึงการให้โอกาสคนพิการในการทำงานอาชีพเพื่อช่วยเหลือตนเอง และครอบครัว กลุ่มนายจ้าง (ทั้งรัฐ เอกชน และวิสาหกิจ) ยังยึดติดทัศนคติการสงเคราะห์มากกว่าการให้โอกาสที่ทัดเทียม แม้ว่าความรู้ความสามารถของคนพิการเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป เมื่อมีบุคคลให้เลือก นายจ้างและผู้บังคับบัญชาจากหน่วยงานมักจะเลือกจ้างบุคคลปกติมากกว่า แม้กฎหมายกำหนดว่า สถานประกอบการจะต้องจ้างคนพิการอย่างน้อย 1 คน ต่อพนักงาน 200 คน นายจ้างก็ยังเลือกที่จะเงินเข้ากองทุนคนพิการ แทนการจ้างคนพิการตามที่กฎหมายกำหนด เพราะเกรงว่า จะต้องจัดหาวัสดุอุปกรณ์เพื่ออำนวยความสะดวกเพิ่มเติม และยังรวมถึงการมีพี่เลี้ยงที่คอยแนะนำให้คำปรึกษาในการทำงานระยะแรก เพื่อการปรับตัวทั้งคนพิการเอง และลูกจ้างคนอื่นๆ ส่วนผู้พิการที่ต้องการประกอบอาชีพอิสระ ก็มักประสบปัญหาเรื่องเงินทุน และความชำนาญการในเชิงการบริหารจัดการ ด้วยคนพิการ มีโอกาสที่จะได้เรียนรู้น้อยกว่าคนทั่วไป

ระบบกลไก และสถาบันที่เอื้อต่อการพัฒนา และฟื้นฟูคนพิการ

แม้คนพิการจะต้องประสบอุปสรรคในการดำเนินชีวิต แต่ผลพวงจากการรณรงค์เคลื่อนไหวของเครือข่ายผู้พิการ ก็ทำให้ประเด็นปัญหาได้รับการยกระดับ และถูกตระหนักจากหลายภาคส่วนมากขึ้นตามลำดับ ทำให้มีการกำหนดแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตลอดจนมีกฎหมายที่รับรองสิทธิคนพิการ และกำหนดภารกิจให้หน่วยงานต่างๆ ในการให้บริการเพื่อคนพิการ ที่สำคัญ ดังนี้

1. แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ² ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2550 – 2554

การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติเป็นการดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการทำ

2

อ้างอิงจาก บทนำ : แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2550 – 2554 ; คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

หน้าที่เสนอแนะนโยบายการดำเนินงานและแผนบริหารงานเกี่ยวกับการสงเคราะห์ การพัฒนาและการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการต่อรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และมอบหมายให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ได้ถือกำเนิดแผนฉบับแรก คือ “แผนการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2544” ขึ้น นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดแผนระดับชาติด้านคนพิการ โดยได้จัดทำให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งกำหนดให้คนพิการเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ควรได้รับการพัฒนาให้เต็มตามศักยภาพ เพื่อให้มีขีดความสามารถที่พร้อมในการปรับตัวอยู่ในสังคมอย่างมีคุณค่า และมีความสุข มีจุดเน้นด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการแพทย์ การศึกษา การอาชีพและการจ้างงาน และด้านสังคม

สำหรับแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2550 – 2554 เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพจากทุกภาคส่วนในการจัดทำแผนโดยพิจารณาจากสถานการณ์และแนวโน้มด้านคนพิการ และความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2545 – 2549 รวมทั้งการประเมินสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกของการดำเนินงานด้านคนพิการ ซึ่งได้บูรณาการกรอบแนวคิด และทิศทางในการจัดทำแผนให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 – 2554 ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับนี้ ได้เน้นให้มีกลไกประสานงานด้านคนพิการระดับชาติ การส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรด้านคนพิการและเครือข่ายเพื่อให้มีส่วนร่วมและมีบทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ การส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อคนพิการทั้งทางด้านโครงการที่จะดำเนินการในเบื้องต้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน ซึ่งจะทำการนำแผนไปสู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผลมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

2. พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550

เป็นปรับปรุง แก้ไขปัญหาคนพิการในระดับนโยบาย ที่ยังแฝงด้วยทัศนคติการสงเคราะห์มากกว่าการให้โอกาสตามศักยภาพ ในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534 ซึ่งถูกมีการแสดงความคิดเห็นว่า เป็นกฎหมายที่ดีที่สุดของคนพิการในรอบ 15 ปี ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2550 ด้วยผลลงคะแนน 139 : 2

สาระสำคัญของ พรบ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ได้แก่

1. ปรับนิยามต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นสากลยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์ ของ “คนพิการ”

2. จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ในสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยเลขาธิการสำนักงานมีฐานะเทียบเท่าอธิบดี

3. การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการจะกระทำมิได้ โดยกำหนดในนโยบาย กฎระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ และองค์กรเอกชน

4. คนพิการอาจยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวคนพิการเพื่อการรับสิทธิประโยชน์ต่างๆ

5. คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสิ่งต่างๆ เช่น ผลิตภัณฑ์ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต สภาพแวดล้อม แผนงาน โครงการและกิจกรรม การพัฒนาทุรูปแบบ บริการ สิ่งอำนวยความสะดวก และบริการขนส่งอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ

6. จัดตั้ง “กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ” เพื่อเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการและการสนับสนุนให้คนพิการได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ

7. ให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับลูกจ้างอื่น นายจ้างหรือเจ้าของ สถานประกอบการที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดและไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุนฯ อาจให้สัมปทาน จัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงาน ฝึกงาน หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการ หรือผู้ดูแลคนพิการแทน

8. ให้มีการลดหย่อนภาษี แก่ คนพิการและผู้ดูแลคนพิการ องค์กรเอกชนที่จัดให้คนพิการได้รับสิทธิประโยชน์ ผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการ เจ้าของอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือผู้ให้บริการสาธารณะอื่น ซึ่งได้จัดอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยเฉพาะแก่คนพิการ นายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการที่จ้างคนพิการเข้าทำงานมากกว่าร้อยละหกสิบของลูกจ้างในสถานประกอบการนั้น

อย่างไรก็ตาม ข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับนี้ ที่มีผู้แสดงความเห็นก็คือ จำนวนผู้แทนของคนพิการในคณะกรรมการระดับชาติที่มีเพียง 2 คน ขณะที่ข้าราชการเกือบ 20 คน และประธานคณะกรรมการการระดับชาติ ก็เป็นเพียงระดับรัฐมนตรีทั้งๆที่ ควรจะเป็นรองนายกรัฐมนตรีหรือ รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เพราะภารกิจด้านคนพิการจะต้องมีการประสานข้ามกระทรวง (ต่อพงษ์ 5กค.49³)

การทบทวนประสบการณ์การทำงานภาคีความร่วมมือกับหน่วยราชการ

จากการรวบรวมข้อมูล เครือข่ายคนพิการ ซึ่งมีองค์กรต่างๆมากมาย โดยมีองค์กรนำประกอบด้วยสมาคมคนพิการ 6 สมาคม และ สภาองค์กรคนพิการ 1 สภา รวมเป็น 7 องค์กร ผู้วิจัยจะขอนำเสนอโดยพิจารณาจากหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการให้บริการคนพิการ 3 องค์กร ดังนี้

³ บทสัมภาษณ์ พันโทต่อพงษ์ กุลศรีชิต หัวหน้าสำนักงานองค์การคนพิการสากลประจำภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยประเทศไทย 2 กค.49

1. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่มี สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการให้บริการคนพิการ ภายใต้ ยุทธศาสตร์แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2550-2554 เชื่อมโยงกับ พ.ร.บ. ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตฯ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานด้านคนพิการแห่งชาติ (กปพช.) เพื่อประสานการบริหารจัดการระบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้เป็นไปตาม เป้าหมายโดยใช้หลักธรรมาภิบาล

นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 – 2554 มุ่งสู่ สังคมอยู่เย็นเป็นสุข มีเป้าหมายให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาไปได้อย่างยั่งยืน มีความสมดุลในการ พัฒนาระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยนำเสนอยุทธศาสตร์หลัก 5 ยุทธศาสตร์ เป็น แนวทางในการพัฒนาประเทศ ในส่วนของคนพิการได้ถูกกล่าวถึงไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนา คุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ และในแผนพัฒนาฯคนพิการได้ กล่าวถึง การดำเนินงานเพื่อเสริมจินตภาพด้านคนพิการที่เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้คนพิการ และองค์กรคนพิการ (Empowerment) ที่ต้องควบคู่ไปกับการส่งเสริมสังคมที่ปราศจากอุปสรรค (Barrier – free Society)

จะเห็นว่า แผนต่างๆ และ พระราชบัญญัติ ต่างมีความสอดคล้องกันที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็ง ให้กับคนพิการ และองค์กรคนพิการ ในการดำเนินการดังกล่าว กระทรวงพัฒนาสังคมฯ ได้เปิดพื้นที่ ให้กับองค์กรคนพิการได้เข้าไปมีส่วนร่วม เป็นที่น่าพอใจจากการประเมินขององค์กรคนพิการ เพราะ ผู้แทนองค์กรคนพิการ ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนงานเพื่อสนับสนุนคนพิการ รวมทั้งการมี ส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ 25 ล้าน บาทต่อ ปี ผ่านทางองค์กรคนพิการทั้ง 7 องค์กร ตามความ ต้องการขององค์กรคนพิการ แต่อุปสรรคของของการทำงานที่กระทรวงพัฒนาสังคมก็คือ งบประมาณ สนับสนุน 25 ล้าน บาทต่อปี น้อยเกินไป ไม่เพียงพอต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้พิการ

ข้อกังวลอีกประการหนึ่งก็คือ โครงการที่จะได้รับการอุดหนุนโดยกระทรวงพัฒนาสังคมฯ คงอยู่ ในระดับเครือข่ายใหญ่ หรือ องค์กรที่มีระบบประสานตรง/เป็นเครือข่ายร่วมกับภาครัฐ จนเป็นห่วงว่า องค์กรคนพิการเล็กๆ สามารถเข้าถึงได้ หรือมีการกระจายทรัพยากรทั่วถึงหรือไม่

2. กรุงเทพมหานคร ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีพันธกิจที่จะต้องให้บริการคน พิการเช่นเดียวกัน ตัวแทนองค์กรคนพิการก็แสดงความเห็นในทิศทางเดียวกันว่า การประสานงาน กับกรุงเทพมหานคร ได้รับผลเป็นที่น่าสนใจ โดยผู้แทนองค์กรผู้พิการได้เข้าไปประสานกับทาง กรุงเทพมหานคร กระทั่งมี บันทึกข้อตกลงร่วมระหว่างกรุงเทพฯ และ สมาคมคนพิการแห่งประเทศไทย ,สมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทย ,สมาคมคนหูหนวกแห่งประเทศไทย, สมาคมเพื่อบุคคล พิญญาอ่อนแห่งประเทศไทย สมาคมผู้ปกครองออทิสซึม สมาคมเพื่อผู้บกพร่องทางจิต สมาคมคนพิการ

ทุกประเภท ซึ่งอ้างความถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 54⁴ และ พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ 2550 มาตรา 20⁵ เพื่อให้คนพิการได้รับสิทธิ ความเสมอภาค และโอกาสตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ตลอดจนเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้คนพิการได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยมีการลงนามร่วมกัน ณ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2551 ดังสาระสำคัญดังนี้

1.กรุงเทพมหานคร ร่วมกับองค์กรคนพิการจะเกื้อกูลและส่งเสริมความร่วมมือให้หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ กรุงเทพฯ ดำเนินการจัดตั้งอำนวยความสะดวกและสภาพแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎกระทรวง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด เพื่อให้คนพิการสามารถดำเนินชีวิตได้ทัดเทียมบุคคลทั่วไปในสังคม

2.กรุงเทพมหานคร ร่วมกับองค์กรคนพิการเกื้อกูลให้คนพิการได้รับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขในโรงพยาบาลและศูนย์บริการสาธารณสุขในสังกัดกรุงเทพฯ ที่เป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นบริการด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์ และการรักษาพยาบาลทั่วไป

3.กรุงเทพมหานคร ร่วมกับองค์กรคนพิการส่งเสริมให้คนพิการได้รับโอกาสทางการศึกษาที่เหมาะสมตามศักยภาพ ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน ตลอดจนการฝึกทักษะด้านอาชีพ ตามความเหมาะสม โดยเฉพาะในสถานการศึกษา และสถานฝึกอาชีพในสังกัดกรุงเทพมหานคร

4.กรุงเทพมหานคร ร่วมกับองค์กรคนพิการส่งเสริมและสนับสนุนให้คนพิการและครอบครัวคนพิการที่ด้อยโอกาส ได้รับสวัสดิการและการสงเคราะห์ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตให้สามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข

5.กรุงเทพมหานคร ร่วมกับองค์กรคนพิการจะสนับสนุนให้องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคธุรกิจ และสถานประกอบการเปิดโอกาสรับคนพิการเข้าทำงานมากขึ้น

6.กรุงเทพมหานคร ร่วมกับองค์กรคนพิการจะร่วมมือในการส่งเสริมประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคธุรกิจ สื่อมวลชน เกิดความรู้ความเข้าใจ และดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550

7.กรุงเทพมหานคร จะสนับสนุนองค์กรคนพิการ ให้เกิดการมีส่วนร่วม เกิดการรวมกลุ่มคนพิการ และเครือข่ายอย่างเข้มแข็งเป็นระบบในทุกพื้นที่เขตของกรุงเทพมหานคร

⁴ กำหนดให้บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

⁵ ให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลือจากรัฐ อาทิ การบริการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์ การศึกษา ด้านอาชีพ การยอมรับและการมีส่วนร่วมทางสังคม การเข้าถึงนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรมและบริการอันเป็นสาธารณะ รวมทั้งข้อมูลข่าวสาร

ภายหลังจากที่ได้มีการลงนามจนถึงขณะนี้เป็นเวลา 3 เดือนเศษ จนถึงปัจจุบัน มีความก้าวหน้าระดับหนึ่ง โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน และมีการแต่งตั้งอนุกรรมการอีก 5 ชุด ผู้แทนองค์กรคนพิการ แสดงความเห็นว่ แนวโน้มการประสานงานกับกรุงเทพมหานครเป็นไปได้ด้วยดี และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการด้านคนพิการระดับเขตอีก 50 เขต โดยมีตัวแทนองค์กรคนพิการร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย โดยจะดำเนินการทั้งในเรื่องพื้นฐาน คือ การจดทะเบียนคนพิการ เพื่อได้รับสิทธิและสวัสดิการต่างๆ และดำเนินการในด้านอื่นๆ ได้แก่ ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ด้านการจ้างงาน การจัดตั้งกองทุนสำหรับคนพิการ โดยกรุงเทพมหานคร มีเป้าหมายที่จะทำให้เรื่องคนพิการ เป็นนโยบายของกรุงเทพมหานครที่มีความต่อเนื่อง

การเป็นภาคีความร่วมมือ ระหว่างองค์กรผู้พิการ กับกรุงเทพมหานคร จึงเป็นเรื่องที่ได้ติดตามว่า จะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ มากน้อยอย่างไรบ้าง

โครงการรูปธรรมอีกอันหนึ่ง ที่ประสบความสำเร็จเป็นที่น่าสนใจ โดยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน และกรุงเทพมหานครก็เป็นภาคส่วนที่มีบทบาทสำคัญ นั่นคือ **โครงการปรับปรุงทางเดินเท้าถนนราชดำริเพื่อคนพิการ** เป็นทางเดินเท้าสำหรับผู้พิการ แห่งแรกในประเทศไทย เป็นกิจกรรมความร่วมมือในรูปแบบของภาคีเครือข่าย ที่ประสบผลสำเร็จยิ่งทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และการใช้ประโยชน์ได้จริงต่อคนพิการ รวมถึงสามารถสร้างรูปธรรมที่ชัดเจนต่อสังคม เพื่อนำไปสู่การขยายผลในอนาคต

ความเป็นมาโครงการปรับปรุงทางเดินเท้าถนนราชดำริเพื่อคนพิการ ถูกจัดทำขึ้นขึ้นเนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา ในขณะเดียวกันก็เป็นประเด็นสำคัญที่รัฐต้องจัดให้มีตามมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 โครงการนี้ เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ถนนคนพิการ” และ “ถนนคนสัมผัส” เป็นความพยายามที่ดีในการสร้างต้นแบบของการสนับสนุนให้คนพิการสามารถใช้ประโยชน์ได้จริง มีความปลอดภัย และรู้สึกถึงการเป็นเจ้าของร่วมในสาธารณะอย่างแท้จริง และเส้นทางดังกล่าวยังเป็นทางเท้าที่คนทุกเพศทุกวัยใช้ประโยชน์ร่วมได้เช่นกัน

การดำเนินงานดังกล่าว เป็นความร่วมมือร่วมใจ ขององค์กรหลายภาคส่วน ทั้งองค์กรชุมชนในเขตปทุมวัน ,หน่วยงานภาคประชาชน, หน่วยงานสาธาณูปโภค และหน่วยงานของรัฐ คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) , กรุงเทพมหานคร, สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), ผู้พักอาศัย, เจ้าของกิจการย่านถนนราชดำริ และเครือข่ายผู้พิการ

กระบวนการดำเนินงาน เป็นไปในรูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วม นับแต่การตรวจสอบสภาพพื้นที่เพื่อกำหนดผังการปรับปรุง, การออกแบบผังของเส้นทาง, การกำหนดสาธาณูปโภค หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่ต้องเพิ่มเติม โดยให้โอกาสแก่คนพิการเป็นผู้นำเสนอความเห็นปรับปรุงเส้นทางให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ได้จริง ลักษณะของเส้นทาง คือ ปรับเป็นลาดขึ้น - ลงปรับ

พื้นผิวให้สม่ำเสมอ เป็นระยะทาง ๑.๖ กิโลเมตร ซึ่งในงานนี้มีคำกล่าวว่า “กทม. สามารถขนย้ายเส้นทางท่อระบายน้ำทิ้ง, สายไฟ และ ผู้โทรศัพท์ออกจากพื้นที่ได้ โดยใช้เวลาเพียง 2 วัน”

กรุงเทพมหานครยังระบุเป้าหมายจะขยายงานต่อเนื่อง ในปี 2551 นี้ ไปยังถนนเพลินจิต ราชประสงค์ สยามสแควร์ วิฑูย์ สุขุมวิท รวมถึงแผนงานสร้างเสริมสุขภาพคนพิการในสังคมไทย (สสพ.) จะขยายแนวคิดการออกแบบที่เป็นสากล (Universal Design) หรือการออกแบบเพื่อความสะดวกในการใช้งานสำหรับทุกคน ซึ่งครอบคลุมการพัฒนาพื้นที่สาธารณะทุกแห่งร่วมกับคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเอื้อให้คนพิการรวมทั้งผู้สูงอายุ หรือผู้ป่วยที่มีข้อจำกัดในการเคลื่อนไหว สามารถออกมาจากบ้านมาใช้ชีวิตได้เหมือนคนปกติ (ซึ่งเรื่องนี้เป็นจุดเด่นใน พ.ร.บ.ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ2550)

เครือข่ายผู้พิการและกลุ่มคนพิการต่างพึงพอใจรูปธรรมที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการให้ผู้แทนคนพิการ ร่วมออกแบบพื้นที่และกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวก จึงเป็นที่มั่นใจว่าเส้นทางนี้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จริง ทั้งนี้ยังรวมถึงการให้ความยอมรับต่อข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และการอยู่ร่วมกันในวิถีประจำวัน ดังการให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อสิ่งพิมพ์สาธารณะ⁶ คือ

นางสาวสิรินพร กังสวรัตน์ ในฐานะที่เป็นคนพิการคนหนึ่งแสดงความรู้สึกว่า ดีใจมาก เมื่อทราบว่าจะมีโครงการปรับปรุงทางเท้า เพื่อให้สามารถใช้งานได้จริงอย่างถนนราชดำริ เพราะเดิม คนพิการ จะต้องออกมาหน้าบ้านยังเป็นเรื่องลำบากยากเย็น แต่ขณะนี้ถนนที่สมบูรณ์แบบและใช้งานได้ จะช่วยให้เดินทางได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีคนคอยช่วยเหลือ และมีเสรีในการเดินทางมากยิ่งขึ้น

นายสว่าง ศรีสม ผู้พิการทางการเคลื่อนไหวบอกว่ารู้สึกปลื้มใจกับสิ่งที่สังคมหยิบยื่นให้ เป็นสิ่งที่ไม่เคยคิดว่าจะมีสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นในสังคม ตอนได้ทราบว่าจะมีโครงการนี้เกิดขึ้นยังไม่อยากจะเชื่อ และไม่มั่นใจว่าจะเกิดขึ้นได้จริง คนพิการทุกคนประสบปัญหาเดียวกันคือไม่สามารถออกนอกบ้านได้สะดวกเหมือนคนทั่วไป จึงทำให้ขาดโอกาสในการเรียนหนังสือ ในการทำงาน และไม่ได้เปิดโลกกว้างในสังคมภายนอก ทำให้ชีวิตคนพิการยิ่งดูไร้ค่า แต่เมื่อมีโครงการนี้ทำให้รู้สึกว่ามีคุณค่ามากขึ้น ที่คนในสังคมให้ความสำคัญ และสร้างโครงการดีๆ เช่นนี้ให้กับคนพิการ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการอำนวยความสะดวกด้านการเดินทางให้กับคนพิการ ก็ยังมีปัญหาอยู่มาก เช่น กรณีรถไฟฟ้าบีทีเอสในอดีต จนถึงกรณีที่สนามบินสุวรรณภูมิจะขอก่อสร้างในหัวข้ออุปสรรคปัญหา

3. แผนงานสร้างเสริมสุขภาพคนพิการในสังคมไทย (สสพ.) ภายใต้การสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มิบทบาทสำคัญในด้านส่งเสริมความเข้มแข็งของเครือข่ายคนพิการ และการรณรงค์สร้างเจตคติที่ดีต่อคนพิการทางสาธารณะ

⁶ แนวนวออนไลน์ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐

สสพ. ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) โดยการเสนอกรอบแผนงาน / ทิศทางการบริหารจัดการเพื่อการอนุมัติ ซึ่ง สสพ. มีอิสระในการดำเนินงานร่วมกับภาคีด้านต่างๆ โดยไม่ถูกควบคุมหรือสั่งการจากรัฐ แต่ต้องมีการประเมินผลการทำงานและได้รับการตรวจสอบเรื่องการบริหารงบประมาณตามกรอบอย่างโปร่งใสเช่นกัน ทั้งนี้ภายใต้โครงสร้างการทำงาน จะประกอบด้วยงาน 3 ส่วน คือ 1) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) 2) ศูนย์สิทธิประโยชน์เพื่อฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์แห่งชาติ และ 3) องค์การเครือข่ายทั้งภาครัฐ และองค์กรเอกชน

ประเด็นงานที่โดดเด่น ของ สสพ. คือการเสริมสร้างการพัฒนาเครือข่ายคนพิการ (Networking) ที่มุ่งเป้าหมายหลักเพื่อหนุนกระบวนการทำงานให้ยกระดับศักยภาพของคนพิการเอง ให้สามารถสื่อสารถึงสาธารณะชนเพื่อให้การยอมรับ และ/หรือปรับเปลี่ยนทัศนคติที่ให้คุณค่าคนพิการเทียบเสมอคนปกติ ด้านเป้าหมายรองลงมาคือการผลักดันให้งานด้านวิชาการ (ทางการแพทย์) ที่เกี่ยวข้องเข้ามารองรับหรือเอื้ออำนวยกับกระบวนการต่างๆที่เกิดขึ้นภายใต้กรอบการทำงานร่วม

ต่อการทำงานร่วม หรือให้การสนับสนุนนั้น มีทั้งรูปแบบการสร้างกลไกทำงานร่วมที่ชัดเจน และการหนุนเสริมด้านงบประมาณรายโครงการ โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า โครงการที่จะได้รับการสนับสนุนต้องมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ว่า 1) สามารถสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในสังคม 2) ผู้ให้บริการ (ส่วนได้ส่วนเสีย) ต้องได้รับสิทธิที่เท่าเทียม และ 3) ต้องเป็นโครงการที่ครบกระบวนการอย่างสมบูรณ์ (End Product) ซึ่งจากข้อพิจารณาดังกล่าว ทำให้หลายโครงการที่เครือข่ายต่างๆ เสนอเข้ามาต้องพบเงื่อนไข หรืออุปสรรคพอสมควรในการพิจารณาของคณะกรรมการ

สำหรับผู้แทนองค์กรคนพิการ ได้สะท้อนบทเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการของ สสพ. ว่า สสพ. มุ่งเน้นไปที่การสร้าง *model* ที่เป็นต้นแบบมากเกินไป ทำให้ผลในทางปฏิบัติไม่ได้เกิดขึ้นจริง ทั้งๆที่ สสพ. ได้รับงบประมาณจาก สสส. เป็นจำนวนมากกว่า 100 ล้านบาทต่อปี และที่มาของ สสส. เครือข่ายคนพิการก็มีส่วนผลักดันด้วย โดยตั้งใจว่าจะเป็นกองทุนสนับสนุนคนพิการที่ได้รับผลกระทบจากการดื่มแอลกอฮอล์ แต่เมื่อมีการจัดตั้ง สสส. คนพิการเป็นเพียง คนที่ถูกมานำเสนอให้ดูสอดคล้อง เพื่อการรณรงค์ต่อต้านการดื่มแอลกอฮอล์ ส่วน สสพ. คนพิการกลับเข้าถึงทรัพยากรได้ยาก สสพ. ดำเนินกิจกรรมต่างๆด้วยตนเอง ไม่ได้ส่งเสริมเครือข่ายคนพิการเท่าที่ควร อาทิเช่น การทำสื่อเพื่อรณรงค์สาธารณะ มีการใช้งบประมาณค่อนข้างมาก ทั้งๆที่กิจกรรมที่เผยแพร่ก็เป็นกิจกรรมของเครือข่ายคนพิการ จึงควรที่จะให้เครือข่ายคนพิการได้เป็นผู้เผยแพร่กิจกรรมด้วยตนเอง

ในส่วนที่ได้รับการสนับสนุนไม่ว่าจาก สสส. หรือ สสพ. เครือข่ายองค์กรคนพิการมีความรู้สึก ว่าสถานะของ สสส. หรือ สสพ. วางตัวในลักษณะของการเป็นผู้นำในการทำกิจกรรมต่างๆ ทำราวกับว่า สสส. เป็นเจ้าของผลงานต่างๆ ทำให้เครือข่ายคนพิการเหมือนถูกกลดสถานะและบทบาท ดังที่ผู้แทนองค์กรคนพิการสะท้อนว่า บางกิจกรรมเมื่อดำเนินงานร่วมเสร็จสิ้นแล้ว การแสดงผล

งานที่ปรากฏต่อสาธารณะไม่หยาบยักผลงานที่มาจากคนพิการนั้นๆ มากล่าวถึง แต่ภาพลักษณ์กลับเป็นผลงานของหน่วยงานเจ้าภาพแทน เป็นต้น (เสาวลักษณ์⁷: 9 พค.)

ประเมินผลสัมฤทธิ์ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน

จากการศึกษาดังที่กล่าวข้างต้น พบว่าการดำเนินงานในประเด็นนี้ มีผู้ส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมมือค่อนข้างหลากหลาย อาจด้วยเป็นประเด็นที่มีรูปธรรมปรากฏชัดในสังคมไทย และเป็นประเด็นอ่อนไหวทิศทาง และแนวทางการดำเนินงาน มีลักษณะการสนับสนุน และรูปแบบที่ครอบคลุม โดยแยกออกไปตามภารกิจหลักของของแต่ละหน่วยงาน หรือวิธีการทำงานที่เป็นความสามารถเฉพาะส่วน การทำงานแบบภาคีเครือข่ายความร่วมมือจึงมีผลสัมฤทธิ์ที่ดี มีความเป็นหุ้นส่วนกันทั้งในระดับโครงสร้าง นโยบาย แผนงานและกิจกรรมในการปฏิบัติ แม้ผลสิ้นสุดของการดำเนินงานแต่ละช่วงจะพบอุปสรรค แต่ก็สามารถขยายผลงานให้ต่อเนื่องได้ในช่วงระยะต่อไป

ประเด็นสำคัญที่พบจากการทำงานในรูปแบบภาคี คือ 1) กลุ่มคนพิการมีพัฒนาการของการรวมกลุ่ม เพื่อรับการบริการที่ชอบธรรมตามสิทธิที่พึงมีตามกำหนดมากขึ้น ทั้งในระดับนโยบาย กลไกการประสานความร่วมมือ และการสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมเพื่อสร้างศักยภาพของตนเอง และเครือข่ายให้เข้มแข็งมากขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม 2) มีการขับเคลื่อนงานเพื่อปกป้อง / ส่งเสริมสิทธิ โดยกลุ่มผู้แทนของคนพิการเอง และยังมีหลากหลายในแต่ละสายวิชาชีพ จึงนับได้ว่า โดยหลักการใหญ่เป็นไปตามหลักการทำงานในลักษณะการเป็นภาคีความร่วมมือตามแนวทางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

ปัญหาที่ยังเป็นอุปสรรคสำหรับคนพิการ

แม้โดยภาพรวม ผู้แทนองค์กรคนพิการ จะค่อนข้างมีประสบการณ์ทางบวกรู้สึกพอใจกับการได้เป็นส่วนในการวางแผนทาง และดำเนินการกิจกรรมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ แต่ก็ยังมีประเด็นที่ยังคงค้างเป็นอุปสรรค ที่ควรจะได้มีการเอาใจใส่ ซึ่งจะขอนำเสนอใน 2 ประเด็นคือ

1) การจดทะเบียน หรือการออกบัตรประจำตัวคนพิการ

ผู้พิการในประเทศไทยสามารถรับความคุ้มครองจากรัฐบาลได้ด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นผู้พิการ และจะได้รับอุปกรณ์ที่จำเป็นต่างๆ เช่น แขนขาเทียม รถเข็น เพื่อให้ผู้พิการสามารถดำเนินชีวิตต่อไปได้เหมือนคนปกติให้มากที่สุด นอกจากนี้ ข้อมูลการจดทะเบียนคนพิการ จะถูกนำไปใช้ในการกำหนดนโยบาย การวางแผนงานและจัดงบประมาณที่ใช้ในการจัดบริการให้แก่คนพิการ รวมทั้งจะเป็นข้อมูลสำคัญในการป้องกัน แก้ไขปัญหา และพัฒนาการบริการด้านต่างๆ ให้แก่คนพิการ

⁷ บทสัมภาษณ์ เสาวลักษณ์ ทองก๊วย ; 9 พค.2551

อย่างมีคุณภาพทั่วถึงตามความเป็นจริง ซึ่งการจัดการบริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการด้านต่างๆ จะครบถ้วนทั่วถึงหรือไม่อยู่ที่ ความสมบูรณ์ของ ข้อมูลการจดทะเบียนคนพิการ ดังนั้น ข้อมูลที่ได้จากการจดทะเบียนคนพิการจึงเป็นหัวใจสำคัญของการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการในทุกด้าน

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานด้านคนพิการ และเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ฉบับที่ 2. (พ.ศ. 2545 – 2549) กระทรวงฯ ได้จัดตั้ง "ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวสำหรับคนพิการ" ขึ้น เพื่อให้คนพิการได้รับการบริการที่ตรงกับความต้องการจำเป็นอย่างเหมาะสม รวดเร็วเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว โดยให้บริการตามภารกิจกระทรวงฯ รวมทั้งการบริการประสานส่งต่อไปรับบริการยังหน่วยที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 มาตรา 19 ระบุว่า เพื่อประโยชน์ในการได้รับสิทธิตามมาตรา 20 คนพิการอาจยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวคนพิการ...เหมือนการบอกกล่าวให้คนพิการที่ต้องการรักษาสิทธิ ดำเนินการขึ้นทะเบียน แต่ไม่ได้บังคับว่าต้องดำเนินการ ในขณะที่ สิทธิที่คนพิการจะได้รับตามมาตรา 20 ระบุว่า...คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นๆจากรัฐ ทั้งนี้สิทธิดังกล่าว ตาม พ.ร.บ.มี หลายข้อ ซึ่งสามารถประมวลได้คือ

1. **บริการทางการแพทย์** คือ การรักษาพยาบาล เพื่อแก้ไขความพิการหรือเพื่อปรับสภาพความพิการ กายอุปกรณ์และเครื่องช่วยคนพิการต่างๆ กำหนดนำปรึกษาทางการแพทย์ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ติดต่อขอรับบริการได้ที่สถานพยาบาลของรัฐทั่วประเทศ

2. **บริการทางการศึกษา** คือ การเข้าเรียนในสถานศึกษาต่างๆ อุปกรณ์และค่าใช้จ่ายในการเรียน กำหนดนำปรึกษาเกี่ยวกับการศึกษา ติดต่อขอรับบริการได้ที่ สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด

3. **บริการทางอาชีพ** คือ แนะนำการประกอบอาชีพ การจัดฝึกอาชีพ ให้กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพ ตลอดจนบริการจัดหางานในสถานประกอบการที่เข้าข่ายต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง เรื่องการจ้างงานคนพิการที่ออกตามความใน พ.ร.บ. การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534

4. **บริการทางสังคม** คือ ให้คำปรึกษาแนะนำ บริการช่วยเหลือเด็กพิการ และครอบครัวคนพิการที่มีฐานะยากจนและประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ รวมถึงเบี้ยยังชีพคนพิการ ให้กับคนพิการที่มีสภาพความพิการมากจนไม่สามารถประกอบอาชีพได้และมีฐานะยากจน ซึ่งบริการทางอาชีพและสังคม ติดต่อขอรับบริการได้ที่หน่วยงานที่ให้บริการแก่คนพิการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานเขตทุกเขตทุกเขตในกรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่คนพิการมีภูมิลำเนาอยู่

ความเป็นปัญหาและอุปสรรค

จากรายงานเบื้องต้นการสำรวจความพิการ พ.ศ.2550 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ คาดว่า ประเทศไทยมีผู้พิการราว 1.9 ล้านคน หรือร้อยละ 2.9 ของประชากร 65.5 ล้านคน แต่พบข้อมูลล่าสุด ณ วันที่ 30 มิ.ย.2550 มีผู้พิการมาขึ้นทะเบียนกับสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เพียง 693,594 คน จากตัวเลขที่แตกต่างนี้ควรมีการพิจารณาถึงสาเหตุหลัก/รองที่ส่งผลให้คนพิการไม่ยื่นร้องขอจดทะเบียน ทั้งๆที่จะได้รับสิทธิที่ตนเองต้องการ และจากการศึกษาครั้งนี้พบอุปสรรคปัญหา อย่างน้อยใน 2 ขั้นตอน คือ

1.1 ขั้นตอนการขอขึ้นทะเบียนผู้พิการ

การขึ้นทะเบียนผู้พิการ เพื่อขอรับบริการต่างๆ ตามสิทธินี้ กรณีการขอสิทธิเบี้ยยังชีพคนพิการ จำนวน 500 บาทต่อเดือนนั้น คนพิการในเขตพื้นที่ต่างจังหวัด ต้องไปลงทะเบียนไว้ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และจะถูกนำชื่อเสนอเพื่อการรับรองในเวทีประชาคมหมู่บ้าน จากนั้นจึงถูกเสนอชื่อขึ้นไปตามระบบ ทั้งนี้การถูกรับรองดังกล่าวจะถูกจัดเป็นบัญชีหลัก และบัญชีรอง โดยพิจารณาจากความพิการที่ปรากฏชัด (พิการทางกาย) ขณะเดียวกันการรับรองรายชื่อผู้พิการเป็นบทบาทหลักของรัฐท้องถิ่น ในบางกรณีหากไม่มีการตรวจสอบ ก็อาจมีการบิดเบือนการเรียงลำดับรายชื่อตามความจำเป็นที่ไม่โปร่งใส เป็นเหตุให้คนพิการที่เดือดร้อนจริง ถูกประวิงเวลาการช่วยเหลือออกไป

จากปัญหาการขึ้นทะเบียนของคนพิการ ที่มีสัดส่วนน้อยกว่าการสำรวจจริง หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จึงมีมาตรการเร่งรีบหรือส่งเสริมเพื่อเป็นแรงจูงใจให้คนพิการเข้าสู่ระบบนี้ โดยมีค่าดำเนินการให้กับบุคคลที่นำคนพิการไปขึ้นทะเบียน ซึ่งการกระทำดังกล่าวแม้เป็นเจตนาที่ดีที่มุ่งหวังให้ผู้พิการสามารถเข้าถึงสิทธิอันพึงมีได้มากขึ้น แต่ก็ก่อให้เกิดการแสวงประโยชน์จากคนพิการได้

1.2. อุปสรรคจากรายละเอียดของระเบียบขั้นตอน

ในขั้นตอนการขอจดทะเบียนนั้น จำเป็นต้องมีการเตรียมเอกสารที่ครบถ้วนสมบูรณ์ แต่กรณีคนพิการที่ไม่ได้รับข่าวสารที่ชัดเจน ทำให้ไม่มีเอกสารครบสมบูรณ์ที่จะจดทะเบียนได้ เช่น

- ไม่มีเอกสารรับรองความพิการมาใช้ในการจดทะเบียน หมายถึง ที่ออกโดยแพทย์ของโรงพยาบาลของรัฐ ส่วนใหญ่ยังเข้าใจว่าเป็นใบรับรองแพทย์ของคนไข้ทั่วไป ซึ่งจะไม่มีข้อมูลสำคัญระบุประเภทความพิการ ระดับความพิการ ระดับความสามารถ รวมถึงลักษณะของความพิการที่แพทย์ประเมินไว้อย่างครบถ้วน
- เอกสารรับรองความพิการที่แพทย์ออกให้ไม่สมบูรณ์ อาจ เป็นได้ 2 กรณี คือ ไม่ได้ระบุระดับความผิดปกติของความพิการในเอกสารรับรองความพิการและระบุระดับความผิดปกติของความพิการ แต่ระดับความผิดปกติดังกล่าว ไม่อยู่ในเกณฑ์ของการประเมินตามพระราชบัญญัติฯ ซึ่งมีผลให้ไม่เป็นคนพิการตามกฎหมาย จึงจดทะเบียนไม่ได้

ข้อเสนอเพื่อส่งเสริมการจดทะเบียนผู้พิการ

1. การประชาสัมพันธ์ หรือการสื่อสารสาธารณะ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจดทะเบียน หรือการออกบัตรประจำตัวสำหรับคนพิการ และประโยชน์ที่จะได้รับให้คนพิการและครอบครัวของคนพิการอยู่ในชนบทได้รับทราบ โดยอาศัยสื่อต่าง ๆ เช่น แผ่นปลิว หรือวิทยุ รวมถึงที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และประชาคมหมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด ตามลำดับ

2. จัดให้มีหน่วยเคลื่อนที่เข้าไปรับจดทะเบียน หรือออกบัตรประจำตัวคนพิการอย่างครบวงจร คือมีแพทย์ที่ออกหนังสือรับรองความพิการให้ และการให้บริการในที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะในย่านที่มีคนพิการอยู่ด้วยกันเป็นจำนวนมาก หรือในท้องที่อำเภอ หรือตำบลที่อยู่ห่างไกลจากตัวจังหวัด

3. เสริมมาตรการที่จะอำนวยความสะดวกให้คนพิการใช้ประโยชน์ร่วมได้ในการดำรงชีพ เช่น ให้ใช้บัตรประจำตัวคนพิการได้ในทำนองเดียวกันกับบัตรประชาชน ให้ใช้บัตรประจำตัวคนพิการเพื่อลดค่าโดยสารรถไฟหรือค่าโดยสารรถปรับอากาศต่างจังหวัด เป็นต้น

2) คนพิการกับการสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทาง

ปัญหาการไม่จัดเตรียมเพื่อความสะดวกในการเดินทางของคนพิการนั้น มีมานาน และที่เป็นกรณีสำคัญในการเรียกร้องคนพิการก็คือ กรณีคนพิการได้รวมตัวกันและเรียกร้องให้สถานีรถไฟฟ้ามหานคร จัดสิ่งอำนวยความสะดวกแก่คนพิการและผู้สูงอายุ เมื่อ ปี 2538 โดยให้มีลิฟต์และทางลาด ซึ่งกว่าจะได้รับข้อยุติของปัญหาใช้เวลากว่า 5 ปี และสร้างได้เพียง 5 สถานี (จาก 20 กว่าสถานี)

แต่เมื่อไม่นานมานี้ ก็กลับมีปัญหาคือทำนองเดียวกันเกิดขึ้นอีก คือ **กรณีโครงการสนามบินสุวรรณภูมิ** ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ นับแต่การก่อสร้างเมื่อปี 2548 ทางกลุ่มผู้พิการ เคยขอทราบรายละเอียดการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก ซึ่งได้รับคำตอบจากผู้ที่เกี่ยวข้องว่า “ขอให้คนพิการไม่ต้องเป็นห่วง เพราะได้ดำเนินการให้เรียบร้อยตามมาตรฐานสากลแล้ว” ทั้งยังแจ้งว่า ไม่จำเป็นต้องเข้าไปดูภายในสถานที่ก่อสร้างด้วย

วันที่ 27 ธันวาคม 2548 คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร และคณะผู้แทนคนพิการประเภทต่างๆ มีโอกาสได้เข้าไปดูงานโครงการสนามบินสุวรรณภูมิและดูสถานที่ก่อสร้างจริงในอาคารผู้โดยสารจึงได้พบว่า การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการและผู้สูงอายุในระบบขนส่งมวลชนอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่ามาตรฐานสากล กล่าวคือ การออกแบบอาคารไม่อำนวยความสะดวกให้กับคนพิการ โดยไม่คำนึงถึงการให้บริการในส่วนที่คนพิการจะสามารถใช้งานได้ เช่น จัดห้องน้ำผู้พิการไว้รวมกับห้องน้ำปกติ โดยที่ห้องน้ำผู้พิการอยู่ด้านในสุด และทางเข้ามีพื้นที่แคบไม่เหมาะสมสำหรับผู้พิการนั่งรถเข็น , การติดตั้งประตูแบบหมุนที่จำกัดพื้นที่เข้า-ออก ไม่เหมาะสมสำหรับผู้พิการและเด็กเล็ก คนตาบอดใช้ลิฟท์ไม่ได้เพราะไม่มีอักษรเบรลล์ที่ปุ่มกดเลือกชั้น และไม่มีเสียงบอกชั้นที่ลิฟท์เปิด และไม่มีสัญญาณไฟเตือนอันตรายแก่คนหูหนวก โดยเฉพาะในห้องน้ำและในลิฟท์ รวมทั้งทางเข้าสนามบินสำหรับผู้พิการที่เป็นทางลาดระยะยาวถึง 6 เมตร ในการ

สร้างไม่ได้ให้มีที่แวะพักสำหรับผู้พิการ หรือบริเวณทางเดินในอาคารสนามบินที่มีความสูงหลายชั้น ในแต่ละชั้นทางขึ้น-ลงบันไดไม่มีแผงที่จับ และไม่มีแผงกั้นสำหรับเด็กเล็ก แต่จึงสายสลิงที่มีอันตราย และความคุ้มครองต่อเด็กเล็กพลัดตกลงได้ เป็นต้น

หลังจากนั้น มีการเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง และมีการยอมรับถึงความผิดพลาดที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ เช่น 24 มกราคม 2549 ได้ยื่นหนังสือให้นายกฯ (พ.ต.ท.ทักษิณ) แต่ที่สุดแล้ว ก็ไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้อีก โดยอ้างว่า การก่อสร้างรุดหน้าไปมากแล้ว ในการประชุมคณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (กทภ.) ก็ไม่เคยมีใครหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมา ต่างหันไปให้ความสนใจกับการเตรียมเปิดใช้สนามบินแทน

23 สิงหาคม 2550 พ.ท.ต่อพงษ์ กุลกรรชิต หัวหน้าสำนักงานองค์การคนพิการสากลประจำภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เป็นตัวแทนสหภาพการทุพพลภาพแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยสมาคมคนพิการแห่งประเทศไทย องค์การคนตาบอด สมาคมผู้สูงอายุ สมาคมคนพิการการเคลื่อนไหว สมาคมผู้บกพร่องทางจิต รวมทั้งองค์กรผู้บริโภค ยื่นศาลปกครองฟ้อง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี และนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นผู้ถูกฟ้องที่ 1-2 ความผิดเรื่องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ตัวอย่างล่าสุดนี้ แสดงให้เห็นว่า คนพิการยังถูกละเลย แม้จะมีมาตรการทางกฎหมาย หรือแนวทางการให้โอกาสที่เท่าเทียมแก่คนพิการ บังคับใช้อยู่ก็ตาม แต่การได้มาซึ่งบริการเชิงสาธารณะของคนพิการ เทียบเท่ากับสิทธิของคนปกติ ต้องมาจากการเรียกร้อง หรือการยื่นเตือนให้รัฐต้องจัดให้ เช่น หรือแม้ในปัจจุบัน มีกฎหมายควบคุมอาคารสถานที่ ที่มีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2548 แต่ก็ยังมีหน่วยงานราชการบางแห่ง ที่สร้างอาคารเพิ่มเติมโดยมิได้ให้ความสำคัญกับการจัดพื้นที่เพื่อคนพิการ ตามที่กฎหมายนี้กำหนด

2.2 ภาวการณ์ร่วมมือด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติ มีสภาพของปัญหาที่ค่อนข้างกว้าง และซับซ้อนในหลายมิติ เพราะมีกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องมากมาย และยังมีความเกี่ยวโยงถึงความผูกพันในรูปแบบต่างๆ ภายใต้อัตลักษณ์ระหว่างประเทศทั้งในรูปแบบทวิภาคี ข้อตกลงในระดับภูมิภาค และข้อตกลงในระดับโลก ภาระผูกพันเหล่านี้ได้กลายเป็นข้อผูกมัด ข้อบังคับ และเงื่อนไขให้ประเทศไทย ต้องจัดการทรัพยากรให้เอื้อต่อผลประโยชน์ขององค์กรระดับโลก อาทิ การเปิดเสรีด้านการค้า และการลงทุน การแปรรูปฐานทรัพยากรให้กลายเป็นสินค้า การปรับเปลี่ยนกลไกการตลาดที่เปิดโอกาสให้เกิดธุรกิจกับทรัพยากรฯ เช่น ทรัพยากรน้ำ พลังงาน และแร่ธาตุ เป็นต้น

การแก้ไขปัญหาคัดแย้งเรื่องการใช้ประโยชน์ และการจัดการทรัพยากรระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน มีพัฒนาการในรูปแบบของกระบวนการมีส่วนร่วมจากองค์กรภาครัฐ และการขับเคลื่อนโดยตรงจากภาคประชาชนเพิ่มมากขึ้น และถูกยกระดับความสำคัญสู่ประเด็นการจัดการเชิง

สาธารณะอย่างกว้างขวาง เห็นได้จากปฏิบัติการที่หลากหลายลักษณะบนความพยายามที่จะความเข้าใจถึงแก่นแท้ของปัญหา สร้างกระบวนการศึกษาสาธารณะเพื่อยกฐานะชุดองค์ความรู้ด้านการจัดการทรัพยากรแบบเปิดกว้าง และยังมีการปรับปรุงรูปแบบของการมีส่วนร่วมแบบองค์รวมอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ผลที่ปรากฏในปัจจุบันก็ยังไม่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เป็นที่ปรากฏเด่นชัดได้ว่า ทิศทางดังกล่าวได้สอดคล้องไปกับพัฒนาที่ยั่งยืน หรือมีสร้างหลักประกันความเท่าเทียมได้จริง เพียงพอหรือไม่

จากการทบทวนเอกสารที่กล่าวถึงข้อถกเถียง และผลที่เกิดขึ้นกับสถานการณ์ที่เชื่อมโยงกับเหตุผลหลักของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรฯ มักมีการอ้างอิงถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินับแต่ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504) ถึง ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2550) ซึ่งเป็นระยะเวลา 40 ปี นโยบายของรัฐบาลทุกสมัยต่างเดิมตามแผนพัฒนาในทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม มีการผูกขาดฐานทรัพยากรโดยกลุ่มทุนพรรคการเมือง และเบียดขับภาคประชาชนออกจากวงจรการพัฒนาหรือแม้แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองก็ล้วนแต่ผูกขาดการใช้อำนาจของรัฐในการควบคุมและจัดการทรัพยากรฯ ทั้งสิ้น เหล่านี้เป็นผลให้ภาคประชาสังคมขาดความเชื่อมั่นต่อกลไกการแก้ไขปัญหโดยภาครัฐ จึงทำให้สถานการณ์ปัญหาแย่งยึดทรัพยากรฯ ยังคงมีสถานภาพบนความขัดแย้งในมิติต่างๆ

ต่อเนื่องมาจนถึง ทิศทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) มุ่งเน้นเรื่องการสร้างสังคมที่มีความสุขอย่างยั่งยืน บนรากฐานการพัฒนาของความสมดุลใน 3 มิติ คือ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยยังคงระบุถึงการต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสร้างภาคีเครือข่ายความร่วมมือเพื่อให้เกิดแนวทางการพัฒนาได้อย่างยั่งยืน

กลไกเชิงสถาบันที่เอื้อต่อการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีสาระสำคัญครอบคลุมในเรื่องการควบคุมมลพิษ กำกับดูแล ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ รวมทั้งได้ให้ความสำคัญแก่ภาคเอกชน ภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม ผู้ประกอบการในด้านมาตรการส่งเสริม เพื่อให้ภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมและป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษ โดยเฉพาะบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิประชาชน และกำหนดให้ประชาชนมีโอกาสดำเนินการ หรือแสดงบทบาทเท่าเทียมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชน

2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรเพิ่มขึ้น อย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการระบบการบริการสาธารณะเพื่อ

ประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นตนเอง ทั้งในด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคม การจัดการ การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ได้มีบทบัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มอำนาจให้กับหน่วยงานอิสระเพื่อดำเนินการแทนประชาชนได้ตามกฎหมาย และยังเปิดช่องให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้นในหลายระดับ

3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) มียุทธศาสตร์ที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของภาคี ร่วมพัฒนา

6.แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปี 2550-2554 เป็นแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 35-36 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายและแผนส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ โดยเน้นส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างภูมิปัญญาร่วมของภาคีต่างๆ เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเน้นการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเชิงรุกในท้องถิ่น

ลักษณะและรูปแบบของภาคีความร่วมมือ

กระแสนตื่นตัวขององค์กรทุกภาคส่วน ต่อรูปแบบภาคีความร่วมมือ ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 นี้ เป็นตัวบ่งชี้ได้ระดับหนึ่งว่า ถึงการยอมรับในระดับนโยบายว่า ประเด็นความขัดแย้งของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นปัญหาเชิงสาธารณะที่ต้องได้รับการแก้ไขจากคนทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการปรับปรุงกฎระเบียบ วิธีการดำเนินงานของบุคลากรภาครัฐเอง เช่น กรณี การดำเนินงานของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในรูปแบบภาคีเครือข่ายภายใต้แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554⁹ ซึ่งในกระบวนการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554 นอกจากใช้กรอบและทิศทางพัฒนาในมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) เป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิด (Framework) และประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) ยังได้นำนโยบายระดับชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2548-2551 และยุทธศาสตร์กระทรวงด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาประกอบการยกร่างแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ทิศทางการทำงาน มีแนวทางการจัดการแบบบูรณาการที่สอดคล้องตามระบบนิเวศ (Ecological Approach) ของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งผสมผสานการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นร่วมกับการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ขณะเดียวกัน กรมส่งเสริมฯมียุทธศาสตร์การทำงาน ตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

⁹ อ้างแล้ว

พ.ศ.2550-2554 ประกอบด้วย 6 กลยุทธ์¹⁰ ซึ่งครอบคลุมการทำงานภายใต้กลยุทธ์ทั้ง 6 ต่างก็มีส่วน/ฝ่าย สำนักงานที่รับผิดชอบภารกิจนั้นๆ เพื่อนำผลไปสู่เป้าหมายร่วมในยุทธศาสตร์ความร่วมมือ

จากนโยบายดังกล่าว ก็หน่วยงานใช้วิธีการเชิงรุกในการประสานงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และจัดบุคลากรลงไปทำงานร่วมโดยตรงกับองค์กรในพื้นที่ที่มีแนวทางการทำงานเชิงนโยบายสาธารณะประโยชน์ โดยวางกลไกการทำงาน-จัดทำแผนงาน รวมถึงหนุนเสริมงบประมาณภายใต้ข้อตกลงร่วมที่สอดคล้องกับชุมชน ซึ่งผลที่เห็นรูปธรรม คือการยกระดับองค์กร และชุดองค์ความรู้ในระดับพื้นที่นั้นๆ มาสู่ประเด็นสาธารณะ และยังสามารถขยายผลสู่การพัฒนาสังคมที่กว้างขวาง และลุ่มลึกขึ้น

ลักษณะการทำงานในเชิงภาคีดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อองค์กรเครือข่ายงานด้านสิ่งแวดล้อม ที่มีการขับเคลื่อนงานเป็นผลต่อสาธารณะในพื้นที่นั้นๆ ที่สามารถมีช่องทางในการเข้าถึงทรัพยากร มีเวทีในการพบปะแลกเปลี่ยน เรียนรู้ซึ่งกันและกันกับหน่วยราชการ และขยายผลประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณะมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น

การพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาสงขลาทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับนโยบาย บทบาทของสำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ประสานและดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายชุมชนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ผลสัมฤทธิ์ร่วมของงานสามารถสร้างกิจกรรมการมีส่วนร่วมกับเครือข่ายชาวประมงลุ่มน้ำทะเลสาบ แล้วยกระดับเป็นแผนแม่บทพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และจากแนวทางการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมนี้ ยังส่งผลให้มีการหนุนเสริมงานในด้านมิติต่างๆ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกมาก เช่น งานจัดการชุดองค์ความรู้ของท้องถิ่น งานเครือข่ายเยาวชนรอบทะเลสาบสงขลา และงานผู้หญิงรักษ์ทะเลสาบสงขลา เป็นต้น

รูปแบบของความร่วมมือดังกล่าว นำไปสู่ลักษณะของการทำงานที่มีในรูปของกลไกการประสานงานที่ชัดเจน สร้างเสริมช่องทางให้องค์กรประชาชน-เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือ-แผนงาน และสามารถขอรับการสนับสนุนงบประมาณบริหารจัดการได้พร้อม

ตัวอย่างต่อมาได้แก่ **กรณีการแก้ไขปัญหาเรื่องบุกรุกพื้นที่ป่าสงวน และข้อพิพาทเรื่องที่ดินสาธารณะประโยชน์** ก็เป็นอีกประเด็นที่มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาจากหน่วยงานรับผิดชอบ เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมที่ดินซึ่งได้สร้างแผนงานนำร่องในลักษณะภาคีร่วมกับองค์กรชุมชน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ เพื่อ

¹⁰ 1. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างภูมิปัญญาร่วมกันของภาคีต่างๆ เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม 2. การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของทุกภาคี 3. การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเชิงรุก 4. ส่งเสริมการเข้าถึง และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมเพื่อลดความยากจน 5. ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล และยั่งยืน 6. กำกับ ดูแล และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้มีความสมดุล และยั่งยืน

สืบค้นที่มาของปัญหา และทดลองปฏิบัติการในพื้นที่จริง โดยร่วมกันจำแนกแนวเขตของการใช้ประโยชน์ร่วมเป็นส่วนๆ

การเสริมความมั่นคงให้กับชุมชนในถิ่นฐานเพื่อสร้างความเป็นเจ้าของร่วมในการรักษาระบบนิเวศน์ ทว่าขั้นตอนดังกล่าวนี้เป็นการปฏิบัติการระดับฐานชุมชนอยู่บนฐานความเชื่อมั่นร่วมในการจัดการ มีการผ่อนปรน การยืดหยุ่นต่อกัน

อย่างไรก็ตาม ประเด็นการจัดการทางด้านทรัพยากรที่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมก็มีเช่นกัน กรณีเหมืองแร่โปแตส จ.อุดรธานี ซึ่งการถกเถียงในด้านข้อเท็จจริงที่ซับซ้อน มีขบวนการเคลื่อนไหวทั้งที่ยอมรับและต่อต้านอย่างต่อเนื่อง และเป็นที่รับรู้ในระดับสาธารณะ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขความขัดแย้งและสืบค้นข้อเท็จจริง ฯลฯ แต่ท้ายที่สุดกระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้ายกลับให้น้ำหนักที่ เอกสารการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) อันเป็นเรื่องเทคนิคของ “ผู้เชี่ยวชาญ” ซึ่งประชาชนผู้มีส่วนได้เสียถูกลดสถานะเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูล แต่การตัดสินใจจำกัดเฉพาะ “ผู้เชี่ยวชาญ” ซึ่งถูกตั้งคำถามว่า มีความเป็นกลางจริงหรือไม่ เพราะอยู่ภายใต้รูปแบบการจ้างให้ศึกษาโดยหน่วยงานเจ้าของโครงการ การตรวจสภาพพื้นที่โดยมีเจ้าของโครงการเป็นผู้ประสานจัดการ

ตัวอย่างต่อมา ที่สะท้อนให้เห็นว่า ยังไม่มีการยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงได้แก่ การถกเถียง และการพิจารณาเกี่ยวกับ พ.ร.บ.ป่าชุมชน ร่าง พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำ และสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรฯ ซึ่งเน้นถึงการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากร แต่ท้ายที่สุด สิทธิชุมชนที่เป็นสาระสำคัญกลับถูกตัดออกไปจากกฎหมาย ดังกรณีของ พ.ร.บ.ป่าชุมชนที่ผ่านการพิจารณาสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อปลายปี 2550

กล่าวโดยสรุปลักษณะและรูปแบบของภาคีความร่วมมือ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการตามแผน ฯ 10 มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นๆ ส่วนหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีข้อพิพาทโดยตรงกับชุมชน ยังไม่เกิดลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนของการพัฒนา

การประเมินผลความเป็นภาคีความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม

การอภิปรายลักษณะของการเป็นภาคีความร่วมมือในด้านทรัพยากรธรรมชาติในที่นี้จะกล่าวเฉพาะที่มีความสัมพันธ์ในรูปแบบของภาคีความร่วมมือ โดยจะพิจารณาว่า ในความสัมพันธ์นั้น สอดคล้องตามหลักการของความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วน มากน้อย เพียงใด

1. ความชัดเจนร่วมกันของวัตถุประสงค์ของการเป็นภาคีความร่วมมือ ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ภาคีความร่วมมือ เป็นความสัมพันธ์ขององค์กรตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปที่มีวัตถุประสงค์ และแนวทางแตกต่างกัน แต่มาร่วมกันทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ดังนั้นพื้นฐานสำคัญประการแรกก็คือ ความชัดเจนในเป้าหมายที่มีร่วมกัน ผู้มีประสบการณ์ด้านภาคีสิ่งแวดล้อม กล่าวในทางเดียวกันว่า ภาคี

ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมมีบทบาทสำคัญร่วมกันที่พยายามแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งด้วยคำนิยามงานส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการ-ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรได้อย่างยั่งยืน และเท่าเทียมกัน ถือได้ว่าเป้าหมายร่วมกันมีความเข้าใจตรงกัน นอกจากนี้รูปแบบของการทำความเข้าใจ กับหน่วยราชการอย่างเป็นทางการก็คือการวางกรอบการทำงาน (TOR) ร่วมกัน ดังนั้นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างภาคีจึงเรื่องประเด็นสำคัญที่ต้องดำเนินการให้ได้อย่างโปร่งใสก่อนจะเข้าสู่ขั้นตอนต่างๆ ลักษณะเช่นนี้จึงจะทำให้การเป็นหุ้นส่วนอย่างแท้จริง และเท่าเทียมกันของกระบวนการทั้งหมดที่จะเกิดขึ้น

2. การยอมรับการมีสถานะเท่าเทียมกันในความสัมพันธ์ของภาคี เครือข่ายสิ่งแวดล้อมต่างมีความคิดเห็นทำนองเดียวกันว่า การที่องค์กรเครือข่ายภาคีทำงานร่วมกับหน่วยราชการจะต้องยอมรับเงื่อนไข และกฎระเบียบที่เจ้าของงบประมาณเป็นผู้กำหนด ทำให้มีสถานะเป็นผู้ได้อุปถัมภ์มากกว่าที่จะมีสถานะเป็นหุ้นส่วนอย่างเท่าเทียมกัน

หรือในกรณีที่เป็นภาคีเพื่อแก้ไขข้อพิพาทในที่ดิน หน่วยราชการก็ยังคงยึดถือว่าหน่วยราชการและกฎระเบียบของทางราชการมีสถานะเหนือกว่า ข้อเท็จจริงของชุมชน การพิจารณาสิทธิจึงยึดถือตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ที่การตรวจสอบสิทธิจะยึดถือหลักฐานตามราชการอยู่เหนือการตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ ทำให้ไม่เกิดการผ่อนปรนให้กับประชาชนที่เดือดร้อนจากการมีข้อพิพาทในที่ดิน หรือถ้ามีการผ่อนปรนก็เป็นไปในลักษณะที่ประชาชนอ่อนวอนขอความเมตตา ให้ผ่อนผัน มากกว่าจะมาจากการเรียนรู้และยอมรับข้อเท็จจริงพร้อมกัน

3. การเรียนรู้และการยอมรับซึ่งกันและกัน การสร้างภาคีความร่วมมือไม่ว่าในระดับนโยบายหรือในระดับพื้นที่ ต่างต้องตั้งอยู่บนความคาดหวังว่าจะสามารถสร้างการเรียนรู้ร่วมกันกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และจะนำไปสู่การสร้างรูปธรรมให้ปรากฏชัดได้ในสาธารณะ เพราะแต่ละภาคีที่เข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนา ต่างก็มีวัตถุประสงค์ของตัวเองที่อาจแตกต่างกัน การเรียนรู้และปรับตัวเข้าหากันจึงมีความสำคัญ ในส่วนนี้เครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อมเห็นว่า ในระดับเจ้าหน้าที่ที่เป็นฝ่ายปฏิบัติ และความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับชุมชนในท้องถิ่น จะมีความเข้าใจในสถานการณ์และยอมรับเครือข่ายภาคประชาชนมากขึ้น แต่ไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายและกฎหมายได้ เพราะโครงสร้างอำนาจการตัดสินใจของรัฐยังคงผูกขาดอยู่ที่ส่วนกลางเป็นสำคัญ อำนาจการบริหารและการจัดการทรัพยากรฯ ทั้งของภาครัฐ และเอกชนยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง ไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงให้แก่ส่วนท้องถิ่น

วาทกรรม “ภาคีความร่วมมือ” ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรภาคประชาชน มักจะอยู่ภายใต้กลยุทธ์งานระดับล่าง และไม่สามารถส่งต่อไปถึงระดับที่สูงกว่า เสมือนการให้ภารกิจความรับผิดชอบ แต่ไม่ให้อำนาจในการตัดสินใจแม้จะมีเหตุอันสมควร งานในรูปแบบภาคีความร่วมมือจึงมีสถานะเพียงสร้างการมีส่วนร่วมเชิงกิจกรรมในข้อบังคับว่าต้องสร้าง “ภาคี” เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ แต่เป้าหมายเพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนเชิงนโยบายที่ดีขึ้น ยังไม่เป็นจริง

ยังในบางหน่วยงานมีข้อจำกัดด้านการสื่อสารมากด้วยมีขั้นตอน กลไก ที่ค่อนข้างซับซ้อน เป็นที่ยากยิ่งในการทำความเข้าใจร่วม

ปัจจัยที่มีผลต่อการเป็นภาคีความร่วมมือ

ปัจจัยที่มีผลให้กระบวนการเป็นภาคีราบรื่น

- องค์การชุมชน หรือองค์กรเครือข่ายภาคประชาสังคม มีแผนงาน/กิจกรรมของตนเองเป็นต้นทุนเดิม การประสานความร่วมมือจึงเสมือนการช่วยเสริมในส่วนที่เป็นข้อจำกัด และช่วยเพิ่มศักยภาพในการประสานงานร่วมกับองค์กรในระดับพื้นที่นั้นๆ ไปพร้อม
- หน่วยงานภาครัฐตระหนักผลที่คาดว่าจะได้รับจากร่วมทำกิจกรรมกับชุมชน และมีทรัพยากรที่เพียงพอในการดำเนินงาน เป็นการต่อยอดจากต้นทุนกิจกรรมของชุมชนเดิม ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่หน่วยงานรัฐต้องการสนับสนุน
- ประเด็นปัญหาของพื้นที่ไม่เป็นประเด็นที่ขัดแย้งรุนแรงในวงกว้าง อันอาจมีผลกระทบหรือเชื่อมโยงถึงกลุ่มทุน หรือกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง รวมถึงไม่ขัดต่อนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏเด่นชัดจนเกินขอบเขต
- การทำงานมีความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ทำให้เกิดการปรับท่าทีระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเป็นเป้าหมายงานที่มีรูปธรรมเป็นที่พึงพอใจของทั้งสองฝ่าย

ปัจจัยที่ส่งผลให้การเป็นภาคีมีอุปสรรค

- บทเรียนของการถูกกระทำในอดีต ส่งผลให้กรอบคิด-ความสัมพันธ์ยังคงอยู่บนพื้นฐานของความไม่เข้าใจ และไว้วางใจซึ่งกันและกัน ความร่วมมือจึงยังมีข้อกังวลว่าผลที่จะเกิดขึ้นจะก่อให้เกิดประโยชน์แต่เพียงเฉพาะบางกลุ่ม
 - ระบบการบริหารงาน และกฎระเบียบของรัฐยังคงเป็นอุปสรรคต่อการทำกิจกรรมร่วม แม้จะมีการปรับปรุงกลไกการประสานงาน แต่ขั้นตอนและอำนาจการตัดสินใจยังคงถูกสั่งการจากหน่วยงานต้นสังกัด และไม่ชี้แจงให้เกิดความชัดเจนในแต่ละส่วนงาน
- การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ต้องยึดกับบทบาท ความรับผิดชอบในขอบเขตของหน่วยงานต้นสังกัด ส่งผลให้ขาดความคล่องตัวในการประสานงาน ,ขาดการเรียนรู้เข้าใจร่วม และขาดทักษะเข้าถึงองค์กรภาคีนั้นๆ แม้จะเป็นประเด็นงานเดียวกัน

ข้อเสนอแนะต่อการเป็นภาคีความร่วมมือที่ยั่งยืน

การแก้ไขปัญหา-ผลกระทบด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้สถานการณ์ที่ถึงความรุนแรง ณ ปัจจุบัน และยังมีแนวโน้มที่กว้างมากขึ้นในอนาคต และเป็นที่ชัดเจนว่าไม่สามารถผลักภารกิจนี้ให้เป็นของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในการบริหารจัดการได้อย่างเบ็ดเสร็จ การ

เชื่อมโยงองค์ความรู้ การพัฒนาขีดความสามารถ-ศักยภาพ และความเข้มแข็งของกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้อง คือองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือแม้แต่องค์กรภาครัฐ จึงเป็นประเด็นที่ท้าทายว่าจะสามารถเดินไปในทิศทางที่สอดคล้องกันได้หรือไม่ บนความเชื่อ ทศนคติ กรอบคิด และวิธีการปฏิบัติบนความแตกต่างที่มีอยู่

ข้อค้นพบในการศึกษาครั้งนี้ พบว่า แม้ว่าความสัมพันธ์แบบภาคีความร่วมมือที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังห่างไกลจากหลักการที่ควรจะเป็น แต่การสร้างภาคีเครือข่ายความร่วมมือ เป็นแนวทางที่ดี และจำเป็นสำหรับการจัดการด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพราะ “ภาคีความร่วมมือ” ได้สร้างให้เกิดบรรยากาศที่แลกเปลี่ยน - สร้างแนวคิดใหม่ๆ, เกิดกระบวนการเสริมความเข้าใจ และได้ชุดขององค์ความรู้จากประสบการณ์ที่สำคัญได้อย่างหลากหลาย , เกิดความเป็นหุ้นส่วนทางกิจกรรมที่เสมอภาคมากขึ้น, มีรูปธรรมของงานที่ตรวจสอบได้และยังผลให้ประเด็นปัญหาที่สำคัญมีทิศทางการแก้ไขอย่างสอดคล้อง

และพบว่าสถานการณ์โดยรวมของ “ภาคีความร่วมมือ” เป็นยังไม่ใช้กลไกการตัดสินใจเพื่อ ยุติปัญหา ยังคงเป็นเพียงการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อทำความเข้าใจ และยอมรับในคุณค่าบนความต้องการ หรือแนวทางการทำงานซึ่งกันและกัน แต่การจะเกิดภาคีความร่วมมือที่แต่ละภาคส่วนมีความเสมอภาค จำเป็นที่ภาคประชาสังคมจะต้องสร้างความเข้มแข็งของตัวเองขึ้นมาด้วย

ข้อเสนอแนะเพื่อการสร้างภาคีความร่วมมือ

- ลักษณะการประสานงานบนกรอบภาคีความร่วมมือ หน่วยงานเจ้าสังกัดที่แปรแนวคิดสู่การปฏิบัติ ไม่ควรมีลักษณะเป็นแบบนายจ้าง และลูกจ้าง หรือมีท่าทีของ “การสั่งการ” เช่น การบริหารจัดการแผนงาน หรือ งบประมาณในการดำเนินงานร่วม เป็นต้น
- กรณีพื้นที่อ่อนไหวหรือที่มีประเด็นความขัดแย้งที่ส่งผลกระทบถึงหลากหลายกลุ่ม/ภาคส่วน ต้องหาข้อยุติให้ได้อย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ ด้วยการเพิ่มสัดส่วนองค์ประกอบของภาคีที่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดอย่างเท่าเทียม และเพิ่มกลไกที่เป็นกลาง เช่น สถาบันวิชาการ สถาบันการศึกษา หรือองค์กรอิสระ

การสร้างเครื่องมือการเรียนรู้ที่เหมาะสมของความร่วมมือ โดยใช้ช่องทางการสื่อสารแบบสองทางเป็นตัวเชื่อมโยง จะสามารถรับรู้สถานการณ์ปัญหา และส่งต่อข้อมูลเพื่อขจัดปัญหาได้อย่างรวดเร็ว และต้องรวมถึงการสร้างระบบการเรียนรู้ร่วมให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เข้าถึงประชาชนในระดับ

2.3 ภาคีความร่วมมือด้านชุมชนแออัดและเมือง

เครือข่ายในประเด็นชุมชนแออัดและเมือง มีลักษณะการประสานความร่วมมือที่หลากหลาย ซับซ้อน ด้านหนึ่ง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) (องค์กรมหาชน) ภายใต้กระทรวงพัฒนา

สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีบทบาทสำคัญในการทำให้เกิดภาคีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเมืองน่าอยู่ ซึ่งพัฒนาต่อจากโครงการเมืองน่าอยู่ โดยมีมูลนิธิชุมชนไทที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ปัจจุบัน พอช.เป็นตัวกลางทำให้เกิดภาคีความร่วมมือในระดับเมือง ซึ่งประกอบด้วยหลายฝ่าย ซึ่งควรแก่การศึกษาวิเคราะห์ว่า สามารถผลักดันประเด็นคุณภาพชีวิตที่เป็นความเดือดร้อนของชาวชุมชนแออัดได้มากน้อยเพียงใด

ในขณะเดียวกัน ก็ได้มีการเคลื่อนไหวจากภาคประชาชนที่มีความเป็นอิสระจาก พอช. นำโดยเครือข่ายสลัม 4 ภาค ที่มีการผลักดันประเด็นปัญหาที่อยู่อาศัย จากหน่วยงานที่เป็นคู่แข่งโดยตรง เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร ฯลฯ และสามารถผลักดันประเด็นที่มีความก้าวหน้าได้มาก เช่น ผลักดันแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้คนสลัมโดยการปรับปรุงในที่ดินเดิมจนกระทั่ง พอช.ปรับมาผลักดันเป็นโครงการบ้านมั่นคง

ลักษณะของภาคีความร่วมมือ

กิจกรรมการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่มีพื้นที่ยึดโยงกับชุมชนแออัดและเมืองนั้น มีมากมายหลายประเด็น เฉพาะในชุมชนแออัด มีเครือข่ายประเด็นอยู่หลายประเด็นเช่น ด้านที่อยู่อาศัย ด้านกองทุนและสวัสดิการชุมชน ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านแผนแม่บทชุมชน ด้านสุขภาพ ฯลฯ ยิ่งหากพิจารณาในระดับของเมือง ยังมีความหลากหลาย กล่าวในทางสังคมวิทยา นิยามของเมือง ก็คือ พื้นที่ที่มีความซับซ้อน หลากหลายและมีผู้คนอยู่หนาแน่น ดังนั้นการศึกษาในที่นี้จึงไม่สามารถครอบคลุมทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดและเมืองได้ จึงเลือกเฉพาะกิจกรรมของเครือข่ายที่มีการเคลื่อนไหวและมีนัยยะสำคัญในเชิงนโยบาย เพื่อศึกษาเกี่ยวกับภาคีความร่วมมือในการพัฒนาชุมชนแออัดและเมือง โดยเฉพาะบริบทที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชนแออัด และเมือง คือ กระแสแนวคิดเมืองน่าอยู่ (Healthy city) และ โครงการบ้านมั่นคง

จากการประมวลพบว่า รูปแบบความสัมพันธ์ของการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา มี 3 แบบกว้างๆ

1. ภาคีบนฐานของพื้นที่ปลายเปิด รูปธรรมได้แก่ การสร้างภาคีเมืองน่าอยู่ ที่มีมูลนิธิชุมชนไทเป็นผู้ประสานงาน โครงการนี้ดำเนินการในช่วงปี 2545 -2549 แม้จะอยู่ในช่วงก่อนแผน 10 แต่บทเรียนจากการดำเนินโครงการนี้ นับได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการสร้างภาคีเพื่อการพัฒนาเมือง เป้าหมายของกระบวนการทำงานของโครงการ “เมืองน่าอยู่” มุ่งเน้นที่ทำให้เกิดพื้นที่สาธารณะ ที่นำเอาคนที่หลากหลาย มาร่วมกันแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเมืองของตัวเอง เป็นการทำให้เมืองเป็นพื้นที่เปิดที่ต้องการการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่าย

มูลนิธิชุมชนไท ในฐานะผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) จะทำหน้าที่ในการประสานงานชักชวนบุคคลกลุ่มต่างๆ เข้าร่วมในการเปิดเวที แสดงความเห็น ถกเถียงเกี่ยวกับปัญหาของเมือง วิเคราะห์หาแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยกำหนดหลักการว่า ควรมีผู้เข้าร่วมจากหลายฝ่าย เช่น

เทศบาลในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยงานราชการต่างๆ หอการค้า ผู้แทนชุมชนต่างๆ กลุ่มวิชาชีพ นักวิชาการ สถาบันวิชาการ กลุ่มศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ส่วนการดำเนินการต่อไป ขึ้นอยู่กับภาคีของแต่ละเมืองว่า จะร่วมกันผลักดันประเด็นสาธารณะ ในประเด็นที่แต่ละเมืองเห็นสมควร บางเมืองโครงการเมื่อนำอยู่ทำให้เกิด ภาคีการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่บางเมืองอาจจะถดถอยเหลือเป็นคนกลุ่มเล็กๆ ซึ่งขึ้นกับหลายปัจจัย ซึ่งไม่สามารถกล่าวให้ครบถ้วนในที่นี้ได้

2. ภาคีบนฐานของพื้นที่เพื่อโครงการบ้านมั่นคง โครงการบ้านมั่นคง เป็นโครงการของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด โดยการสนับสนุนให้ชุมชนปรับปรุงและอยู่อาศัยในที่เดิม หรือหาซื้อที่ดินรองรับในละแวกใกล้เคียง โครงการบริหารโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในขั้นตอนการดำเนินงาน ทางพอช.กำหนดให้ทุกเมืองที่ดำเนินโครงการบ้านมั่นคงต้องมีกลไกเมืองโดยให้มีคณะกรรมการระดับเมือง (บางครั้งเรียกว่ากลไกเมือง) เป็นกลไกในการกลั่นกรองการดำเนินโครงการ ไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกและกลั่นกรองชุมชนที่เข้าร่วมโครงการ การพิจารณาสนับสนุนงบประมาณ ทั้งให้เปล่าและสินเชื่อ โดยกลไกคณะกรรมการเมือง จะประกอบด้วยเทศบาล ตัวแทนชุมชน ประชาคม สถาบันการศึกษา ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังสามารถมองได้อีกแบบว่า กระบวนการที่ชาวชุมชนทำโครงการบ้านมั่นคง ได้รับงบประมาณสนับสนุนกับพอช. โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันคือ การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านกับ พอช. ก็เป็นความสัมพันธ์แบบภาคีในรูปแบบหนึ่งเช่นกัน แต่ผู้วิจัยไม่สามารถวิเคราะห์ประเด็นนี้โดยละเอียดในรายงานชิ้นนี้

3. การมีส่วนร่วมในรูปคณะกรรมการแก้ไขปัญหา อาจจะไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบภาคีความร่วมมือที่เดิวนัก เพราะเป็นลักษณะเฉพาะกิจ ไม่มีความต่อเนื่อง แต่เกิดขึ้นเมื่อชุมชนประสบปัญหา แล้วเรียกร้องต่อหน่วยราชการให้แก้ไขปัญหาให้ จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อแก้ไขปัญหา ประกอบด้วยผู้แทนชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และหน่วยราชการต่างๆ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการลักษณะนี้ จะสิ้นสุดลงหากผู้มีคำสั่งแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เช่น คณะกรรมการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในที่ดินการรถไฟแห่งประเทศไทย คณะกรรมการประสานงานแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด แต่งตั้งโดยนายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดกรุงเทพมหานคร

ผลที่เกิดจากการเป็นภาคีความร่วมมือ

1. เป็นพื้นที่เปิดให้ภาคส่วนต่างๆ ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง ไม่ว่าภาคีในรูปแบบใดก็ตาม คุญูปการประการแรกก็คือ การสร้างภาคนั้นเป็นการเปิดพื้นที่ให้คนจากภาคส่วนต่างๆ ของเมืองได้มาพบปะกัน ได้มาแลกเปลี่ยน ค้นหาประเด็นที่เป็นความสนใจร่วมของคนกลุ่มต่างๆ ในเมือง แม้แต่ผู้แทนจากหน่วยราชการเอง การมีเวทีก็ทำให้ได้แลกเปลี่ยนกันอย่างไม่เป็นทางการมากขึ้น

ทั้งหมดนี้นำไปสู่การสร้างวิสัยทัศน์หรือจินตนาการของเมือง และหากเป็นกรณีพิเศษของแต่ละเมืองมีความตื่นตัวและเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของเมืองด้วยแล้ว ภาวการณ์พัฒนาเมืองจะมีบทบาทได้มากขึ้น

2. เป็นช่องทางของการสื่อสารและการเจรจา เนื่องจากปัญหาชุมชนแออัด เป็นปัญหาที่มีความขัดแย้งกันสูง ทั้งระหว่างชุมชนที่ไม่มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย และเจ้าของที่ดิน กับหน่วยงานราชการที่ต้องทำหน้าที่ตามกฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนของชุมชนมีความคาดหวังค่อนข้างมากกว่า การมีช่องทางประสานงานในรูปของคณะกรรมการจะทำให้เกิดการประสานต่อการแก้ไขปัญหา

3. นำไปสู่การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด กล่าวโดยรูปธรรม การมีเวทีในรูปของคณะกรรมการระหว่างเครือข่ายสลัม 4 ภาค และการรถไฟแห่งประเทศไทย และหน่วยงานอื่นๆ ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายด้านการเปิดให้ชุมชนได้เช่าที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยแทนแนวทางเดิมที่เน้นการไล่รื้อชุมชนเป็นหลัก โดยมีชุมชนได้เช่าที่ดินจากการรถไฟแล้ว 24 ชุมชน แต่ความสำเร็จนี้ไม่ได้มาจากการมีเวทีในรูปคณะกรรมการเท่านั้น แต่มาจากการสร้างอำนาจต่อรองของขบวนการชุมชนได้, กรณีการมีเวทีร่วมกันระหว่างเครือข่ายสลัม 4 ภาค และกระทรวงพัฒนาสังคมฯ แม้จะไม่สามารถบรรเทาปัญหาที่ชุมชนถูกไล่รื้อเร่งด่วนได้ แต่คณะกรรมการสามารถหาข้อสรุปร่วมกันในเรื่องอุปสรรคของการทำโครงการบ้านมั่นคงที่ถูกคัดลงงบประมาณ และเห็นร่วมกันที่จะเสนอของบประมาณเพิ่มจากรัฐบาล

การวิเคราะห์สถานะความเป็นภาคีความร่วมมือ

1. การจัดการกับความมีสถานะไม่เท่ากันของคนแต่ละภาคีในเมือง เนื่องจากภาคีความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดหรือการพัฒนาเมือง เป็นเพียงรูปแบบหลวมๆ ยังไม่ได้พัฒนาเป็นกลไกเชิงสถาบันนัก ทำให้การเป็นหุ้นส่วนยังไม่นำไปสู่การมีสถานะที่เท่าเทียมกันระหว่างภาคีต่างๆ ดังนั้นโจทย์สำคัญก็คือ ภาคีจะยึดหยุ่นเพื่อรองรับกลุ่มคนที่มีที่มาหลากหลาย มีสถานะไม่เท่าเทียมกันให้ค่อยมีสถานะเท่าเทียมกันได้อย่างไร

ในส่วนของผู้แทนชุมชนแออัดซึ่งต่างมีความคิดเห็นในทิศทางเดียวกันว่า ชุมชนยังไม่ได้มีสถานะเท่าเทียมกับภาคีอื่นๆ เพราะอุปสรรคสำคัญคือ หน่วยงานราชการจะเน้นระเบียบและกฎหมาย แต่ชุมชนเน้นข้อเท็จจริงที่เป็นความเดือดร้อน จึงไม่สามารถหาแนวทางร่วมกันได้ เพราะท้ายที่สุด หน่วยงานราชการก็ต้องยึดถือกฎระเบียบเป็นหลัก และไม่พยายามหาแนวทางประนีประนอม

เช่นเดียวบทเรียนจากภาคีเมืองนำอยู่และภาคีคณะกรรมการโครงการบ้านมั่นคง ที่พบว่าโครงการจะก้าวหน้ามากขึ้นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญของเทศบาลเป็นสำคัญ หากนายกเทศมนตรีให้ความสำคัญ ก็จะสามารถอำนวยความสะดวกได้มาก แต่หากนายกเทศมนตรีไม่ให้ความสำคัญ การทำงานต่างๆ ก็จะติดอุปสรรคไปหมด แต่สิ่งที่อยู่เบื้องหลังความสนใจหรือไม่สนใจ

ของเทศบาล ก็คือ ทศนคคิดว่ายอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ สาเหตุสำคัญที่เทศบาลไม่เข้ามามีส่วนร่วมก็เพราะไม่ประสงค์ที่จะถกเถียงแลกเปลี่ยนกับภาคีอื่นๆ

2. ภาคีไม่นำไปสู่การเรียนรู้และการยอมรับซึ่งกันและกัน

บทเรียนจากการภาคีโครงการเมืองน่าอยู่พบว่า เนื่องจากผู้คนที่มาร่วมเป็นภาคีมีที่มาวัตถุประสงค์หลากหลาย การจะทำให้ภาคีทำงานร่วมกันต่อไปได้ จึงต้องหลีกเลี่ยงประเด็นที่เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ต้องเลือกประเด็นที่เป็นส่วนรวมจริงๆ เช่น มลพิษ สิ่งแวดล้อม การจราจรติดขัด แต่ก็ทำให้ภาคีนี้ไม่ได้เป็นพื้นที่เปิดสำหรับการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เพราะกังวลว่าหากเสนอประเด็นที่อ่อนไหว ภาคีจะแตกเสียก่อน ยกตัวอย่างเช่น กรณีความคิดในการอนุรักษ์เมืองเก่าที่จังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มอนุรักษ์ท้องถิ่น ต้องการจะขับไล่ชุมชนออกจากย่านกำแพงเมืองเก่า ขณะที่ชุมชนแออัดต้องการพิสูจน์ว่าชุมชนพร้อมจะปรับปรุงชุมชนและขออยู่อาศัยร่วมกันโบราณสถาน แต่ไม่ได้รับการยอมรับจากภาคีอื่นๆ ทั้งๆที่กรมศิลปากรผู้ดูแลพื้นที่ก็ได้ให้การยอมรับแล้ว

อย่างไรก็ตาม ผู้แทนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ก็ได้เสนอประสบการณ์อีกชุดหนึ่งว่าการทำงานในลักษณะภาคีสามารถเกิดขึ้นได้ โดยมีแนวทางสำคัญก็คือการยอมรับในความแตกต่างของท่วงทำนองที่แตกต่างกันระหว่างภาคีต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ ต้องมาจากความเชื่อมั่นจริงๆว่า การทำงานเป็นภาคี การให้ผู้เจ้าของปัญหามาเป็นผู้แก้ไขปัญหาตัวเองนั้นมีประสิทธิภาพกว่าที่หน่วยงานราชการดำเนินการให้ ดังนั้น คุณสมบัติของผู้ประสานงานที่มีความเข้าใจความแตกต่างของท่วงทำนองของภาคีต่างๆจึงมีความสำคัญมาก

3. การสร้างภาคี ทำให้เกิดการกีดกัน คนบางกลุ่ม ประเด็นที่รุนแรงไปกว่า การไม่ได้รับการยอมรับในความเป็นหุ้นส่วนก็คือ การที่คนบางกลุ่มถูกกีดกันออกจากการเป็นภาคีความร่วมมือ เพราะมีความเห็นที่แตกต่างจากภาคีอื่นๆ โดยหน่วยราชการอาจใช้สิทธิในการคัดเลือกผู้แทนชุมชนซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า มีแนวทางสอดคล้องกับทางราชการมากกว่า ส่วนกลุ่มที่เห็นแตกต่างออกไปจะถูกกีดกันออก ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าอันตราย เพราะท้ายที่สุด ผู้แทนชุมชนในคณะกรรมการจะถูกตั้งคำถามถึงความชอบธรรมในการเป็นตัวแทน (represent) เพราะไม่ได้ปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มที่ตัวเองอ้างว่าเป็นตัวแทน

ในกรณีของคณะกรรมการโครงการบ้านมั่นคงที่คณะกรรมการอยู่บนฐานของพื้นที่แต่ละเมือง ทำให้กลุ่มคนที่ถูกกีดกันออกจากคณะกรรมการพื้นที่ และพบว่าคณะกรรมการในพื้นที่ถูกรอบงำโดยหน่วยราชการหรือเทศบาลมากกว่า จึงทำให้ต้องมีการรวมตัวในแนวตั้งระดับประเทศเพื่อสร้างช่องทางในการมีส่วนร่วมช่องทางใหม่กับหน่วยงานกลาง ซึ่งใช้เวลานานกว่า พอช.จะยอมรับให้มีช่องทางใหม่

บทเรียนจากกรณีนี้ทำให้ต้องตระหนักว่า การที่ พอช.ให้อำนาจ คณะกรรมการเมืองเป็นกลไกในการตัดสินใจ ถ้าในพื้นที่เวทีของพื้นที่ถูกรอบงำโดยหน่วยราชการที่ปิดกั้นการมีส่วนร่วม จะมี

ช่องทางใดในการหนุนเสริม เพราะเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงว่า ชาวบ้านที่มีประสบการณ์น้อยกว่า อยู่ในพื้นที่ดูแลของเทศบาลอาจจะไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากเทศบาลท้องถิ่น

4. ภาคิเป็นเครื่องรองรับความชอบธรรมให้กับนโยบายบางประการของหน่วยงานรัฐ ประสบการณ์ของการเป็นภาคิเพื่อแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด พบว่า บางครั้งเวทีการมีส่วนร่วมแต่เพียงรูปแบบ ถูกแอบอ้างใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินมาตรการต่างๆของหน่วยงานรัฐ อาทิเช่น การที่งบประมาณ โครงการบ้านมั่นคงไม่เพียงพอ ส่วนหนึ่งเพราะมีการหักค่าใช้จ่ายที่ควรจะเป็นงบประมาณสนับสนุนชุมชนมาเป็นงบส่วนกลางที่บริหาร พอช. ครั้นเมื่อมีการสอบถาม ก็จะได้รับคำตอบว่า การจัดสรรงบประมาณ ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่มีชาวบ้านเป็นตัวแทนแล้ว ทั้งๆที่หากพิจารณาลงไปเชิงลึกก็จะพบว่า ในคณะกรรมการนั้นบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐมีอิทธิพลชี้นำมากกว่าการถกเถียงอย่างเป็นอิสระ

หรือในกรณีที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้โครงการบ้านมั่นคงไม่เพียงพอ แต่ตัวแทนชุมชนในคณะกรรมการก็ยอมรับงบประมาณที่จำกัดนั้น มากกว่าจะสะท้อนความเห็นของประชาชนที่ต้องเดือดร้อน โดยยอมรับงบประมาณที่จำกัดนั้น เพราะฝ่ายพอช.กังวลว่า หากเสนอปัญหาต่อรัฐบาลมากเกินไป รัฐบาลอาจเลิกสนับสนุนโครงการนี้ ขณะที่เครือข่ายสลัม 4 ภาค ยืนยันที่จะเสนอปัญหาตามข้อเท็จจริงว่า งบประมาณที่ทางราชการจัดสรรให้นั้นไม่เพียงพอ รัฐบาลควรสนับสนุนในอัตราเดียวกับที่อุดหนุนให้โครงการบ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติ จนกระทั่งนายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม รองนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นเห็นด้วยในหลักการว่าควรเสนอของงบประมาณเพิ่มจากรัฐบาล

คำถามต่อภาคิความร่วมมือกับเป้าหมายของขบวนการประชาชน

จากประสบการณ์เกี่ยวกับการทำงานภาคิในเครือข่ายชุมชนแออัด ทำให้เกิดการวิเคราะห์สถานะของการทำงานภาคิความร่วมมือใน 2 ประเด็นสำคัญ

1. ภาคิความร่วมมือควรเป็นเป้าหมายหรือวิธีการ เพราะเห็นว่า หลายครั้งที่อ้างว่าควรมีการทำงานในลักษณะภาคิความร่วมมือนั้น เป็นความร่วมมือแต่เพียงรูปแบบ แต่ไม่ได้มีเนื้อหาที่ประชาชนเป็นหุ้นส่วนที่มีสถานะเท่าเทียมกับภาคิอื่นๆ และไม่ได้มีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่แท้จริงของประชาชน เป็นเพียงเครื่องมือในการกลบเกลื่อนปัญหา หากพิจารณาการเป็นภาคิว่าเป็นเพียงวิธีการหนึ่งเพื่อบรรลุเป้าหมาย ก็ต้องไม่ละเลยวิธีการอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด โดยต้องให้ความสำคัญกับการรวมตัวอย่างเข้มแข็งของประชาชน จึงจะมีอำนาจต่อรอง และสามารถผลักดันการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายได้ ดังที่เครือข่ายสลัม 4 ภาค ใช้การรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรองจนกระทั่งการรถไฟแห่งประเทศไทย มีนโยบายใหม่ให้ชุมชนในที่ดินการรถไฟสามารถเช่าที่ดินการรถไฟระยะยาวเป็นที่อยู่อาศัยได้

2. ภาคิความร่วมมือเป็นเครื่องมือของรัฐมากกว่าเป็นเครื่องมือของภาคประชาชน เครือข่ายสลัม 4ภาค ได้ถอดบทเรียนแล้วพบว่า ภาคิความร่วมมือที่มีความก้าวหน้าที่ภาครัฐสนับสนุนอย่าง

แข็งขันนั้น เป็นภาคีที่ริเริ่มโดยรัฐ เพื่อตอบสนองเป้าหมายของรัฐมากกว่า แต่จะไม่สอดคล้องกับ ปัญหาที่เป็นเนื้อแท้ของภาคประชาชน เช่น กรณีชุมชนแออัด ภาครัฐจะสนับสนุนให้ชุมชนแออัด เป็น ภาคีในการเฝ้าระวังปัญหาเสพติด ปัญหาสุขภาพ แต่ในประเด็นปัญหาที่เป็นความขัดแย้ง เช่น ปัญหา ชุมชนถูกไล่ที่ ภาครัฐจะไม่เปิดพื้นที่ให้กับการถกเถียงเพื่อแสวงหาทางออกร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า สิ่งที่ภาคประชาชนส่วนหนึ่งมีทัศนคติทางลบต่อรูปแบบภาคีความ ร่วมมือนั้น เพราะภาคีความร่วมมือที่ดำเนินอยู่ เป็นแต่เพียงรูปแบบ แต่ไม่ได้เป็นความร่วมมือตาม หลักการที่ควรจะเป็น

2.4 เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี และ ผู้ป่วยเอดส์

เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวีและผู้ป่วยเอดส์ เป็นเครือข่ายภาคประชาชนที่มีพัฒนาการที่น่าสนใจ จากที่ถูกมองจากสังคมด้วยอคติ ไม่ได้รับการยอมรับทางสังคม และมีโอกาสน้อยในการเข้าถึงการ รักษา แต่ได้มีการรวมตัวสร้างเครือข่ายอย่างเข้มแข็ง กระทั่งได้รับการยอมรับจากทางราชการที่จะให้ผู้ ติดเชื้อสามารถเข้าถึงการรักษาได้ โดยยอมรับเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันสุขภาพ รวมถึงมีการ บริหารจัดการที่ให้ตัวแทนเครือข่ายผู้ติดเชื้อได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตั้งแต่ระดับนโยบาย ใน รูปของการเป็นคณะกรรมการระดับชาติ จนถึงระดับท้องถิ่นในการปฏิบัติการ ช่วยรักษาให้ความรู้แก่ ผู้ติดเชื้อด้วยกัน จึงนับเป็นเครือข่ายที่น่าสนใจสำหรับการศึกษาด้านประสบการณ์ภาคีความร่วมมือกับ ภาครัฐ

สถานการณ์เอชไอวี/เอดส์¹¹

องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักงานโรคเอดส์แห่งสหประชาชาติ (UNAIDS) รายงานว่า เมื่อสิ้นปี 2550 คาดว่ามีผู้ติดเชื้อเอชไอวีแล้วทั่วโลกประมาณ 33.2 ล้านคน มีผู้ติดเชื้อรายใหม่ 2.5 ล้าน คน หรือวันละประมาณ 6,800 คน มีผู้เสียชีวิตด้วยเอดส์ 2.1 ล้านคน หรือวันละประมาณ 5,700 คน และสำนักกระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข รายงานว่าคาดว่าตลอดปี 2550 มีผู้ติด เชื้อเอชไอวีรายใหม่เพิ่มขึ้นในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 17,000 คน หรือประมาณ 46 คนต่อวัน และ คาดว่ามีผู้ติดเชื้อเอชไอวี สะสมตั้งแต่ปี 2527 ประมาณ 1,090,000 คน ยังมีชีวิตอยู่ประมาณ 700,000 ได้รับรายงานผู้ป่วยเอดส์ จากสถานบริการสาธารณสุขภาครัฐและเอกชนตั้งแต่ พ.ศ. 2527 จนถึง 31 ธันวาคม 2550 รวมทั้งสิ้น 324,790 ราย และมีผู้เสียชีวิต 90,440 ราย และ พบว่าสาเหตุการติดเชื้อ เอชไอวีส่วนใหญ่มาจากการมีเพศสัมพันธ์ที่ไม่ได้ป้องกัน ร้อยละ 83.87% ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 20- 39 ปี

11

(ร่าง) รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับเอชไอวี/เอดส์ในประเทศไทยปี 2550 โดย ศูนย์คุ้มครองสิทธิด้านเอดส์

รายงานผลการสำรวจสถานการณ์เด็กในประเทศไทย (MIC) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ร่วมกับองค์การยูนิเซฟประเทศไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปี 2549 ซึ่งออกมาเผยแพร่ในปี 2550 โดยสำรวจหญิงอายุ 15-49 ปี จำนวน 36,960 คน จาก 40,511 ครั้วเรือน ในเรื่องเอดส์พบว่า 79% ตั้งข้อรังเกียจผู้ติดเชื้ออย่างน้อย 1 ข้อ, 65% ไม่ซื้ออาหารที่ผู้ติดเชื้อขาย, 29% ครูที่ติดเชื้อเอชไอวีไม่ควรมาสอนหนังสือ, 5% จะไม่สนใจสมาชิกในครอบครัวที่ติดเชื้อเอชไอวี รายงานดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การรังเกียจไม่ยอมรับผู้ติดเชื้อเอชไอวียังคงมีอยู่ในสังคมไทย

พัฒนาการของเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี

การรวมตัวของผู้ติดเชื้อเอชไอวี เริ่มมีการก่อรูปเป็นกลุ่มเมื่อประมาณปี 2636-2537 ในช่วงแรกๆ ของการรวมกลุ่ม มีลักษณะของการแสวงหาการรักษา ผู้ติดเชื้อมีฐานะเป็นผู้ที่มารับบริการและการสงเคราะห์ช่วยเหลือ และต่อมา ก็มีภาพปรากฏของการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิ การมีตัวตนของผู้ติดเชื้อ เพื่อให้ได้รับสิทธิและทางเลือกของการดูแลสุขภาพสุขภาพตนเอง จากการรวมกลุ่มของผู้ติดเชื้อที่จังหวัดเชียงใหม่ เป็นชมรมอยู่กับธรรมชาติ (ต่อมากลายเป็นศูนย์เพื่อนชีวิตใหม่) จากกรณีหมอมเหวคา ซึ่งเป็นการรวมตัวและปรากฏตัวต่อสาธารณะด้วยตนเองเป็นครั้งแรกของผู้ติดเชื้อกลุ่มเล็กๆ ที่สะท้อนให้เห็นภาพการเคลื่อนไหว เรียกร้องสิทธิ และแสดงตัวตนขึ้นมาใหม่ เพื่อการกู้คืนสิทธิและการมีตัวตนของตนเองในฐานะ ผู้ติดเชื้อเอชไอวี และในช่วงเวลาต่อมาก็ได้มีการรวมกลุ่มของผู้ติดเชื้ออีกหลายกลุ่ม ที่ดำเนินกิจกรรมในเรื่องการแสวงหาทางเลือกในการดูแลสุขภาพ การช่วยเหลือดูแลซึ่งกันและกัน การพูดคุยแลกเปลี่ยนให้กำลังใจกัน การขอรับการสงเคราะห์ช่วยเหลือจากกลุ่ม องค์กร หรือหน่วยงานต่าง ๆ และนำมาช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกกลุ่ม เป็นพื้นที่ของผู้ติดเชื้อทั้งที่มีภาพการเป็นผู้ที่มารับบริการ รับการสงเคราะห์ และผู้ติดเชื้อที่ได้เริ่มสร้าง “ตัวตน” ความเป็นตนเองในฐานะมนุษย์ผู้หนึ่งกลับคืนมาอีกครั้ง

และจากการที่ประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเรื่องโรคเอดส์ในระดับเอเชียแปซิฟิก ครั้งที่ 3 ขึ้นที่จังหวัดเชียงใหม่ในปี 2538 ที่ก่อให้เกิดกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพของผู้ติดเชื้อ ด้วยการจัดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันระหว่างผู้ติดเชื้อภายในภาคและระหว่างภาค ซึ่งในช่วงระหว่างการประชุมครั้งนั้น ก็ได้มีการจัดให้ผู้ติดเชื้อจากภาคเหนือตอนบน ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้พบปะกัน จนนำไปสู่กระบวนการส่งเสริมการรวมกลุ่มในภาคอีสาน และก่อรูปเป็นเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ภาคอีสานตามลำดับ และมีการเตรียมจัดทำข้อเสนอเชิงสิทธิและนโยบายของผู้ติดเชื้อ ต่อมาปี 2540 เริ่มเป็นเครือข่ายในระดับประเทศเพื่อผลักดันนโยบายเกี่ยวกับสิทธิในการรักษา และพัฒนาเป็นการรณรงค์เกี่ยวกับเรื่องสิทธิบัตรยา เนื่องจากในขณะนั้นมีปัญหาผู้ติดเชื้อเสียชีวิตจำนวนมาก เพราะไม่สามารถเข้าถึงการรักษาและยาที่มีราคาแพงมาก เมื่อทำการศึกษา

วิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้ยามีราคาแพงก็พบว่าสืบเนื่องมาจากปัญหาสิทธิบัตรยา จึงทำให้เครือข่ายขายยารอบวิเคราะห์ไปในถึงระดับชาติและระดับสากล

ปี 2543 เครือข่ายผู้คิดเชื่อร่วมเครือข่ายอื่น ๆ เพื่อต่อต้านการประชุมธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB.) เพื่อต่อต้านเงื่อนไขเงินกู้เอ็ดบีพีทีให้แปรรูปโรงพยาบาลเพราะจะยิ่งทำให้ผู้คิดเชื่อเข้าถึงการรักษาได้ยากยิ่งขึ้น ในช่วงเดียวกัน เครือข่ายได้พัฒนาข้อเรียกร้องจากการเข้าถึงการรักษาเป็นเรื่องการสร้างหลักประกันสุขภาพ และการเรียกร้องรัฐสวัสดิการ

การเคลื่อนไหวของเครือข่ายผู้คิดเชื่อประสบความสำเร็จครั้งสำคัญ เมื่อสามารถผลักดันให้กระทรวงสาธารณสุขยอมรับให้โรคเอดส์รวมอยู่ในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้ รวมทั้งมีผู้แทนของเครือข่ายผู้คิดเชื่อร่วมเป็นตัวแทนในคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพด้วย แต่ความสำเร็จดังกล่าวได้มาจากการต่อสู้อย่างต่อเนื่องจึงได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคิดค้นสูตรยาเพื่อให้ได้ยาที่มีประสิทธิภาพและราคาถูกลง

ความสำเร็จอีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะแสดงถึงความต่อเนื่องของการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับนโยบายถึงระดับชุมชน คือ การที่กระทรวงสาธารณสุขยอมรับให้มีการจัดตั้งศูนย์บริการแบบองค์รวม ซึ่งเป็นการเปลี่ยนบทบาทของผู้คิดเชื่อ จากผู้รับบริการ เป็นผู้ให้บริการ โดยศูนย์บริการซึ่งจัดตั้งขึ้นในโรงพยาบาลต่างๆ เพื่อให้บริการแก่ผู้คิดเชื่อ เป็นส่วนหนึ่งในการให้บริการร่วมกับแพทย์และพยาบาลด้วย

การยอมรับแนวคิดศูนย์บริการ พัฒนามาจากการทำงานของเครือข่ายผู้คิดเชื่อที่เรียกว่า **หมอดินเปล่า** คือผู้คิดเชื่อที่มีประสบการณ์ในการดูแลรักษาสุขภาพตนเอง ได้ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ แก่เพื่อผู้คิดเชื่อ เพราะประสบการณ์ต่างๆ ผู้คิดเชื่อจะทราบรายละเอียดมากกว่าแพทย์ เช่น การทราบถึงอาการข้างเคียงจากการใช้ยาต่างๆ และ การรักษา คำแนะนำเกี่ยวกับสูตรยาสำหรับผู้ที่มีอาการแพ้ยา ผู้คิดเชื่อจะแนะนำได้ว่า จะใช้ยาตัวใดทดแทนจึงจะไม่แพ้ ฯลฯ กลไกและเครือข่ายของผู้คิดเชื่อที่เข้าถึงผู้คิดเชื่อด้วยกันอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพทำให้หน่วยงานการต้องยอมรับว่า ผู้คิดเชื่อเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาผู้คิดเชื่อด้วยกัน

นโยบายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้คิดเชื่อเอชไอวี

1. แผนยุทธศาสตร์บูรณาการป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์แห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554 ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเสนอในฐานะเลขานุการคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2550 มียุทธศาสตร์ 4 ยุทธศาสตร์คือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การบริหารจัดการเพื่อบูรณาการงานเอดส์สู่ภาคส่วนต่าง ๆ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การบูรณาการป้องกัน ดูแลรักษา และลดผลกระทบตามกลุ่มประชากรเป้าหมาย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การคุ้มครองสิทธิด้านเอดส์

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การติดตาม ประเมินผล ศึกษาวิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ เพื่อป้องกันและ
แก้ไข

2. คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ ครั้งที่ 2/2550 วันที่ 2
เมษายน 2550 มีมติเห็นชอบ แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับกำกับการขับเคลื่อนงานป้องกันเอดส์ ได้รับการ
สนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นจำนวน 30 ล้านบาทในปีงบประมาณ
2549 และ 470 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2550

3. การประกาศใช้มาตรการบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรยา (Compulsory Licensing-CL) เมื่อ
วันที่ 24 มกราคม 2550 กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ประกาศใช้มาตรการ CL กับยาต้าน
ไวรัสสูตรผสมระหว่างโลพินาเวียร์และรีโทนาเวียร์ ภายใต้ชื่อการค้า Kaletra ของบริษัทแอบบอต
แลบอราทอรีจำกัด โดยจัดให้มียาเพียงพอต่อการให้บริการผู้ป่วยที่จำเป็นต้องใช้ยานี้จำนวนไม่เกิน
กว่า 50,000 คนต่อปี ในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ระบบประกันสังคม และระบบสวัสดิการ
รักษาพยาบาลข้าราชการและลูกจ้างของทางราชการ จนถึงวันที่ 31 มกราคม 2555 (5ปี) และเมื่อวันที่
25 มกราคม 2550 กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ประกาศใช้มาตรการ CL กับยาโคลพิเกรด
ภายใต้ชื่อทางการค้าว่าพลาวิกซ์ (Plavix) โดยจัดให้มียาน้อย่างเพียงพอในระบบหลักประกันสุขภาพ
แห่งชาติ ระบบประกันสังคม และระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการและลูกจ้างของทาง
ราชการ ไม่จำกัดจำนวนผู้ใช้นี้และใช้มาตรการนี้จนกว่าจะหมดระยะเวลาของสิทธิบัตรหรือหมด
ความจำเป็นต้องใช้นี้

4. ประกันสังคมประกาศเพิ่มสิทธิประโยชน์ด้านเอดส์แก่ผู้ประกันตน สำนักงานประกันสังคม
ประกาศเพิ่มสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนที่ติดเชื้อเอชไอวีหรือป่วยเป็นโรคเอดส์ มีผลตั้งแต่วันที่ 1
มกราคม 2550 โดยได้ประกาศยกเลิกการร่วมจ่ายค่ายาต้านไวรัสเอดส์ (เดิมประกันสังคมกำหนดจ่าย
ค่ายาต้านไวรัสเอดส์แก่ผู้ประกันตนที่ติดเชื้อเอชไอวีหรือป่วยเป็นโรคเอดส์ไม่เกินคนละ 5,000 บาทต่อ
เดือน ส่วนที่เกินผู้ประกันตนต้องจ่ายเอง) และกำหนดสูตรยา การรักษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นมาตรฐาน
เดียวกับระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ แต่ยังมีปัญหาในระดับปฏิบัติ

5. กระทรวงสาธารณสุข ประกาศขยายการรักษาด้วยยาต้านไวรัสเอดส์ให้แก่บุคคลที่ไม่
หลักประกันใดๆหรือไม่มีสัญชาติไทย ภายใต้โครงการชื่อว่า NAPHA EXTENTION PROGRAMME โดย
ใช้งบประมาณที่ได้รับจากกองทุนโลกเพื่อต่อสู้กับโรคเอดส์ วัณโรค และมาลาเรีย (Global Found) ปีที่ 4
มีกำหนดระยะเวลา 2 ปี สิ้นสุดเดือนกันยายน 2551 โดยไม่มีหลักประกันว่าจะให้ต่อเนื่อง ไม่
ครอบคลุมการรักษาโรคแทรกซ้อนฉวยโอกาส (OI)

6. สปสช. โดยคณะกรรมการยาต้านไวรัสเอดส์ มีมติเห็นชอบให้ยาต้านไวรัสเอดส์แก่
ผู้เสียหายในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ ทั่วประเทศ (ถูกข่มขืนกระทำชำเรา ถูกกระทำอนาจาร ถูกกรุม
โทรม เป็นต้น) เพื่อลดโอกาสเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวี

7. การยกร่างแนวปฏิบัติแห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและการบริหารจัดการด้านเอดส์ในสถานที่ทำงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการเอดส์ชาติ ให้พัฒนาแนวปฏิบัติการป้องกันและจัดการด้านเอดส์ในสถานประกอบกิจการ ซึ่งกระทรวงแรงงานได้จัดทำ เพื่อให้สามารถนำไปใช้ในสถานที่ทำงานทุกประเภท ทั้งหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น และสมาคมแนวร่วมภาคธุรกิจไทยด้านภัยเอดส์ ภายใต้การสนับสนุนขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ประสานงานศูนย์คุ้มครองสิทธิด้านเอดส์ให้จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาสังคม (ผู้ติดเชื้อ เอ็นจีโอ องค์กรลูกจ้าง) โดยมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นไปเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2550 ข้อเสนอหลักๆ ของภาคประชาสังคมคือ ให้ครอบคลุมสถานที่ทำงานทุกประเภท ต้องทำให้มาตรการห้ามเลือกปฏิบัติในสถานที่ทำงานเป็นจริงในทางปฏิบัติ โดยให้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หรือประกาศ เพื่อให้มีผลบังคับ หากเป็นเพียงแนวปฏิบัติไม่มีผลทางกฎหมาย และเสนอให้ระบุบทบาทของผู้จ้างงานหรือหน่วยงานให้ชัดเจน 6 ประการคือ

1. ไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งการคัดเลือกเข้าทำงาน และไม่เลิกจ้างเพราะเหตุติดเชื้อเอชไอวี
2. หน่วยงาน/ผู้บริหารหน่วยงานมีหน้าที่จัดให้มีกระบวนการสร้างความเข้าใจเรื่องเอดส์ในหน่วยงาน
3. สนับสนุนการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี โดยจัดให้มีเครื่องมือในการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี เช่น ถุงยางอนามัย เข็มสะอาด เป็นต้น
4. เอื้ออำนวยให้ผู้ติดเชื้อเอชไอวีในหน่วยงานได้รับการรักษาที่เหมาะสมตามสิทธิประโยชน์ และต้องไม่รอนสิทธิของผู้ติดเชื้อเอชไอวีในหน่วยงาน
5. ต้องเอื้ออำนวยให้ผู้ติดเชื้อเอชไอวีทำงานต่อเนื่อง
6. จัดให้มีคนทำงานเอดส์ภายในองค์กรอย่างเป็นรูปธรรม โดยให้มีการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

การประเมินประสิทธิภาพการทำงานภาคีความร่วมมือกับภาครัฐ

การดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหา การป้องกัน/เฝ้าระวัง และการให้บริการแก่ผู้ติดเชื้อเอชไอวี และผู้ป่วยโรคเอดส์ นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญ มีแนวโน้มของสภาพปัญหาที่สูงขึ้น ด้วยเป็นปัญหาที่ค่อนข้างละเอียดอ่อน มีสัมพันธ์ถึงวิถีการดำรงชีพของมนุษย์ขั้นพื้นฐาน รวมถึงมีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องในทุกสถาบันของสังคมไทย แนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลไทย จึงต้องยึดหลักสิทธิมนุษยชน และหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในทุกระดับเป็นแนวทางปฏิบัติ ขณะเดียวกันต้องให้ความสำคัญกับปัญหาการเลือกปฏิบัติ และการแบ่งแยกกีดกันโอกาสในการรับสวัสดิการต่างๆ ของรัฐ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ป่วย

ลักษณะของภาคีความร่วมมือ

1. การมีส่วนร่วมของผู้แทนเครือข่ายผู้ติดเชื้อในคณะกรรมการระดับชาติ

ประเด็นปัญหาผู้ติดเชื้อเอชไอวีมีหน่วยงาน/องค์กร ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และสถาบันต่างๆ ให้ความร่วมมือค่อนข้างมาก จึงขึ้นอยู่กับภารกิจหลักรอง และอำนาจหน้าที่สัมพันธ์ อยู่ในประเด็นปัญหาใดในสังคม

กรณีประเด็นความร่วมมือระหว่างเครือข่ายภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน และสำนักงานหลักประกันสุขภาพ (สปสข.) นั้น ถือได้ว่าเป็นการจัดตั้งที่สอดคล้องกับสภาพของปัญหาที่รุนแรงเพิ่มระดับ ประกอบกับปริมาณของผู้ป่วยมีมากขึ้นในสังคม ซึ่งเครือข่ายภาคประชาสังคมได้ขับเคลื่อนและผลักดันให้มีองค์กรกลางที่เป็นอิสระ และประสานทรัพยากร-งบประมาณจากรัฐ เพื่อใช้ประโยชน์ต่อผู้ป่วยให้ได้อย่างครอบคลุมทั่วถึง ทั้งนี้ภายใต้การดำเนินงานได้สร้างกลไกการประสานงาน และกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนพร้อม เช่นนั้นจึงมีการสร้างพื้นที่ให้ผู้แทนกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมในระดับการบริหารจัดการ เช่น การกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการชุดต่างๆ ให้มีผู้แทนจากเครือข่ายผู้ป่วย หรือองค์กรที่ดำเนินงานด้านเอดส์ร่วม คือ

- คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพ (อ.จอห์น อึ้งภากรณ์)
- คณะกรรมการควบคุมคุณภาพบริการ : (คุณสุภัทรา นาคะผิว)
- สภาที่ปรึกษาฯ ด้านเอดส์ (คุณสุรวิรัตน์ ตรีมรรคา)
- คณะอนุกรรมการชุดยาต้าน HIV และระบบการบริการ

2. การมีส่วนร่วมในการให้บริการและดูแลผู้ติดเชื้อ

การดำเนินงานร่วมกับ สปสข. ซึ่งมีศักยภาพ และบทบาทในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องครอบคลุมทั้งระดับนโยบาย จนถึงศูนย์ประสานงานสุขภาพระดับพื้นที่ เช่น สำนักควบคุมโรค, สาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาล สถานีอนามัย และองค์กรดังนั้นก็ประสานงานต่อเนื่องยังหน่วยงานในระดับท้องถิ่น เพื่อให้บริการแก่ผู้ป่วยในแต่ละระดับ

การทำงานร่วมจึงอยู่ในลักษณะของการทำงานอยู่บนฐานการเป็นพันธมิตรร่วมงาน ซึ่งหลายประเด็นของการปรับปรุงเชิงนโยบาย หรือวิธีการปฏิบัติเกิดจากข้อเสนอของภาคประชาชน หรือ ผู้ได้รับผลกระทบตรง ซึ่งประเด็นสำคัญที่ผู้ป่วยได้รับประโยชน์ และใช้บริการได้จริง คือ ชุดสิทธิประโยชน์ด้านเอชไอวี ที่ประกอบด้วย การตรวจเลือดโดยสมัครใจ ,การให้บริการคำปรึกษา ,การตรวจระดับเชื้อ ,การรับยา การปรับเปลี่ยนสูตรยา ,การตรวจมะเร็งปากมดลูก ,การตรวจชิ้นส่วนเอชไอวีในตัวเด็ก ฯ และการสนับสนุนให้เกิดศูนย์องค์รวม

และมีผลต่อเนื่องที่มีรูปธรรมของการบริการในระดับฐานรากที่ดี คือ การจัดตั้งศูนย์องค์รวม ที่มีองค์ประกอบ 5 + 1 คือ แพทย์ ,พยาบาลวิชาชีพ ,เภสัช ,เจ้าหน้าที่แล็บ (Lab) ,นักสังคมสงเคราะห์ (ให้คำปรึกษา หรือที่เรียกว่า พี่เลี้ยง) และ ผู้ป่วย ลักษณะของกิจกรรมเป็นการเยี่ยมบ้านเพื่อติดตาม

อาการ ดูแลสุขภาพลักษณะ , การพบกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และการให้คำปรึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตการอยู่ร่วมในสังคม-ชุมชน ซึ่งมีนัยยะถึงการให้กำลังใจ การให้โอกาสแก่ผู้ป่วย กิจกรรมนี้นับเป็นกิจกรรมที่ให้ความสำคัญ ด้วยผู้ป่วยส่วนมากอยู่ในพื้นที่ชนบท ไม่สามารถเข้าถึงบริการกลางได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับความรู้ความเข้าใจของผู้ดูแล และชุมชน ยังมีไม่เพียงพอ/ไม่ถูกต้อง ดังนั้นประโยชน์ที่ได้รับจากกิจกรรมนี้จึงมีพัฒนาการที่มากขึ้น จนสามารถนำไปสู่การขยายเป็นเครือข่ายผู้ติดเชื้อ/ผู้ป่วยได้ในระดับอำเภอ - จังหวัด

ความสำเร็จจุดนี้ ยังขยายผลไปยังเสริมกิจกรรมต่างๆของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งสร้างการยอมรับ การปรับเปลี่ยนทัศนคติที่ดีต่อผู้ป่วย ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายต่างๆในชุมชน เช่น การเฝ้าระวังกลุ่มเยาวชนในเรื่องเพศศึกษา, การอภิบาลผู้ป่วยในครอบครัว-ชุมชนอย่างเข้าใจ ,การสร้างกิจกรรมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการเป็นอาสาสมัครร่วม การเสริมโอกาสให้เข้าถึงบริการ-ยาได้อย่างทั่วถึง และยังมีหน่วยงานที่ช่วยหนุนเสริมงานอาชีพสร้างรายได้ ให้ผู้ป่วยอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี และคุณค่า

ประเมินผลสำเร็จของกิจกรรม

การรวมตัวของกลุ่มผู้ป่วย ในระดับเครือข่ายต่างๆ ได้รับการยอมรับจากชุมชนและสังคมมากขึ้น ซึ่งอาจมีองค์ประกอบจากการร่วมกิจกรรมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และได้รับการให้คุณค่าให้ความสำคัญในผลงานร่วม ขณะเดียวกันการทำงานร่วมกับบุคลากรของภาครัฐมีมุมมองที่เปลี่ยนแปลง เช่นการที่ผู้ป่วยทำงานในรูปของอาสาสมัครในโรงพยาบาล หรือในชุมชน พบว่าได้ปรับทัศนคติจาก “ผู้ขอรับบริการ” เป็น “ผู้มีส่วนร่วมในการให้บริการ” การคาดหวัง ใ่วางใจจากกลุ่มผู้ป่วยในการขอคำปรึกษาไปพร้อมกัน

รูปธรรมที่ชัดเจนอีกเรื่อง คือ การคลี่คลายความหวาดกลัวต่อโรค จากบุคคลผู้เกี่ยวข้องรอบตัวผู้ป่วยได้ในระดับหนึ่ง ด้วยการเข้าไปทำความเข้าใจการส่งเสริมความรู้ที่ถูกต้อง เป็นผลให้ผู้ป่วยมีโอกาสอยู่ร่วมกับคนในสังคมได้อย่างปกติ มีความมั่นคงทางจิตใจ และอารมณ์

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค

- ระบบการให้บริการคำปรึกษา, การบริการยา และการรักษาผู้ป่วย ยังคงเกี่ยวข้องกับนโยบายเรื่องยา, และความชำนาญการทางแพทย์ ซึ่งมักเป็นข้ออ้างในการวินิจฉัย หรือการปกปิด
- บุคลากรของรัฐ ยังคงมีทัศนคติ และวิธีการปฏิบัติที่เป็นเจ้าของทรัพยากรของรัฐ การให้บริการจึงเป็นรูปแบบของการให้แบบสงเคราะห์ หรือการเอื้ออาทร
- ประเด็นงานนี้ เป็นประเด็นอ่อนไหวด้วยเกี่ยวข้องกับสิทธิส่วนตัวของผู้ป่วย จึงมีปัญหาการละเมิดสิทธิ ที่ไม่ชี้แจงในรายละเอียดให้แก่ผู้ป่วย, การตัดสินใจแทนจากผู้ให้บริการ เช่น กรณีการตั้งครรภ์ของผู้ติดเชื้อ หรือ การชี้แจงสิทธิประโยชน์การรับยา การสร้างความเข้าใจในการกินยาที่ถูกต้อง

- การให้บริการยังไม่สามารถเข้าถึงบุคคลหลายกลุ่ม ที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบการให้บริการของรัฐได้ เช่น กรณีแรงงานต่างด้าว กรณีแรงงานเด็ก หรือ ผู้ต้องขัง

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ

- กลุ่มผู้ติดเชื้อ/ผู้ป่วยได้รับโอกาสเข้าร่วมในกิจกรรมมากขึ้น จากแนวนโยบายส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ ต่อบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- การรณรงค์ความรู้ความเข้าใจต่อสาธารณะประเด็นนี้ ค่อนข้างแพร่หลาย และให้ความสำคัญกับการเฝ้าระวังที่มีวิธีการสื่อสารเชิงบวก
- กลุ่ม/เครือข่ายผู้ป่วย มีการรวมตัวที่เข้มแข็งเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนเอง และสามารถสร้างกิจกรรมให้ตัวเองจนเป็นที่ยอมรับในกลุ่มผู้ป่วยด้วยกัน และสังคมได้

ข้อเสนอต่อการพัฒนาความร่วมมือ

- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของกลุ่ม/เครือข่ายผู้ติดเชื้อ ให้มีบทบาทต่อการจัดระบบการให้บริการ และการฟื้นฟูผู้ป่วย ซึ่งนอกเหนือจากได้รับความไว้วางใจแล้ว ยังสามารถเข้าถึงวิธีการดูแลรักษาที่ครบองค์รวมได้
- การสร้างเครือข่ายผู้ป่วย และ/หรือ หนุนเสริมความเข้มแข็งเพื่อให้เครือข่ายดำเนินกิจกรรมร่วมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหา และเพิ่มความสามารถในการทำงานร่วมกับภาครัฐได้ในประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องให้ได้อย่างทั่วถึง
- การส่งเสริมองค์ความรู้ ความเข้าใจ ต่อบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและท้องถิ่น รวมถึงผู้ป่วยเอง เพื่อส่งเสริมศักยภาพการดูแลตนเองได้อย่างไม่เป็นภาระต่อเนื่อง

ข้อเสนอต่อการปรับเปลี่ยนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 10

- นโยบายเพื่อการพัฒนาด้านสังคมของประเทศ ต้องสร้างพื้นที่ให้ภาคประชาชน หรือกลุ่มผู้เสียประโยชน์เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง โดยเฉพาะประเด็นอ่อนไหวที่เกี่ยวข้อง ทศคดี ความเชื่อของกลุ่มบุคคลหลากหลาย
- ต้องกำหนดให้องค์กรของภาครัฐ ดำเนินงานโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในสัดส่วนเท่ากัน
- การกำหนดนโยบายสาธารณะที่ครอบคลุมสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยต้องมีมาตรการบังคับใช้

4.4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. การประเมินผลของการทำงานในลักษณะภาคีความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน สื่อมวลชน การศึกษาในที่นี้เน้นการทำงานเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมด้านคุณภาพชีวิต เปรียบเทียบทั้งภาคีความร่วมมือบนฐานของพื้นที่ได้แก่ การทำแผนชุมชนที่ให้ชุมชนเป็นตัวตั้ง และ ภาคีความร่วมมือในเชิงประเด็น เครือข่ายผู้พิการ เครือข่ายผู้ติดเชื้อ เครือข่ายชุมชนแออัด เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติ พบว่า

1.1 การเป็นภาคีบนฐานของพื้นที่ จากการศึกษาพบว่า การที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้ชุมชนทำให้แม่บทชุมชน และให้ภาคราชการส่งเสริมการพัฒนาตามแนวทางที่ชุมชนวางแผนนั้น ในภาคปฏิบัติไม่สอดคล้องกับหลักการที่ควรจะเป็น เพราะเป็นเพียงการลอกเลียนรูปแบบ แต่เนื้อหาไม่ช่วยให้ชุมชนวางแผนอย่างแท้จริง เพราะส่วนราชการยังมีบทบาทในการกำหนดกรอบการวางแผนชุมชน และไม่สามารถนำเสนอปัญหาที่แท้จริงของชุมชนได้ จึงไม่ได้ทำให้เกิดการเรียนรู้ วิเคราะห์ และหาแนวทางแก้ไขปัญหาของชุมชน ยิ่งในระดับที่มีการจัดการงบประมาณ ชุมชนยิ่งถูกกีดกันจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

นอกจากนี้ การวางแผนชุมชนยังมีข้อจำกัด ในกรณีที่ปัญหาของชุมชนอยู่นอกเหนืออำนาจการจัดการในระดับชุมชน ชุมชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหากับราชการส่วนกลางได้ เช่น ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกิน ปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ปัญหาได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน

1.2 การเป็นภาคีในเชิงประเด็น กลุ่มเครือข่ายผู้พิการมีการทำงานในลักษณะภาคีความร่วมมือกับภาครัฐมากที่สุด ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนและการจัดสรรงบประมาณ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตมากที่สุด ส่วนเครือข่ายผู้ติดเชื้อก็มีลักษณะการทำงานเชิงภาคีความร่วมมือที่ได้ผลน่าพอใจเช่นกัน ในขณะที่การมีส่วนร่วมในกลุ่มทรัพยากรธรรมชาติ มีอุปสรรคมากที่สุด เพราะหน่วยราชการยึดถือกฎระเบียบและมีวิธีคิดในการจัดการทรัพยากรแตกต่างจากชุมชน ทำให้เปิดพื้นที่สำหรับการมีส่วนร่วมน้อย จึงปรากฏเป็นความขัดแย้งรุนแรงบ่อยครั้ง ส่วนกลุ่มปัญหาชุมชนแออัด มีทั้งที่สามารถมีส่วนร่วมได้และมีทั้งที่ไม่ได้รับโอกาส ซึ่งมีประสบการณ์ไม่แตกต่างกัน ถ้าเป็นกรณีที่ภาครัฐริเริ่มก็จะเปิดโอกาสให้ชุมชนมาก แต่ถ้าเป็นประเด็นที่เป็นความขัดแย้ง ปัญหาของคนจนจะถูกกลืนเลย

ทั้งนี้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ขณะที่การทำงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างมีวัตถุประสงค์ร่วมค่อนข้างตรงกัน และไม่มีประเด็นที่เป็นความขัดแย้งเชิงทัศนคติ ทำให้การปฏิสัมพันธ์ การเรียนรู้ซึ่งกัน เป็นไปได้ค่อนข้างดี ขณะที่ปัญหาการจัดการทรัพยากรเป็นเรื่องที่เป็นความขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างภาคเอกชน และภาคชุมชน โดยรัฐมีแนวโน้มที่จะอุดหนุนการใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจ นอกจากนี้ฐานคิดในการใช้ทรัพยากร ก็แตกต่างกันระหว่าง การถือว่า ทรัพยากรเป็นของรัฐที่ระบบราชการเป็นเจ้าของและเป็นผู้มีอำนาจ กับ การถือว่าควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน

2. การทำงานในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ที่ภาคประชาชนต้องการอย่างแท้จริงนั้น คือ การเป็นหุ้นส่วนที่มีส่วนร่วมได้ตั้งแต่ขั้นตอนการร่วมคิด ร่วมวางแผน เสนอความต้องการ บนฐานของปัญหาและความเดือดร้อนที่แท้จริงของประชาชน มิใช่ การมีส่วนร่วมโดยที่ทางราชการได้กำหนดกรอบการดำเนินการมาให้แล้ว ส่วนขั้นตอนการดำเนินการควรมีการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลการดำเนินการที่เกี่ยวข้องอย่างโปร่งใสเปิดเผย การมีข้อมูลที่เท่าทันจึงจะทำให้การแลกเปลี่ยน ความร่วมมือ เป็นไปได้อย่างราบรื่น และสร้างความไว้วาง และการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

3. ปัจจัยที่ส่งเสริมการเป็นภาคีความร่วมมือ ปัจจัยที่สำคัญก็คือ ขอบเขตประเด็นที่ไม่มีความขัดแย้งในเชิงเป้าหมาย ฐานคิด และ ผลประโยชน์ การเปิดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจะได้รับการยอมรับมากกว่า ปัจจัยที่สำคัญอีกประการคือ การที่เครือข่ายภาคประชาชนแสดงให้เห็นประสิทธิภาพที่สูงกว่าในการทำงานส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต เนื่องจากโดยองค์กรภาคประชาสังคมที่มีลักษณะยืดหยุ่น เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้โดยตรง หน่วยราชการก็จะสนับสนุนให้องค์กรภาคประชาชนมาร่วมทำงาน จึงน่าจะคาดหวังได้ว่า ปัจจัยนี้จะช่วยในการโน้มน้าวให้กลไกยอมรับการเป็นหุ้นส่วนของประชาชนในการพัฒนา

4. ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคของการเป็นภาคีความร่วมมือ ปัจจัยที่สำคัญ คือ วัฒนธรรมของระบบราชการที่ยังถือว่า กิจการบ้านเมืองเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ประชาชนเป็นส่วนเสริม ทำให้ประชาชนไม่สามารถเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาที่มีสถานะเท่าเทียมกับภาครัฐ การรับรู้ข้อมูล การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จึงเป็นไปอย่างจำกัด ทำให้ไม่เกิดความไว้วางใจแต่เกิดความหวาดระแวงต่อกันแทน

5. ข้อจำกัดด้านการเข้าใจมโนทัศน์ภาคีความร่วมมือ (partnership) ในสังคมไทย ตามที่ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิดภาคีความร่วมมือ หรือการเป็นหุ้นส่วน (partnership) ในต่างประเทศ จะพบว่า การเป็นหุ้นส่วนไม่ได้จำกัดเฉพาะภาคส่วนที่มีทักษะตรงกันมาร่วมกันทำกิจกรรมเท่านั้น แต่การเป็นหุ้นส่วนหมายถึงการให้ภาคส่วนต่างๆที่มีความแตกต่างด้านวัฒนธรรม เป้าหมาย องค์กร แต่มาทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน และใช้กระบวนการปฏิสัมพันธ์เป็นการเรียนรู้ เชื่อมโยงทรัพยากร ดังนั้นเวทีภาคีจึงเป็นกลไกหนึ่งของการจัดการความขัดแย้งอย่างสันติ บนฐานของข้อมูลและเหตุผล แต่ในสังคมไทย ความขัดแย้งถูกกีดกันออกจากการถกเถียงแลกเปลี่ยน จึงทำให้ปัญหาที่เป็นปมขัดแย้งถูกหมักหมมไม่ได้รับการแก้ไข และแสดงออกในวิถีทางอื่น

6. ข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1. เพื่อให้หน่วยราชการยึดถือแนวทางส่งเสริมภาคีความร่วมมือในการพัฒนาเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ควรกำหนดกลไกที่กระตุ้นให้เกิดภาคีความร่วมมือ โดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรมีบทบาทเป็นคนกลางจัดเวทีให้ภาคราชการได้มาชี้แจงต่อภาคีภาคประชาชน ถึงการเปิด

พื้นที่สำหรับการทำงานในลักษณะภาคีความร่วมมือ และ กำหนดความรับผิดชอบให้หน่วยราชการ ต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่เป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น กรอบแนวทาง งบประมาณ ที่เกี่ยวข้องกับการทำโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต หากพบว่า ไม่เปิดเผย ให้ถือว่ามีความผิด ฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

2. พัฒนาเครือข่ายนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อติดตามตรวจสอบนโยบาย สาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน รวมทั้งการสนับสนุนข้อมูลข่าวสารและการจัดเวทีร่วมกับ องค์กรประชาชนและองค์กรชุมชน