

การสร้างธรรมาภิบาลโดยเครื่องมือธรรมาภิบาล*

Building Good Governance through Good Governance Measures

ปิยะมาศ ทัพมงคล**

Piyamas Tupmongkol

บทคัดย่อ

ในสังคมประชาธิปไตยในปัจจุบัน คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะพลเมืองของสังคมที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความสำคัญมากขึ้นทุกวัน เนื่องจากการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองเป็นองค์ประกอบหลักของระบบประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ในบทความนี้จะเป็นการนำเสนอเครื่องมือธรรมาภิบาล 2 เครื่องมือ คือ บัตรคะแนนศักยภาพชุมชน และการมีส่วนร่วมในการวางแผนงบประมาณ ที่ถูกนำไปทดลองใช้กับประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ในเขตจังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดอำนาจเจริญ คือ จังหวัดอุบลราชธานีที่บ้านเหมือดอ อำเภอกุสุมาลย์, บ้านดอนใจดี อำเภอบุณฑริก, และบ้านกุดประทาย อำเภอกุสุมาลย์, จังหวัดศรีสะเกษที่บ้านตะดอบ อำเภอมือเือง, จังหวัดอำนาจเจริญที่บ้านนาไร่ใหญ่ อ.เสนางคนิคม มีวัตถุประสงค์ คือ การกระตุ้นความเป็น

* บทความนี้เป็นบทความวิจัย จากการวิจัยในโครงการ “เสริมสร้างการรับรู้และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการปกครองท้องถิ่น (Raising Awareness and Engaging Citizens in Local Governance)”, 2012 ได้รับทุนสนับสนุนจาก The United Stage Agency for International Development หรือ USAID ร่วมกับโครงการสะพาน

** อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

พลเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการใช้เครื่องมือธรรมาภิบาล ผลของการนำเครื่องมือธรรมาภิบาลทั้ง 2 เครื่องมือ ในพื้นที่ตัวอย่างทั้ง 5 พื้นที่ พบว่าประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความสนใจมาเข้าร่วมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดธรรมาภิบาล นอกจากนี้ สิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นอย่างหนึ่ง คือ การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และทำความเข้าใจกัน และเป็นการสะท้อนผลการทำงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ข้อกังวลก็คือจะสร้างความยั่งยืนในเรื่องการตระหนักถึงความเป็นพลเมืองให้กับประชาชนอย่างไร เมื่อไม่มีการส่งเสริมความเป็นพลเมืองผ่านเครื่องมือธรรมาภิบาลในอนาคต

คำสำคัญ: เครื่องมือธรรมาภิบาล, ความเป็นพลเมือง

Abstract

Nowadays in the democratic society it is very difficult to deny that the participation in politics as citizenship in democratic society is more important every day. In consideration of participation in politics as citizenship is a part of democratic regime in both national and local levels. In this article will present two types of Good Governance Measures: Community Scorecards and Budget Monitoring that are tried out for the population in those areas for instance, Ubonratchathini (Banmeuod and Khemmaraj districts), Srisaket (Bandonjoad in Bonntrik and Banprakhudthay in Thejudom districts) and Amnatchareoun (Bantadob in Mueng and Bannaraiyai in Senanikom districts) provinces. The purposes of this article are to encourage citizenship and the

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์
ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

participation in politics by utilizing Good Governance Measures. The result of using two main Good Governance Measures in those five area examples shown that people those who live in the area and government office are interested to participate in activity which can contribute Good Governance. More important thing is to bring the issue in public for people to discuss with local and government officers. Nevertheless, one concern on this issue is how population being aware of citizenship in sustainable way without encouraging to be citizenship by utilizing Good Governance Measures in the future.

Key Word: Good Governance Measures, citizenship

ธรรมาภิบาลและพลเมือง

ในบทความนี้จะกล่าวถึงแนวคิดหลักอยู่ 2 แนวคิดด้วยกัน คือ แนวคิดเรื่องพลเมืองและแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล ซึ่งทั้ง 2 แนวคิด มีความเกี่ยวข้องกันและส่งเสริมซึ่งกันและกันเป็นอย่างมาก โดยแนวคิดเรื่องพลเมืองจะแสดงให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ของพลเมืองที่ถูกคาดหวังจากสังคมประชาธิปไตย ส่วนแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลจะแสดงให้เห็นถึงหลักการและวิธีการหรือช่องทางของการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่จะก่อให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นตามมา

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลหรือ Good Governance เป็นหลักการสากลที่ถูกระบุว่าเป็นหลักการที่การบริหารงานภาครัฐจะต้องยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อก่อให้เกิดการบริการงานหรือการปกครองที่ปลอดจากการทุจริตในรูปแบบต่างๆ และยังช่วยให้

สามารถระบุถึงลักษณะของการปกครองที่ไม่ดีอีกด้วย (ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ, 2545: 38) ในแง่ของการเมืองการปกครอง ธรรมนูญสากลถูกใช้เกี่ยวกับการตัดสินใจที่มีความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Jolle Demmer et al, 2004: 7)

ความหมายของธรรมนูญ ธรรมนูญ วินิจฉัยภาค (2553: 20) กล่าวว่า ธรรมนูญสากล “เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางในการดำเนินงานที่มีการเชื่อมโยงไปทั้งระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยเกิดจากกระบวนการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐบาล ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส....”

จรัส สุวรรณเวลา (2546: 5) ให้คำจำกัดความธรรมนูญไว้ว่าเป็น “การปกครองที่ดี...ต้องไม่เป็นการใช้อำนาจเฉพาะจากบนลงล่างแต่ต้องมีส่วนล่างขึ้นบน และเป็นการช่วยเหลือเกื้อกูล”

The United Nations Development Program, UNDP (cited in Susan M. Roberts et al, 2007: 970) อธิบายว่า ธรรมนูญ คือ การที่พลเมืองมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน และคือ ความโปร่งใส (transparent) หลักการและเหตุผล (accountable) ความเป็นธรรม (equitable) และยึดหลักนิติรัฐ (rule of law)

จากความหมายข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ธรรมนูญ คือ การยอมให้ประชาชนในฐานะพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองผ่านการร่วมตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้การบริหารงานเกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

องค์ประกอบของธรรมนูญ จรัส สุวรรณเวลา (2546: 42-53) กล่าวถึงหลักธรรมนูญว่าเมืองค์ประกอบหลักๆ 8 ประการ ดังต่อไปนี้

1. สัมฤทธิ์ผลตามพันธกิจ การที่องค์กรปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ได้วางไว้

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์
ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

2. ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การใช้ทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็น คน
งบประมาณ หรืออุปกรณ์อื่นๆ ให้เกิดผลสูงสุด

3. ดำเนินงานอย่างสมเหตุสมผล หน่วยงานจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ
รับผิดชอบ และพร้อมยอมรับข้อผิดพลาดที่จะเกิดขึ้น

4. ดำเนินงานอย่างโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ เพื่อให้ทราบถึง
การดำเนินงาน การตัดสินใจ ผลการดำเนินงาน เป็นต้น

5. ดำเนินงานอย่างด้วยความซื่อสัตย์สุจริต องค์กรดำเนินงานเพื่อ
ผลประโยชน์ส่วนรวม ปราศจากการทุจริต คอร์รัปชัน

6. มีการกระจายอำนาจและแบ่งบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน

7. การมีส่วนร่วมของประชาคม เน้นให้ประชาคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ
โดยเฉพาะเรื่องที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม

8. การมีดุลแห่งอำนาจ การถ่วงดุลอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ ซึ่งจะทำให้กลุ่ม
ต่างๆ ตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกัน

ธรรมาภิบาลจะเกิดขึ้นได้ยากหรือเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากประชาชนในฐานะที่
เป็นสมาชิกของสังคม ไม่มีความเป็นพลเมืองที่มีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมใน
กิจกรรมสาธารณะ ดังนั้น จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องให้ความสำคัญกับ “พลเมือง”

แนวคิดเรื่องพลเมือง

คำว่า “พลเมือง” เป็นคำที่เรามักได้ยินควบคู่ไปกับคำว่าประชาชน แต่คำว่า
พลเมืองนั้นมีความแตกต่างจากคำว่าประชาชน เพราะคำว่าพลเมืองมีนัยที่แสดงถึง
การมีส่วนร่วม การใส่ใจ หรือการตระหนักรู้ทางการเมืองมากกว่าประชาชน หรืออาจ
กล่าวง่ายๆ ว่า พลเมืองทุกคนเป็นประชาชน แต่ประชาชนไม่จำเป็นต้องเป็นพลเมือง
ทุกคนนั่นเอง ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การเป็นพลเมืองถูกคาดหวังจากระบบการเมืองการ
กว่าประชาชน

ความหมายของพลเมือง คำว่า “พลเมือง” เป็นคำถูกใช้อย่างมากในสังคมประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งคำว่าพลเมืองนั้นมีความหมายและความคาดหวังในบทบาทหน้าที่มากกว่าคำว่าประชาชน โดยมีผู้ให้คำนิยามของคำๆ นี้ไว้ดังต่อไปนี้

พลทิสถาน ชุมพล (2551: 24) อธิบายว่า “ความเป็นพลเมือง หมายถึงการเป็นสมาชิกของชุมชนทางการเมือง....โดยมีสิทธิและหน้าที่ซึ่งมากับความเป็นพลเมือง”

บาร์เบอร์ (อ้างใน วิชัย ต้นสิริ, 2551: 43) กล่าวว่า พลเมืองหมายถึง “ผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง นอกเหนือไปจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น พลเมืองจึงต้องมีบทบาททางการเมือง....ต้องเข้าร่วมในกระบวนการของการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ”

Marshall (cited in Jeff Manza and Michael Sauder, 2009: 149-150) กล่าวว่า ความเป็นพลเมือง คือ สถานะที่ถูกมอบให้กับสมาชิกของชุมชน (community) สถานะดังกล่าวเป็นสถานะที่ควบคู่กับสิทธิและหน้าที่ โดยสิทธิและหน้าที่เหล่านั้น จะถูกสังคมแต่ละแห่งกำหนดขึ้น

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543: 16) อธิบายลักษณะของพลเมืองตามแนวทางของกลุ่ม civic republicanism ว่า ความคิดเรื่องพลเมืองย้าว่า “สมาชิกของระบอบประชาธิปไตย (สาธารณรัฐ) ต้องภาคภูมิใจในความเป็นพลเมือง (citizens) ของตน พลเมืองคือผู้มั่งคั่งคือผู้ที่เท่าเทียมหรือค่อนข้างเท่าเทียมกับผู้อื่น พลเมืองคือผู้ที่ไม่ปรารถนาจะไปครอบงำใคร แต่ก็ไม่ต้องการให้ใครมาครอบงำ บงการ หรืออุปถัมภ์ค้ำจุนตน”

จากความหมายข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า พลเมือง หมายถึง บุคคลที่เป็นส่วนหนึ่งของระบอบการเมืองนั้นๆ โดยมีสิทธิและหน้าที่ที่ระบอบการเมืองนั้นๆ มอบให้ และมีบทบาททางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

หลักความเป็นพลเมือง David Mathews (อ้างใน อรรถย เลียงจินดาถาวร, 2553: 18-19) กล่าวถึงหลักความเป็นพลเมืองไว้ 6 ประการ คือ

1. **ความรับผิดชอบ** พลเมืองต้องมีความรู้สึกรู้ว่าต้องรับผิดชอบต่อชะตากรรมของตนเอง หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า พลเมืองจะต้องมีความรู้สึกรู้ถึงความเป็นเจ้าของปัญหาของตนเอง

2. **ศักยภาพ** พลเมืองต้องมีการพัฒนาปรับปรุงศักยภาพของตนเอง โดยลงมือกระทำสิ่งต่างๆ ด้วยตนเอง ด้วยความรู้สึกรู้ถึงความรับผิดชอบ

3. **อำนาจ** พลเมืองมองว่า อำนาจทางการเมืองมีหลายประเภท และประชาชนสามารถสร้างอำนาจขึ้นเองได้

4. **ความสัมพันธ์** เป็นความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ เกิดขึ้นในกระบวนการแก้ไขปัญหา ซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องปฏิสัมพันธ์กับภาคราชการและภาคธุรกิจ

5. **เจตจำนงทางการเมืองและผลประโยชน์** ทุนทางการเมืองที่สำคัญที่สุดคือเจตจำนงสาธารณะหรือความตั้งใจของพลเมืองในการทำสิ่งต่างๆ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาาร่วมกันหรือปัญหาสาธารณะ

6. **การลงมือปฏิบัติ** คือ การประสานงานเพื่อร่วมมือและสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน

ทั้งแนวคิดในเรื่องของธรรมาภิบาลและความเป็นพลเมืองจะถูกนำมาใช้เป็นตัวแบบเพื่อดูว่าการใช้เครื่องมือธรรมาภิบาลทั้ง 2 รูปแบบ จะสามารถส่งเสริมให้ประชาชนกลายเป็นพลเมืองและเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นเพื่อก่อให้เกิดธรรมาภิบาลได้มากน้อยเพียงใด

เครื่องมือธรรมาภิบาล⁹

ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายถึงลักษณะของเครื่องมือธรรมาภิบาล 2 เครื่องมือ คือ บัตรคะแนนศักยภาพชุมชน (Community Scorecards) และการเรียนรู้การวางแผนงบประมาณ (Budget Literacy) ทั้ง 2 เครื่องมือถูกนำไปใช้ใน 5 พื้นที่ของ 3 จังหวัดในเขตภาคอีสานตอนล่าง คือ จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดอำนาจเจริญ และจังหวัดศรีสะเกษ โดยแต่ละพื้นที่จะเลือกใช้เครื่องมือใดเครื่องมือหนึ่งเท่านั้น (การเลือกใช้เครื่องมือจะขออธิบายในส่วนต่อไป)

ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจก่อนว่า เครื่องมือธรรมาภิบาลที่เรียกว่า บัตรคะแนนศักยภาพชุมชน หรือ Community Scorecards และการเรียนรู้การวางแผนงบประมาณ หรือ Budget Literacy นั้น เป็นเครื่องมือที่ถูกทดลองใช้ในต่างประเทศมาก่อน เช่น อินโดนีเซีย อินเดีย บังคลาเทศ เป็นต้น แต่ยังไม่เคยมีการนำมาใช้ในประเทศไทย ดังนั้น จึงถือได้ว่า เครื่องมือธรรมาภิบาลทั้งสองรูปแบบนี้เป็นเครื่องมือชนิดใหม่ที่น่าเข้ามาจากต่างประเทศ

บัตรคะแนนศักยภาพชุมชน (Community Scorecards)

บัตรคะแนนศักยภาพชุมชน หรือที่ภาษาอังกฤษ เรียกว่า Community Scorecards เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการให้บริการของรัฐหรือท้องถิ่นหรือการประเมินความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของรัฐหรือท้องถิ่น โดยมีมุ่ง

⁹ เครื่องมือธรรมาภิบาลทั้ง 2 รูปแบบ คือ บัตรคะแนนศักยภาพชุมชน (Community Scorecards) และการเรียนรู้การวางแผนงบประมาณ (Budget Literacy) ได้มาจากการอบรมที่จัดขึ้นโดยโครงการสะพานเสริมสร้างธรรมาภิบาลร่วมกับ DAI และ USAID เมื่อวันที่ 20-22 กุมภาพันธ์ 2555 ณ โรงแรมเซนทารา ดวงตะวัน จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีผู้บรรยาย คือ Mr.Jeremy Kanthor ในหัวข้อบัตรคะแนนศักยภาพชุมชน และ Mr.Wicaksono Sarosa ในหัวข้อการมีส่วนร่วมในการวางแผนงบประมาณ

ตรวจสอบการให้บริการสาธารณสุขขนาดเล็ก ใกล้ตัวประชาชน หรือเป็นบริการที่ประชาชนต้องใช้บริการอยู่เป็นประจำ โดยเฉพาะในระดับหมู่บ้านหรือตำบล เช่น การตรวจสอบการให้บริการของโรงพยาบาลในชุมชน ได้แก่ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพสต.) ซึ่งเป็นการบริการด้านสาธารณสุข หรือการตรวจสอบในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ได้แก่ ถนน ท่อระบายน้ำ เป็นต้น

แม้ว่าชื่อเครื่องมือธรรมนูญชนิตินี้จะใช้คำว่า “บัตร” ขึ้นต้น แต่จริงๆ แล้วเครื่องมือชนิดนี้ไม่มี “บัตร” เข้ามาเกี่ยวข้อง มีแต่เพียง “คะแนน” ของบริการสาธารณสุขต่างๆ ของภาครัฐที่ถูกประเมินเป็นคะแนนโดยประชาชน เทียบกับมาตรฐานการให้บริการที่ถูกกำหนดโดยรัฐหรือท้องถิ่น

การใช้เครื่องมือธรรมนูญรูปแบบนี้มีขั้นตอนอยู่ 6 ขั้นตอน ซึ่งใช้ระยะเวลาในการจัดทำเพียงแค่ 1 เดือน ขั้นตอนต่างๆ มีดังต่อไปนี้

1) เลือกประเด็นการให้บริการของรัฐและจัดตั้งคณะทำงาน ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนแรกของการใช้เครื่องมือบัตรคะแนนศักยภาพชุมชน เป็นขั้นตอนของการหาประเด็นหรือบริการสาธารณสุขที่ประชาชนต้องการประเมิน รวมทั้งเป็นขั้นตอนของการหาคณะทำงานที่จะเป็นตัวหลักในการขับเคลื่อนการใช้เครื่องมือธรรมนูญ

ในขั้นตอนนี้จะต้องมีการประชุมชาวบ้านในชุมชนเพื่อช่วยกันเลือกบริการสาธารณสุขที่ต้องการประเมิน ซึ่งอาจจะใช้วิธีรวบรวมบริการสาธารณสุขที่มีอยู่ในชุมชนทั้งหมด แล้วมาจัดลำดับความสำคัญหรือความต้องการ เพื่อหาบริการสาธารณสุขใดที่ได้รับความเห็นชอบให้ใช้เครื่องมือธรรมนูญนี้มากที่สุด ส่วนบริการสาธารณสุขอื่นๆ อาจจะถูกนำมาเป็นตัววัดความพึงพอใจโดยบัตรคะแนนศักยภาพชุมชนในภายหลังได้

หลังจากได้บริการสาธารณสุขที่ต้องการวัดความพึงพอใจแล้ว ก็จะมีการคัดเลือกคณะทำงานประมาณ 12-15 คน เพื่อเป็นผู้ทำงานหลักในการจัดทำเครื่องมือธรรมนูญ วางแผน และอำนวยความสะดวกให้กับชาวบ้านอื่นๆ ที่จะเข้ามาร่วมกิจกรรม รวมทั้งยังเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมในทุกขั้นตอนอีกด้วย

2) สร้างการรับรู้ จากขั้นตอนแรกที่ได้ประเด็นที่จะนำมาประเมินความพึงพอใจแล้ว คณะทำงานก็จะวางแผนในการประชาสัมพันธ์ให้กับคนในชุมชนได้รับรู้ในวงกว้างกว่าการประชุมในขั้นตอนแรก ซึ่งในขั้นตอนนี้ คณะทำงานและชาวบ้านที่รับรู้ถึงการประเมินความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะในชุมชนแล้วจะช่วยกันทำความเข้าใจถึงความสำคัญเกี่ยวกับการประเมินความพึงพอใจโดยการใช้เครื่องมือธรรมาภิบาล รวมทั้งชักชวนให้ชาวบ้านมาร่วมกิจกรรมให้มากขึ้น เพราะหากมีประชาชนมาร่วมกิจกรรมมากเท่าใด ผลของการประเมินที่ได้ก็จะสะท้อนความพึงพอใจของชุมชนต่อบริการสาธารณะนั้นๆ ได้ตรงกับความเป็นจริงเพิ่มมากขึ้น

3) วิจัย ในขั้นตอนนี้บทบาทหลักก็ยังคงอยู่ที่คณะทำงาน ที่จะศึกษาหาข้อมูลเกี่ยวกับบริการสาธารณะที่จะทำการประเมินความพึงพอใจ โดยจะศึกษาถึงมาตรฐานในด้านต่างๆ ของการบริการสาธารณะนั้นๆ เพื่อเป็นข้อมูลในการเปรียบเทียบกับบริการสาธารณะในสภาพความเป็นจริง เช่น การประเมินสถานพยาบาลในชุมชน ต้องศึกษาว่า ตามมาตรฐานของการให้บริการดังกล่าวต้องมีแพทย์ประจำกี่คน มียาที่ชนิด มีค่าใช้จ่ายเท่าใดในการมารักษาแต่ละครั้ง ฯลฯ แล้วนำมาเทียบกับข้อมูลที่ได้จากความเป็นจริงถึงจำนวนแพทย์ จำนวนของชนิดยา และค่าใช้จ่ายที่ชาวบ้านต้องจ่าย ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 1 ตารางแสดงตัวอย่างการหาข้อมูลที่เป็นมาตรฐานของการให้บริการด้านสาธารณสุขของรัฐ/ท้องถิ่น (ข้อมูลเชิงปริมาณ)

ตัวชี้วัด	ความต้องการ/ค่ามาตรฐาน	สถานการณ์จริง
จำนวนของแพทย์	9	6
จำนวนของยา	17	12
ค่าใช้จ่าย	50	100

คณะทำงานต้องพยายามหาข้อมูลที่เป็นมาตรฐานการให้บริการของรัฐและท้องถิ่นที่ถูกต้องและเชื่อถือได้ โดยอาจจะหามาจากระเบียบหรือข้อกำหนดต่างๆ ที่ถูกเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มาเผยแพร่ให้กับประชาชนในชุมชนได้รับทราบ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับประชาชนก่อนการประเมินการให้บริการชนิดนั้นๆ ซึ่งสามารถทำได้ในรูปแบบการจัดประชุมทั้งในระดับกลุ่มใหญ่และกลุ่มย่อย

นอกจากนี้ คณะทำงานยังต้องสร้างแบบสอบถามหรือแบบประเมินความพึงพอใจทั้งที่เป็นเชิงปริมาณและเชิงทัศนคติ ส่วนชีวิตในเชิงปริมาณได้แสดงให้เห็นในตารางที่ 1 ส่วนตัวชีวิตในเชิงทัศนคตินั้น เป็นการประเมินความรู้สึกของผู้รับบริการแล้วแปลงมาเป็นตัวเลข โดยที่คณะทำงานและประชาชนจะร่วมกันกำหนดตัวชีวิตและค่าคะแนนเต็มของตัวชีวิตแต่ละตัว ซึ่งอาจจะมีคะแนนเต็มเท่ากันหรือไม่เท่ากันก็ได้ ตัวอย่างของตัวชีวิต เช่น คุณภาพของการให้บริการของแพทย์ พยาบาล ความสะอาดของสถานที่ ฯลฯ ซึ่งสามารถแสดงตัวอย่างได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 ตารางแสดงตัวอย่างการกำหนดตัวชีวิตและค่าคะแนนเต็มของการให้บริการด้านสาธารณสุขของรัฐ/ท้องถิ่น (ข้อมูลเชิงคุณภาพ)

ตัวชีวิต	คะแนนเต็ม	ความพึงพอใจของประชาชน
การให้บริการของแพทย์	10	
การให้บริการของพยาบาล	10	
ความสะอาดของสถานที่	10	

นอกจากแบบสอบถามในเชิงปริมาณและเชิงทัศนคติแล้ว อาจจะมีแบบสอบถามในลักษณะปลายเปิดเพื่อให้ประชาชนได้เขียนแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมจากตัวชีวิตในแบบสอบถาม เพราะบางครั้งความรู้สึกก็ไม่สามารถถูกประเมินเป็นตัวเลขได้เสมอไป

เมื่อคณะทำงานได้แบบสอบถามทั้งที่เป็นเชิงคุณภาพและเชิงทัศนคติแล้ว ก็
จะนำแบบนั้นลงไปเก็บข้อมูลกับประชาชนในชุมชนให้ได้จำนวนมากที่สุด เพื่อให้ได้
ข้อมูลที่มีความเที่ยงตรงและตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด โดยวิธีการเก็บข้อมูลก็
อาจจะใช้วิธีเดินแจกแบบสอบถามหรืออาจจะใช้การจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus
group) ก็ได้

4) จัดทำคะแนนศักยภาพชุมชนหรือการประเมินผลคะแนน หลักจากที่
คณะทำงานลงพื้นที่เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้นแล้ว ก็จะนำผลคะแนนที่
ได้มาสรุปให้เป็นระบบ เข้าใจง่าย เพื่อเตรียมนำผลคะแนนที่ได้ไปเสนอกับประชาชน
ต่อไป

5) รายงานและทำประชาพิจารณ์ ในขั้นตอนนี้ คณะทำงานจะจัดประชุมเพื่อ
เสนอผลคะแนนต่อประชาชนในชุมชน เพื่อทบทวนหรือสอบถามผลคะแนนว่าตรงกับ
ความรู้สึกจริงๆ ของประชาชนหรือไม่ และเพื่อเป็นการรับรองผลคะแนนที่ได้ก่อน
นำไปเสนอหน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

6) สื่อสารกับรัฐบาลหรือท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสุดท้าย
แต่ก็มีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นขั้นตอนของการนำการประเมินความพึงพอใจ
หรือผลคะแนนที่ได้โดยการใช้บัตรคะแนนศักยภาพชุมชนมานำเสนอต่อหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องในรูปแบบการจัดประชุมที่มีทั้งตัวแทนของรัฐ/ท้องถิ่นและประชาชนใน
ชุมชน โดยคณะทำงานจะเป็นผู้วิเคราะห์ว่าในการประเมินการบริการสาธารณะนั้นๆ
มีใครบ้างที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงบริการสาธารณะที่ถูก
ประเมิน

การประชุมจะเป็นในลักษณะของการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นใน
ลักษณะสร้างสรรค์ ไม่ได้เป็นการกล่าวโทษรัฐ/ท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่เป็นการนำเสนอ
ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะที่จัดบริการโดยรัฐหรือท้องถิ่น ส่วนรัฐ
หรือท้องถิ่นก็จะใช้เวทีการประชุมนี้เพื่อพูดคุยทำความเข้าใจกับประชาชนได้ และ

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

สุดท้ายทั้งสองฝ่ายก็จะได้ทำข้อตกลงในการร่วมกันปรับปรุงบริการสาธารณะดังกล่าวต่อไป

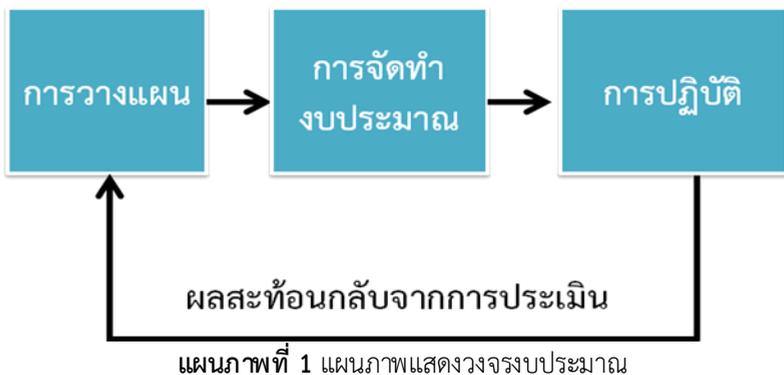
จะเห็นได้ว่า ทุกขั้นตอนของเครื่องมือบัตรคะแนนศักยภาพชุมชนต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในทุกขั้นตอนการจัดทำ แม้ว่าบทบาทหลักอาจจะอยู่ที่คณะทำงานที่เป็นตัวแทนของคนในชุมชน แต่หากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในชุมชน กิจกรรมนี้ก็ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น

การเรียนรู้การวางแผนงบประมาณ (Budget Literacy)

การเรียนรู้การวางแผนงบประมาณ หรือ Budget Literacy เป็นเครื่องมือธรรมาภิบาลอีกรูปแบบหนึ่ง ที่มุ่งให้ความสนใจในเรื่องของงบประมาณของรัฐและท้องถิ่น เครื่องมือชนิดนี้เหมาะกับการติดตามงบประมาณของหน่วยงานที่มีขนาดเล็ก เช่นเดียวกับบัตรคะแนนศักยภาพชุมชน แต่มีความแตกต่างกันคือ การมีส่วนร่วมในการวางแผนงบประมาณไม่มีขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน มีเพียงแต่โจทย์กว้างๆ จะทำอย่างไรให้ประชาชนเข้าใจกระบวนการงบประมาณ

ประเด็นหลักของการมีส่วนร่วมในการวางแผนงบประมาณ ประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลัก 3 ส่วน คือ

1. **เรียนรู้ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณ** คือ การอธิบายถึงขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนนี้จะทำให้ประชาชนทราบว่างบประมาณของท้องถิ่นจัดทำอย่างไร งบประมาณมาจากแหล่งใด และถูกใช้ไปอย่างไรบ้าง นอกจากนี้ ยังทำให้ประชาชนทราบถึงวงจรของงบประมาณของท้องถิ่นของตนเองชัดเจนมากขึ้น เริ่มตั้งแต่การวางแผนในการจัดทำงบประมาณ การปฏิบัติตามแผนงบประมาณที่ถูกจัดทำขึ้น และผลสะท้อนกลับจากการประเมิน ซึ่งสามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ดังนี้



2. ช่องทาง/วิธีการในการมีส่วนร่วม เมื่อทราบถึงขั้นตอนต่างๆ ในการจัดทำ งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็ต้องมาพิจารณาว่าตาม กระบวนการจัดทำงบประมานนั้นประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนใดได้ บ้าง และจะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างไร เพื่อให้เกิดการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โปร่งใส และตรวจสอบได้ตามหลักการธรรมาภิบาล

3. การกระตุ้น/เสริมสร้างการมีส่วนร่วม คือ การกระตุ้นให้ประชาชนเห็นถึง ความสำคัญของการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาล

แม้ว่าการเรียนรู้การวางแผนงบประมาณจะมีขั้นตอนการทำงานที่ไม่มากและ ไม่ซับซ้อน แต่ก็มีกระบวนการในการทำงานที่คณะทำงานต้องปฏิบัติอยู่ 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. การหาคณะทำงาน คือ การหากลุ่มคนที่มีความสนใจที่จะเข้ามาทำ กิจกรรม คนกลุ่มนี้จะเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันกิจกรรมให้เกิดขึ้น กล่าวคือ เป็น ผู้วางแผนการทำงานทั้งหมด ประชาสัมพันธ์ให้กับสมาชิกในสังคมเข้าร่วมทำกิจกรรม และร่วมให้ความรู้ในเรื่องการมีส่วนร่วมในการวางแผนงบประมาณร่วมกับนักวิชาการ และติดตามประเมินผลกิจกรรม

2. วางแผน/วางรูปแบบการจัดกิจกรรม คือ การวางรูปแบบในการให้ความรู้ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนงบประมาณผ่านกิจกรรมและสื่อต่างๆ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะหาเพื่อทำให้ประชาชนเข้าใจเรื่องของงบประมาณท้องถิ่น

3. ดำเนินกิจกรรมให้ความรู้เกี่ยวกับการวางแผนงบประมาณตามองค์ประกอบหลัก 3 ส่วนข้างต้น โดยอาจจะจัดเป็นกิจกรรมการอบรมรูปแบบต่างๆ หรืออาจใช้การประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นประกอบ เช่น การจัดทำแผ่นพับอธิบายเรื่องของการจัดทำแผนและการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณท้องถิ่น เป็นต้น โดยในขั้นตอนนี้ คณะทำงานอาจจะเชิญผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดหรือรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ผ่านแผนงานและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมในฐานะผู้ที่มีความรู้เรื่องการจัดทำแผนงบประมาณ หรืออาจจะเชิญมาเป็นวิทยากรในการให้ความรู้เรื่องดังกล่าวก็ได้ การเชิญผู้บริหารหรือตัวแทนที่เกี่ยวข้องกับด้านการวางแผนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเข้าร่วมกิจกรรมก็อาจจะช่วยในการก่อให้เกิดความรับรู้ร่วมกันระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้ประชาชนมั่นใจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณในอนาคต

4. สรุปและประเมินผล คือ เมื่อคณะทำงานดำเนินการในขั้นตอนที่ 3 แล้ว ก็ถึงขั้นตอนการสรุปผลเพื่อประเมินว่ากิจกรรมที่ดำเนินการนั้น ได้สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนงบประมาณของท้องถิ่นให้กับประชาชนมากหรือน้อยเพียงใด และสามารถกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้หรือไม่

จะเห็นได้ว่า เครื่องมือธรรมาภิบาลทั้ง 2 รูปแบบ ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก จึงจะสามารถสะท้อนการให้บริการของท้องถิ่นหรือของรัฐ และการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนงบประมาณก็ต้องอาศัยความ

กระตือรือร้นของประชาชนในการเข้าร่วมในกระบวนการต่างๆ ของการจัดทำแผนงบประมาณดังกล่าว

เครื่องมือธรรมาภิบาลทั้ง 2 รูปแบบนี้ ได้ถูกนำไปทดลองใช้ในพื้นที่ต่างๆ 5 พื้นที่ ใน 3 จังหวัด ทางตอนใต้ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อศึกษาถึงผลที่เกิดจากการใช้เครื่องมือทั้ง 2 รูปแบบ ว่าสามารถกระตุ้นหรือส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มากหรือน้อยเพียงใด

การสร้างธรรมาภิบาลจากเครื่องมือธรรมาภิบาลใน 5 พื้นที่นำร่อง

จากการตระหนักถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลนั้น จึงมีการนำเครื่องมือธรรมาภิบาล 2 รูปแบบ คือ บัตรคะแนนศักยภาพชุมชน (Community Scorecards) และการเรียนรู้การวางแผนงบประมาณ (Budget Literacy) มาทดลองใช้กับประชาชนใน 3 จังหวัด รวม 5 พื้นที่ คือ 1) บ้านดอนโจด ต.บ้านแมต อ.บุญทริก จ.อุบลราชธานี 2) บ้านกุดประทาย ต.กุดประทาย อ.เดชอุดม จ.อุบลราชธานี 3) บ้านเหมือดแอ่ ต.ขามป้อม อ.เขมราฐ จ.อุบลราชธานี 4) บ้านตะตอบ ต.ตะตอบ อ.เมือง จ.ศรีสะเกษ และ 5) บ้านนาไร่ใหญ่ ต.เสนางคณิกม อ.เสนางคณิกม จ.อำนาจเจริญ ซึ่งมีรายละเอียดของเครื่องมือที่ใช้และประเด็นที่นำมาทดลองใช้ ดังต่อไปนี้

1) บ้านดอนโจด ต.บ้านแมต อ.บุญทริก จ.อุบลราชธานี บ้านดอนโจด มีลักษณะเด่น คือเป็นหมู่บ้านที่คนไร้รัฐไร้สัญชาติอาศัยอยู่ร่วมกับคนสัญชาติไทย ถือเป็นหมู่บ้านในเขตชนบท หมู่บ้านนี้ได้ทดลองใช้เครื่องมือธรรมาภิบาล คือ บัตรคะแนนศักยภาพชุมชน โดยนำมาใช้ประเมินถนนเข้าหมู่บ้าน ซึ่งผลของการประเมินถนนเส้นดังกล่าว ชาวบ้านมีความพึงพอใจในระดับต่ำ เนื่องจากถนนไม่ได้มาตรฐาน ไม่มีไฟฟ้าส่องทางเพียงพอ พื้นถนนเป็นดินลูกรัง ทำให้สัญจรได้ลำบากในช่วงหน้าฝน เพราะถนนจะลื่นมากกว่าปกติและทำให้เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง ในการทดลองใช้เครื่องมือธรรมาภิบาลในพื้นที่นี้ ได้รับความสนใจและการมีส่วนร่วมทั้งจากคนไทยและคนไร้สัญชาติ และได้มีการนำเสนอผลการประเมินถนนโดยใช้บัตรคะแนน

ศักยภาพชุมชนต่อผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกองดีการบริหารส่วนตำบลบ้านแมต สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแมต และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแมต และเรื่องนี้ได้ถูกบรรจุเข้าเป็นวาระหนึ่ง (วาระเร่งด่วน) ของการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแมต ผลพลอยได้ที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมนี้ คือ ทำให้คนในรัฐมีโอกาสดูสะท้อนปัญหาของตนไปยังผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้นำเรื่องดังกล่าวบรรจุเข้าเป็นวาระการประชุมท้องถิ่นเช่นกัน

2) บ้านกุดประทาย ต.กุดประทาย อ.เตชอุดม จ.อุบลราชธานี บ้านกุดประทาย มีผู้ใหญ่บ้านที่สนใจส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมู่บ้านนี้จึงเลือกทดลองใช้เครื่องมือธรรมาภิบาลที่แตกต่างไปจากหมู่บ้านอื่น คือ การเรียนรู้การวางแผนงบประมาณของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งหลังจากการทำกิจกรรมให้ความรู้กับชาวบ้านเกี่ยวกับเรื่องของวงจรของงบประมาณของท้องถิ่น โดยได้รับความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ทำให้ชาวบ้านได้เข้าใจรายละเอียดของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในขณะเดียวกันก็ได้สะท้อนปัญหาและข้อข้องใจที่เกี่ยวกับงบประมาณท้องถิ่นที่ตนเองได้พบเจอให้กับตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รองนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลได้รับทราบ และท้ายที่สุดก็ได้ทำความตกลงยินยอมให้ตัวแทนประชาชนได้เข้าร่วมในการจัดทำแผนงบประมาณของท้องถิ่น

3) บ้านเหมือดแอ่ ต.ขามป้อม อ.เขมราฐ จ.อุบลราชธานี บ้านเหมือดแอ่ เป็นหมู่บ้านที่มีประชาชนรวมกลุ่มในลักษณะสหกรณ์โรงสีชุมชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าชาวบ้านมีความตื่นตัวในการรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมในรูปแบบต่างๆ หมู่บ้านนี้ได้เลือกใช้บัตรคะแนนศักยภาพชุมชนมาประเมินถนนลาดยางแอสฟัลต์ติกคอนกรีตความยาว 515 เมตร ภายในหมู่บ้าน ผลการประเมินแสดงให้เห็นว่าชาวบ้านไม่พอใจถนนเส้นดังกล่าว สาเหตุของความไม่พอใจ คือ ถนนมีองค์ประกอบของถนนไม่ครบถ้วน เช่น ไม่มีไหล่ทาง ไม่มีเส้นถนน ไม่มีป้ายสัญลักษณ์ต่างๆ เป็นต้น โดยมีการ

จัดเวทีนำเสนอผลการประเมินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับตำบลและระดับจังหวัด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองระดับก็ได้ให้ความสนใจกับประชาชนในเรื่องของข้อจำกัดของการสร้างถนน นอกจากนี้ประชาชนยังได้ทราบถึงเจ้าของงบประมาณที่แท้จริงในการสร้างถนนเส้นนี้ ซึ่งในตอนแรกประชาชนไม่ทราบข้อมูลดังกล่าว

4) บ้านตะตอบ ต.ตะตอบ อ.เมือง จ.ศรีสะเกษ บ้านตะตอบ เป็นหมู่บ้านในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท ประชาชนในหมู่บ้านนี้ส่วนใหญ่เป็นชาวชาติพันธุ์ “ส่วย” มีอาชีพรับจ้าง ซึ่งจะออกไปทำงานในตอนเช้าและจะกลับบ้านในตอนเย็น ทำให้ความสนใจการมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมร่วมกันมีน้อย บ้านตะตอบได้เลือกใช้บัตรคะแนนศักยภาพชุมชนประเมินท่อระบายน้ำของชุมชนซึ่งผ่านหน้าบ้านของประชาชน ผลการประเมินปรากฏว่า ประชาชนไม่ค่อยพอใจกับสภาพของท่อระบายน้ำ เนื่องจากน้ำในท่อระบายน้ำเป็นน้ำเน่า ส่งกลิ่นเหม็นรบกวนอยู่ตลอดเวลา มีขยะในท่อระบายน้ำ และการก่อสร้างไม่ได้มาตรฐานทำให้เกิดน้ำขังในบางจุดในการประชุมนำเสนอผลการประเมิน นายกองค้การบริหารส่วนตำบล รวมถึงหัวหน้างานฝ่ายแผนและพัฒนาชุมชนเข้าร่วมรับฟังการนำเสนอข้อมูล และยอมรับว่าท่อระบายน้ำไม่ได้มาตรฐานจริง และจะทำการแก้ไขต่อไป

5) บ้านนาไร่ใหญ่ ต.เสนางคณิกม อ.เสนางคณิกม จ.อำนาจเจริญ บ้านนาไร่ใหญ่ เป็นตัวแทนของจังหวัดอำนาจเจริญในการนำเครื่องมือธรรมชาติมาทดลองใช้ โดยได้เลือกใบบัตรคะแนนศักยภาพชุมชน และเลือกประเมินโรงเรียนของชุมชน ซึ่งผลจากการประเมินปรากฏว่า ชาวบ้านมีความพึงพอใจต่อโรงเรียนในระดับต่ำ เนื่องจากมีการจัดการเรียนการสอนไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน (ไม่สอนนักเรียนท่องสูตรคูณ) เป็นต้น นอกจากนี้ชาวบ้านยังต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมกับโรงเรียน เช่น การใช้งบประมาณของโรงเรียน ซึ่งในการประชุมนำเสนอผลการประเมิน ผู้อำนวยการโรงเรียนและตัวแทนครูได้เข้ารับฟัง และได้มีการทำความเข้าใจ

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

ในประเด็นต่างๆ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความเข้าใจกันมากขึ้นระหว่างครูและชาวบ้าน

ผลของการใช้เครื่องมือธรรมาภิบาล

จากการทดลองใช้เครื่องมือธรรมาภิบาลทั้ง 2 รูปแบบ คือ คือ บัตรคะแนนศักยภาพชุมชน (Community Scorecards) และการเรียนรู้การวางแผนงบประมาณ (Budget Literacy) ในพื้นที่นำร่อง 5 แห่ง ได้แก่ 1) บ้านดอนโจด ต.บ้านแมด อ.บุญทริก จ.อุบลราชธานี 2) บ้านกุดประพาย ต.กุดประพาย อ.เดชอุดม จ.อุบลราชธานี 3) บ้านเหมือดแอ่ ต.ขามป้อม อ.เขมราฐ จ.อุบลราชธานี 4) บ้านตะดอบ ต.ตะดอบ อ.เมือง จ.ศรีสะเกษ และ 5) บ้านนาไร่ใหญ่ ต.เสนางคนิคม อ.เสนางคนิคม จ.อำนาจเจริญ เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการกระหน่ำถึงการสร้างธรรมาภิบาลขึ้นในท้องถิ่น โดยผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินบริการสาธารณะและการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถสรุปผลที่ได้จากการใช้เครื่องมือดังกล่าวใน 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. ช่วยสะท้อนปัญหาการบริการสาธารณะได้อย่างเป็นรูปธรรมแทนการวิพากษ์วิจารณ์ ประชาชนในฐานะสมาชิกในชุมชนนั้น ต้องใช้บริการหรือได้รับบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายๆ อย่างจากทั้งภาครัฐและท้องถิ่น ซึ่งประชาชนอาจจะมีความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจจากการรับบริการนั้นๆ แต่การสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะต่างๆ อาจจะออกมาในรูปแบบการบ่นหรือการวิพากษ์วิจารณ์ในหมู่ประชาชนด้วยตนเองถึงข้อบกพร่องหรือสิ่งที่ต้องการเพิ่มเติมจากรัฐหรือท้องถิ่นได้จัดหาไว้ โดยการสะท้อนความคิดเห็นในลักษณะนี้อาจจะขาดหลักฐานในเชิงประจักษ์หรือขาดน้ำหนักเพราะเป็นไปลักษณะต่างคนต่างพูด ซึ่งเครื่องมือธรรมาภิบาล โดยเฉพาะบัตรคะแนนศักยภาพ

ชุมชนจะช่วยรวบรวมความคิดเห็นต่างๆ ที่มีต่อบริการสาธารณะของรัฐหรือของท้องถิ่นให้ชัดเจนขึ้น เป็นรูปธรรม และมีน้ำหนัก น่าเชื่อถือมากขึ้น

การใช้เครื่องมือธรรมาภิบาล โดยเฉพาะบัตรคะแนนศักยภาพชุมชน ช่วยให้ประชาชนสามารถสะท้อนความพึงพอใจหรือคุณภาพของบริการสาธารณะให้กับหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ ได้รับทราบอย่างเป็นรูปธรรม คือ มีข้อมูลหลักฐานประกอบ ซึ่งเป็นการรวบรวมความเห็นของประชาชนจำนวนมาก ผ่านการทำ การสำรวจความคิดเห็นในลักษณะเดียวกับการทำวิจัย และมีการหาหลักฐานเพื่อยืนยันประกอบการแสดงความคิดเห็น ซึ่งทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ ดีกว่าการที่ประชาชนจะต่างคนต่างวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งไม่มีข้อมูลหลักฐานที่ชัดเจน ทำให้ขาดความน่าสนใจและขาดพลังในการต่อรอง

ส่วนการเรียนรู้การวางแผนงบประมาณ ที่จะช่วยให้ประชาชนมีความรู้เรื่องการจัดทำงบประมาณท้องถิ่นมากขึ้น และได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง และผู้บริหารหรือตัวแทนจากท้องถิ่นก็จะได้ทราบว่าประชาชนมีความรู้เรื่องงบประมาณของท้องถิ่น มากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นการสะท้อนปัญหาไปสู่ผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง อย่างไรก็ตามหากประชาชนไม่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าวก็จะเป็นอุปสรรคในการที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณในขั้นตอนต่างๆ ซึ่งก็จะทำให้ขาดองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

2. เป็นการเปิดเวทีให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างรัฐ/ท้องถิ่นและประชาชนเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน แม้ว่าการใช้เครื่องมือธรรมาภิบาลในครั้งแรก อาจจะไม่สามารถกระตุ้นให้ประชาชนกลายเป็นพลเมืองและเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลได้ในทันที แต่อย่างน้อยก็เป็นการเปิดโอกาสหรือการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนกับผู้ให้บริการสาธารณะได้เข้ามาพบปะพูดคุย ทำความเข้าใจ ในการประชุมนำเสนอผลการประเมินการให้บริการสาธารณะ สำหรับเครื่องมือบัตรคะแนนศักยภาพชุมชน และในการประชุมอบรมกระบวนการงบประมาณที่มีตัวแทนจากส่วน

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

ท้องถิ่นเข้ามาร่วมให้ความรู้ ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญของเครื่องมือ
ธรรมาภิบาลทั้ง 2 รูปแบบ

ตามปกติประชาชนอาจจะไม่มีช่องทางในการเข้าไปเสนอปัญหาต่างๆ ดังนั้น
การมีเวทีพบปะกันระหว่างประชาชนกับผู้บริหารท้องถิ่น จึงเป็นการเปิดพื้นที่และเปิด
ช่องทางให้ประชาชนได้เสนอปัญหาต่างๆ อย่างเช่น ในกรณีของคนไร้รัฐที่บ้านดอน
โจัด อ.บุญศรี จ.อุบลราชธานี ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเข้ามา
ดูแลในเรื่องของการขอสัญชาติไทย ก็อาศัยเวทีการนำเสนอผลการประเมินถนนเข้า
หมู่บ้านโดยใช้บัตรศัญญาภาพชุมชน เป็นช่องทางในการแสดงออกถึงความต้องการ
ดังกล่าว หรือในเวทีการอบรมเรื่องของงบประมาณที่จัดขึ้นที่บ้านกุดประพาย อ.เดช
อุดม จ.อุบลราชธานี ประชาชนก็ได้สะท้อนปัญหาของการขาดความรู้ในเรื่องของการ
จัดทำงบประมาณท้องถิ่น ปัญหาอุปสรรคของการเข้าไปมีส่วนร่วม หรือปัญหาของ
การทุจริต คอร์รัปชั่นที่ได้พบเจอต่อผู้บริหารและตัวแทนจากท้องถิ่นได้รับทราบ

ในประเด็นนี้ นอกจะส่งเสริมให้ประชาชนให้มีความรับผิดชอบต่อเรื่อง
สาธารณะที่ส่งผลกระทบของตนแล้ว ยังช่วยให้เกิดธรรมาภิบาลทั้งในแง่ของการช่วย
ให้องค์กรปฏิบัติหน้าที่ได้ตามพันธกิจ ดำเนินการอย่างโปร่งใส และเปิดโอกาสให้
ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการให้บริการขององค์การ ซึ่งถือ
เป็นพันธกิจอย่างหนึ่งของภาครัฐ และเมื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม การ
ดำเนินงานก็จะมีแนวโน้มที่จะปราศจากการคอร์รัปชั่น เพราะมีประชาชนคอย
ตรวจสอบ นอกจากนี้ ประชาชนยังช่วงถ่วงดุลอำนาจด้วยการตรวจสอบการทำงาน
ของภาครัฐได้อีกด้วย

3. ทำให้ประชาชนตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของพลเมืองในตนเอง เครื่องมือ
ธรรมาภิบาลทั้ง 2 เครื่องมือ สามารถช่วยกระตุ้นประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองให้
เกิดความกระตือรือร้นในการเอาใจใส่ต่อกิจการสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อตนเอง
แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของตนในการที่จะช่วยพัฒนาการให้บริการสาธารณะของ
ภาครัฐ นอกจากนี้ ยังเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักว่าตนเองนั้น มีอำนาจและ

มีศักยภาพในการที่จะพัฒนาหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐและท้องถิ่น เพราะการเป็นพลเมืองมิใช่เพียงแค่การรองรับบริการสาธารณะจากรัฐเพียงอย่างเดียว แต่สามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหารงานและการให้บริการของรัฐ และท้องถิ่นอีกด้วย

จะเห็นได้ว่า อย่างน้อย เครื่องมือธรรมาภิบาลทั้ง 2 รูปแบบ สามารถส่งเสริมให้ประชาชนมีหลักความเป็นพลเมืองทั้ง 6 ประการ คือ **ความรับผิดชอบ** ที่พลเมืองจะต้องรับผิดชอบต่อชีวิตของตนเอง และต้องรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของปัญหา ต้องมี **ศักยภาพ** ซึ่งเครื่องมือธรรมาภิบาลพยายามเสริมศักยภาพของประชาชนให้สามารถทำสิ่งต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ทำให้เกิด **อำนาจ** ที่จะต่อรองหรือเรียกร้องในสิ่งที่เป็นประโยชน์กับตนเอง โดยใช้ **ความสัมพันธ์** ที่มีต่อพลเมืองด้วยกันและต่อภาครัฐหรือท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสดงออกถึง **เจตจำนงทางการเมืองและผลประโยชน์** ของตนในการทำสิ่งต่างๆ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ด้วยการ **ลงมือปฏิบัติ** ร่วมกัน

เมื่อประชาชนมีความเป็นพลเมือง ก็จะส่งเสริมการเกิดธรรมาภิบาลขึ้นในการบริหารงานของภาครัฐและท้องถิ่น เพราะจะช่วยให้ภาครัฐและท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่สัมฤทธิ์ผลตามพันธกิจ และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนชนผ่านเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ของการปฏิบัติงาน และยังช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างโปร่งใสและสมเหตุสมผล เพราะมีประชาชนที่มีความเป็นพลเมืองคอยให้ความสนใจและตรวจสอบการทำงานอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งทำให้เกิดความซื่อสัตย์สุจริตในการทำงาน และการทำงานของทั้งภาครัฐและท้องถิ่นก็จะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์และตอบสนองความต้องการของประชาชน

จากการใช้เครื่องมือธรรมาภิบาลทั้ง 2 รูปแบบ เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีความเป็นพลเมือง และนำไปสู่การบริหารงานที่มีธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่นนั้น สิ่งที่ต้องระวังจะต้องตระหนักถึงอย่างหนึ่งก็คือ การกระตุ้นที่มีความต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวอยู่ตลอดเวลาจนติดเป็นนิสัย ซึ่งเป็นการสร้างความยั่งยืนในความเป็นพลเมืองและทำให้เกิดธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่องนั่นเอง

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

ดังนั้น ไม่ใช่ว่าการนำเครื่องมือธรรมาภิบาลไปใช้เพียงครั้งเดียวจะสามารถสร้างให้ประชาชนตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะพลเมืองคนหนึ่งได้ แต่ต้องมีการใช้เครื่องมือดังกล่าวอย่างต่อเนื่องด้วย

สรุป

ในการส่งเสริมความเป็นพลเมืองเพื่อก่อให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหารงานของภาครัฐและท้องถิ่นนั้น ได้มีการทดลองใช้เครื่องมือธรรมาภิบาล 2 เครื่องมือ คือ บัตรคะแนนศักยภาพชุมชน (Community Scorecards) และการเรียนรู้การวางแผนงบประมาณ (Budget Literacy) ในพื้นที่นาร่อง 5 พื้นที่ ใน 3 จังหวัด คือ 1) บ้านดอนโจด ต.บ้านแมต อ.บุญศรี จ.อุบลราชธานี 2) บ้านกุดประพาย ต.กุดประพาย อ.เดชอุดม จ.อุบลราชธานี 3) บ้านเหมือดแอ่ ต.ขามป้อม อ.เขมราฐ จ.อุบลราชธานี 4) บ้านตะดอบ ต.ตะดอบ อ.เมือง จ.ศรีสะเกษ และ 5) บ้านนาไร่ใหญ่ ต.เสนางคนิคม อ.เสนางคนิคม จ.อำนาจเจริญ

เมื่อนำเครื่องมือธรรมาภิบาลดังกล่าวไปใช้ ก็พบว่าเครื่องมือธรรมาภิบาลทั้ง 2 รูปแบบ ช่วยสะท้อนปัญหาของบริการสาธารณะได้อย่างเป็นรูปธรรมแทนการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งยังเป็นการเปิดเวทีให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างรัฐ/ท้องถิ่นและประชาชนเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน ซึ่งแม้ว่าเครื่องมือทั้ง 2 รูปแบบ จะไม่สามารถก่อให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นในท้องถิ่นได้ทันที แต่ก็เครื่องมือที่จะนำไปสู่การมีเวทีพูดคุยระหว่างประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังทำให้ประชาชนตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของพลเมืองในตนเองด้วย

อย่างไรก็ตาม การใช้เครื่องมือธรรมาภิบาล ต้องมีการนำไปใช้อย่างต่อเนื่อง เพื่อกระตุ้นความเป็นพลเมืองของประชาชนให้กลายเป็นความเคยชิน และเข้ามามี

ส่วนร่วมในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อตนเอง และสังคมส่วนร่วม ซึ่งก็จะเป็นการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในที่สุด

บรรณานุกรม

จรัส สุวรรณเวลา. 2546. จุดบอดบนทางสู่ธรรมาภิบาล: บทบาทของบอร์ดองค์กร
มหาชน. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไชยวัฒน์ คำชู, ประทุมพร วัชรเสถียร, กุลลดา เกษบุญชู และศุภมิตร ปิติพัฒน์.

2545. ธรรมาภิบาล: การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม.

กรุงเทพฯ: น้ำฝน.

ณัฐฐา วินิจฉัยภาค. 2553. “แนวคิดธรรมาภิบาลและการจัดทำดัชนีชี้วัด.” วารสาร
รัฐประศาสนศาสตร์ 8 (2): 22-24.

พฤทธิสาด ชุมพล และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. 2551. คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วม
สมัย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิชัย ต้นสิริ. 2551. วัฒนธรรมพลเมือง. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร.

รายงานความก้าวหน้ามาตรการการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและธรรมาภิบาล
ท้องถิ่น (จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดอำนาจเจริญ),
2554.

อรทัย เลียงจินดาถาวร. 2553. กระบวนการเรียนรู้เชิงนโยบายกองทุนหมู่บ้านและ
ชุมชนเมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2543. การเมืองของพลเมือง: สู่สหสวรรคใหม่. กรุงเทพฯ:
คบไฟ.

Demmer, Jolle., Fernández Jilberto, Alex E. and Hogenboom, Barbara.

2004. Good Governance in the Era of Global Neoliberalism:

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์
ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

**Conflict and depolitsation in Latin America, Eastern Europe,
Asia and Africa.** New York: Routledge.

Manza, Jeff and Sauder, Michael. 2009. **Inequality and Society.** New
York: W.W.Norton and Co.

Roberts, Susan M., Wright, Sarah and O'Neill, Phillip. 2007. "Good
Governance in the Pacific? Ambivalence and possibility."
Geoforum 38: 967-984.