

การประยุกต์ใช้รูปแบบกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม เพื่อขับเคลื่อนงานตามนโยบาย ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

Patterns of Participatory Public Policy Formulation for running the policy
of Commanding General of Armed Forces Development Command

บทความวิชาการ

พันเอก ฮาซัน หะยือารอง

หัวหน้าสถานีวิทยุกระจายเสียง 912 สำนักงานพัฒนาภาค 4 หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

Colonel Hasun Hayeeearong

The Chief of Radio Broadcasting 912, 4th Regional Development Office, AFDC

E-mail: hasun42@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการประยุกต์ใช้รูปแบบกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม เพื่อขับเคลื่อนงานตามนโยบาย ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ซึ่งเป็นกระบวนการที่ท้าทายของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ในยุคที่สังคมกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยมีกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม 5 ขั้นตอน คือ 1) ร่วมทำความเข้าใจ และแสดงความคิดเห็น 2) ร่วมคัดเลือกนโยบายสาธารณะ 3) ร่วมนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 4) ร่วมประเมินผล และ 5) ร่วมทบทวนนโยบาย โดยนโยบายหลักใน 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานร่วมกับประชาชน ชุมชน และความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น การประยุกต์ใช้นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม เพื่อขับเคลื่อนงานตามนโยบายผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา สามารถทำได้ ภายใต้ขอบเขต และข้อตกลงร่วมกันของทุกภาคส่วน ผ่านการขับเคลื่อนงานที่ให้ความสำคัญกับ “หลักสามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา” ประกอบด้วย 1) ความรู้ (Knowledge) 2) การเคลื่อนไหวทางสังคม (Social movement) และ 3) เชื่อมฝายนโยบาย (Policy link) ทั้งนี้ กระบวนการมีส่วนร่วมที่บริหารจัดการ ทำให้เกิดการจัดการความรู้ร่วม (Co-creation of knowledge) การจัดการร่วม (Co-management) และการรับผลประโยชน์ร่วม (Co-benefits) กันอย่างเท่าเทียม จากการศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนงานในรูปแบบดังกล่าวเป็นเพียงการศึกษาจากเอกสารเท่านั้น ควรมีการนำแนวคิด กระบวนการที่นำเสนอไปทดสอบผ่านกระบวนการวิจัย เพื่อให้สามารถยืนยันผลของแนวคิด และสามารถขยายผล หรือเป็นแบบอย่างสู่การปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ของกองทัพ ต่อไป

คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วม หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

Abstract

The academic article has been purposed to present patterns of Participatory Public Policy Formulation for running the policy of Commanding General of Armed Forces Development Command. This paradigm is challenge the Armed Forces Development Command when society is changing rapidly to use the process of Participatory Public Policy Formulation. There are 5 steps of the Participatory Public Policy Formulation process, 1) Participate for understanding and opinions expression 2) Participate for selected the public policy 3) Participate for practicing 4) Participate for evaluation and 5) Participate in policy reviews. The main policy on 4 strategies of the Armed Forces Development Command concerned about cooperation with people, community and public security. Accordingly, Participatory Public Policy Formulation for run the policy of commander in chief, Armed Forces Development Command can be done under scope and collective agreement of all sectors by concern on “Triangle that moves the mountain” that composed of Knowledge, Social movement and Policy link. However, Participation process can give Co-creation of knowledge, Co-management and Co-benefits equally. From the study of patterns of Participatory Public Policy Formulation was literature reviews have to test by research processing for conceptual confirmation, extend results or be a model for the other section department of Thai Army.

Keywords: Public Policy, Participatory model, Armed Forces Development Command

บทนำ

หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย เป็นส่วนปฏิบัติการภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาการกองทัพไทย เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ปฏิบัติงานใกล้ชิดกับประชาชนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีจุดเริ่มต้นเมื่อปี 2504 ซึ่งมี พล.อ. จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เล็งเห็นถึงจุดบกพร่องที่อาจจะเป็นจุดอ่อนของประเทศไทย คือ ความลำบาก ความแร้นแค้น การขาดแคลน ซึ่งการที่ประชาชนตกอยู่ในสภาวะดังกล่าวอาจกลายเป็นจุดอ่อนของประเทศไทยทำให้ศัตรูใช้จุดอ่อนดังกล่าวเป็นเงื่อนไข ในการแทรกแซงบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติได้ จึงก่อตั้งกองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติขึ้น เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2505 เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว และวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 มีการเปลี่ยนชื่อหน่วย จากกองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ เป็นหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาหรือ นทพ. โดยปัจจุบันหน่วย นทพ. มีวิสัยทัศน์ คือ “เป็นหน่วยงานหลักชั้นเยี่ยมของกองทัพไทยในด้านการพัฒนาเพื่อความมั่นคงโดยเตรียมความพร้อม ของทรัพยากร บุคคล ชุมชน พื้นที่ เพื่อป้องกันภัยคุกคามทุกรูปแบบ และประชาชน มีความเชื่อมั่น ศรัทธาต่อกองทัพไทย” ในขณะที่สถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบันทหารกำลังถูกมองว่าเป็น ผู้เข้ามาแทรกแซงสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศ ขณะที่กองทัพเป็นองค์กรที่มีศักยภาพที่จะส่งเสริมหรือล้มล้างประชาธิปไตยของประเทศก็ได้ สำหรับสังคมไทยแล้วเรามีความคุ้นเคย และเคยชินกับการที่ทหารเข้ามามีบทบาทในสังคมไทยในหลากหลายกิจกรรม ตั้งแต่การป้องกันอธิปไตย การเมือง การปกครอง การบรรเทาสาธารณภัย และอื่น ๆ อีกมากมาย จนอาจกล่าวได้ว่าไม่สามารถแยกทหารออกจากสังคมไทยได้ และกองทัพหรือทหารเองยังมีลักษณะของประชาคมหรือ

“ประชาคมทหาร” (Military Community) ซึ่งดำรงอยู่ภายใต้กฎระเบียบ แบบแผนประเพณี และการกล่อมเกลாதองศาของตนเอง องค์การทหารซึ่งมีความเป็นอนุรักษ์นิยมเป็นอย่างยิ่ง สถาบันทหาร ยังคำนึงถึงประชาธิปไตยของชาติ ความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยภายใน และการดำรงชีวิตของพลเรือน ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พลโท สรรชัย อจลานนท์, 2560)

ในโลกแห่งข้อมูลข่าวสารการรับรู้ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ทำได้ง่ายขึ้น ซึ่งการรับรู้ของผู้คนถูกเปิดกว้างทำให้ประชาชนชาวไทยตระหนักถึง สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของตนเองมากขึ้น ทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองมีมากขึ้นในยุคหลังที่ผ่านมาในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเช่นกัน “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชนหรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมืองหรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจมติชนไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน “นโยบายสาธารณะ” ถูกพูดถึงและมีความสำคัญต่อการตัดสินใจของภาครัฐในปัจจุบันเป็นอย่างมาก สนธิสัญญาฉบับเพื่อนสงคราม, 2560 กล่าวถึง นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ ทำให้รัฐบาลของทุกประเทศในโลกต้องสนใจที่จะกำหนดนโยบายที่ดี และให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อสร้างความอยู่ดีมีสุข ความเสมอภาค และความเป็นธรรมให้กับประชาชนและความเจริญให้แก่ประเทศ นโยบายถือเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดความสำเร็จ และความล้มเหลว ในการบริหาร

ประเทศ นอกจากนั้นยังส่งผลกระทบต่อฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในสังคม โดยเฉพาะประชาชน

ดังนั้น การนำนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมมาประยุกต์ใช้กับการดำเนินงานตามนโยบายของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนานั้น มีความท้าทายต่อหน่วยฯ เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากที่ผ่านมาหน่วยทหารในมุมมองของประชาชนเป็นหน่วยงานที่เข้าถึงได้ยาก อาจจะเนื่องด้วยภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ จึงทำให้ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานมีความห่างเหินมาก การใช้กระบวนการดังกล่าวในการดำเนินงาน จึงเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยฯ และกองทัพไทยมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การทำงานของหน่วยฯ เป็นการงานที่มุ่งสู่ความมั่นคงของชาติ และประชาชนเป็นสำคัญ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนผ่านเครื่องมือนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นที่ยอมรับจากประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยทั่วโลกแล้วนั้น สามารถกระทำได้อย่างได้ขอบเขตที่ไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติในขณะที่ปัญหาสำคัญของการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐกับประชาชนคือ ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลาช้านานในสังคมไทย กระบวนการและความรู้ทางวิชาการจึงเป็นตัวกลางหนึ่งที่สำคัญในการแก้ปัญหา ดังกล่าวตามแนวคิด “สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา” หากหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาฯ สามารถก้าวข้ามปัญหาดังกล่าวไปได้ การดำเนินงานพัฒนาประเทศร่วมกับประชาชนก็จะสามารถดำเนินการไปได้ ก่อให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนกับประเทศไทยได้ในที่สุด

นโยบายสาธารณะ

1. แนวคิดนโยบายสาธารณะ

แนวคิดด้านนโยบายสาธารณะมีขอบข่ายที่กว้าง ครอบคลุมองค์ความรู้หลากหลายวิชา เช่น รัฐศาสตร์ กฎหมาย รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา เป็นต้น นับเป็นการศึกษาแบบสหวิทยาการ (interdisciplinary) เพื่อให้เข้าใจ

ความหมาย แนวคิดของนโยบายสาธารณะที่ถูกต้อง และการนำไปใช้ในการวางแผนขับเคลื่อนการทำงาน ในประเด็นยุทธศาสตร์ของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ได้อย่างมีประสิทธิภาพ Bridgman and Davis (2003) ได้กล่าวถึง นโยบายสาธารณะว่า เป็นเครื่องมือของการปกครอง เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากรสาธารณะ ให้เป็นไปทิศทางใดทิศทางหนึ่ง สอดคล้องกับ Cochran and Malone (2005) ที่กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจของรัฐบาล และการกระทำของรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ ซึ่งการตัดสินใจที่เกิดขึ้นอาจเกี่ยวข้องกับช่วงเวลาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่ หรือที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2550) จึงอาจกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐที่มีขึ้นภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยมีประชาชนเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ อาจเป็นไปได้ ทั้งการแก้ปัญหา การป้องกัน การเตรียมพร้อม การตอบสนอง การหยิбыื่น เป็นต้น (ปรณิกา มีครุฑ, 2563) ในเมื่อประชาชนเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของกองทัพไทย ที่ปฏิบัติงานร่วมกับประชาชนโดยตรง ทั้งในด้านการพัฒนาความมั่นคงของชาติ การเตรียมความพร้อม การป้องกันภัยคุกคาม และรวมถึง การสร้างความเชื่อมั่น ศรัทธาต่อกองทัพไทย ดังนั้น หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา จึงสามารถนำแนวคิด กระบวนการทำงานของนโยบายสาธารณะ ไปใช้ในการขับเคลื่อนงานตามนโยบายของหน่วยได้ ซึ่งมีกระบวนการและขั้นตอนดังนี้

2. กระบวนการ และขั้นตอนนโยบายสาธารณะ

ที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีหลากหลาย อาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียดตามความเหมาะสมของผู้นำไปใช้ ในที่นี้ขอเสนอกระบวนการและขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ (Public policy process) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ดังนี้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2544)

1. การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (Public policy formation)

การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ อาจเกิดขึ้นจาก 2 ทาง คือ จากปัจจัยภายนอก ซึ่งมาจากนโยบายหลักขององค์กร หรือหน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในพื้นที่ และจากปัจจัยภายใน มีที่มาจากประชาชนหรือชุมชนเอง อาจเกิดการรวมตัวกันเพื่อหาทางออกให้กับปัญหา

2. การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจ

นโยบายสาธารณะ (Public policy alternative development and decision making) เป็นขั้นตอนสำคัญที่มีความจำเป็นที่จะต้องนำหลักการทฤษฎีทางวิชาการมาใช้ร่วมกับการเลือกและตัดสินใจ เช่น ทฤษฎีหลักการเหตุผล (Rational comprehensive) ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental theory) และทฤษฎีการผสมผสานระหว่างทางกว้างและลึก (Mixed scanning) เป็นต้น

3. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public policy implementation)

มีผลต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จของกระบวนการขับเคลื่อนงานนโยบายสาธารณะ จึงต้องมีแผนรองรับนโยบายที่ชัดเจน มีตัวชี้วัดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน ทั้งนี้ อาจใช้รูปแบบหรือเครื่องมือเข้ามาสนับสนุนในกระบวนการ เช่น การจัดทำยุทธศาสตร์ การจัดทำแผนปฏิบัติการ การควบคุมการดำเนินงานตามแผน เป็นต้น

4. การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Public policy evaluation)

การประเมินสามารถนำรูปแบบการประเมินที่หลากหลายเข้ามาใช้ในการประเมิน ทั้งนี้ อาจจะต้องคำนึงถึงบริบท ศักยภาพ วัฒนธรรมของเป้าหมายการประเมิน เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีของการประเมิน

5. ความต่อเนื่อง การทดแทนและการสิ้นสุด

นโยบายสาธารณะ (Public policy maintenance succession and termination) กลไกในการขับเคลื่อน



นโยบายสาธารณะเป็นหัวใจสำคัญของการตัดสินใจในอนาคต ว่านโยบายดังกล่าวจะสิ้นสุดลง เปลี่ยนแปลง หรือคงเดิม อาจเกิดขึ้นจากหลากหลายปัจจัย เช่น การนำข้อมูลจากการประเมินผล ประสพการณ์ ทักษะที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงาน เป็นต้น

ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการและขั้นตอนนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้น สอดคล้องกับนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้แนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย นั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทตั้งแต่กระบวนการแรก จนถึงขั้นร่วมได้รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากนโยบายสาธารณะนั้น ๆ “กระบวนการมีส่วนร่วม” จึงเป็นส่วนเสริมที่สำคัญที่จะทำให้นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นสามารถดำเนินการหรือขับเคลื่อนงานหรือกิจกรรมไปได้ภายใต้กรอบคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม อาจจะสามารถอธิบายได้หลายรูปแบบ โดยการมีส่วนร่วมที่ดีจึงต้องอาศัยการออกแบบการมีส่วนร่วมที่ดี เปิดโอกาสและส่งเสริมให้บุคคล ชุมชน กลุ่มบุคคล หรือองค์กรต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม ทุกขั้นตอนของการปฏิบัติกิจกรรม ตั้งแต่ต้นจนถึงสุดกระบวนการ (พชรภรณ์ สิงห์สุรี, 2558) คำนี้ถึงความเท่าเทียมกันในการได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน (Co-benefits) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังที่ ปวีณา วีรยางกูร (2554) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า เป็นการดำเนินงานของบุคคลที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการคิด วางแผน ปฏิบัติ และประเมินผลจนไปถึงการได้รับผลประโยชน์ต่างๆ ในกิจกรรมใด กิจกรรมหนึ่ง ซึ่งจัดขึ้นโดยองค์การหรือหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่ง ซึ่งต้องร่วมดำเนินการเป็นกระบวนการทุกขั้นตอน ด้วยความรับผิดชอบ และมีผลประโยชน์จากการดำเนินงานอย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้น

หรือการก่อตัวของการมีส่วนร่วมนั้น ประเด็นด้านจิตใจเป็นเรื่องสำคัญ การเข้ามามีบทบาทในการร่วมดำเนินการหรือทำกิจกรรมใด ๆ หากเป็นการกระทำที่มาจากใจของผู้ปฏิบัติเองแล้ว การกระทำนั้น ๆ ย่อมก่อให้เกิดแรงกระตุ้นหรือแรงผลักดันที่ดีได้ ส่งผลต่อการดำเนินงานหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นให้เกิดความสำเร็จได้ ดังนั้น การเข้าไปสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม จึงต้องสอดคล้องกับวิถีชีวิตทางสังคม ค่านิยม ประเพณี ทัศนคติส่วนบุคคล (สุธี วรประดิษฐ์, 2553) และอื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อผู้ถูกกระทำหรือผู้รับผล (the recipient)

ดังนั้น การนำแนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมไปใช้ร่วมกับการดำเนินงานด้านนโยบายสาธารณะ สามารถกระทำได้เพราะโดยแท้จริงแล้ว ทั้งสองส่วนมีการดำเนินงานที่สอดคล้อง และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน นโยบายสาธารณะที่ดีต้องเกิดจากการร่วมกันในการคิด ตัดสินใจของทั้งรัฐและประชาชน เพื่อการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศร่วมกัน ในขณะที่กระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งมีต้นกำเนิดมาจากการปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งสองส่วนจึงมีความสอดคล้องในบริบทของเครื่องมือในการพัฒนาประเทศที่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายในการปกครองประเทศ ซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการมีส่วนร่วมที่ดีจะต้องมีการออกแบบกระบวนการที่ดีเพื่อให้เกิดระดับการมีส่วนร่วมแบบสมบูรณ์ (Full Participation) หรือใกล้เคียงมากที่สุด

รูปแบบและกระบวนการการมีส่วนร่วม

รูปแบบของกระบวนการมีส่วนร่วมสามารถออกแบบและดำเนินการได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับบริบทการนำไปใช้ของผู้ปฏิบัติเอง ในที่นี้ขอเสนอรูปแบบการมีส่วนร่วม ดังนี้ (Cohen and Uphoff, 1980)

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) นับเป็นส่วนแรกและเป็นส่วนที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากการตัดสินใจของผู้เข้าร่วม จะส่งผลทั้งทางบวก และทางลบของการดำเนินงานหรือกิจกรรมที่จะเกิดขึ้น ปัจจัยของการตัดสินใจอาจขึ้นอยู่กับวิถีชีวิต ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ความคุ้มค่า คุ่มทุน หรืออื่น ๆ ที่อาจเป็นปัจจัยของการตัดสินใจได้

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Implementation) ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงาน ตามการดำเนินงานหรือกิจกรรมนั้น จะได้มาจากคำถามที่ว่า ใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้าง และจะทำประโยชน์ โดยวิธีใด เช่น การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหารงาน การประสานงาน และการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ นอกจากความสำคัญของ ผลประโยชน์ในเชิงปริมาณ และคุณภาพแล้ว ยังต้อง พิจารณาการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่ม ผลประโยชน์ ของการดำเนินงานหรือกิจกรรมนี้ รวมทั้งผลประโยชน์ ในทางบวกและผลทางลบ ที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลในสังคม

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) การประเมินเป็นสิ่งสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมเป็น อย่างมาก เนื่องจากในส่วนนี้จะเป็นส่วนสะท้อนการดำเนินงาน ที่ผ่านมาทั้งหมด เพื่อการนำผลการประเมินไปใช้ในการ พัฒนาปรับปรุงกระบวนการในอนาคตให้ดีขึ้น อีกทั้งเป็น การได้สะท้อนตัวผู้ดำเนินงานเองอีกด้วย แต่อย่างไรก็ดี การประเมินจะต้องเป็นการประเมินเพื่อการพัฒนา

จากบริบทการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วย บัญชาการทหารพัฒนา ที่ให้ความสำคัญกับการทำงาน ในเชิงการพัฒนา เพื่อความมั่นคงของชาติ โดยประชาชน เป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญ ในขณะที่กระบวนการนโยบาย สาธารณะ และกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ในการสนับสนุน และส่งเสริมการดำเนินงานของรัฐภายใต้

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และจากพันธกิจ ที่สำคัญของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาทั้ง 4 ด้าน สะท้อนอย่างชัดเจนว่า การดำเนินการหาขาดกระบวนการ มีส่วนร่วมของประชาชนหรือเป็นการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของหน่วยฯ แต่เพียงฝ่ายเดียวอาจทำให้ ผลของการดำเนินงานนั้น ไม่สามารถตอบสนองต่อความ ต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของหน่วยฯ และกองทัพไทยได้

การประยุกต์ใช้รูปแบบกระบวนการนโยบายสาธารณะ แบบมีส่วนร่วมกับนโยบาย ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการ ทหารพัฒนา

เนื่องด้วยหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาเป็นหน่วย ที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศมาตั้งแต่อดีต โดยเฉพาะในปัจจุบันที่ประเทศไทยถูกปกครองด้วยรัฐบาล ทหาร การวางตัวและการปฏิบัติงานของหน่วยฯ จึงเสี่ยง ไม่ได้ที่จะต้องมีการปฏิสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับทั้งประชาชน และหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยการทำงานตาม นโยบายของ ผบ.นทพ. โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ 4 ประเด็น คือ 1) เติบโตฐานสถาบันพระมหากษัตริย์ 2) พัฒนาศักยภาพ ของคน ชุมชน พื้นที่ ให้เกื้อกูลต่อการผนึกกำลังป้องกัน ประเทศ 3) สนับสนุนการแก้ปัญหาเร่งด่วนของชาติ และ 4) การพัฒนาองค์กร ซึ่งหากวิเคราะห์จากประเด็นยุทธศาสตร์ ที่กล่าวมา พบว่าความมั่นคงของชาติ และประชาชนชาวไทย เป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินงานของหน่วย ดังนั้น รูปแบบ กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ที่ได้รับการ ยอมรับแล้วว่า เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้ความสำคัญ กับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น การนำ รูปแบบกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมมาใช้ ในการขับเคลื่อนงานตามนโยบาย จึงเป็นรูปแบบที่น่าสนใจ และเป็นทางเลือกให้กับหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาได้

ผู้เขียนจึงขอเสนอการประยุกต์ใช้รูปแบบกระบวนการ นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมกับนโยบาย ดังนี้

1. **ร่วมทำความเข้าใจและแสดงความคิดเห็น** ส่วนนี้เป็นส่วนเริ่มต้นที่มีความสำคัญต่อกระบวนการอื่น ๆ เป็นอย่างมาก เพื่อให้เกิดการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (Public policy formation) ผ่านนโยบายของหน่วยฯ ในรูปแบบมีส่วนร่วม หน่วยฯ จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) ได้เข้ามามีบทบาท ในการทำความเข้าใจถึงนโยบายในการดำเนินงานของหน่วยฯ ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นผ่านเครื่องมือ หรือกระบวนการ ที่เหมาะสม การทำความเข้าใจเพื่อก่อตัวของนโยบาย สาธารณะที่ดี ควรร่วมกันทำความเข้าใจและแสดงความคิดเห็นบนพื้นฐานของความจริง ผ่านการวิเคราะห์ สังเคราะห์ จนตกผลึก เกิดเป็นความรู้ เป็นการสร้างนโยบายบนฐาน ของความรู้ (knowledge-based policy formulation)

2. **ร่วมคัดเลือกนโยบายสาธารณะ** หลังจาก การระดมความคิด ประสพการณ์ ข้อเสนอต่าง ๆ จาก ทุกภาคส่วนแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การกำหนดทางเลือก และการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ (Public policy alternative development and decision making) ร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้น จะต้องเป็นข้อมูลทางวิชาการ โดยผ่านกระบวนการคิด วิเคราะห์ สังเคราะห์ร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

3. **ร่วมนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ** การนำนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติเป็นกระบวนการที่สำคัญ ดังนั้น หัวใจสำคัญ ของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ คือ ระบบการจัดการ ที่มีคุณภาพ การเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วม ในการดำเนินการ ควรมีการสร้างแผนงานที่ชัดเจนสร้าง เครือข่าย ที่สามารถทำงานในรูปแบบการบูรณาการและมีการ ปฏิบัติงานที่สอดคล้องกัน มีการส่งต่อและแลกเปลี่ยน ข้อมูลซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา เพื่อพัฒนาและปรับปรุง งานของตนเอง ดังนั้น หากวางกลไกการขับเคลื่อนนโยบาย สาธารณะดี ผลประโยชน์ที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ อาจจะเกิดขึ้นจากกระบวนการ ไม่ใช่เป็นเพียงตัวอักษร

ที่ถูกสร้างขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับความหมายของนายแพทย์ อัมพล จินดาวัฒนา ความว่า นโยบายสาธารณะในความหมายนี้ มีใช้นโยบายที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรที่กำหนดมาจาก รัฐบาลหรือราชการเพียงเท่านั้น แต่นโยบายสาธารณะ ในความหมายนี้คือ “ทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยรวม เห็นว่า หรือเชื่อว่า ควรจะดำเนินการไปในทิศทางนั้น”

4. **ร่วมประเมินผล** ความต่อเนื่อง การทดแทน และการสิ้นสุดนโยบายสาธารณะ (Public policy maintenance succession and termination) ที่เกิดขึ้นมาจากการประเมินผลเป็นส่วนสำคัญ ดังนั้น รูปแบบของการประเมินจึงควรเป็นการประเมินเพื่อ การพัฒนา อีกทั้งการประเมินยังช่วยให้ทุกภาคส่วนสามารถ มองเห็นภาพการดำเนินงานร่วมกันได้ สามารถทำให้เกิด การเรียนรู้ร่วมกัน การประเมินผลจะต้องคำนึงถึงความ หลากหลาย ศักยภาพ ความแตกต่างในมิติต่าง ๆ ดังนั้น การประเมินผลจึงต้องเลือกใช้เครื่องมือที่หลากหลาย สามารถสะท้อนความจริงจากการใช้นโยบายสาธารณะ ที่ผ่านมาไปใช้ในการปรับปรุงต่อไปได้ โดยมีหลักของ การประเมินผลตามแนวคิดของ มาร์ต พัฒผล, 2561 ดังนี้

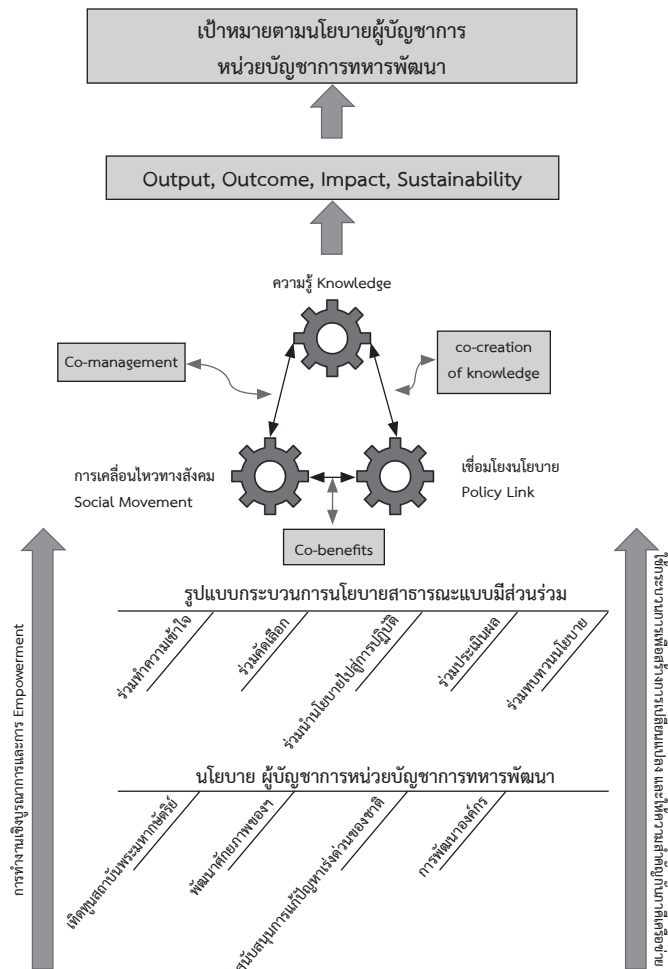
1) การประเมินที่เสริมพลังตามสภาพจริง ทุกภาคส่วนได้รับประโยชน์สูงสุดจากการประเมิน คือ การประเมินผลตามสภาพความเป็นจริง ทักษะ ศักยภาพ ความรู้ ความเข้าใจ และมุ่งเน้นการประเมินเพื่อพัฒนา (assessment for improvement)

2) สะท้อนผลการประเมินอย่างสร้างสรรค์ เพื่อการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทางความคิด (mindset) และพฤติกรรมการเรียนรู้

3) การประเมินผลควรมีการประเมิน ทั้งสองส่วน คือ การประเมินตนเอง และการประเมิน จากภายนอก เพื่อให้เกิดความหลากหลายและมองเห็น มุมมองที่หลากหลายสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาหรือ ปรับปรุงนโยบายสาธารณะได้ ต่อไป

ทั้งนี้ รูปแบบนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อ “กระบวนการ” มากกว่า ปลายลักษณะอักษร โดยกระบวนการที่สร้างขึ้นจะต้อง เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในทุก ๆ ขั้นตอน ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมประเมิน จนถึงร่วมรับ ผลประโยชน์ และอีกส่วนที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนงาน ในรูปแบบของนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม คือ การดำเนินงานผ่านเครือข่ายที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต่อประเด็นนั้น ๆ เข้ามาร่วมในการดำเนินงานในทุกขั้นตอน เป็นการผนึกกำลัง ความรู้ ประสบการณ์ที่หลากหลาย

เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนนโยบายสู่ระดับสูงได้ ดังนั้น หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา จึงควรจัดวางโครงสร้าง ของเครือข่ายการทำงานให้ชัดเจน สร้างระบบการทำงาน แบบบูรณาการ ให้เกิดความเท่าเทียมในการดำเนินงาน อาจจะทำให้การขับเคลื่อนงานตามนโยบาย ผู้บัญชาการ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ผ่านนโยบายสาธารณะ แบบมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม การเข้ามามีส่วนร่วมของเครือข่าย จะต้องดำเนินการตาม ขอบเขต ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง และการดำเนินงาน ตามนโยบายปกติของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา



ดัดแปลงจาก: ประเวศ วะสี, 2556

ภาพที่ 1 กลไกการประยุกต์ใช้รูปแบบกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม เพื่อขับเคลื่อนงานตามนโยบาย ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

สรุป

การสร้างนโยบายสาธารณะของประเทศไทยที่ผ่านมา อาจถูกมองว่าเป็นเพียงการจำลองกระบวนการเพื่อให้เห็นภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่แท้จริงแล้วการสร้างนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญกับการใช้ “กระบวนการ” เพราะการได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะที่ดี จะต้องเกิดจากการร่วมมือกันของทุกภาคส่วนทั้งหมดเท่าที่จะนำเข้ามามีส่วนร่วมได้ ผ่านการเชื่อมโยงของ 3 กลไกหลัก คือ 1) ความรู้ (Knowledge) เป็นความรู้ที่ถูกจัดการ ด้วยกระบวนการทางวิชาการอย่างมีระบบระเบียบ ก่อให้เกิดความรู้ที่สร้างปัญญาให้กับองค์กรและประเทศชาติ 2) การเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement) สังคมหรือภาคประชาชน จะต้องถูกกระตุ้นเพื่อเป็นแรงผลักดันจากด้านล่างขึ้นสู่ระดับสูง คือ องค์กรภาครัฐ หน่วยงานต่าง ๆ และ 3) การเชื่อมโยงนโยบาย (Policy link) การเคลื่อนไหวของภาคสังคม หรือประชาชน จะต้องเชื่อมโยงและสอดคล้องกับการทำงานเชิงนโยบายของภาครัฐ ผ่านเครื่องมือและกระบวนการใหม่ อีกทั้งกระบวนการที่สร้างขึ้น จะต้องก่อให้เกิดการจัดการความรู้ร่วม (co-creation of knowledge) การจัดการร่วม (Co-management) จนถึงการรับผลประโยชน์ร่วม (Co-benefits) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดของนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้น ในขณะที่ ศ. เกียรติคุณ นพ.ประเวศ วะสี ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ดีว่า ไม่ควรรวบรัดเพื่อให้ได้ข้อเสนอต่อผู้มีอำนาจ แต่ควรเน้นที่กระบวนการมีส่วนร่วม การเรียนรู้อย่างกว้างขวางของทุกฝ่าย จนเกิดความเข้าใจร่วมกันของสังคม (Social

understanding) เป็นคุณค่าของสังคม (Social value) และเป็นการปฏิบัติโดยสังคม (Social practice) ส่วนข้อเสนอเป็นเพียงผลพลอยได้อย่างหนึ่งเท่านั้น (อ้างถึงในอำพล จินดาวัฒนะ, 2552)

ดังนั้น การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในการทำงานของหน่วยบัญชาการพัฒนามีความสำคัญและมีความจำเป็นเพื่อให้สอดคล้อง และทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคม เศรษฐกิจ และอิทธิพลของกระแสประชาธิปไตยในสังคมโลกปัจจุบัน รูปแบบการขับเคลื่อนงานจึงต้องให้ความสำคัญกับภาคประชาชน และภาคีเครือข่ายที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนประเทศไปพร้อม ๆ กัน หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา จึงต้องหันมามองหาเครื่องมือหรือกระบวนการที่สามารถขับเคลื่อนงานในรูปแบบดังกล่าวได้ การประยุกต์ใช้รูปแบบนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม จึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่หน่วยบัญชาการทหารพัฒนาสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ อีกทั้ง รูปแบบดังกล่าวยังเป็นที่ยอมรับของการพัฒนาประเทศของประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ภายใต้นโยบายผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาทั้ง 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การประยุกต์ใช้รูปแบบนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมจึงสามารถกระทำได้ ภายใต้ขอบเขตที่สามารถดำเนินการได้ร่วมกันของทุกภาคส่วน เคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ตามกฎหมายแห่งราชอาณาจักรไทย

บรรณานุกรม

คณะอนุกรรมการจัดทำสารานุกรมสำหรับเยาวชน. (2558). *สารานุกรมการเมืองไทยสำหรับเยาวชน เล่มที่ 3 เรื่องการเมืองไทยในบริบทความเชื่อมโยงกับภาคส่วนอื่น*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง พิมพ์ครั้งที่ 1. 172 หน้า.

- ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์. (2541). *การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2539). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นรินทร์ จงวุฒิเวศย์. (2550). *แนวคิดการพัฒนาชุมชน*. กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาชุมชน
- ประวัติความเป็นมาของกองบัญชาการทหารพัฒนา. (มปป.) [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://afdc-ict.rtarf.mi.th/afdcintra/afdc/afdcchistory.pdf>. (วันที่ค้นข้อมูล 10 มกราคม 2564).
- ปวีณา วีรยางกูร. (2554). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลอ้อมเกร็ด อำเภอบางเกร็ด จังหวัดนนทบุรี*. การค้นคว้าอิสระ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- พชรภรณ์ สิงห์สุรี. (2558). *การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง จันทบุรี และตราด*. วิทยานิพนธ์ ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- มารุต พัฒนาผล. (2561). *การพัฒนารูปแบบการประเมินเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ของผู้เรียนระดับบัณฑิตศึกษา*. Veridian E-Journal, Silpakorn University ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ ปีที่ 11 ฉบับที่ 3 เดือนกันยายน-ธันวาคม 2561. 3413-3432. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- เรณูมาศ รักษาแก้ว. *การมีส่วนร่วมของประชาชน*. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของประชาชน>. (วันที่ค้นข้อมูล 10 มกราคม 2564).
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สนธิกาญจน์ เพื่อนสงคราม. (2560). *กรอบนโยบายสาธารณะที่ดีที่พรรคการเมืองของไทยควรนำมาประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารประเทศ*. รัฐสภาสารปีที่ 65 ฉ.11 พ.ย.2560. หน้า 9-44.
- สรรัชย์ อจลนันท, พลโท. (2560). *ทหารกับการพัฒนาประชาธิปไตย*. วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ. 16 หน้า.
- สุธี วรประดิษฐ์. (2553). *การมีส่วนร่วมของชุมชนงานสารสนเทศสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดตราด : สำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จังหวัดตราด*.
- อำพล จินดาวัฒนะ. (2552). *การสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม*. กรุงเทพฯ: ปิยอนด์ พับลิชชิง.
- Bridgman, P. and Davis, G. (2003). What use is a policy cycle? Plenty, if the aim is clear. *Australian Journal of Public Administration* 62(3), 98-102, 2003.
- Cochran, C. L. and Malone, E. F. (2005). *Basic concepts in Public Policy. Public Policy: Perspectives and choices 3rd Ed.* Lynne Rienner Publishers. USA. P.1-5.
- Cohen, J. and Uphoff, N. (1980). Participation's place in rural development: Seeking clarity through specificity, *World Development*, 8: 213-235.